

Internationaal - vergelijkend onderzoek

Typen onderzoek, methodologische aspecten en voorbeelden op het terrein van vergelijking van overheidsbeleid, culturen, organisaties en management

Prof.dr. A.F.A. Korsten

(Heruitgave in 2008 van een eerdere publicatie)

Inhoudsopgave

A Inleiding

1 Inleiding

B Algemeen overzicht

2 Internationaal- vergelijkend onderzoek

3 Internationaal- vergelijkend onderzoek in vogelvlucht

4 De praktijk van internationaal- vergelijkend onderzoek: het hoe

5 Internationaal- vergelijkend onderzoek: een overzicht in hoofdlijnen

6 Vergelijking van nationale culturen, politieke culturen en politieke stelsels

7 Beleidsvergelijking in internationaal perspectief

8 Determinanten van overheidsbeleid in vergelijkend perspectief

9 Overheidsorganisaties in vergelijkend perspectief

10 Internationaal- vergelijkend onderzoek in de toekomst

C Uitwerking

11 Methodische problemen bij internationaal- vergelijkend onderzoek

12 Gebruik van windenergie als voorbeeld

13 Immigratie- en integratieregimes

D Balans

14 Balans: internationale vergelijkingen zetten door

A Inleiding

1 Inleiding

'Het internationaal- vergelijkend onderzoek dient te worden bevorderd door het geven van een grotere bekendheid niet in de eerste plaats aan de resultaten van het onderzoek maar aan de werkwijzen en de voorwaarden waarop die werkwijzen berusten (...) Het is gewenst, dat al in het universitaire onderwijs aan de mogelijkheden en de problemen van het internationaal - vergelijkend onderzoek aandacht wordt geschonken, zowel in het theoretische als het methodisch - technische onderwijs (...) Anders dan nu het geval is, zou in de inleidende methoden- en techniekenboeken en in de handboeken op dit gebied uitgebreid aandacht moeten worden besteed aan de methodische en de technische problemen van het internationaal - vergelijkend onderzoek en aan de verklaringsmogelijkheden die dit onderzoekstype biedt' (Berting, 1984: 22, 23).

Deze beschouwing komt tegemoet aan de wens die de socioloog Berting tien jaar geleden uitte: bevordering van internationaal - vergelijkend onderzoek door aandacht te besteden aan de werkwijzen en de voorwaarden waarop die werkwijzen berusten. De beschouwing komt ook tegemoet aan andere wensen, zoals van de bestuurskundige H.A. Brasz die een en andermaal meer aandacht voor dergelijk onderzoek bepleitte.

Werkdefinitie

Om te kunnen spreken van internationaal - vergelijkend onderzoek (*ivo* volgens sommigen; Berting, 1985) is t vertrekken vanuit de werkdefinitie dat sprake is van onderzoek in meerdere landen, waarbij de dataverzameling in elk land volgens hetzelfde regiem plaatsvindt, in het kader van een probleemstelling. Daardoor is er bij *ivo* dus uniformiteit in de onderzoeksbenadering. Deze eis is vrij streng, zoals zal blijken.

Niet alle internationaal - vergelijkend onderzoek voldoet feitelijk geheel hieraan (zie ook Feick, 1987, p. 475).

- Ten eerste, menige analyse die gericht is op meerdere landen en doorgaat voor internationaal - vergelijkend onderzoek is *'comparable but not comparative'*. Het bij voorbeeld op een rij zetten van de bestuurlijke organisatie van vijf landen door een beschouwing per land te geven en daar dan een conclusie aan te verbinden, is slechts een zwakke variant van internationaal - vergelijkend onderzoek (zie Derlien, 1992).
- Ten tweede, sommige onderzoekers proberen bestaand materiaal te benutten, dat niet voor alle landen op dezelfde wijze verzameld is. Verderop in de bundel wordt op deze twee onderwerpen nader ingegaan.

Studies

In Nederland zijn niet veel boeken verschenen die inzicht verschaffen in de 'ins' en 'outs' van internationaal-vergelijkend onderzoek. Een uitzondering vormt het door Korsten e.a. (1995) geschreven boek, getiteld: *'Internationaal-vergelijkend onderzoek'*. Dat boek bevat introducties op het thema *ivo*, maar ook voorbeelden van internationaal-vergelijkend onderzoek. Daarin zijn studies aan de orde die te maken heeft met het openbaar bestuur.

Doel

Doel van het boek is niet alleen om inzicht te geven in wat ivo is maar ook om aan de hand van voorbeelden te verduidelijken voor wat voor keuzen onderzoekers komen te staan en welke methodologische oplossingen ze dan kiezen.

Domein

Internationaal - vergelijkend onderzoek omvat in dat boek studies waarin expliciet melding wordt gemaakt van landen of onderdelen of aspecten daarvan als analyse- eenheid, en waarin deze gegevens vergeleken worden. Deze studies zijn te verdelen in studies met betrekking tot openbaar bestuur en overige studies.

Tot de op het openbaar bestuur gerichte internationaal - vergelijkende studies behoren volgens die studie van Korsten c.s.:

- *landenvergelijkend onderzoek van openbaar bestuur;*

Bijvoorbeeld een studie naar de relatie tussen mate van democratie en welzijn in honderd landen.

- *onderzoek naar onderdelen van het openbaar bestuur van meerdere landen;*

Denk aan een vergelijkende studie naar de netwerkstructuur van bestuurlijke elites in vier gemeenten in twee landen, of naar kerndepartementen.

- *onderzoek naar aspecten van openbaar bestuur van meerdere landen.*

Denk aan processen als decentralisatie of aan de doorwerking van EG-beleid in meerdere landen.

Eisen voor opname

De eerste minimale eis voor opname in deze bundel (Korsten, e.a. 1995) was dat de onderzoeken betrekking moesten hebben op verschijnselen die onderzocht zijn in twee of meer landen in Europa. In alle gevallen is *Nederland* een van de onderzochte landen.

Een aanvullende, tweede eis van de redactie was dat de onderzoeken waarvan verslag wordt gedaan, betrekking hebben op het openbaar bestuur: het kan dan gaan om *organisatievraagstukken* (kerndepartementen, verzelfstandiging), *overheidsbeleid*, en om *omgevingsfactoren* die voor het openbaar bestuur relevant zijn (bijvoorbeeld waarden en politieke opvattingen van burgers).

Een derde eis was dat de onderzoeken *recent* moesten zijn *afgerond* en gerapporteerd. De bedoeling hiervan was om (redelijk) geslaagd actueel onderzoek nader te bezien, dat aan forumwerking van vakgenoten en/of opdrachtgevers is onderworpen. Er dient immers geleerd te worden van succesgevallen, van die casus waarin voetangels en klemmen vermeden en problemen opgelost zijn; niet van gestrand onderzoek, omdat deze onderzoekers de oplossing blijkbaar niet gevonden hebben. Bovendien kunnen de onderzoekers die schrijven over het eigen onderzoek intussen enige afstand nemen. Zij kunnen met een gerust hart een vraagstuk behandelen, want 'de dissertatie is toch afgerond en/of de opdrachtgever of uitgever tevreden gesteld'. Met andere woorden, de kans op negatieve sancties is voor onderzoekers klein. We namen aan dat onderzoekers daardoor

enige kwetsbaarheid durfden te tonen en niet hun reputatie afschermen door het onderzoek 'glad' te beschrijven.

Deze eisen houden in dat een selectie gemaakt is uit een veel groter aantal internationaal - vergelijkende onderzoeken. Deze bundel is daarmee dus geen staalkaart van *al* het recente internationaal - vergelijkend onderzoek.

Auteurs

Internationaal-vergelijkend onderzoek is internationaal het terrein van onderzoekers als Rokkan, Przeworski, Teune, Riggs, Heady, Heidenheimer, Inglehart, Van Deth, Fried. In Nederland kunnen we wijzen op studies van onder meer Hofstede, Bertrand, Soeters en vele anderen.

Eerder

Dit artikel is eerder in ongeveer gelijke vorm gepubliceerd in enkele hoofdstukken door de auteur A.F.A. Korsten, samen met P. de Jong, A.F.M. Bertrand en J.M.L.M. Soeters in het boek '*Internationaal-vergelijkend onderzoek*' (Korsten e.a., 1995).

Indeling

De volgende onderwerpen komen aan bod:

- Internationaal-vergelijkend onderzoek: wat het is
- Internationaal-vergelijkend onderzoek in vogelvlucht
- De praktijk van internationaal-vergelijkend onderzoek: het hoe
- Internationaal-vergelijkend onderzoek: een overzicht in hoofdlijnen
- Vergelijking van nationale culturen, politieke culturen en politieke stelsels
- Beleidsvergelijking in internationaal perspectief
- Determinanten van overheidsbeleid in vergelijkend perspectief
- Overheidsorganisaties in vergelijkend perspectief
- Internationaal-vergelijkend onderzoek in de toekomst
- Enkele methodische problemen bij internationaal-vergelijkend onderzoek

Enige literatuur over vergelijkende analyse van beleid en vergelijking van bestuur

- Hartmann, J., Vergleichende Regierungslehre, in: K. von Beyme (Hrsg.), Politikwissenschaft in der Bundesrepublik Deutschland, Opladen, 1986, pp. 168-180.
- Hartwich, H.-H. (Hrsg.), Policy-Forschung in der Bundesrepublik Deutschland, Opladen, 1985.
- Heady, F., Comparative public administration in the United States, in: R.C. Chandler (ed.), A centennial history of the American administrative state, New York, 1987, pp. 477-509.
- Heady, F., Public administration - A comparative perspective, New York, 1989a (derde druk).
- Heady, F., Issues in comparative and international administration, in: J. Rabin et al. (eds.), Handbook of public administration, New York, 1989b, pp. 499-523.
- Heidenheimer, A.J., H. Hecl en C.T. Adams, Comparative public policy - The politics of social choice in America, Europe and Japan, New York, 1990.

B Uitwerking

2 Internationaal-vergelijkend onderzoek: noodzaak

Hoe populair is internationaal-vergelijkend onderzoek en waarom?

'Vergelijk of verga', zo hield de politicoloog en econoom J.W. de Beus in 1992 in een column in *Beleid & Maatschappij* enigszins chargerend de gemeenschap van Nederlandse sociale wetenschappers voor. Waar de Amerikaanse sociale wetenschappen in de ban zijn van internationaal-vergelijkend onderzoek, is het comparativisme binnen de sociale wetenschappen in Nederland nog mondjesmaat aanwezig, aldus De Beus. Zich baserend op het SWIDOC-register van lopend onderzoek in de sociale wetenschappen in 1989, kwam Van Praag in 1991 tot de conclusie dat er weinig projecten zijn met een internationaal of intercultureel karakter (Van Praag, 1991: 346).

Soortgelijke opmerkingen als die van De Beus en van Van Praag werden in de jaren tachtig herhaaldelijk en al eerder gemaakt. Peschar schreef (1982: 392):

'In een van de vele kleine achtertuigtjes van de wetenschap wordt internationaal - vergelijkend onderzoek bedreven. Het is een zaak van enkelen en eenlingen, waarvan men aanneemt dat ze meer geïnteresseerd zijn in het maken van verre en interessante reizen dan in onderzoek'.

Berting verzuchtte in 1984 (1984: 1) dat in het geheel van het sociologische onderzoek in Nederland het internationaal - vergelijkend onderzoek een zeer bescheiden plaats inneemt. In datzelfde jaar noemde Entzinger het opvallend dat 'sociologische onderzoekers in Nederland zich maar zelden verstouten tot een blik over de landsgrenzen (...) Waar het gaat om het verrichten van empirisch onderzoek blijkt voor hen de wereld maar al te vaak op te houden bij Zevenaar en Zundert' (Entzinger, 1984: 1).

In de jaren tachtig was het blijkbaar usance om een artikel over internationaal - vergelijkend onderzoek te beginnen met een opmerking over de vermeende bescheiden plaats van dat soort onderzoek in het geheel van onderzoek.

Het is maar de vraag of het daarmee opgeroepen beeld recht deed aan de *feitelijke* onderzoekspraktijk. Wie echter anno 1994 het landschap van de sociale wetenschappen in Nederland overziet, merkt dat ook in Nederland het internationaal - vergelijkend onderzoek inmiddels 'in' is. Een groot aantal Nederlandse sociale wetenschappers is betrokken bij internationaal-vergelijkende onderzoeksprojecten. Een kleine greep uit de onderwerpen van deze projecten: sociale zekerheid, personeelsbeleid, milieubeleid, racisme, waarden en normen, politieke stelsels, gezondheidszorg, arbeidsmarktbeleid, technologische ontwikkelingen (zie voor een globaal overzicht: *Dutch involvement*, 1993; ook de literatuurlijst).

Internationaal - vergelijkend onderzoek: mode en node

Internationaal - vergelijkend onderzoek is niet alleen mode maar ook 'node': sociale, culturele, politieke, economische en technologische ontwikkelingen overschrijden veelvuldig nationale grenzen. Ook maatschappelijke problemen hebben steeds vaker een globaal karakter en een 'nationale' crisis is zelden meer louter en alleen nationaal.

Sztompka haalt enkele auteurs aan die in verschillende bewoordingen de hier bedoelde trend van globalisering schetsen:

'(...) the social world has almost literally shrunk, coming closer to what M. McLuhan calls a global village, I. Wallerstein a world-system and C. Tilly "our own, single-network era" (...) Due to growing worldwide interconnectedness of societies, several social phenomena have acquired a truly global scale (...) E. Tiryakian addresses this tendency as one aspect of the process of de-differentiation, J. Naisbitt includes it among his pervasive "mega-trends"'.

Globalisering stimuleert internationaal-vergelijkend onderzoek. Hoe opener de grenzen, des te geïnteresseerder zullen politiek en bedrijfsleven zijn in comparatieve voor- en nadelen van hun beleid en hun organisatie. Zou echter gelijkvormigheid het gevolg van globalisering gelijkvormigheid zijn, dan is de vraag wie nog geïnteresseerd is in internationaal - vergelijkend onderzoek. Zo ver is het evenwel nog lang niet, getuige tegentendensen, zoals de etnische conflicten in delen van de wereld.

Internationaal-vergelijkend onderzoek: twijfel over relevantie

Die stimulansen voor vergelijkend onderzoek verhinderen niet dat er soms twijfel kan opkomen over de relevantie van dergelijk onderzoek. Nederlandse afdelingen van Amnesty international, Greenpeace of het Wereldnatuurfonds behoren absoluut tot de grootste in de wereld, maar wat weten we dan? Vergelijking om de vergelijking heeft geen zin. Daarop is echter een natuurlijke rem omdat dit type onderzoek omslachtig, duur en complex is. Wie dan nog reserves heeft moet op zoek gaan naar voorbeelden van overbodig onderzoek.

Er zijn natuurlijk tal van vraagstellingen en resultaten die internationaal - vergelijkend onderzoek rechtvaardigen. Enkele voorbeelden.

Eind 1989 was Creil, een voorstad van Parijs, wekenlang wereldnieuws omdat drie moslimmeisjes de toegang tot hun middelbare school geweigerd werd. Zij droegen een hoofddoek. Dat was het begin van een felle discussie over de islam en haar (on)verenigbaarheid met de beginselen van de Franse staat. Ook in andere landen deden zich dergelijke affaires voor. Een comparativist kan de affaires vanuit meerdere vraagstellingen bezien, zoals de omvang van de intolerantie. Hier is duidelijk sprake van 'gefundenes Fressen' voor sociologen (zie Coppes, 1994). Zij kunnen nuttige analyses verrichten voor overheidsorganisaties.

Ook onderzoek naar de politieke stabiliteit van landen in bepaalde delen van de wereld is van groot belang en wel in het kader van een politieke risico-analyse voor en door multinationale ondernemingen. Dat geldt ook voor meer concrete politiek- sociale onderwerpen als de omvang en het soort geweld, het aantal demonstraties, het aantal en de duur van stakingen, de arbeidsmoraal. En wat te zeggen van het geconstateerde feit dat sprake is van divergerende stelsels in Europa en toch convergerende problemen, bijvoorbeeld op het terrein van zorgstelsels in de ouderenzorg (Nies, 1990).

Hoe degelijk is dergelijk internationaal - vergelijkend onderzoek?

Lieshout kwam, althans in 1983, niet met een optimistisch antwoord op de vraag of wat doorgaat voor vergelijkende politicologie 'in overeenstemming is met de regels van de empirische wetenschap' (1983: 307). Zijn gifpijlen waren onder meer gericht op de productie van oneindige hoeveelheden gegevens en een orgie van wetenswaardigheden, die vooral goed is voor de beantwoording van quiz - vragen (1983: 312-313). Anderen zijn momenteel minder somber. Van Deth (1994: 2):

'... the aims and pretensions of comparative research are reduced to something like putting national results into perspective'.

Ontegenzeggelijk zijn door de discussie de pretenties van internationale vergelijkingen verminderd.

Gelijke eenheden onderzoeken?

In discussie is ook een ander punt: of men vooral gevallen, bijvoorbeeld landen, moet vergelijken die veel van elkaar weg hebben of niet. Met andere woorden: moet men wat Przeworski en Teune (1970) de 'most similar systems design' (MSSD) noemen, volgen? Lijphart (1971) is voorstander van beperking tot zoveel mogelijk gelijke eenheden. Een nadeel is dan dat de generalisatiemogelijkheden beperkt zijn. Voor sommigen is dit geen probleem omdat de probleemstelling ook 'gebiedsbeperkt' is; zij willen uitspraken op systeemniveau doen. Denk aan Lijphart's studie naar verzuiling en ontzuiling in enkele landen. Anderen, zoals Lieshout (1983: 314), menen dat gebiedsbeperking verderfelijk is. De criticasters van de gebiedsbenadering willen vooral uitspraken op ander niveau dan politiek - systeemniveau doen.

Ons inziens zijn probleemgerichte studies op basis van de gebiedsbenadering voor de bestuurskunde, en ook voor overheden, zinvol. Waarom zou men van buitenlandse overheden die overgegaan zijn tot de vorming van kerndepartementen en verzelfstandiging niet de bedoelde en onbedoelde effecten kunnen bestuderen?

Internationaal - vergelijkend onderzoek: na de kritiek

Na de kritiek is er intussen overigens het een en ander veranderd (zie Hoetjes, 1990; Keman, 1993). Er is bovendien meer onder de zon in de sociale, juridische en economische wetenschappen dan alleen maar vergelijkende politicologie. We behoeven ons niet te laten ontmoedigen.

Dat de relevantie - en kwaliteitsvraag, die gelden voor alle onderzoeksgebieden, gesteld worden, versterkt de zinvolheid van reflectie op internationaal - vergelijkend onderzoek door deze bundel. Voldoende rechtvaardiging is dat nog niet. Daarom komen we daar verderop op terug. Eerst gaan we nader in op de ontwikkeling van het internationaal - vergelijkend onderzoek.

Voorbeelden van studies

- Aberbach, J.D., R.D. Putnam en B.A. Rockman, *Bureaucrats and politicians in western democracies*, Cambridge, 1981.
- Almond, G.A., en S. Verba, *The civic culture: Political attitudes and democracy in five nations*, Princeton, 1965.

- Bertrand, A.F.M., Politieke democratie en welzijn - Een operationalisatie door middel van politieke en sociale indicatoren op het niveau van 115 staten, Samsom, Alphen, 1981.
- Bressers, J.Th.A., en M. Honigh, A comparative approach to the explanation of policy effects, in: International Social Science Journal, 1986, pp. 267-287.
- Broeders, D., Immigratie- en integratieregimes in vier Europese landen, WRR, Den Haag, 2001 (Achtergronddocumenten W125).
- Gabriel, O.W. (Hrsg.), Die EG-Staten im Vergleich - Strukturen, Prozesse, Politikinhalt, Bundeszentrale für Politische Bildung, Bonn, 1992.
- Hofstede, G.H. , Culture's consequences: International differences in work-related values, Beverly Hills, 1990.
- Hofstede, G.H. , Cultures and organizations. Software of the mind, Londen (Nederlandse vertaling: Allemaal andersdenkenden. Omgaan met cultuurverschillen, Amsterdam, 1992).
- Snippenburg, L.B. van, Modernisering en sociaal beleid. Een landenvergelijkende studie, dissertatie KU Nijmegen, 1986.
- Wilensky, H.L. , The welfare state and equality: Structural and ideological roots of public expenditures, Los Angeles, 1975.
- Wong-Rieger, D., en F. Rieger (Hrsg.), International management research - A look into the future, Berlijn/New York, 1993.

3 Internationaal-vergelijkend onderzoek in vogelvucht

Groei van internationaal-vergelijkend onderzoek

Het internationaal vergelijkend onderzoek binnen de sociale wetenschappen kende aan het einde van de Tweede Wereldoorlog een eerste bloeiperiode. *Landen* ('countries' of 'states') vormden hierbij doorgaans het vertrekpunt (Teune, 1990: 41). Het doel van de landenvergelijking bestond meestal uit het aantonen van het unieke van de onderzochte landen:

'It is characteristic in this use of comparisons that a country is merely used as a dummy variable for all the data collected in that area' (Scheuch, 1990: 28).

De achterliggende gedachte was dat natie - staten als betrekkelijk recente vormen van politieke aggregatie, erin slaagden - of zouden slagen - om regionale, etnische, religieuze en taalverschillen te mitigeren (Teune, 1990: 44).

Landenvergelijkend onderzoek en de politieke praktijk (burgeroorlogen, regionale conflicten) lieten echter al snel zien dat natie - staten niet het verwachte integratiekader waren. 'There is greater variance within Yugoslavia by region, for instance, than between it and many other countries', zo constateerde Teune met vooruitziende blik in 1990, toen Joegoslavië nog een natie - staat was (Teune, 1990: 44). Om met Scheuch (1990: 29) te spreken:

'While nation-state, culture or society may be too large a unit for causal attribution or too small, it may also be too weak a context to account for differences observed with individual data.'

De jaren zestig kenden een exponentionele groei van kwantitatieve vergelijkingen van landen (zie voor historische overzichten Dwivedi en Henderson, 1990). Daarnaast zochten sociale wetenschappers naar typologieën of clusters van landen op grond van dimensies die theoretisch relevant werden geacht, zoals omvang, cultuur, rijkdom, democratie. Aan het

einde van de jaren zestig kwamen zogenaamde 'global studies' in zwang. Hierbij wordt een zo groot mogelijk aantal landen in het onderzoek opgenomen, terwijl deze landen als 'black boxes' beschouwd worden.

In de jaren zeventig neemt de aandacht voor landenvergelijkend onderzoek naar overheidsbeleid toe. Teune (1990: 58) zegt hierover:

'In comparing politics and policies, the goal is lessons rather than creating or testing theory. Countries that are similar are more likely to borrow from one another, even if those similarities are an illusion of doing better in one area (...) The questions to ask in comparing policies are, why did governments adopt such positions, why their particular nature, and what are the consequences in both the long and the short term? (...) Comparing countries so as to determine the efficacy of various policy alternatives is mired down in national politics and beliefs about good and bad, and winners and losers. But just as perplexing is sorting out conditions under which policies operate, what was intended, and what other policies have an impact on the one compared. What has been learned about health, education, employment, retirement and other collective efforts is that those countries that can afford them, adopt them with debatable costs and consequences. Theoretically based predictions rather than extrapolations are needed; nonetheless, politicians use experiences of other countries to support their positions and validate their arguments.'

In de jaren zestig en zeventig werd uiteraard internationaal - vergelijkend onderzoek bedreven in de bestuurswetenschappen (zie Riggs, 1964; Przeworski en Teune, 1970; Heady, 1989a en b; Guess, 1989; Fried, 1990; Heidenheimer et al., 1990). Lange tijd was dat vergelijkend onderzoek voornamelijk een Amerikaanse onderneming, maar dat veranderde toen (Dwivedi en Henderson, 1990, p. vii). De bloei van de beleids - en bestuurswetenschappen in de jaren tachtig en negentig alsmede politiek - ideologische en economische ontwikkelingen, stimuleerden in diezelfde periode internationaal - vergelijkend onderzoek naar de organisatie van het openbaar bestuur. Het gaat dan bijvoorbeeld om onderwerpen als de bestuurlijke indeling van landen, verzelfstandiging van overheidsdiensten, kerndepartementen, en kerntaken voor het openbaar bestuur. Internationaal - vergelijkend onderzoek naar de omvang (met name in termen van werkgelegenheid) van nationale publieke sectoren, kwam in de jaren negentig goed van de grond (zie bijvoorbeeld OESO, 1992; Van der Meer en Roborgh, 1993; Scholten et al., 1994).

Onderscheidingen binnen internationaal-vergelijkend onderzoek

Binnen het internationaal - vergelijkend onderzoek bestaan allerlei deelgebieden van onderzoek. Wie zicht wil krijgen op de stand van zaken kan indelen naar discipline en komt dan uit bij internationaal - vergelijkend onderzoek dat ondergebracht is bij

- vergelijkende bestuurskunde (zie Guess, 1989; Heady, 1989a en b),
- rechtsvergelijking (Koopmans, 1986; Florijn, 1993),
- vergelijkende politicologie (Daalder, 1993; Keman, 1993),
- vergelijkende bedrijfskunde (ook wel: comparatief management; internationale bedrijfskunde),
- vergelijkende sociologie (Berting, 1985),

- vergelijkende economie (Linnemann, 1985),
- vergelijkende geografie (Heinemeijer, 1985), enzovoort.

Men kan ook kleinere domeinen onderscheiden. We noemen er enkele vanuit bestuurs-wetenschappelijke invalshoek. Deze zijn onder te verdelen in vergelijkende studies naar a) bestuur en bestuursstelsels, b) beleid, c) organisatie en management, en d) relaties van bestuur met de omgeving in westerse democratieën, alsmede studies op dezelfde gebieden in niet-westerse landen.

Type a: studies naar bestuur en bestuursstelsels van openbaar bestuur

Deze gaan over vraagstukken van inrichting van politiek bestuur in meerdere landen of onderdelen of aspecten daarvan, het functioneren van politiek bestuur en de rol van afzonderlijke bestuurlijke eenheden en organisatiedelen, en betrekkingen daartussen. Een vraagstuk als de betekenis van unitaire staten versus federale voor de gemeentelijke autonomie op enkele beleidsterreinen zou tot dit gebied te rekenen zijn, alsmede bijvoorbeeld de vraag of de politieke kleur van kabinetten uitmaakt voor de zittingsduur en stabiliteit van een politieke democratie.

Dit deelgebied krijgt aandacht in het recht, de politicologie en bestuurskunde. In de juridische wetenschap spreekt men van rechtsvergelijking, in de politicologie van 'comparative government' ('Vergleichende Regierungslehre') en in de bestuurskunde van vergelijkende bestuurskunde, en van internationale bestuurskunde.

Het gebied '*comparative government*', recenter ook wel aangeduid als '*comparative politics*' (zie Daalder, 1993), heeft oorspronkelijk betrekking op de studie van regeringsvormen. Het is een domein van studie, waarop onderzoekers als Almond (1966, 1988), Huntington (1968), Von Beyme (1966), Rokkan (1969, 1970), Blondel (1982), en de Nederlanders Daalder (1993; Daalder en Mair, 1983) en Lijphart (1968a en b) zich verdienstelijk maakten. Dit terrein is internationaal ontwikkeld, wat onder meer blijkt uit een aparte 'community' van onderzoekers en het bestaan van internationale tijdschriften. Vanuit ervaringen met dergelijk onderzoek adviseerden onderzoekers, vooral ook Amerikaanse, regeringen over het ingrijpen in delen van de wereld (bijvoorbeeld Huntington), over de opzet van hulpprogramma's in de derde wereld, of over de herinrichting van een gebied.

Deelgebieden binnen het terrein van '*comparative government*' zijn er te over.

1. Denk ten eerste aan de problematiek van democratie en totalitarisme waarbinnen vraagstellingen zijn uitgewerkt als 'wat zijn de kenmerkende verschillen tussen democratische en totalitaire stelsels, wat zijn de ontstaansvoorwaarden en wat de bestaansvoorwaarden?'
2. Als tweede deelgebied noemen we de studie van politieke veranderingsprocessen, zoals onderzoek naar het onafhankelijk worden van vroegere koloniale gebieden (Guess, 1989; Heady, 1989a en b).
3. Ten derde is sprake van 'area studies'. Daarin komen vaak multi-disciplinair geïnspireerde vraagstellingen aan de orde. Zo wordt bij voorbeeld voor Oost-Azië of Zuid-Afrika de situatie op economisch, sociaal, demografisch, politiek en bestuurlijk

gebied bezien en met elkaar in verband gebracht. Een studie als de betekenis van de verzuilingstheorie in Nederland voor Zuid-Afrika valt in deze categorie.

4. Ten vierde kunnen we 'performance'-studies noemen. Onderzoekers kiezen enkele variabelen, zoals de mate van welzijn, scoren deze voor een aantal landen, trekken vergelijkingen en zoeken verklaringen. Voorbeeld hiervan zijn studies van Wilensky (1975), Schmidt (1982), en Bertrand (1981).
5. Ten vijfde is te wijzen op comparatief - historische studies voor enkele landen. Een voorbeeld hiervan is een studie op basis van tien gevalstudies van Deutsch et al. (1957) naar de vorming en het verval van het Habsburgse Rijk, en de eenwording van Engeland en Wales. Denk ook aan studies naar staatsvorming (Tilly, 1975) en de ontwikkeling van de verzorgingsstaat (De Swaan, 1989; Hicks en Schwank, 1992).

Als overige gebieden, die vooral voor Nederland van belang zijn, noemen we studies naar

- corporatisme en overheidsplanning (Zimmermann, 1986; Williamson, 1989; Dekker, 1989; Wilke, 1991; Hellemans en Schepers, 1992; Gobeyn, 1993)

- verzuiling en democratie (Righart, 1986; Lijphart, 1968b)

- kenmerken van partijstelsels (Daalder en Mair, 1983; Lijphart, 1993), politieke partijen als organisaties (Deschouwer, 1987) en het lidmaatschap van politieke partijen (Katz, Mair et al., 1992)

- kabinetsformaties (De Swaan, 1973) en de rol van partijleiders hierbij (Koekkoek, 1978)

- het effect van de aanwezigheid van dominante politieke partijen in kabinetten en de duurzaamheid van kabinetten (Van Roozendaal, 1992)

- kenmerken van kabinetten en de relatie met besluitvorming (Andeweg, 1988; Blondel en Müller-Rommel, 1988)

- het parlement en de doorstroming van kamerleden in internationaal perspectief (De Vos, 1986)

- verkiezingen (Van der Eijk, 1993)

- de organisatie van de milieubeweging en dergelijke (Krohberger en Hey, 1991)

- het succes van 'de groenen' en alternatieve lijsten (Müller-Rommel, 1989).

Rechtsvergelijkende studies worden al lang verricht, maar zijn recent verder in opmars (zie Florijn, 1993). Ze hebben onder meer betrekking op stelsels van staats- en bestuursrecht in diverse landen, en op wetgeving op deelgebieden als de volkshuisvesting (Rietman, 1993).

Denk hierbij ook aan concrete studies over de kabinetsformatie (Koekkoek, 1978), over de positie van parlementen (Jansen de Jonge, 1993), over het referendum (Gilhuis, 1985) en over grensoverschrijdende samenwerking tussen gemeenten (zie Seerden, 1993).

Uiteraard is ook sprake van meer expliciete studie van praktische problemen betreffende de organisatie en inrichting van het openbaar bestuur, waarin zowel de invalshoek uit het recht, de openbare financiën, als de politiek een rol spelen. We doelen hier op meer expliciet

vergelijkende- bestuurskundige studies. Bij wijze van voorbeeld is te wijzen op studies naar

- para - overheidsorganisaties (Hood en Schuppert, 1988)

- lokaal bestuur in het algemeen (Harloff, 1987; Batley en Stoker, 1991; Ten Berge, 1991; Sharpe, 1993)

- de procedure voor gemeentelijke herindeling (Rombouts, 1986)

- decentralisatie (Page en Goldsmith, 1987)
- gemeentefinanciën (Gibson en Batley, 1992)
- het politiebestedel (Soeters et al., 1994)
- problemen van grote steden (Van der Cammen, 1988).

Vergelijkende bestuurskunde richt zich op vergelijking, *internationale bestuurskunde* houdt zich bezig met de organisatie, inrichting en het functioneren van organisaties die door soevereine staten, als instrument voor samenwerking, in het leven zijn geroepen (Heady, 1989, p. 499- 500). Zowel de vergelijkende als internationale bestuurskunde hebben bijzonder oog voor politieke, supranationale integratieprocessen. Een voorbeeld hiervan is de Europese Unie.

Bij integratiestudies staat doorgaans niet onderzoek land-voor-land centraal, maar gaat aandacht uit naar (integratie)theorieën over het federalisme, soevereiniteit, steun voor de integratie, de interactie tussen nationaal en internationaal niveau (lobby) en naar doorwerking van beleid op nationaal niveau in de vorm van beleidsimplementatie in diverse sectoren, de condities voor een Europese verzorgingsstaat, en de economische ontwikkeling (zie onder andere Wallace, Wallace en Webb, 1977; Lodge, 1989; Van den Bosch, 1991; Roest et al., 1991; Wolters en Coffey, 1990; Camphuis en Wildeboer Schut, 1991; Wolters, 1992; Gosses et al., 1992; Bekkers et al., 1993; Tromm, 1993; Corbey, 1993; Van Schendelen, 1993a en b).

Toch zijn er ook wel vergelijkende studies. Een voorbeeld van een vergelijkende integratiestudie is het onderzoek waarin onderzoekers 1176 paren van betrekkingen tussen 49 staten op mondiaal niveau bekijken. Als indicatoren voor integratie gelden onder meer handel, post- en telefoonverkeer tussen staten. Op grond van contacten worden uitspraken gedaan over de integratiemogelijkheid. Geografische nabijheid blijkt van belang (Cobb en Elder, 1970).

Type b: vergelijkende studies van beleid

Hier zijn allerlei onderzoekers actief (zie King, 1973; Peters et al., 1973; Aquina, 1976; Heidenheimer et al., 1983; Bressers en O'Toole, 1992). Een traditionele vraagstelling is in dit kader of overheidsbeleid varieert naar gelang verschillen in het politiek-democratisch systeem. En: waarom nemen verschillende overheden verschillende beslissingen en houden ze vast aan onderscheiden beleid?

Een goed voorbeeld van een vergelijkende studie is die van Vogel (1986). Vogel ging de kenmerken na van het functioneren van Britse en Amerikaanse overheidsorganisaties bij de uitvoering van milieubeleid, en betrok daarbij de betrekkingen met de doelgroepen van beleid. Welke stijl hanteerden de beleidsvoerders? Engelse gezagsdragers bleken tamelijk weinig boodschap te hebben aan formele, hiërarchische relaties. Ze gingen flexibel om met regels. Ze prefereerden informele procedures en hielden rekening met haalbaarheid aan de kant van 'de klanten' van het beleid. De instelling was coöperatief. Er bestond oog voor de noodzaak van overleg en overtuigen. Voor dwang, scherpe controle op de naleving van milieuregels en dreiging met sancties was minder plaats. De stijl van de autoriteiten is te

typeren als een consensuele. Die stijl maakt ook uit voor wat als een relevant beleidsnetwerk beschouwd kan worden. Voor belangenorganisaties is in deze stijl zeker plaats. In de betrekkingen met deze organisaties streeft de overheid na om ze te overtuigen van de redelijkheid van overheidsbeleid. Als het mogelijk is, laat men de beleidsimplementatie over aan het particulier initiatief.

Amerikaanse overheidsorganisaties functioneren anders volgens de analyse van Vogel. Autoriteiten zijn meer regelgeoriënteerd en daarom formeel. Flexibiliteit ligt bij deze beleidsvoerders minder voor op de tong. Overleg heeft bij hen een minder belangrijke plaats, en dus spelen bijzondere omstandigheden bij ondernemingen niet direct een rol bij de overweging of milieuregels volledig nageleefd kunnen worden. Als regels hoog staan genoteerd, wordt dus ook aandacht besteed aan naleving en de toepassing van sancties bij overtreding. Kortom, deze stijl van beleidsimplementatie is een andere dan die welke voor Groot - Brittannië werd geconstateerd. In de Verenigde Staten bestaat, in overeenstemming met het gestelde, minder behoefte om het beleid te legitimeren bij belangenorganisaties.

Dergelijke verschillen in stijl tussen beide naties zijn ook geconstateerd voor veiligheid op het werk (Wilson, 1985). Amerikaanse overheidsorganisaties blijken vrij dicht bij het Duitse 'model' te staan. Ook in Duitsland is het optreden van overheidsorganisaties over het algemeen formeler en minder consensueel, dan dat in Groot - Brittannië. Opvallend is dat deze uitkomsten zekere overeenkomst hebben met de resultaten van Hofstede (1991; zie ook Van Waarden, 1993: 157).

Markus Haverland deed onderzoek naar verpakkingsafvalregimes in Duitsland, Nederland en Engeland. De nationale reguleringsstijlen komen daarin nagenoeg ideaaltypisch naar voren (Haverland, 1998;1999: 282)

Beleidsstudies met een internationaal - vergelijkend karakter waren tot het midden van de jaren zeventig tamelijk schaars, constateert Heady in *Public Administration. A comparative perspective* (1984, p. 38). Daarna trad echter een enorme groei op. We onderscheiden de volgende typen studies.

- van onderdelen van de beleidscyclus, zoals van het ontwerpen van beleid, besluitvorming, implementatie (Downing en Hanf, 1983; Siemons, 1992) en evaluatie (Rist, 1990; Mayne, Bemelmans et al., 1992; Gray et al., 1993; Leeuw et al. , 1994);
- van specifieke beleidsinstrumenten (Needham, 1982);
- en van vergelijkingen tussen landen van beleidssectoren, zoals etnische minderheden (Entzinger, 1985), sociaal beleid (Van Snippenburg, 1986; Wilensky, 1987), arbeidsomstandighedenbeleid (Siemons, 1992), ruimtelijke ordening (Tegelaar, 1993), beleid gericht op bestrijding van luchtverontreiniging (bijvoorbeeld Downing en Hanf, 1983), milieubeleid in het algemeen (Vogel, 1987), volkshuisvesting (Rietman, 1993; Rietman en Derksen, 1993), bestrijding van jeugdwerkloosheid (Jann, 1983), bevordering van de studiekeuze van meisjes voor techniek (Scholtens, 1994), onderwijsbeleid (Hüfner et al., 1987);

- de gewenste richting van nationaal beleid in een bepaalde sector onder invloed van de EG en de grenzen van nationale beleidsvorming (bijvoorbeeld Wolters en Coffey, 1990; Kremers, 1993; Tömmel, 1992; Andersen en Eliassen, 1993);
- implementatie van EG-beleid in landen (Bekkers et al., 1993).

Uiteraard is ook bij vergelijkende studies naar beleid evenals onder a gebeurde een onderscheid aan te brengen in meer juridische, politicologische, economische en bestuurskundige studies. We werken dat hier niet uit.

Bertrand en Denters (1993) maken een onderscheid tussen nationaal - vergelijkende beleidsstudies en subnationaal- vergelijkende, en tussen kwantitatief - vergelijkende studies en kwalitatieve (gevals-) studies.

Literatuur over vergelijking van beleid bij afvalverpakkingen

- Haverland, M., Regulation and markets, Thesis, Amsterdam, 1998 (diss. Utrecht).
- Haverland, M., Verpakkingsregimes in Duitsland, Nederland en Engeland, in: Bakker, W. en F. van Waarden (red.), Ruimte rond regels – Stijlen van regulering en beleidsuitvoering vergeleken, Boom, Meppel, 1999, pp. 261-284.

Type c: internationaal - vergelijkende studies naar organisatie en management of onderdelen of aspecten daarvan.

Een studie naar de differentiatie naar land in de taakverdeling tussen politici en ambtenaren past binnen deze categorie onderzoek. Dit onderwerp is belicht in een beroemde studie van Aberbach, Putnam en Rockman (1981) getiteld *Politicians & bureaucrats in western democracies*.

Voorbeeld: De beroemde studie van Aberbach c.s.

Aberbach c.s. stelden een typologie op over de taakverdeling tussen politici en topambtenaren. Deze taakverdeling is gegoten in de vorm van 'beelden'.

Beeld 1: policy/ administration

Het eerste beeld sluit aan op het traditionele onderscheid tussen politiek en bestuur. De taakverdeling is strikt. Politici bepalen het beleid en beslissen dus, ambtenaren voeren het beleid uit. Het primaat berust bij de politiek, en de ambtenaren zijn ondergeschikt aan de politici. Dit komt tot uiting in een Weberiaans bureaucratiemodel: de ambtenaren zijn neutraal; regels in het apparaat zorgen ervoor dat de uitvoering niet persoonsgebonden is; enzovoort.

Beeld 2: facts/ interests

Beeld 1: ambtenaren doen meer dan beleid uitvoeren. Ambtenaren en politici nemen deel aan de beleidsvorming, maar hun inbreng is verschillend. Ambtenaren dragen kennis aan (facts) en politici gaan over waarden en belangen (interests). Politici bemiddelen tussen belangen en waarden. Ambtenaren zijn in dit beeld neutraal.

Beeld 3: energy/ equilibrium

In beeld 3 is deskundigheid niet het monopolie van ambtenaren. Dat komt door de professionalisering van 'de politiek'. Ook bij politici is kennisvoorraad aanwezig. Daar komt bij dat de bureaucratie zich niet verre houdt van waarden en belangen. Ook de bureaucratie komt op voor belangen en bemiddelt tussen belangengroepen.

Het onderscheid tussen politici en ambtenaren ligt niet simpel in de sfeer van beslissen versus uitvoeren (beeld 1) of bemiddelen versus kennis aandragen (beeld 2) maar zit ook in de instelling. Politici zijn ideologisch ingesteld. Ambtenaren zijn voorzichtig en pragmatisch. Bij tijd en wijle pleiten ze voor behoud van de status qua en gaat bij hen consensus boven conflict.

Beeld 4: hybride

In beeld 4 is het onderscheid tussen politici en ambtenaren vrijwel verdwenen. Er is sprake van veel gezamenlijke verantwoordelijkheid. Kruisbestuiving is het sleutelwoord. Politici worden erkend als deskundig en ambtenaren zijn in zekere zin politici doordat zij niet om waarden en belangen heen kunnen.

Schema 1: Taakverdeling politici- ambtenaren volgens Aberbach, Putnam en Rockman (1981)

	Beeld 1	Beeld 2	Beeld 3	Beeld 4
Beleids-uitvoering	B	B	B	B
Beleids-formulering	P	G	G	G
Belangen bemiddeling	P	P	G	G
Vertolken van idealen	P	P	P	G

B= bureaucraten P= politici G= gezamenlijke verantwoordelijkheid

Volgens de auteurs is deze typologie historisch te herkennen. Tot de tweede helft van de negentiende eeuw was beeld 1 dominant. In het begin van de twintigste eeuw wordt de rol van ambtenaren in de beleidsvorming geleidelijk erkend. Vanaf de jaren zestig en zeventig marcheert beeld 3 op: ambtenaren krijgen een steeds grotere rol (planning). De auteurs voorspellen dat dat tegen het einde van de twintigste eeuw het onderscheid tussen (top)ambtenaren en politici meer en meer verdwijnt. De rollen gaan overlappen. Het belang van beeld 4 neemt dus toe.

Deze typologie kan men ook gebruiken om de centrale overheid in verschillende landen tegen het einde van de jaren tachtig en het begin van de jaren negentig te typeren. De Belgische ambtenaren 'voelen zich het best thuis in beeld twee' (Hondegheem, 1990; 1994: 8). De traditionele opvatting over de rol van de ambtenaren valt te verklaren uit het feit dat ministeriële kabinetten in België een sterke rol hebben bij de beleidsvoorbereiding en belangenbemiddeling. Ambtenaren zitten in een enigszins gedepriveerde positie. De Britse ambtenarij beantwoordt het best aan beeld 3 (Hondegheem, 1994: 14). Zo zouden ook andere naties te plaatsen zijn. We verwijzen daarvoor naar de literatuur (Hondegheem, 1994).

Niet alleen de taakverdeling tussen politici en ambtenaren maar ook organisatieverschijnselen kunnen 'natiegebonden' zijn. Dergelijke studies zijn nogal eens verricht vanuit organisatiesociologisch of -kundig perspectief (Lammers en Hickson, 1979; Lammers, 1983: 211- 252). In zekere zin zijn Presthus (1959), met een artikel *Behavior and bureaucracy in many cultures* en Crozier (1963), met een studie over bureaucratie in Frankrijk, voorlopers in deze traditie.

Crozier over de girodienst

Michel Crozier komt voor in 'Bestuurskunde: hoofdfiguren en kernthema's' (Korsten en Toonen, 1988). Hij wordt gerekend tot de klassieke hoofdfiguren die het openbaar bestuur iets te vertellen hebben.

Een studie van de Fransman Crozier is in dit verband vermeldenswaard. Crozier deed een onderzoek in de Franse girodienst en enkele fabrieken die behoren tot het staatsmonopolie voor tabak en komt op grond daarvan tot een algemene theorie, waarin ruim plaats is voor macht. Hij onderscheidt op basis van het begrip onzekerheid deskundigheidsmacht en hiërarchische macht. Het hanteren van bronnen van onzekerheid geeft experts zekere macht. Hij constateert vervolgens dat personen in bepaalde posities veel meer macht hebben dan op grond van de formele posities. Zijn theorie gaat echter niet uitsluitend over macht maar over de vicieuze cirkel van bureaucrativering en de gevolgen, zoals centralisering en stratificering. Centralisering is niet uitsluitend gevolg maar ook oorzaak van bureaucrativering. Crozier komt uiteindelijk bij een 'Franse' typering van bureaucratie, die hij vergelijkt met het Sovjet-Russische en Amerikaanse model. Daarmee komt hij uit bij het fenomeen van de cultuurgebonden organisatietypen, waarmee hij een voorloper is van een trend. Echt vergelijkend is de studie van Crozier nog niet omdat Crozier de bevindingen over bureaucratie in een land slechts interpreteert door een vergelijking bij wijze van contrastwerking. De vergelijking is nog niet systematisch.

De cultuurvrije these

Anderen zijn wel systematisch te werk gegaan. In dit verband is de zgn. cultuurvrije these getoetst. Het blijkt dat de stelling wel en niet opgaat. Tot op zekere hoogte blijkt sprake van een supranationale organisatietheorie, een set van cultuurvrije verbanden tussen organisatie - kenmerken (Lammers, 1983: 217).

Bonazzi over zwarte schapen in Frankrijk en Italië

Vergelijkende studies zijn tot 1970 schaars, maar dat veranderde daarna enigszins. Allerlei kleinere en grotere themata zijn belicht. Curieus is een kleine studie als die van Bonazzi (1983) naar de kritisering van leidinggevende functionarissen in het openbaar bestuur van Frankrijk en Italië onder het label 'zwarte schapen' ('scape goating').

Voor de 'grotere' themata valt te wijzen op de volgende onderwerpen en studies:

- kenmerken van bureaucratie (Page, 1987)
- processen van bureaucrativering in historisch perspectief (Torstendahl, 1991)
- departementen in vergelijkend perspectief (Raadschelders, 1989)
- kerndepartementen en verzelfstandiging (Van Twist en In 't Veld, 1993);
- reorganisaties (Leemans, 1976)
- 'civil service' systemen (Bekke, Perry en Toonen, 1993)
- aanstelling van ambtenaren, de politisering daarvan, en mobiliteit van ambtenaren;
- opvattingen van ambtenaren over politiek, bestuur en beleid (Eldersveld et al., 1980; Putnam, et al., 1981)
- relatie tussen overheidsorganisaties en belangengroepen (Berger, 1981; Van Waarden, 1993)
- ethiek, in casu corruptie van ambtenaren (Hoetjes, 1977; Rohr, 1991).

Ook bij vergelijkende studies naar organisatie en management is een onderscheid aan te brengen in meer juridische, politicologische, economische en bestuurskundige studies. We gaan daar hier niet nader op in.

Type d: internationaal - vergelijkende studies naar de bestuurlijke omgeving en de relatie bestuur - omgeving

Deze studies zijn nogal eens vergelijkend van aard geweest. Ze zijn niet alleen verricht door sociologen, zoals naar individualisering (bijvoorbeeld Ester et al.), maar ook door politicologen, zoals naar politieke waarden en politieke participatie (Inglehart), en door organisatiekundigen, die zich richten op de dominante maatschappelijke en organisatiecultuur in bepaalde landen (Hofstede).

Studies naar waarden vormden vanaf het eind van de jaren zeventig een belangrijk gebied van studie dat vooral gestimuleerd is door de theorie van Inglehart over post - materialisme (1977). Dit terrein is ook in Nederland 'ontwikkeld' (zie Thomassen et al., 1983; Felling et al., 1983; Van Deth, 1983, 1984, 1989; Harding et al., 1986; Halman et al., 1987; De Graaf, 1988; De Graaf en De Graaf, 1988; Inglehart, 1990; Halman, 1991; Ashford en Timms, 1992; Ester et al., 1993).

Hoewel het opleidingsniveau in sterke mate de door burgers aangehangen waarden voorspelt, wil dat niet zeggen dat waardenoriëntaties niet landen - specifiek zijn. Dat zijn ze wel, ook al is het niet de eerste interesse van Inglehart.

Ronald Inglehart over waarden

Wat deed Inglehart? Inglehart (1977, 1990) heeft zich in zijn studies vooral gericht op materialisme en post - materialisme als waarden, die burgers 'aanhangen'. We clusteren de resultaten rond enkele thema's.

• Inglehart 1

Post - materialisme is de mate waarin iemand meer nadruk legt op individuele vrijheid en zelfontplooiing en dus minder op traditie, materiële en fysieke zekerheid. Materialisten benadrukken economische zekerheid, orde en gezag. Door middel van interviews is nagegaan hoe burgers in verschillende landen op (post-) materialisme - schalen scoren.

Uit vergelijkingen tussen verschillende landen blijkt dat

Nederland jarenlang het hoogste percentage post - materialisten ter wereld kende.

Ook West- Duitsland kende veel post - materialisten, maar daarentegen België veel minder. Nederland en België blijken zich in de jaren zeventig en tachtig volkomen verschillend ontwikkeld te hebben. In een onderzoek in tien Europese landen komen Halman, Heunks, De Moor en Zanders (1987: 71, 163) tot de conclusie dat Nederlanders meer accent leggen op het individu dan op orde en gezag, en op diverse gebieden als huwelijk, gezin en godsdienst weinig belang toekennen aan traditionele waarden.

In een recente studie is die individualisering voor verschillende domeinen nader in kaart gebracht (Ester et al., 1993). Nederland blijkt verreweg het meest permissieve land onder de West - Europese en Noord - Amerikaanse landen. Daarna komen de Duitsers, Fransen en Belgen. We waren reeds het meest permissieve volk in 1981 en sindsdien is deze permissiviteit vooral bij ons nog sterk toegenomen. Veel Nederlanders blijken zich daarvan ook bewust. De veelgehoorde uitspraak 'moet kunnen' geeft dat aan.

- Inglehart 2

Het onderzoek laat overigens een tweede belangrijk resultaat zien, de bevestiging namelijk van de eerdere constatering

dat het niveau van post - materialisme in de loop der jaren in Nederland is gestegen.

Dat blijkt ook in diverse andere landen het geval, met name daar waar dat niveau in het begin van de jaren tachtig nog laag was, zoals in Italië.

Inglehart voorspelde in 1977 al dat het post- materialisme zal doorzetten doordat de oudere materialistische generatie geleidelijk uitsterft. Hij kreeg, zoals we zagen, gelijk (Inglehart, 1990). Volgens Castenmiller (1988: 70) en Van Deth (1989: 47) bij ons slechts voor een stuk gelijk omdat in Nederland vanaf 1982 de trend richting post - materialisme weliswaar zichtbaar is, maar niet erg sterk is. Intussen is, op basis van de recente analyse van Ester et al. (1993) die als meetmomenten 1981 en 1990 kozen, toch wel een duidelijke trend richting post - materialisme aanwezig. Of die blijft voortduren is een punt van onderzoek.

- Inglehart 3

Een derde resultaat is

dat een toenemend individualisme gepaard gaat met een afnemend vertrouwen in democratische instituties.

In 1990 had in de meeste landen zowel de volksvertegenwoordiging als het overheidsapparaat nog maar het vertrouwen van minder dan de helft van de bevolking. De politieke belangstelling blijkt juist toegenomen maar dat betekent niet een grotere binding aan politieke partijen. De participatie - cultuur blijkt sinds de jaren zestig sterk ontwikkeld te zijn en die bestaat nog steeds. De burgers ontwikkelen een kritische houding ten aanzien van het politie - bestuurlijk systeem en zijn vooral geïnteresseerd in de opbrengst van het systeem. Het beslissingsproces komt daarmee in het centrum van de belangstelling. Dat het vertrouwen in het systeem is afgenomen spooft met het resultaat dat groepen, blijkens het onderzoek, steeds meer bereid zijn met onconventionele middelen in te werken op beslissingen.

De culturele ommezwaai naar het post- materialisme heeft gevolgen voor de rol van politieke partijen en de samenstelling van de achterban. Post- materialisten, met een hang naar individuele ontplooiing, hebben geen grote behoefte aan groepsbanden; die worden al snel als knellend ervaren. Van de andere kant zijn post - materialisten sterk geïnteresseerd in politiek, wat zich onder meer uit in een sterke vertegenwoordiging in nieuwere sociale bewegingen (Van Deth, 1989: 52).

Verschillen tussen landen zijn er niet alleen in genoemde opzichten maar ook in andere opzichten, zoals qua politieke betrokkenheid en interesse (zie Halman, 1991). De politieke belangstelling van burgers is sinds 1950 in westerse democratieën duidelijk toegenomen, maar in andere landen afgenomen. Landenspecifieke gegevens maken duidelijk dat er verschil is in het niveau van belangstelling en de richting (toe- of afname) (Van Deth, 1994).

- Inglehart 4

Inglehart (1987) heeft zich ook bezig gehouden met de steun voor Europese integratie en verklaringen hiervoor, zoals verschil in waardenoriëntaties. Sef Janssen (1991, 1992) legt in een internationaal - vergelijkende studie eveneens een verbinding tussen post - materialistische en andere waarden en steun voor de EG. De steun blijkt te variëren met opleiding en leeftijd, maar amper met een politieke voorkeur in rechtse, linkse of andere richting. Post - materialisme blijkt samen te gaan met meer steun. Post - materialisten zoeken, volgens Inglehart, veel meer dan materialisten intellectuele uitdagingen, waardoor hun blikveld ruimer is, ook het politieke. Maar de steun voor de EG is onder materialisten overigens niet echt klein.

Tot zover deze korte beschouwing over waardenoriëntaties, die nog zou zijn aan te vullen met andere studies, zoals die van het Sociaal en Cultureel Planbureau.

Ander onderzoek

In deze categorie onderzoek plaatsen we in het algemeen studies als naar

- economische groei (Van Snippenburg, 1984)
- culturele opvattingen en houdingen (zie van Praag, 1991; Hofstede, 1992)
- vraagstukken als tolerantie en racisme (Bovenkerk, Miles en Verbunt, 1991)
- waardenoriëntaties van burgers en politieke participatie (Barnes en Kaase, 1979; De Moor, 1983; Halman, 1991; Ester, Halman en De Moor, 1993)
- politieke belangstelling (Van Deth, 1994)
- kenmerken van sociale bewegingen (Den Boon, 1985; Van der Heijden et al. 1992; Dalton en Kuechler, 1990)
- positie en rol van werknemers- en werkgeversorganisaties (Van Waarden, 1992)
- de benutting van vormen van politieke participatie, zoals het lidmaatschap van actiegroepen (Verba, Nie en Kim, 1978).

Het voorgaande overzicht ging niet nadrukkelijk over ontwikkelingslanden in Europa, Afrika en Azië. Vergelijkende studies gericht op de inrichting van het bestuursstelsel in ontwikkelingslanden en op andere vraagstukken hebben in West- Europa lang vooral aandacht gehad van antropologen, niet-westerse sociologen en politicologen. Maar geleidelijk tonen bestuurskundigen meer interesse (zie Riggs, 1964; Oberndörfer, 1982; Kars - Marshall, 1983; Asmeron, Hoppe en Jain, 1992 en Asmeron en Jain, 1993; Van Dijk en Schulte Nordholt, 1994)).

Echte vergelijkingen?

De conclusie van dit korte overzicht is dat internationaal-vergelijkend onderzoek gericht op westerse democratieën geen eenheidsworst is. Er is sprake van zeer uiteenlopende thematieken in onderzoek, van tradities en van ontwikkeling.

Derlien (1992) deed onderzoek naar waar accenten lagen. In de jaren tachtig en negentig is er vooral internationaal - vergelijkend onderzoek op basis van een onderzoeksregiem gedaan op het vlak van 'meta'-beleid en een onderdeel van organisatie- en managementstudies, namelijk het blok studies naar personeel in de publieke sector. Vergelijkend onderzoek in meerdere landen naar wijzigingen in bestuursstelsels, en naar organisatieverandering in individuele organisaties was schaarser. Studies naar de macro-structuur van administratieve systemen waren in opmars (Derlien, 1992: 297, 300). Voor wie naar een vollediger overzicht streeft en witte vlekken op onderdelen wil opsporen, moet de literatuur tot zich nemen, waarnaar verwezen is en andere literatuur bestuderen (zie bijvoorbeeld *Handbook of comparative and development public administration* onder redactie van Farazmand, 1991).

Veel literatuur waarnaar we verwezen gaat wel over vergelijking, maar is geen internationaal- vergelijkend onderzoek als we onze werkdefinitie volgen. Zo ordenen allerlei artikelen en boeken het vergelijkend onderzoek en schetsen ze lacunes ('state of the art').

Andere literatuur vat resultaten samen en interpreteert.

Met andere woorden:

het aantal *echte* internationaal-vergelijkende studies is op jaarbasis zowel internationaal als nationaal veel *beprekter* dan literatuurlijsten en de verwijzingen kunnen suggereren.

Zo wordt ook begrijpelijk dat Jürgen Feick althans in 1987 voor West-Duitsland stelt

'Die vergleichende Staats- und Verwaltungsforschung im engeren Sinn hat, gemessen an den Veröffentlichungen der letzten drei Jahre, ein relatives Schattendasein geführt' (1987: 473).

Derlien (1992) laat zich in een overzichtsartikel over vergelijkende bestuurskunde vijf jaar later in dezelfde zin uit maar zegt er bij dat het ook vrijwel onmogelijk is om heel veel studies volgens één regiem te verwachten gezien de vereiste onderzoeksbudgetten. Moeten we onderzoek op grond van één regiem ook altijd willen? Wij stemmen in met Rosenthal (1982: 14; ook Bertrand en Denters, 1993: 145) die stelt dat studies waarin veel landen zijn opgenomen en waarneming en/ of analyse op basis van een regiem plaatsvindt het risico lopen betrekkelijk inhoudsloos te worden door hoge abstractie van concepten of gebrekkige operationalisatie of andere oorzaken. Denk ook aan uitspraken als: welvarende landen kennen gemiddeld meer uitgaven voor sociale zekerheid dan minder welvarende landen. Zo'n uitspraak voegt weinig of niets toe aan 'common sense'.

Problemen bij internationale vergelijkingen: vrijmoedige aanduiding

Commentatoren van vergelijkende studies zijn niet altijd kritisch en soms ook nogal eens onder de indruk van de vergelijking. De beschrijving van overeenkomsten en verschillen tussen landen springt er positief uit. Dat geldt in elk geval voor een vergelijking van het budgetrecht van parlementen (Van den Ende, 1994), een studie naar de centralisatie en decentralisatie in eenheidsstaten (Derksen, 1987) en een studie naar verzuiling (Zwaan, 1987).

Niet alle kanten van internationaal - vergelijkend onderzoek worden door iedereen gewaardeerd. Er is uiteraard ook wel kritiek. Vier andere kanttekeningen dan de genoemde worden in Nederland nogal eens gemaakt.

- Dat Nederland jammer genoeg niet in een vergelijking betrokken is.
- Hoe verschillen tussen landen moeten worden verklaard, is niet altijd duidelijk (Derksen, 1987: over een studie naar centralisatie in West - Europese staten).
- De 'aanbevelingen' vormen niet het sterkste onderdeel, zegt Van den Ende (1994) over een studie naar het budgetrecht van parlementen. Dat is wel begrijpelijk want veel studies zijn primair beschrijvend.
- In onderzoek waarin gegevens uit veel landen worden verwerkt is soms sprake van werkelijkheidsvreemd reductionisme (Van Waarden, 1993). Kan men bijvoorbeeld de partij van Britse liberalen, de VVD uit Nederland en de FPÖ- liberalen uit Oostenrijk als vergelijkbare partijen beschouwen? In feite is sprake van een verschillende oorsprong van deze partijen, een onderscheiden plek in het nationale spectrum van partijen en een lokatie in verschillende nationale tradities. Een deel van die problemen zou zijn te verminderen als over disciplinaire grenzen heen gekeken wordt. De vergelijkende politicoloog zou kunnen leren van de historicus, enzovoort.

Deze lijst met problemen zou makkelijk zijn uit te breiden.

Meer in het algemeen zijn als problemen in internationaal - vergelijkend onderzoek te signaleren:

- onduidelijkheid over te vergelijken eenheden;
- ethnocentrisme;
- de beschikbaarheid van gegevens (zie Hoetjes, 1990; Daalder, 1993); en
- de voor- en nadelen van onderzoek naar gelijke gevallen.

Hierop wordt nader ingegaan.

1 Over *de afbakening van te vergelijken eenheden* moet niet te licht gedacht worden. In verschillende landen kan bijvoorbeeld stadsvernieuwing of corruptie of wat onder een 'ambtenaar' verstaan wordt, een verschillende betekenis hebben. Dit maakt vergelijking natuurlijk moeilijk. Men zou zelfs kunnen spreken van 'vergelijking in een onvergelijkbare wereld'. Dit probleem kan worden opgelost door een onderwerp weer in een ruimere context te plaatsen en het onderzoek dus te verbreden. Naarmate de context echter breder wordt, kan ook het onderzoek complexer worden en de uniekheid van een verschijnsel nog evidenter.

2 Een ander bekend probleem wordt aangeduid als *de ethnocentrische vertekening*.

Ethnocentrisme is het ondoordacht toepassen van normen die voor de eigen natie gelden op een andere natie. Dat ontstaat makkelijk als een onderzoek dat is uitgevoerd in een land in een ander land herhaald wordt. Want aanduidingen van verschijnselen in een bepaald land gelden niet altijd in een ander, of niet in die mate, of zijn zelfs niet van belang of taboe. Ethnocentrisme kan zo binnensluipen in vragenlijsten.

Het is ook mogelijk dat een onderzoeker ethnocentrisch is bij het doen van aanbevelingen. De accentuering van grote landen bij de selectie van te bestuderen bestuurlijke systemen kan resulteren in een belerende toon tegenover kleinere landen in de rapportage (zie Rosenthal, 1982: 13). Een ander voorbeeld van ethnocentrisme in dit opzicht is het zonder meer van toepassing verklaren van kenmerken van politieke democratie uit westerse naties op ontwikkelingslanden. Daarom wordt ethnocentrische vertekening ook wel omschreven als ideologische vooringenomenheid.

3 Een derde vraagstuk is dat van *de beschikbaarheid van data*. Gegevens over politiek en bestuur, bijvoorbeeld over politieke besluitvorming, zijn ondanks openheid in veel westerse landen moeilijk te verkrijgen want er is sprake van informele processen en onuitgesproken zaken. Denk aan lobbyprocessen (Hoetjes, 1990; Van Schendelen, 1993a en b). Als data wel verkregen kunnen worden, doen zich nieuwe problemen voor, zoals bijvoorbeeld de definitie van een term en daarop gebaseerde statistieken.

4 Een bijzonder, vierde punt is: of men vooral gevallen, bijvoorbeeld landen, moet vergelijken die veel van elkaar weg hebben of niet. We wezen daar al op. Met andere woorden: moet men de '*most similar systems design*' (MSSD) volgen? Sommigen zijn voorstander van beperking tot zoveel mogelijk gelijke eenheden: *de gebiedsbenadering*. Een voordeel hiervan moet zijn dat verschillen tussen landen 'uitgeschakeld' of gereduceerd worden tot de te bestuderen verschijnselen. Maar zijn verschillen tussen landen dan ook echt irrelevant? De vergelijking van het niveau en de verdeling van een verschijnsel tussen landen, en het ontdekken van patronen van een verschijnsel in verschillende landen, sluiten elkaar niet uit (zie Van Deth, 1994). Resultaten van vergelijkend onderzoek illustreren dit. Ze maken duidelijk dat er duidelijke verschillen zijn tussen landen en versterken, zo men wil herbevestigen daarmee de zinvolheid van internationaal - vergelijkend onderzoek. We geven enkele voorbeelden.

Voorbeelden van internationaal-vergelijkend onderzoek m.b.t. openbaar bestuur

Het protestpotentieel van burgers verschilt sterk tussen landen. De spreiding is groter tussen dan binnen landen (Kaase en Neidhardt, 1990). Meer in het algemeen zijn de verschillen in bereidheid om over te gaan tot uiteenlopende vormen van politieke participatie en daadwerkelijke participatie tussen landen die verenigd zijn in de EG (thans Europese Unie) groot (Kaase, 1989: 60-61; 1992: 82; Van Deth, 1994: 3). Die verschillen bestaan ook als toch een gemeenschappelijk patroon in participatie per land is vastgesteld. Zo participeren vrouwen veelal minder dan mannen. Minder vrouwen dan mannen lopen mee bij protestacties, delen pamfletten uit of schrijven 'ingezonden brieven'. In sommige landen is het participatieniveau van vrouwen echter veel lager dan in andere landen, waar het niveau van participatie gemiddeld hoger is maar de participatie door vrouwen toch ook lager ligt dan dat van mannen.

Iets dergelijks zien we ook bij de kenmerken van 'groene partijen'. Hoewel sprake is van allerlei overeenkomsten in kenmerken van deze partijen tussen landen is ook sprake van verschil (Dalton en Kuechler, 1990).

De conclusie hiervan is dat politiek nog steeds nationale politiek is. Wie verschijnselen van politiek en bestuur wil begrijpen komt er niet omheen om verschillen tussen landen als factor mee te nemen. Dat geldt evenzeer voor verschijnselen in het domein van de relatie bestuur en omgeving, beleid, en organisatie en management (zie ook Van Deth, 1994).

Daarmee is een viertal algemene problemen genoemd. Op enige andere vraagstukken, met name in individuele onderzoeken gaan we verderop nader in.

Uitdagingen voor internationaal - vergelijkend onderzoek

Problemen bij onderzoek zijn een uitdaging. Meer in het algemeen zijn ook enige inhoudelijke uitdagingen voor internationaal - vergelijkende onderzoek te noemen:

- de Europese integratie;
- de val van de Berlijnse Muur en bestuurlijke veranderingen in Oost-Europa;
- nationalisme en etnische conflicten.

Deze worden in de literatuur erkend als uitdaging (Siedentopf, 1992; Daalder, 1993).

• Eerste uitdaging

Integratieprocessen op Europees niveau leiden tot meer taken en bevoegdheden voor de Europese Unie. Daardoor kalft de soevereiniteit van individuele staten af. Hoe lang kan men dan nog afzonderlijke staten als eenheid van analyse blijven beschouwen, zo vraagt Daalder (1993) zich af?

Staten verliezen niet alleen beslissingsmacht 'naar boven' maar ook 'naar beneden' omdat lokale besturen door decentralisatie van de centrale overheid meer taken en bevoegdheden krijgen en ook de Europese Unie regels met directe doorwerking uitvaardigt.

Men kan echter ook stellen dat er een meer positieve beschouwing tegenover te stellen is.

Enkele argumenten voor meer impulsen voor vergelijkend onderzoek zijn:

- tegenover een tendens naar meer integratie kan ook een tegenbeweging op gang komen; wat zijn de gevolgen indien een groep staten uit de Europese Unie treedt?;
- het overwegen van harmonisatie van beleid op Europees niveau wordt vaak vooraf gegaan door vergelijking van beleid;
- is er eenmaal in Brussel tot Europees beleid besloten dan is de vraag wat de inhoud precies is en wat de gevolgen zijn;
- Europees beleid leidt tot de vraag welke invloeden daarop vanuit landen inwerken en de vraag of en waar het beleid waarom wel of niet, of te traag, of beperkt geïmplementeerd wordt;
- de Europese Unie richt regionaal beleid op grensoverschrijdende regio's, over nationale grenzen heen; deze regio's verschillen; wat zijn die verschillen blijkens een vergelijkende studies en wijzigen die verschillen onder invloed van infrastructurele en andere impulsen?

Integratiestreven en soevereiniteitsverlies hoeven dus per saldo geen rem op internationaal - vergelijkende studies te zijn (zie ook Van Deth, 1994).

• Tweede uitdaging

Een tweede uitdaging komt voort uit de val van de communistische regimes in Oost-Europa, waardoor het ijzeren gordijn is opgehaald en communicatie tussen wetenschappers uit Oost en West ook eenvoudiger is geworden. Oost-Europeanen zien de westerse democratie als lonkend perspectief, terwijl West-Europeanen met interesse kunnen kijken naar de transformatie in bestuurlijk en ander opzicht. De landenkeuze bij internationaal-vergelijkend onderzoek kan mede hierdoor enigszins veranderen. Bij een beleidsgerichte, internationale studie naar nationaal beleid betreffend bijvoorbeeld de bestrijding van luchtverontreiniging, kan de keuze van oostblok - landen nuttig zijn. Geheel leeg is deze tafel van onderzoek overigens niet. Zo is wel studie gemaakt van arbeidsverhoudingen in Oost- Europa (zie Van Hoof en Van Ruysseveldt, 1992),

- *Derde uitdaging*

Deze twee onderwerpen brengen ons bij een derde uitdaging: de problematiek van nationalisme en etnische conflicten. Zowel in West - Europa als in andere delen van de wereld doen zich afscheidingstendenzen voor, bewegingen gericht op autonomie van landsdelen respectievelijk voor bepaalde etnische en/ of religieuze groepen. Hier ligt een terrein voor verdere vergelijkende studie, onder meer naar conflictbeheersing. Nieuw is deze thematiek overigens niet want deze is deels bekend onder het label natievorming (zie Rokkan, 1969; Tilly, 1975; Daalder, 1990; Zwaan et al., 1991; Wessels en Bosch, 1992; Bosch en Wessels, 1992; Koch, 1993).

Deze uitdagingen betreffen vooral het deelgebied van bestuur en bestuursstelsels. Ze zijn natuurlijk aan te vullen en uit te werken voor andere deelgebieden.

Evenementen

Vanuit het perspectief van de studie van organisatie en management wordt wel gepleit voor de studie van evenementen in organisaties en andere processen. De huidige studie van organisaties, met name tot uiting komend in de contingentietheorie, zou veel teveel oog hebben voor statica, dus voor variabelen en niet voor processen. Een comparatieve dynamica is daarentegen wenselijk, betoogt Pennings (1993). Wie kijkt naar processen in meerdere organisaties, zoals grote reorganisaties, krijgt oog voor eigen ontwikkelingen van organisaties en dat kan leiden tot inzicht in procescontingenties.

Die hartenkreet wijst op de noodzaak van andere themakeuze en probleemstellingen. Dat is echter niet genoeg. De organisatiesociologie zit in een zelfgekozen isolement door een te grote preoccupatie met kwantitatieve verwerking van al te simpel geoperationaliseerde variabelen en wat te weinig oog voor contextafhankelijkheid van organisaties (want bij voorbeeld functionerend binnen verschillende bestuurlijke systemen), aldus Van Waarden (1993). Hij acht het gewenst dat er verbanden gelegd worden 'met vergelijkende studies in naburige disciplines' (1993: 153). Hij pleit nadrukkelijk voor meer internationaal - vergelijkend onderzoek, omdat er 'een voortdurende wisselwerking is tussen organisaties en nationale instituties' en organisaties ook functioneren in een cultuur (Van Waarden, 1993: 154; Hofstede, 1991).

Uitdagingen voor de internationaal- vergelijkende studie van beleid zijn er ook te over (zie Dierkes et al., 1987; Bressers en O'Toole, 1992). Dat geldt evenzeer voor de studie van de relatie bestuur- omgeving. De studie naar veranderende waardeoriëntaties van burgers is bijvoorbeeld een studiegebied dat aandacht blijft houden.

Voor meer algemene beschouwingen over de toekomst van internationaal - vergelijkend onderzoek en andere uitdagingen verwijzen we naar de literatuur (Guess, 1989; Heady, 1989; Fried, 1990; Caiden en Caiden, 1990; Bressers en O'Toole, 1992, Keman, 1993; Lane en Ersson, 1994).

Functionaliteit van internationaal - vergelijkend onderzoek

Het internationaal - vergelijkend onderzoek vervult allerlei functies. Er kunnen allereerst theoretische ambities aan ten grondslag liggen. Een bekend voorbeeld van zo'n studie met theoretische pretenties is die van Wilensky (1975) naar de ontwikkeling van de verzorgingsstaat in westerse democratieën.

'A first central goal of comparative research is to develop concepts and generalisations at a level between what is true of all societies and what is true of one society at one point in time and space' (Antal, Dierkes en Weiler, 1987: 14).

Veel theoretisch internationaal - vergelijkend onderzoek is overigens niet gericht op gelijkvormigheden in ontwikkeling maar op het opsporen en verklaren van verschillen in ontwikkeling (zie Berting, 1985: 5).

Internationaal- vergelijkend onderzoek kan ook kennis opleveren over specifieke binnenlandse beleidsvraagstukken. Hoe gaan andere landen om met een vraagstuk dat ook in het eigen land aan de orde is? Welke alternatieve oplossingsrichtingen worden ingeslagen ten aanzien van een eenzelfde vraagstuk? 'Identifying the differences among various national approaches to a given policy problem can assist in the specification of the structural, institutional and cultural constraints of public policy. An awareness of alternatives challenges the political and cultural assumptions on which a nation's policies are based. It brings to light underlying, often unquestioned premises' (Antal et al., 1987: 15). Vergelijkend onderzoek is vaak ook nodig en nuttig als een vraagstuk in meerdere landen speelt en 'verbonden' is. Een vraagstuk in land x kan gevolgen hebben voor ij en z. Denk aan de kwaliteit van water in een rivier die door meerdere landen stroomt en het waterkwaliteitsbeleid van eerdere landen.

Ook kan ivo nuttig zijn voor beleidsfunctionarissen in nationale overheden. Aberbach en Rockman (1988: 437) houden ons voor:

'As the examples drawn from our own comparative study of bureaucrats and politicians in Western democracies demonstrate, the U.S. administrative system is best understood in a comparative context. The same is true for the other systems'.

Wie zijn land en zijn overheid wil begrijpen, moet het vergelijken met andere. Overheidsfunctionarissen zullen dit inzien en daarom ook als opdrachtgever van allerlei vergelijkend onderzoek willen fungeren. Denk aan een onderzoek naar uitgangspunten bij en

doelstellingen achter immigratiebeleid in meerdere landen om te zien of de regering nieuwe beleidsopties kan vinden (Entzinger, 1985). Of een opdracht voor een onderzoek naar de redenen waarom land x een achterstand heeft in de nationale implementatie van EG-regels in vergelijking met de landen a tot en met e, en wat daaraan te doen is (zie Bekkers et al., 1993). Of naar de handhaving van mensenrechten ten behoeve van buitenlands beleid.

Internationaal - vergelijkend onderzoek kan onthullend zijn en bijvoorbeeld een veel aangehangen visie ontkrachten. Denk eens aan de stelling dat de overheidssector van Nederland in vergelijking met die in omliggende landen veel groter is. Onderzoek naar de omvang van nationale publieke sectoren werkt hier verhelderend.

Een recente studie heeft in ieder geval geleid tot relativering van de populaire opvatting dat de publieke sector in Nederland relatief groot is en sterk groeit. Daarmee draagt het ook bij aan reflectie bij regering en parlement op de vraag of bezuinigingen vanuit het vergelijkend perspectief zinloos of zinvol zijn.

De OESO presenteerde de volgende gegevens.

Tabel 1: Aantal inwoners per ambtenaar, 1992

land	inwoners per ambtenaar
Zweden	5.1
Denemarken	5.6
Groot-Brittannië	10.2
Frankrijk	10.4
Verenigde Staten	12.7
België	12.7
Italië	14.9
Duitsland	17.5
Nederland	19.8
Japan	23.4
Griekenland	25.3
Bron: OESO, 1992	

In lijn met de OESO- gegevens concludeerden Van der Meer en Roborgh dat de toename van het overheidspersoneel tussen 1950 en 1988 in Zweden, de Verenigde Staten en West-Duitsland aanmerkelijk groter was dan in Nederland. 'De vaak in wetenschappelijke en maatschappelijke kringen geventileerde opvatting dat het overheidspersoneel in Nederland buitengewoon sterk zou zijn gegroeid, moet als onjuist van de hand worden gewezen', aldus Van der Meer en Roborgh (1993: 113). Scholten et al. stelden vast dat vergeleken met andere Europese landen Nederland een relatief kleine overheid en gepremieerde en gesubsidieerde (G&G-) sector heeft. Waar de OESO tot nu toe uitgaat van 'landseigen' definities van de sector overheid, hanteren Scholten et al. een 'gemeenschappelijke' (Nederlandse) definitie: 'welke omvang en structuur zou de publieke sector in een land hebben als de Nederlandse definitie van de publieke sector op de werkgelegenheidsstructuur van het betreffende land wordt toegepast?' (Scholten en Van Dongen, 1994: 588). Tabel 2 laat zien dat het gebruik van deze gemeenschappelijke definitie leidt tot een aanmerkelijke convergentie van de omvang

van de onderzochte nationale publieke sectoren. Veel van de verschillen tussen de landseigen gegevens over de omvang van de overheid blijken terug te voeren tot verschillen in registratiemethodiek en op het conto van verschil in de inhoud van het takenpakket te kunnen worden geschreven. Het wel of niet opnemen van overheidsbedrijven en activiteiten uit de G&G-sector in de overheidssector ' verklaart veel van de verschillen die op basis van landseigen definities van de overheid kunnen worden waargenomen' (Scholten, 1994, p. 10).

Tabel 2: Enige kengetallen van werkgelegenheid in de publieke sector in zes Europese staten, 1991, uitgedrukt als aandeel in de totale werkgelegenheid

	Ned.	België	Dld.	Den.	Zwe.	VK
overheid (lands eigen def.)	13,6	25,7	17,2	30,1	35,5	19,7
overheid (gem. def.)	13,6	18,5	13,3	17,6	11,6	12,7
G&G- sector	10,7	11,2	5,9	17,6	19,9	11,3
publieke sector	24,3	29,7	19,3	35,2	31,6	24,0
overheids bedrijven	1,8	2,3	3,3	3,9	10,4	3,7
publieke sector plus*	26,1	32,0	22,5	39,1	42,0	27,7
* De 'publieke sector plus' omvat alle werkgelegenheid welke is gerelateerd aan de overheid. Daarom zijn ook de werknemers van overheidsbedrijven opgenomen. (Bron: Scholten en Van Dongen, 1994: 588)						

Het internationaal - vergelijkende onderzoek naar de omvang van de publieke sector illustreert duidelijk een probleem dat telkens terugkeert bij alle internationaal - vergelijkend onderzoek: de vergelijkbaarheid van begrippen. De oplossing die Scholten et al. hebben gekozen - het opleggen van de Nederlandse definitie van de overheidssector aan de andere onderzochte landen - is weliswaar praktisch, maar bergt het gevaar van ethnocentrisme in zich. Niet alleen het probleem van de vergelijkbaarheid van begrippen, maar ook het feit dat voorsnog weinig bekend is over het feitelijk gebruik en de kwaliteit van overheidsdiensten in internationaal perspectief, maken dat bestuurskundigen in de regel voorzichtig zijn met de interpretatie van gegevens over de omvang van de publieke sector in internationaal perspectief.

Tot zover de beschouwing van enkele aspecten van internationaal - vergelijkend onderzoek. Hoe is het project opgezet waaruit dit boek resulteert? Zoals uit het navolgende blijkt kent dit boek een voorganger.

4 De praktijk van internationaal - vergelijkend onderzoek: het hoe

Van richtlijn naar werkelijkheid: over de eerlijke schijn

Allerlei methodologie - boeken geven verstandige richtlijnen voor onderzoek door onder meer bestuurskundigen, politieke wetenschappers, economen, sociologen en antropologen, milieukundigen (zie onder meer Vercruyssen, 1966; Gadourek, 1969; Swanborn, 1972; Segers, 1975; Becker, 1979; Van de Vall, 1980; Albinsky, 1981; Brasz, 1986; Kastelein, 1987; Van Braam, 1989; Bruinsma en Zwanenburg, 1992; Hutjes en Van Buuren, 1992). Die regels hebben

betrekking op vele onderwerpen, zoals op de positie van de onderzoeker (ethiek), de te onderzoeken probleemstelling, de operationalisatie in vragen, de waarnemingsmethode - denk aan de schriftelijke enquête, het mondelinge interview, observatie, inhoudsanalyse (van begrotingen, brieven, dagboeken, notulen, kranten, enzovoort), of een combinatie hiervan -, de analyse en analysemethodieken, de rapportage en de vertaling naar ander publiek dan dat van onderzoekers. Voor de regels is kenmerkend dat ze aangeven 'hoe het hoort'. Het zijn normatieve regels. Er is sprake van 'reconstructed logic'. Die is zelfs uitgewerkt voor disciplines (methodologie, methoden en technieken voor economen, sociologen en anderen), voor specifieke waarnemingsbronnen (observatie, inhoudsanalyse, enz.), voor specifieke 'benaderingen' (zoals kwalitatief onderzoek) of vraagstellingen (evaluatie-onderzoek). Dergelijke regels in etiquetteboeken zijn natuurlijk wel waardevol want zeer behulpzaam.

De praktijk van onderzoek bestaat uit de toepassing van deze regels ('logic in use'), maar er is meer aan de orde. Onderzoekers zijn er niet met de correcte toepassing van die richtlijnen. Onderzoekers kunnen soms niet geheel aan de regels voldoen en er ontstaan tijdens de onderzoeksarbeid nieuwe problemen. Die hadden ze niet of niet altijd kunnen voorzien. Liggen ze er eenmaal dan moet de onderzoeker oplossingen zien te vinden. Soms zijn de problemen uniek, want erg gebonden aan wat onderzocht wordt en hoe dat gebeurt.

Er ontstaat dus een verschil tussen de 'bedachte' zonnige onderzoekspraktijk uit de methodologieboeken en het volle, soms mistige leven, waarin de onderzoeker rondloopt, in de sloot belandt of zich stoot aan hinderpalen, die de methodologische etiquetteboeken niet voorzagen. Door etiquetteboeken over methodologie te lezen weten onderzoekers ook niet steeds wat ze wel of niet met een korrel zout moeten nemen.

De schijn van vlekkeloosheid van gepubliceerd onderzoek moet dus gerelativeerd worden, ook van internationaal - vergelijkend onderzoek. Waarom? Om het onderzoek steeds weer te verbeteren door te reflecteren op hoe onderzoek gedaan wordt, en door onderzoekers te attenderen, gevoelig te maken zodat ze beter tegen tegenvallers geharnast zijn, of met wat minder schroom oplossingen zoeken, of (soort)gelijke, geoorloofde oplossingen van anderen overnemen.

Achterkant van methodologie: de voorganger en het vervolg

Eerder heeft de troika Derksen, Korsten en Bertrand zich tot taak gesteld om voor opklaring van de mistige onderzoekspraktijk te zorgen door de publikatie van *De praktijk van onderzoek* (Wolters-Noordhoff, Groningen, 1988). Daarin verhalen ervaren onderzoekers, die een onderzoek hadden afgerond in de vorm van een boek, dissertatie en/of artikel over 'hoe het hen vergaan is': waar ze tegen opliepen en hoe ze een probleem hebben opgelost. Ze geven een inkijk in de keuken of - anders gesteld - ze gunnen een blik achter de schermen.

Ten behoeve van *De praktijk van onderzoek* is onderzoekers gevraagd een artikel te schrijven over een onderzoek dat volgens de redactie goed of interessant was. Dan nog blijkt sprake van een achterkant van de methodologie, dus van uitdagingen en moeilijkheden.

De onderzoekers laten in hun rapportage zien dat de richtlijnen uitstekend zijn maar ook aanvulling behoeven met regels uit de concrete praktijk. Een suggestie dus voor beoordelaars van onderzoek om ook op andere criteria bij onderzoek attent te zijn dan die welke voortvloeien uit de methodologie-registers.

Met dat boek is verder het volgende gepoogd te bereiken:

- het onderzoek van de mythe van 'glad' verlopend onderzoek ontdoen,
- de beoordelaars uit het wetenschappelijk forum attenderen op keuze-vraagstukken die in de rapportages (dissertaties en dergelijke) nogal eens wat verscholen blijven of in het geheel niet te vinden zijn, opdat de beoordelaars ook daarop gaan letten,
- onderzoekers aanzetten om het eigen onderzoek vaker te evalueren (met als tussenstap: door tussentijdse beslissingen in memo's vast te leggen) en daarover te rapporteren opdat zij zelf en andere onderzoekers ervan leren,
- en studenten en jonge onderzoekers de grenzen van onderzoek in de werkelijkheid laten ontdekken en ze hun voordeel laten doen met lessen voor eigen onderzoek of voorbereiding daarop.

De praktijk van onderzoek was nadrukkelijk bedoeld om in een lacune in het wetenschappelijk onderwijs over onderzoek te voorzien. Die poging is positief gewaardeerd. Naafs (1988) meent: 'Zeer zeker is het boek aan te bevelen aan sociaal-wetenschappelijke onderzoekers en in onderzoek geïnteresseerden die wel eens achter de schermen van een onderzoek willen kijken om te zien wat er zoal fout kan gaan'. N. Nelissen (1988) meent dat het boek verrassende resultaten opleverde. Onderzoek blijkt 'gewoon mensenwerk'. Eminence grise H.A. Brasz (1988: 266) wenst 'dit boek (..) een brede lezerskring toe, vooral omdat de auteurs zonder al te veel uitwijdingen de feiten laten spreken'.

De methodologen lieten zich ook niet onbetuigd in hun lof. H.A. Becker stelt in 1989 in *Beleid & Maatschappij* (1989: 213) over *De praktijk van onderzoek*: 'Het onderwijs in beleids- of praktijkgericht onderzoek is met een bruikbaar leerboek verrijkt. Opdrachtgevers en hun staffunctionarissen kunnen hun relatie tot de onderzoekswereld doorlichten en verbeteren. De onderzoekers zelf kunnen eigen ervaringen aan die van collegae toetsen'. Een andere methodoloog, M. Albinsky (1988) stelt: 'Samenvattend, een goed boek, dat aanbevolen kan worden'. We hopen die lijn met dit boek door te trekken. Er blijft behoefte aan reflectie op bestaand onderzoek.

Het boek 'Internationaal-vergelijkend onderzoek' is een vervolg op *De praktijk van onderzoek*. Dit vervolg komt niet slechts tot uitdrukking doordat van de redacturentroika bij *De praktijk van onderzoek* Derksen - Korsten - Bertrand ook twee redacteurs, Bertrand en Korsten, betrokken zijn bij dit boek. De belangrijkste reden om te spreken van vervolg is dat hier niet alleen de spelregels voor onderzoek, de richtlijnen aan de orde komen, maar ook de praktijk. In dit boek worden ervaringen met een type onderzoek, internationaal-vergelijkend onderzoek, bij elkaar gezet.

Het vervolg blijkt bovendien uit het feit dat ook in dit boek ervaren onderzoekers zelf ingaan op hun internationaal - vergelijkend onderzoek door zowel de probleemstelling te

vermelden, als ook door een of meer praktische problemen te behandelen en enige resultaten. In de meeste hoofdstukken wordt aangeknoopt bij de projectbiografische traditie.

Tenslotte kent ook dit onderhavige boek een educatief doel.

Een specifieke boek over internationaal - vergelijkend onderzoek: argumenten

Het initiëren en voltooien van twee projecten over de praktijk van onderzoek roept de vraag op of er een enig verschil is tussen internationaal - vergelijkend onderzoek en ander onderzoek (in de spelregels en de praktijk). Dat verschil zou een nieuwe publicatie, nu over internationaal - vergelijkend onderzoek, kunnen rechtvaardigen. Er is inderdaad sprake van enig verschil (zie Peschar, 1982; Berting, 1979; 1985: 5-6; Entzinger, 1985; Dierkes et al., 1987; Aberbach en Rockman, 1988). Hier volstaan we met een korte aanduiding daarvan. Daarbij zullen we enig oog ontwikkelen voor praktische problemen in onderzoek, en dus niet een methodologendiscussie voeren.

Internationaal-vergelijkend onderzoek gericht op de rol van overheden is uiteraard meestal afwijkend van nationaal onderzoek door *de probleemstelling*, en doordat variatie in landen qua bestuurlijk systeem, historische gegevens en cultuur, alsmede taal en kenmerken van de samenleving (structuren, opvattingen, houdingen, gewoonten) kan doorwerken in de probleemstelling en wijze van onderzoek. Dat is echter een open deur. Laten we naar binnen gaan.

- Internationaal - vergelijkend onderzoek stelt allereerst bijzondere eisen aan het *management van onderzoek*. Internationaal - vergelijkend onderzoek is niet vaak door een individu uit te voeren. Door de omvang en complexiteit moet er een onderzoeksteam aan te pas komen. Vaak moet dat team ook budget in meerdere landen verwerven. Bij een internationaal - vergelijkend onderzoek kan men twee benaderingen volgen voor de organisatie van het onderzoek:

- het *centralistische safariresearch - model*, waarbij een team van onderzoekers van al of niet verschillende nationaliteit van land naar land te trekt (zie hoofdstuk 13), of

- het *decentralistisch, coöperatieve model*: een team van onderzoekers van een nationaliteit of meerdere nationaliteiten, dat hetzij hulp inroept van deskundigen (niet per se vakgenoten) te velde die rapporteren aan de onderzoekers (zie over autorapportage hoofdstuk 7, en 15 uit: Korsten e.a., 1995), hetzij samenwerkt met vakgenoten- onderzoekers uit een bepaald land (zie hoofdstuk 21). Deze laatstgenoemde formule werd bijvoorbeeld gevolgd door Eldersveld in zijn samenwerking met Kooiman en Van der Tak (zie Eldersveld et al., 1980).

Noch centralisatie noch decentralisatie staat garant voor een goede dataset. Men dient onder meer ook de meetinstrumenten af te stemmen (zie hoofdstuk 21). Er moet dus overlegd worden en dan komt het communicatievermogen om de hoek kijken. De rol van taal in het functioneren van onderzoeksteams, kan verschillend zijn voor een Japans- Nederlands team of een groep die bestaat uit Fransen, Duitsers, en Nederlanders. Over de rol van relevante verschillen en overeenkomsten tussen landen komt meer in verdere hoofdstukken aan de orde.

- Een tweede bijzonderheid bij internationale vergelijkingen betreft het 'wat' van de vergelijking. In veel comparatief onderzoek wordt namelijk ingegaan op problemen in de *begripsvorming* en *operationalisatie* (zie ook hoofdstuk 3, 14, 17 uit Korsten e.a., 1995). Het woord 'departement' betekent in Nederland iets anders dan het Deense 'departementet' (zie hoofdstuk 18).

Daarmee zijn we er niet want niet alle termen worden in het openbaar bestuur neutraal geïntroduceerd en gebruikt. Het resultaat van politieke controversen is soms verhullende terminologie. Daarop stuit men wellicht bij een vergelijkend onderzoek naar woonwagengebeleid. Denk aan de doelstelling van integratie van woonwagengebewoners. Wat betekent dat in verschillende landen? Denk ook aan de wijziging in benaming van groepen in het minderhedenbeleid van alleen al Nederland: immigranten, gastarbeiders, later buitenlandse werknemers (en rijksgenoten), vervolgens culturele minderheden, daarna weer vervangen door etnische minderheden, om weer later uit te komen bij nieuwe burgers, zelfs medeburgers, en vervolgens bij een differentiatie waarin ook zijn opgenomen: vreemdelingen, asielzoekers, economische vluchtelingen. Entzinger (1985) ondervond dit probleem nadrukkelijk bij een onderzoek naar immigratie in meerdere landen.

- Een derde probleem betreft de vertaling van een theoretisch model in een gespecificeerd stelsel van toetsbare hypothesen. De theoretische sturing van het onderzoek is gebrekkig. Dit probleem doet zich voornamelijk voor bij kwantitatief - vergelijkend onderzoek (Bertrand en Denters, 1993, p. 146). Het gaat hier om een al wat langer bestaand vraagstuk dat nog steeds actueel is. Als de vertaalslag niet goed gemaakt wordt, komt de *interne validiteit* van de onderzoeksresultaten op de tocht te staan. Dit probleem wordt niet veroorzaakt door methodisch- technische barrières maar veeleer lijkt het onderzoekers te ontbreken aan de adequate vertaling van zinvolle hypothesen in een operationalisatieproces van variabelenkeuze en van causale modellen. Voorbeelden van een zoekproces naar geschikte variabelen zijn recent overigens in de literatuur wel te vinden (zie bijvoorbeeld Puijenbroek en Van Snippenburg, 1984, 1985).

- Een vierde bijzonder probleem betreft *de waarnemings- en analyse-eenheden* in het onderzoek, zoals natie, regio, gemeente. Bestuurlijke organen hebben verschillende taken en bevoegdheden in verschillende landen. Dit is vooral van belang bij multi-niveau - analyse (Berting, 1985). Welke rol spelen die niveaus bij de verklaring? Een aanverwant vraagstuk is dat van de functionele equivalentie. Welk equivalent is er in Italië en Roemenië bij een vergelijkend onderzoek naar de invloed van vakbonden op sociaal beleid, zoals de FNV en CNV in Nederland?

- Een ander, vijfde probleem dat vaak bij internationale vergelijkingen voorkomt, is dat van *de aard en toegankelijkheid van onderzoeksgegevens*. De onderzoeker moet data verkrijgen voor alle in de vergelijking betrokken gebieden en wel geschikte data (zie hoofdstuk 8, 9, 10 en 11 uit Korsten e.a., 1995).

Soms kan de onderzoeker in een bepaald land geen data van een bepaald soort verkrijgen of wordt hij/zij tegengewerkt. Soms zijn er wel data, zoals statistieken, maar ontstaan nieuwe

vragen. De definitie die ten grondslag ligt aan een statistiek kan tussen landen verschillen. Denk bijvoorbeeld aan een verschil in definitie die centrale bureaus voor statistiek in twee landen geven van een 'ambtenaar' bij een internationaal - vergelijkend onderzoek naar de omvang van de publieke sector, waarin het aantal ambtenaren geteld wordt. Dergelijk verschil behoeft correctie wil men gezaghebbende uitspraken kunnen doen.

Soms is de definitie wel gelijk maar loopt de registratie van land tot land uiteen. Dit laatste geldt bij voorbeeld voor werkloosheid (aldus Entzinger, 1985). Dan wordt een internationaal - vergelijkende evaluatie van beleid ter bestrijding van werkloosheid erg moeilijk.

Niet zelden ligt het probleem weer anders. Soms kan een onderzoeker bijvoorbeeld wel gebruik maken van overheidsdocumenten als bron maar zijn niet alle documenten 'even veel waard'. Wie een vergelijking maakt van uitgangspunten en doelstellingen bij minderhedenbeleid in Groot-Brittannië en Nederland heeft enige hulp aan beleidsnota's. Niet in alle landen bestaat echter zo'n traditie van nota - schrijverij; niet overal staan de doelstellingen van beleid zo duidelijk op papier. Men moet zich dan op andere bronnen verlaten. Dat kan een probleem van geldigheid en betrouwbaarheid opleveren. Interviews? Met wie? Men dient er rekening mee te houden dat een onderwerp in een bepaald land meer conflictueus is, en er kampen bestaan met daarin selectieve probleemperecepties. Entzinger (1985) ondervond dit probleem bij een onderzoek naar minderhedenbeleid en signaleert dat met name in Frankrijk felle polemieken bestonden tussen 'partijen' het krijgen van een duidelijk beeld bemoeilijkten.

- Het zesde bijzonder probleem is dat van de paradox van *de standaardisatie van het meetinstrument*. Wie streeft naar een bepaalde reikwijdte van uitspraken, zoekt naar een passend meetinstrument. Wil men bijvoorbeeld een relatie leggen tussen inkomen van rijksambtenaren en beroepsprestige, dan zal men een beroepsprestige-ladder ontwerpen. Hoe meer dit instrument is gestandaardiseerd, hoe minder men wellicht te weten komt van de specifieke kenmerken van de verschillende ambtelijke diensten.

Laten we eens nader ingaan op kwantitatief- vergelijkend onderzoek waarbij interview-gegevens gebruikt worden. Zouden we cultuurspecifieke items gebruiken om concepten te meten, dan vinden we geen cross-nationale verschillen. Als een identiek instrument voor verschillende landen gekozen wordt, kan de onderzoeker niet goed nationale kenmerken in beeld krijgen, dus specificeren. Hoe te kiezen? Een mogelijkheid is om voor verschillende landen uit te gaan van dezelfde set items. Dat lijkt niet genoeg. Van Deth (1994) houdt ons voor: kies voor 'equivalent in stead of identical instruments'. Dat is mogelijk door die items te kiezen die in alle landen die in de vergelijking betrokken worden eenzelfde schaal vormen, en deze aan te vullen met landenspecifieke items.

- We komen nu bij een zevende probleem, dat van de *contextuele verschillen*. Landen verschillen veelal qua cultuur en dat heeft een zekere doorwerking in de wijze waarop een land georganiseerd is. De plaats die de overheid inneemt kan derhalve ook verschillen. Een voorbeeld van een valkuil voor een onderzoeker verduidelijkt dit.

Wie in de jaren tachtig een onderzoek deed naar welzijnsbeleid voor (allochtone) immigranten in Nederland en Zwitserland, zag grote verschillen tussen beide landen. Zwitserland deed weinig aan welzijnsbeleid in tegenstelling tot Nederland. Dat is evenwel niet het hele verhaal. Zwitserland liet er zich weinig aan gelegen liggen omdat er een traditie bestond om weinig aan welzijnsbeleid te doen voor de eigen inwoners. Welzijnsbeleid werd, in hedendaags jargon, niet als een kerntaak voor de overheid beschouwd. Mede daarom lag welzijnsbeleid voor autochtonen en allochtonen in Zwitserland minder voor de hand dan in Nederland, en hoefde men Zwitserland ook niet direct te betichten van 'minder vriendelijkheid voor buitenlanders'.

Ook verschillen in nationale wetgeving kunnen aanleiding geven tot problemen in internationaal - vergelijkend onderzoek. Een voorbeeld uit de jaren tachtig. In Zweden waren destijds bijna alle buitenlandse werknemers lid van een vakbond. De syndicalisatiegraad van immigranten was in Nederland veel geringer. Waren de buitenlanders in Zweden beter geïntegreerd, of spande de Zweedse vakbond zich meer in dan de Nederlandse? Beide verklaringen moeten gerelativeerd worden, want in Zweden vond de uitbetaling van werkloosheidsuitkeringen plaats door ... vakbonden. In België was dat ook het geval. Om deze reden waren ook daar veel immigranten lid van een vakbond, evenals veel autochtone Belgen (zie Entzinger, 1985, p. 74). Of dat ook nu nog zo is, is hier niet relevant. De les is dat de onderzoeker besef van de context, in dit geval van wetgeving, moet hebben om bepaalde feiten te verklaren.

- Een achtste probleem is dat van de *causaliteit*. Dat probleem speelt indien men bijvoorbeeld verschillen in ontwikkeling van staten wil verklaren uit allerlei factoren. Wilensky (1975) deed dergelijk onderzoek. Met behulp van regressie- of padanalyse is voor zestig landen, op basis van doorsneeddata uit 1966, nagegaan wat de invloed is van economische, sociale, demografische en politiek- bestuurlijke factoren op de ontwikkeling van de verzorgingsstaat. Hij concludeert dat economische en demografische factoren belangrijk zijn. Het politieke ideologie - effect is beperkt. Verschillen tussen politiek- economische stelsels doen er ook weinig toe.

De invloed van sociaal - economische factoren is groot als men heel veel arme en welvarende landen vergelijkt. Vergelijkt men landen met eenzelfde welvaartsniveau maar met grote variatie in sociale zekerheid dan is de relatie tussen sociaal- economische factoren en sociaal beleid (uiteraard) veel minder sterk. De politieke kleur-factor blijkt tot een bepaald niveau van welvaart niet erg belangrijk, maar boven een bepaald niveau belangrijker te worden (zie Aquina, 1982: 184).

Deze conclusies van Wilensky zijn ondersteund maar riepen ook kritiek en vervolgstudies op. Naderhand, in verder onderzoek, heeft deze auteur echter enige nuances kunnen aanbrengen op eerdere conclusies. Dit onderzoek is ook sterk gekritiseerd omdat op basis van dezelfde variabelen alternatieve verklaringen voor bepaalde onderdelen van het onderzoek mogelijk waren (Pellikaan, 1987).

- We komen bij het negende probleem. In veel internationaal - vergelijkend onderzoek is *de aggregatie* aan de orde, het niveau waarop uitspraken worden gedaan (zie Hofstede et al., 1993; hoofdstuk 4). Wie bijvoorbeeld uitspraken wil doen over hoger onderwijsbeleid van overheden in Nederland en Duitsland moet er rekening mee houden dat dit in Duitsland vooral tot de competentie van de regering van de 'Länder' behoort, maar in Nederland rijksbeleid is.
- Het tiende probleem noemden we al. Het onderzoek loopt ook in de opzet, uitwerking en rapportage het risico van *ethocentrisme*.

Daarmee zijn we nog niet eens volledig. Liefhebbers kunnen terecht bij specifieke literatuur (bijvoorbeeld Przeworski, 1987; Aberbach en Rockman, 1988).

Zelfs zeer ervaren onderzoekers komen op grond van deze en andere onderzoeksproblemen tot de vaststelling dat ivo moeilijk is. Heady (1984, p. 9): 'In summary, the problems of comparison are formidable'. En Aberbach en Rockman (1988; 436):

'It should be clear that the comparative analysis of administrative systems is a difficult undertaking. This is so for a formidable set of methodological reasons beyond even the many possible confounding sources of variation that must be controlled before we can be confident of any explanation'

Zie ook Przeworski en Teune, 1970.

Inhoudelijk of methodisch specialisme?

Na deze aanduiding van enige bijzonderheden is de vraag: is internationaal - vergelijkend onderzoek een inhoudelijk specialisme, gericht op bepaalde domeinen, of een methodisch specialisme, dat wordt gekenmerkt door 'de vergelijkende methode'? Hierover is veel geschreven. Lijphart (1971) beschouwde althans de vergelijkende politicologie als de enige discipline binnen de politicologie '... that carries a methodological instead of a substantive label'. De vergelijkende politicologie wordt volgens hem niet gekenmerkt door een object maar door een methode van onderzoek. Niet iedereen deelt die mening (zie Lieshout, 1983: 321; Hoetjes, 1990: 265).

We menen dat internationaal - vergelijkend onderzoek lange tijd een inhoudelijk specialisme was binnen diverse disciplines als bijvoorbeeld bestuurskunde, bedrijfskunde, economie, sociologie en politicologie, en geen methodologisch specialisme.

Dit inhoudelijk specialisme in diverse disciplines begint geleidelijk wat minder bijzonder te worden, zo lijkt het, door de toenemende integratie van internationale vergelijkingen binnen vele andere deelgebieden in de bestuurswetenschappen, waaronder de bestuurskunde, zoals eerder al aangegeven wordt (vergelijk Feick, 1987: 474). De discussie over een inhoudelijk of methodisch specialisme lijkt minder relevant te worden.

We concluderen dat internationaal - vergelijkend onderzoek zeker wel methodologische uitdagingen van formaat met zich brengt, waardoor het goed is bij de praktijk van dit

onderzoek stil te staan. Een uitwerking daarvan vindt in hoofdstuk 3 van het boek van Korsten c.s. (1995) plaats.

Zou er overigens geen verschil zijn tussen de praktijk van 'nationaal' onderzoek en van internationaal - vergelijkend onderzoek, dan nog zou een aparte bundel om een tweede reden gerechtvaardigd zijn. Immers, deze studie laat zien hoe de uitdagingen en moeilijkheden juist verbonden zijn met elk behandeld thema. Allerlei internationaal - vergelijkend onderzoek is complex.

Vermijden valkuilen

Door aandacht te vragen voor belevenissen uit de praktijk, moeten we niet in valkuilen trappen. Ten eerste maakt dit boek spelregel- boeken niet overbodig. Methodologie blijft van belang. Dit boek voegt daar wel nog iets aan toe. Ten tweede, de werkelijkheid van onderzoek, zoals door onderzoekers beschreven, is niet superieur aan de spelregels uit de methodologie. Er komen wel tips uit naar voren. Wat, ten derde, ook niet mag ontstaan, is de gedachte dat 'alles kan'. Aankomende onderzoekers moeten niet op dat dwaalspoor komen. Een van de doelen van het boek en de beschrijvingen is de dialoog te bevorderen tussen norm en praktijk, tussen voorschrift en compromis, zoals H.A. Becker (1989: 213) ook al terecht opmerkte in een bespreking van *De praktijk van onderzoek*.

Achtergrond: De indeling van het boek 'Internationaal - vergelijkend onderzoek'

De bundel (Korsten e.a., 1995) bestaat uit vijf delen:

- Deel I: Algemeen (hoofdstukken 1 tot en met 6);
- Deel II: Beleid (hoofdstukken 7 tot en met 13);
- Deel III: Organisatie (hoofdstukken 14 tot en met 18);
- Deel IV: Bestuur en omgeving (hoofdstukken 19 tot en met 22);
- Deel V: Balans (hoofdstuk 23)

Deel I: Algemeen

Naast dit hoofdstuk, dat de redactionele prelude op de rest van het boek vormt, volgen twee andere redactionele hoofdstukken (hoofdstuk 2 en 3). In hoofdstuk 2 wordt allereerst ingegaan op het nut van internationaal-vergelijkend onderzoek. Daarna worden in het kort de resultaten van dit type onderzoek geschetst. Ten slotte worden toekomstperspectieven voor internationaal-vergelijkend onderzoek geschetst.

In hoofdstuk 3 wordt uitvoerig stil gestaan bij methodische problemen die verbonden zijn aan internationaal-vergelijkend onderzoek. De methodische knelpunten van internationaal-vergelijkend onderzoek zijn goeddeels identiek aan de methodische problemen bij andere onderzoekstrategieën, alleen blijken deze in de praktijk van internationaal-vergelijkend onderzoek complexer te zijn. Het gaat dan meer bepaald om problemen op het gebied van de *begripsgeldigheid* (en allerlei operationaliseringskwesaties), de *interne geldigheid* (de causaliteitsvraag) en de *externe geldigheid* (de generaliseerbaarheid). Daarnaast brengt internationaal-vergelijkend onderzoek aggregatieproblemen (*niveau-geldigheid*) met zich mee. Verschillende onderzoeksontwerpen worden nader uitgewerkt (bijvoorbeeld het 'most similar' en het 'most different' onderzoeksontwerp). Het hoofdstuk

eindigt met een schematisch overzicht van methodische knelpunten in de onderscheiden fasen van de empirische cyclus (van probleemstelling tot rapportage).

In hoofdstuk 4 bespreekt *Hofstede* 'principes van internationaal-vergelijkend onderzoek'.

Achtereenvolgens komen de volgende zeven onderwerpen aan bod:

- de keuze van de eenheid van analyse;
- vergelijkbaarheid en functionele equivalentie;
- het vervangen van landennamen door variabelen;
- subjectiviteit en ethnocentrisme;
- wisselen van analyzeniveau: van individuen naar landen;
- vertaling;
- management en organisatie van het onderzoek.

Een beruchte valkuil voor (internationaal- vergelijkende) onderzoekers is het zogenaamde 'probleem van Galton', door Sztompka (1990, p. 52) omschreven als 'the observation by the British statistician Galton that valid comparison requires mutually independent and isolated cases, and therefore cultural diffusion, cultural contact, cultural clash or outright conquest - with their consequent borrowing, imitation, migration et cetera - invalidates the results of comparative studies'. Aan de hand van onderzoek naar de samenhang tussen welvaart en levensduur in vijftien Europese landen, laat *Philipsen* in hoofdstuk 5 zien op welke manieren het probleem van Galton omzeild kan worden. Philipsen beveelt aan om bij internationale vergelijkingen het functionele perspectief aan te vullen met een diffusionistisch perspectief.

Deel I wordt besloten met een hoofdstuk van de politicoloog *Keman*. Keman analyseert in zijn bijdrage het verloop en de uitkomsten van het in de vergelijkende politicologie sinds de jaren zestig gevoerde debat 'does politics matter?'. Is er een relatie tussen 'politiek en beleid' en hoe is deze in principe theoretische relatie op verantwoorde wijze empirisch te bestuderen met behulp van internationaal-vergelijkend onderzoek? De les die volgens Keman getrokken kan worden uit het debat, is dat niet één onderzoeksmodel of -methode in alle situaties het beste is. Het is een kwestie van bewust (dat wil zeggen theorie-geleid) kiezen van die methode en onderzoeksopzet die optimaal bijdraagt tot plausibele verklaringen, waarbij steeds rekening moet worden gehouden met het gegeven dat interne en externe geldigheid elkaar kunnen bijten. 'Afhankelijk van empirische vraagstelling en theoretische doelstelling dient de onderzoeksstrategie gekozen en ontwikkeld te worden, niet omgekeerd', zo besluit Keman zijn hoofdstuk.

Deel II: Beleid

In hoofdstuk 7 verhaalt *Nelissen* van een onderzoek naar de aard, de inhoud en de effecten van participatie-experimenten bij stadsvernieuwing in een aantal Europese steden. De materiaal-verzameling vond plaats via de methodiek van de 'auto-rapportage', dat wil zeggen dat aan deskundigen van de onderzochte gemeenten werd gevraagd om aan de hand van een vooraf verstrekt rapporteringsschema, het materiaal betreffende hun gemeente aan te dragen. Men zou kunnen spreken van 'parallele case-studies'. Het grootste nadeel van de gekozen methode is het risico dat de rapporteurs de situatie in hun eigen gemeente rooskleuriger voorstellen dan deze in feite is. Hier staan echter voordelen tegenover. Zo kan

via auto-rapportage de 'couleur locale' goed tot zijn recht komen. Bovendien is deze methode relatief goedkoop.

Arentsen geeft in hoofdstuk 8 zijn bevindingen weer van zijn dissertatie-onderzoek naar het verloop en de uitkomsten van het stralenbeschermingsbeleid in Nederland, Engeland en België. Een belangrijk deel van de onderzoeksgegevens verkreeg Arentsen door ondervraging (mondeling en schriftelijk) van medewerkers van de betrokken onderdelen van het openbaar bestuur. Arentsen stuitte hierbij aanvankelijk op formalisme binnen de Engelse Civil Service, en op 'angst voor het doen van uitspraken' binnen onderdelen van het Belgische ambtelijk apparaat. Door 'op het juiste moment de juiste taal te spreken' wist Arentsen de eerder opgeworpen barrières tegen zijn onderzoek, goeddeels te overwinnen.

In hoofdstuk 9 gaan *Slabbers* en *Verspagen* in op door hen verricht onderzoek naar de technologiepositie van de Nederlandse economie in internationaal perspectief. Ter beoordeling van de technologische positie van Nederland is een keuze gemaakt uit de indicatoren op dit gebied. Uitgaven voor Onderzoek en Ontwikkeling (O&O) als indicator voor technologie-input, en patenten als indicator voor technologie-output. Met behulp van de techniek van 'multidimensional scaling' werd de relatieve technologiepositie van de onderzochte landen weergegeven. Zowel wat betreft technologische input als wat betreft output blijkt Nederland het er niet al te best vanaf te brengen. Ondanks het brede gebruik van de twee genoemde indicatoren, zijn er nog vele problemen. Zo vallen onderdelen van het innovatieproces zoals design en software-ontwikkeling niet onder de gebruikte definitie van O&O. Daarnaast zijn voor Nederland gegevens over uitgaven aan O&O niet op hetzelfde gedesaggeerde niveau beschikbaar als voor andere landen. Bij internationale vergelijking van patent-gegevens is het niet eenvoudig te corrigeren voor kwaliteitsverschillen. Ten slotte is het een probleem dat veel onderzoek gedaan wordt door *multi*-nationale bedrijven. Het belang van technologie voor de concurrentie-positie (en daarmee de welvaart) van een land maakt het echter noodzakelijk te roeien met de riemen die de onderzoekers hebben, aldus *Slabbers* en *Verspagen*.

Van Dijk behandelt in hoofdstuk 10 organisatorische en methodologische haken en ogen van de 'International Crime Survey' (ICS), een in 1989 voor het eerst uitgevoerde internationaal vergelijkende criminaliteitsenquête. In de ICS worden twee verschillende technieken gebruikt: 'face to face'-interviews en telefonische enquêtes. De kernuitkomsten van de ICS - de percentages respondenten die in het afgelopen jaar slachtoffer zijn geweest van een of of meer delicten - blijken explosief materiaal te zijn. In elk van de landen met onverwacht hoge scores ontstond publicitaire en politieke opwindings. Veel onderzoekers uit landen met hoge scores, ventileerden felle kritiek op de methoden en technieken van de ICS. Zo meenden commentatoren en onderzoekers uit Nederland, dat het typisch Nederlandse delict 'fietsendiefstal' niet opgenomen zou moeten worden in de ICS. Als de ICS-onderzoekers deze 'raad' zouden opvolgen, zou het eind zoek zijn, aldus *Van Dijk*. In dat geval zou men bijvoorbeeld wat betreft de VS het delict 'autodiefstal' moeten schrappen.

In hoofdstuk 11 bespreekt *De Neubourg* enkele resultaten en problemen van onderzoek naar de produktiviteitsontwikkeling in enkele Europese landen en de Verenigde Staten. In de

laatste twintig jaar is de arbeidsproductiviteit in de onderzochte Europese landen veel sterker gegroeid dan in de Verenigde Staten. De Neubourg brengt dit verschil in verband met verschillen in het stelsel van sociale zekerheid en in het arbeidsmarktbeleid: produktiviteitsgroei wordt gestimuleerd door arbeidsmarktverstoringen. Bij het schatten van de arbeidsproductiviteit stuitte De Neubourg op twee problemen wat betreft de data: de meting en de vergelijkbaarheid van data met betrekking tot het totaal aantal gewerkte uren, en de vergelijkbaarheid van cijfers voor het Bruto Binnenlands Produkt. Twee andere problemen betroffen de vergelijking van arbeidsmarktontwikkelingen in verschillende landen, en de internationale vergelijking van effecten van beleidsmaatregelen.

De politicologen *Soetendorp* en *Hout* geven in hoofdstuk 12 een illustratie van een onderzoeksstrategie die gevolgd kan worden om uitspraken te kunnen doen over het vermogen van een lidstaat van de Europese Gemeenschap om de besluitvorming binnen de EG (casu quo de Europese Unie) te beïnvloeden. Soetendorp en Hout toetsen aanvankelijk de volgende hypothese: een lidstaat is meer effectief in het EG-/EU-besluitvormingsproces naarmate hij groter van omvang is, in economisch opzicht hoger ontwikkeld is en een meer centrale structuur van politieke besluitvorming kent. Toetsing van deze hypothese leverde geen inzicht in eventuele causaliteit op. Om toch uitspraken te kunnen doen over de relatieve effectiviteit van de EG-lidstaten, voegden de onderzoekers vijf conditionele voorwaarden toe die betrekking hebben op het onderhandelingsproces tussen de lidstaten (bijvoorbeeld de kwaliteit van de onderhandelaar en het vermogen van een lidstaat winnende of blokkerende coalities te vormen met ander lidstaten). Soetendorp en Hout behandelen drie methodologische knelpunten: het aantal en de aard van de onderzoekseenheden, de keuze van het analyse-niveau, en de relatieve verklaringskracht van variabelen.

Prins geeft in hoofdstuk 13 in kort bestek weer hoe hij onderzoek heeft gedaan naar ziekteverzuim en arbeidsongeschiktheid in enkele West-Europese landen. In eerste instantie vergeleek Prins de ziekteverzuimpercentages in vier clusters van gelijksoortige bedrijven in Nederland, België en Duitsland. In drie van de vier clusters kende Nederland het hoogste ziekteverzuim. Een deel van de verklaring hiervoor bleek in de inhoud van uitvoeringsmaatregelen te liggen. Dit onderzocht Prins nader in een vergelijkende studie van de uitvoering van de Ziektewet en de WAO. Een onderdeel van dit onderzoek was een vorm van simulatie waarbij uitvoeringsfunctionarissen een viertal 'papierpatiënten' kregen voorgelegd. De simulatie werd gecombineerd met literatuuronderzoek en interviews. De door Prins gekozen combinatie van methoden ('methodisch pluralisme') komt tegemoet aan bezwaren die volgens Prins kleven aan het gebruik van nationale statistieken bij internationale vergelijking: gebrekkige equivalentie van begrippen en indicatoren, beperkte equivalentie van populaties, grote verschillen in de betrouwbaarheid van de gegevens, en problemen wat betreft de interne en externe geldigheid.

Deel III: Organisatie

De relatie tussen informatisering en de modernisering van het openbaar bestuur, is het onderwerp van het onderzoek waarvan *Bekkers* in hoofdstuk 14 verslag doet. Doel van het onderzoek was na te gaan welke rol informatisering speelt in moderniseringsprojecten en hoe het staat met de effectiviteit, doelmatigheid en acceptatie van deze projecten. Hiertoe zijn

negen moderniseringsprojecten in zes Europese landen bestudeerd door onderzoekers uit de betreffende landen. De onderzochte projecten bleken vooral gericht te zijn op interne modernisering waarbij efficiencyverbetering voorop stond. In het tweede deel van zijn bijdrage bespreekt Bekkers twee methodologische problemen: het probleem van de begripsgeldigheid en het probleem van de externe geldigheid (generaliseerbaarheid). Deze en andere methodologische problemen zijn voor een groot deel onderkend en ondervangen door de onderzoekers uit te nodigen voor twee werkconferenties: één aan de vooravond van het onderzoek en één direct na afronding van de verschillende onderzoeksrapporten.

In hoofdstuk 15 bespreekt *Van Twuyver* aan de hand van een onderzoek naar de samenwerking tussen Belgische, Duitse en Nederlandse politiekorpsen in de Euregio Maas-Rijn, praktische problemen van het werken met een multi-nationaal samengestelde onderzoeksgroep. Van Twuyver constateert dat de nationale verschillen binnen de onderzoeksgroep bepalend waren voor de manier waarop het onderzoek is uitgevoerd. De aanpak van de Nederlandse onderzoekers leidde tot irritatie bij de leden van de Duitse en de Belgische begeleidingscommissies. Die leden - allen produkt van hun 'starre' cultuur en dus sterk gericht op structuur - stoorden zich aan de 'ongeordenheid' van de Nederlandse onderzoekers. Met andere woorden: er was sprake van een parallel tussen het te onderzoeken object en degenen die onderzoeken! Een internationaal geldend onderzoekersethos is er blijkbaar niet. Ondanks de ondervonden moeilijkheden pleit Van Twuyver wat betreft internationaal-vergelijkend onderzoek voor het werken met een multi-nationale onderzoeksgroep, mits aan een aantal voorwaarden is voldaan. Eén van die voorwaarden is begrip voor elkaars culturele eigenaardigheden.

Leeuw doet in hoofdstuk 16 verslag van een internationaal- vergelijkend onderzoek naar de vraag of overheidsorganisaties leren van de resultaten van evaluatie- onderzoek, hoe zij leren en onder welke voorwaarden welk leergedrag zich voordoet. De onderzochte landen zijn Canada, de Verenigde Staten, België, Zweden en Nederland. De harde kern van de onderzoeksgroep bestond uit zo'n twintig leden, afkomstig uit dertien landen. In het onderzoek is aansluiting gezocht bij een theoretisch kader (van Argyris) dat verder uitgewerkt is. Belangrijk hierbij is het door Argyris gemaakte onderscheid tussen 'single loop learning' (het benutten en verwerken van nieuwe kennis, gericht op een betere realisering van de bestaande doelstellingen) en 'double loop learning' (het benutten en verwerken van nieuwe kennis waarbij bestaande doelstellingen en heersende culturen ter discussie gesteld worden). Leeuw rondt zijn bijdrage af met een pleidooi voor meer internationaal-vergelijkend beleidsonderzoek, niet met landen als waarnemingseenheden, maar instituties en institutionele arrangementen.

Welke overeenkomsten en verschillen zijn er in de wijze waarop in Nederland en in de Verenigde Staten politieke organen controle uitoefenen op ambtelijke organisaties met een zekere formele autonomie? Dit is de centrale vraag van het onderzoek waarover in *De Ridder* in hoofdstuk 17 rapporteert. Het object van vergelijking was aanvankelijk een institutioneel arrangement, aangeduid met de term 'zelfstandig bestuursorgaan'. Al snel bleek dat het Nederlandse begrip 'zelfstandig bestuursorgaan' geen echt equivalent heeft in de Verenigde Staten. Om desondanks bestuurlijke instituties in Nederland en in de Verenigde Staten zinvol

met elkaar te kunnen vergelijken, is nagegaan met welke institutionele arrangementen in beide landen invulling wordt gegeven aan politieke controle van ambtelijke organisaties. Wat betreft de Verenigde Staten beperkte het empirisch onderzoek zich tot drie departementen van de staat Michigan. Terwijl in Michigan de zeggenschap van de uitvoerende macht (de gouverneur) over de ambtelijke diensten ingeperkt wordt door regels betreffende selectie, benoeming en ontslag van de leiding van ambtelijke diensten, wordt in Nederland de formele zeggenschap over onderdelen van het ambtelijk apparaat vooral ingeperkt door het arrangement van het zelfstandig bestuursorgaan.

In hoofdstuk 18, van *Van Twist*, staat een internationaal- vergelijkend onderzoek naar kernde- partementen in Groot-Brittannië, Zweden, Noorwegen en Denemarken centraal. Dat onder- zoek werd verricht als een achtergrondstudie voor de commissie- Wiegel, die tot taak had te adviseren over de vernieuwing van de rijksdienst. De historische context waarin kerndepar- tementen ontwikkeld zijn of worden, blijkt van land tot land te verschillen. In Zweden bestaan al sinds jaar en dag zogenaamde kerndepartementen. Deze zijn als het ware historisch gegroeid. In Noorwegen en Denemarken zijn kerndepartementen daarentegen wél het resultaat van bewust ingezet nieuw beleid. Uit bedrijfsmatige managementoverwegingen is in Groot-Brittannië aan het einde van de jaren tachtig een proces van (interne) verzelfstan- diging van uitvoerende overheidsdiensten ('agencies') in gang gezet. Problemen van begripsgeldigheid (bijvoorbeeld: ons woord departement betekent iets heel ander dan het Deense woord 'departementet'), verschil in historische context en verschil in overwegingen bij de invoering van kerndepartementen, beperkten de generaliseerbaarheid van de empirische gegevens die de commissie-Wiegel verzamelde.

Deel IV: Bestuur en omgeving

In hoofdstuk 19 doet de politicoloog *Van Roozendaal* verslag van een door hem verricht onderzoek naar de duurzaamheid van kabinetten in West-Europa in de periode 1918-1988. Welke factoren zijn van belang bij de duurzaamheid van kabinetten in westerse meerpartij - democratieën? Beantwoording van deze vraag vormt een belangrijk onderzoeksterrein in de politieke wetenschappen. Hoofdstuk 19 handelt over een hypothese die de aan- of afwezig- heid in kabinetten van zogenaamde 'centrale' partijen - partijen die op een links- rechtsordening de machtigste positie innemen - in verband brengt met de duurzaamheid van kabinetten. De hypothese wordt getoetst voor een viertal situaties (tezamen 382 kabinetten in 14 landen tussen 1918 en 1988), met wisselend succes. Een drietal in het oog springende methodologische kwesties komt hier aan bod: operationalisatie van de begrippen 'kabinet' en 'kabinetsduurzaamheid', populatiekeuze, en generaliseerbaarheid van de onder- zoeksresultaten. Met name de operationalisatie van de duurzaamheidsvariabele is in deze landenvergelijkende studie van cruciaal belang.

SCP-onderzoeker *Dekker* verhaalt in hoofdstuk 20 van landenvergelijkend onderzoek naar opvattingen over ouderen en ouderenbeleid in Nederland, België, Frankrijk en Duitsland. De publieke beeldvorming over ouderen en de meningen van ouderen over hun situatie zijn politiek saillante gegevens in een vergrijzende samenleving. Opinie-onderzoek kan helpen intergenerationele spanningen te signaleren en de ruimte voor beleid te verkennen. Vergelij- king van de publieke opinie in Nederland en omringende landen toont nauwelijks syste-

matische verschillen. Nergens is sprake van een enkele dimensie van aversie of sympathie. Ouderen en jongeren verschillen vaak niet van mening en als ze dat doen, dan lang niet altijd in overeenstemming met het generationele eigenbelang. In Nederland worden ouderen relatief weinig als een zielige groep gezien. In een ambachtelijke reflectie behandelt Dekker in zijn hoofdstuk de risico's van het vergelijken van losse opinies, onder andere vanwege accentverschillen tussen vertalingen van enquêtevragen. Ook gaat Dekker in op secundaire analyses. Het gebruik van door anderen verzameld surveymateriaal brengt veel praktische problemen met zich mee, maar verdient om diverse redenen toch vaak de voorkeur boven het opzetten van een geheel nieuw onderzoek, aldus Dekker.

Hoofdstuk 21, van *Heunks*, gaat over onderzoek (het zogenaamde 'Political Action'-project) naar concrete details van drie vormen van directe politieke actie (protestgedrag, gemeenschapsacties en persoonlijke politieke contacten) in de Verenigde Staten, West-Duitsland en Nederland. Op welke soorten problemen zijn deze activiteiten gericht, wat is het politieke doelwit en wat voor soort activisten nam het initiatief? Is het deelnemen aan, en het initiatief nemen tot directe actie afhankelijk van de context van het politiek systeem waarin de actie zich afspeelt? Er wordt geconcludeerd dat de keuze van het doelwit waarop acties worden gericht meer te maken heeft met de federale structuur van een land dan met de grootte daarvan. Bovendien blijkt dat initiatiefnemers niet moeten worden beschouwd als super-activisten maar meer als leiders die met beide benen op de grond staan. Heunks besluit zijn bijdrage met een beschouwing over de verschillende modellen van de organisatie van internationaal vergelijkend onderzoek en over succes- en faalfactoren daarbij. Het 'Political Action'-onderzoek is een voorbeeld van een decentraal georganiseerd onderzoek met vrij strakke afspraken.

Survey-materiaal laat zien dat de meeste inwoners van EG-lidstaten uitgesproken meningen hebben over Europese eenwording. In hoofdstuk 22 doet *Janssen* verslag van een nog lopend onderzoek naar de oorzaken van de dynamiek in de publieke steun voor Europese eenwording in de twaalf EG-lidstaten. In het onderzoek wordt gebruik gemaakt van de resultaten van de halfjaarlijks in opdracht van de Europese Commissie uitgevoerde opinieonderzoeken (mondelijke interviews met voorgestructureerde vragenlijsten) die bekend staan onder de naam 'Eurobarometer'. Twee problemen die opduiken in landenvergelijkend survey-onderzoek komen in dit hoofdstuk vrij uitvoerig aan bod. Het eerste probleem betreft de wenselijkheid en mogelijkheid van equivalente meetinstrumenten. Het tweede probleem behelst de bezwaren en beperkingen die kleven aan de steekproef. De twee problemen krijgen in het onderhavige onderzoek een extra dimensie doordat het vergelijkende perspectief is gecombineerd met een longitudinale opzet.

Deel V: Balans

In het slothoofdstuk van deze bundel, hoofdstuk 23, haalt de redactie enkele hoofdlijnen uit de voorafgaande hoofdstukken, en wel door in te gaan op een drietal fundamentele keuzes waarmee de onderzoeker bij het opzetten van internationaal-vergelijkend onderzoek geconfronteerd wordt. In de eerste plaats *de keuze van het onderzoeksontwerp*. Dit ontwerp kan gebaseerd zijn op de vergelijking van enkele gevallen (zie de bijdragen van Nelissen, Bekkers, Arentsen en Van Twist), op vergelijking van kwantitatieve scores op variabelen (zie

de hoofdstukken van Slabbers en Verspagen, De Neubourg, Heunks, Van Roozendaal, Van Dijk, Dekker en Janssen), of op een gecombineerde strategie waarbij kwantitatieve data gevalideerd worden met behulp van kwalitatieve informatie (zie bijvoorbeeld het IBM-onderzoek van Hofstede, en het politie-onderzoek waarvan Van Twuyver in deze bundel verslag doet). In de tweede plaats moet de onderzoeker een keuze maken wat betreft *de aard van het datamateriaal*. Globaal gesproken is er een drietal opties: 'deskresearch', secundaire analyse van bestaand materiaal, en de verzameling van nieuwe gegevens. In deze bundel zijn van alle drie onderscheiden opties illustraties opgenomen. Indien er sprake is van primaire dataverzameling, is er een derde keuzemoment voor de onderzoeker, namelijk wat betreft de organisatorische vormgeving van het onderzoek, in het bijzonder *het management van de dataverzameling*. Ook hier kan de onderzoeker uit drie mogelijkheden kiezen: de dataverzameling geheel in eigen hand houden (het 'safari-model': zie de bijdragen van Arentsen, Prins en Van Twist), het formeren van een multi-nationaal team van onderzoekers die elk in hun eigen land een deel van de data verzamelen (zie de onderzoeken waarvan Nelissen, Bekkers en Leeuw in deze bundel kond doen), en het samenstellen van een internationaal onderzoeksteam dat alle veldwerk in de te onderzoeken landen gezamenlijk verricht. Deze bundel maakt duidelijk dat er meerdere wegen zijn om de 'koninklijke weg' van internationaal-vergelijkend onderzoek te bewandelen. Een onderzoeker zal hieruit altijd moeten kiezen.

5 Internationaal-vergelijkend onderzoek: een overzicht in hoofdlijnen

We komen nu bij een beschouwing het overzicht in hoofdlijnen van de stand van zaken in het internationaal-vergelijkend onderzoek. Ten eerste wordt het nut van dit type onderzoek besproken. Daarna wordt ingegaan op de tot op heden bereikte resultaten met betrekking tot nationale en politieke culturen, politieke stelsels, beleidsvergelijking en het onderzoek naar overheidsorganisaties. Een blik op de toekomst van het internationaal-vergelijkend onderzoek sluit dit onderdeel af.

Vergelijken

Het vergelijken van situaties is volgens velen de kern van elk sociaal-wetenschappelijk onderzoek. Impliciet vergelijken onderzoekers vrijwel altijd (Lane, 1990). Onderzoekers verwijzen nagenoeg altijd naar situaties elders of vroeger. Expliciete vergelijkingen komen veel minder vaak voor. Toch gebeurt dat ook al zo'n 2500 jaren, als men de sociale wetenschappen tenminste zo'n lange geschiedenis toedicht (Deutsch, 1987). Uit de oudgriekse geschiedenis dateren genoeg geschriften waarbij zowel in empirisch-observerende als theoretisch-reflecterende zin sprake is van vergelijkingen tussen (stad-)staten, koninkrijken en regeringsvormen. Namen als Herodotus, Plato en Aristoteles zijn hierbij terzake.

Echt landenvergelijkend onderzoek is van een veel latere datum; naties in de moderne betekenis van het woord zijn immers nog maar relatief jong. Pas in de achttiende en negentiende eeuw publiceren sociale wetenschappers 'avant-le-mot', zoals Montesquieu en De Tocqueville, studies die het belang van vergelijkingen tussen naties illustreren. Zo heeft de Fransman Alexis de Tocqueville omstreeks 1830 als eerste van velen een vergelijking tussen de politieke stelsels in de Verenigde Staten en Europa gemaakt. Landenvergelijkend of

meer in het algemeen internationaal-vergelijkend onderzoek is echter vooral een verschijnsel van de twintigste eeuw. Het is een vorm van wetenschapsbeoefening die - naarmate de eeuw vorderde - gestaag belangrijker is geworden. Dit hangt uiteraard samen met de toenemende internationalisering van sociale, politieke en economische ontwikkelingen. Overheden en bedrijfsleven raken hierdoor steeds meer geïnteresseerd in de comparatieve voor- en nadelen van hun activiteiten in internationaal perspectief.

In de wereld van het bedrijfsleven, waar de internationale oriëntatie de afgelopen decennia allesoverheersend is geworden, heeft deze ontwikkeling geleid tot een uitgebreide 'body of knowledge' (bijvoorbeeld Wong-Rieger en Rieger, 1993). Deze kennis ligt ten grondslag aan de vorming van complete studierichtingen 'internationale bedrijfskunde' of 'comparatief management'. In de bestuurskunde ligt dat anders. Weliswaar wordt er wereldwijd al gedurende enige decennia aandacht besteed aan vergelijkende aspecten van politiek en bestuur, zoals historische beschouwingen over het vak aantonen (McCurdy, 1986; Hoetjes, 1990; Daalder, 1993). Maar de bestuurskunde hield zich tot voor betrekkelijk kort geleden toch vooral met de eigen natie bezig. In Nederland en andere Europese landen was deze 'parochial' instelling wellicht zelfs nog hardnekkiger dan in de Verenigde Staten. Was, want onder andere sinds de opkomst van 'Europa' worden overheden in de lidstaten van de Europese Unie in rap tempo met elkaar en met de gevolgen van supranationaal beleid geconfronteerd. Comparatieve bestuurskunde wordt daarmee snel belangrijker. Dat blijkt ook wel uit het groeiend aantal onderzoeksprojecten met een landenvergelijkend karakter, waarbij inbreng vanuit Nederland wordt geleverd. Nederlandse onderzoekers zijn betrokken bij een baaierd van landenvergelijkende projecten; daarbij gaat het onder andere om onderzoek op het gebied van de sociale zekerheid, de inrichting van het openbaar bestuur, politieke stelsels, gezondheidszorg, arbeidsmarktbeleid en criminaliteit(sbestrijding).

In deze beschouwing geven wij een overzicht van de huidige stand van zaken in de vergelijkende bestuurskunde. Gelet op de snelwassende stroom publikaties kan dit overzicht nooit de pretentie hebben volledig zijn. Het gaat hier veeleer om een overzicht in grote lijnen, gericht op de 'klassieke' verworvenheden op de desbetreffende terreinen. Daarbij houden wij de dezelfde indeling aan die de opbouw van het gehele boek kenmerkt, zij het in een andere volgorde. Wij behandelen ten eerste de omgeving van het bestuur, dat wil zeggen de nationale culturen en politieke stelsels; vervolgens gaan wij in op de stand van zaken op het gebied van de internationale beleidsvergelijking, om te eindigen met de vergelijking van overheidsorganisaties. Voordat wij aan dit overzicht beginnen gaan wij eerst nog in op de redenen, de logica van het internationaal-vergelijkend onderzoek.

Waarom internationaal-vergelijkend onderzoek?

Internationaal-vergelijkend onderzoek wordt in principe om dezelfde redenen opgezet als alle sociaal- en economisch wetenschappelijk onderzoek (Berting, 1979). Internationaal-vergelijkende studies nemen temidden van alle onderzoek een steeds belangrijker plaats in. Internationaal-vergelijkend onderzoek wordt de koninklijke weg naar meer kennis omtrent mens en samenleving genoemd, vergelijkbaar met het experiment in de natuurwetenschappen (Isle, 1988). De bedoeling van internationaal-vergelijkend onderzoek is theorieën te ontwikkelen, kennis omtrent beleidsinterventies te leveren en beschrijvingen

van de werkelijkheid te geven. Meer concreet zijn deze drie doelstellingen - variërend van wetenschappelijk tot overwegend op de beleidspraktijk gericht - als volgt te omschrijven (Antal, Dierkes en Weiler, 1987).

1 De eerste doelstelling is gelegen in het ontwikkelen van concepten en generalisaties op een middengebied tussen wat geldig is voor alle samenlevingen en wat geldig is voor slechts een samenleving op een bepaald moment. Het gaat hier om de theoretische ambitie die met internationaal-vergelijkend onderzoek vervuld kan worden. Via vergelijkend onderzoek is het mogelijk condities te specificeren waaronder macro-generalisaties geldig zijn. Door op micro-niveau hypothesen te toetsen die elders al geverifieerd zijn, kunnen die hypothesen aanmerkelijk gespecificeerd worden, respectievelijk robuuster gemaakt worden. Aldus ontstaan empirisch gefundeerde *'theories of the middle range'*. Het streven naar de ontwikkeling en toetsing van 'general systems theories', dat ooit aan het internationaal-vergelijkend onderzoek ten grondslag lag (Heady, 1986), is daarmee in een meer bescheiden richting bijgebogen.

2 Een tweede doel van internationaal-vergelijkend onderzoek is meer beleidsmatig van karakter. Via internationaal-vergelijkend onderzoek is het mogelijk kennis te vergaren over hoe andere landen met vergelijkbare problemen omgaan. Via dergelijk onderzoek kunnen variabelen geïdentificeerd worden die in beleidsinterventies succesvol gebleken zijn. Door nationale verschillen in beleidsbenaderingen te identificeren en op hun effect te beoordelen, kunnen de structurele, institutionale en culturele invloeden op beleidsontwikkeling en -uitvoering verduidelijkt worden. Op basis hiervan is het mogelijk condities te specificeren waaronder beleidsmakers en -onderzoekers in het ene land iets van het beleid van een ander land kunnen leren (vergelijk Feick, 1983). Dit type onderzoek met zijn verklarend en beleidsanalytisch karakter ligt nog relatief dicht bij het 'echte' wetenschappelijke onderzoek.

3 Een derde type van internationaal-vergelijkend onderzoek is verwant aan het voorgaande, maar ligt nog dicht bij de beleidspraktijk. Gegeven de omstandigheid dat politieke, economische en sociale activiteiten in landen steeds meer op elkaar betrokken raken, wordt landenvergelijkend onderzoek steeds belangrijker. Dit onderzoek kan immers inzicht geven in de wijze waarop de problemen en probleembenaderingen van andere landen uitstraling hebben op, respectievelijk vergelijkbaar zijn met de problemen in het eigen land. Pogingen van supranationale overheden zoals de Europese Unie om beleidsstandaarden voor lidstaten te formuleren, hebben landenvergelijkend onderzoek naar de verschillende ervaringen van landen met gemeenschappelijke problemen aanzienlijk gestimuleerd. Hierbij gaat het vooral om het genereren van informatie met een beschrijvend karakter. Het werk van cijferproducerende instellingen zoals de OESO, de Europese Unie en in Nederland het internationaal-vergelijkend werk van het CBS en het SCP zijn onder deze noemer te scharen.

Het is duidelijk dat landenvergelijkend onderzoek zowel puur wetenschappelijke als beleidsrelevante doelstellingen dient, en vaak ook nog beide. Dat blijkt eens te meer uit het nu volgende overzicht van de belangrijkste bevindingen uit het internationaal-vergelijkende onderzoek.

6 Vergelijking van nationale culturen, politieke culturen en politieke stelsels

Regeringen en overheidsorganisaties in verschillende landen vertonen nogal uiteenlopende gedragingen en functioneringswijzen. Dat kan men al vaststellen op basis van indrukken, die men opdoet tijdens reizen of bij lezing van buitenlandse kranten. Bij bestudering en rubricering van meer wetenschappelijke literatuur worden deze verschillen al weer helderder. De Noordamerikaanse bestuurskundige James Wilson laat in zijn boek *'Bureaucracy'* (1989) zien hoever men kan komen met het aangeven van hoofdlijnen in nationale verschillen louter en alleen aan de hand van gefragmenteerde onderzoekspublikaties.

Maar de sociale wetenschappen hebben meer kennis over nationale verschillen opgeleverd dan dat. Met name in de jaren zestig en zeventig is er op verschillende fronten onderzoek verricht met als doel om nationale culturen en politieke stelsels in empirisch onderbouwde typologieën onder te brengen. Opvallend is dat twee Nederlanders hierin een toonaangevende rol hebben gespeeld. Dat zijn de politicoloog Arend Lijphart en de organisatie-psycholoog/-socioloog Geert Hofstede. Om met de laatste te beginnen.

a Nationale culturen: Hofstede

De voormalige UM-hoogleraar Geert Hofstede (1980; 1991) heeft op basis van een database van ruim 100.000 respondenten uit meer dan vijftig landen, onderzoek naar nationale culturen gedaan. De respondenten, die via de klassieke survey-methode werden ondervraagd over waarden en doelen in het leven, waren allen personeelsleden van de Noordamerikaanse multinational IBM. Uit dit bestand van empirische gegevens heeft Hofstede vier culturele dimensies gedestilleerd. Dat zijn achtereenvolgens:

- 1 de machtsafstand in een samenleving,
- 2 de mate van individualisme/collectivisme,
- 3 de mate van onzekerheidsvermijding en
- 4 de mate van feminiteit/masculiniteit.

De bevolkingen van landen blijken ten aanzien van deze vier statistisch onafhankelijke dimensies aanmerkelijke verschillen te vertonen.

1 Machtsafstand verwijst naar de mate van sociale ongelijkheid in een samenleving. In maatschappijen met een relatief grote machtsafstand ervaren en accepteren de mensen een grotere afstand tussen chefs en ondergeschikten, politici en burgers, rijk en arm, gewone mensen en 'mediasterren' et cetera. Bij een geringe machtsafstand is er minder 'autoriteitenvrees', wordt er minder op-gekeken tegen 'hoger geplaatsten'.

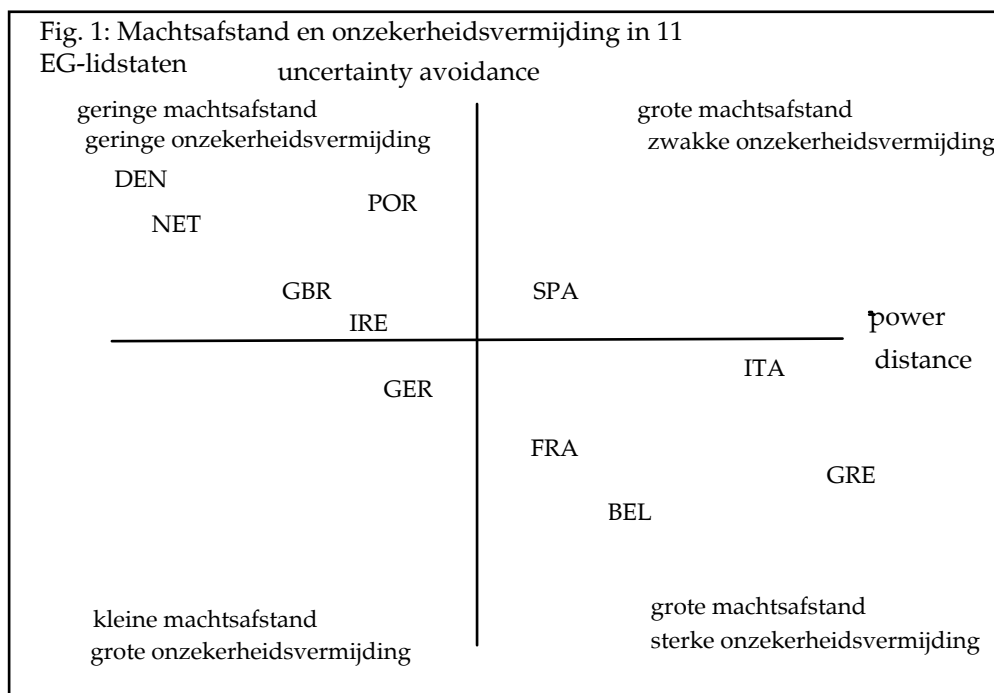
2 De dimensie individualisme/collectivisme verwijst naar de mate waarin de mensen in een samenleving meer of minder op zichzelf aangewezen zijn en in hun gedrag minder of meer rekening met anderen (moeten) houden. In collectivistische samenlevingen gaan individuen op in hechte groepen, zoals de ('extended') familie, de organisatie, stabiele netwerken van vriendenclubs en dergelijke. Ook ondergaan mensen in collectivistische culturen veel meer dan in individualistische culturen de uniformerende werking van culturen op abstractere niveaus, zoals die van de eigen regio of volk en vaderland. In individualistische culturen telt

vooral de invloed van de familieleden uit het eigen kerngezin, bestaande uit ouders en kinderen.

3 Onzekerheidsvermijding heeft te maken met de onrust die ontstaat wanneer men geconfronteerd wordt met nieuwe, onbekende situaties. Wanneer de onzekerheidsvermijding gering is, beschouwt men iets onbekends als iets spannends of iets interessants. Wanneer de onzekerheidsvermijding relatief groter is, beschouwt men iets vreemds als gevaarlijk. In het laatste geval streeft men er naar de problemen te lijf te gaan door onder andere veel regels uit te vaardigen. Intolerantie ten opzichte van het onbekende is een andere bekende uiting in dit verband.

4 Masculiniteit ('hard') versus feminiteit ('zacht') ten slotte, verwijst naar de mate waarin gestreefd wordt naar prestaties en materiële zaken in het leven, dan wel gezorgd wordt voor de zwakkeren en achterblijvers in de samenleving. Een bijkomend kenmerk met betrekking tot deze dimensie betreft de verdeling van de geslachtsrollen. In masculine samenlevingen zijn er grote maatschappelijke verschillen tussen mannen en vrouwen, in feminine samenlevingen is er in dit opzicht meer overlap.

Om een indruk te geven van de culturele verschillen tussen de landen van de EG is hieronder een schema weergegeven. Dit schema is afkomstig van het onderzoek van Michael Hoppe (1990), gehouden onder afgestudeerden van het zogenaamde 'Salzburg-seminar'. De resultaten van deze replicatie van het Hofstede-onderzoek zijn opvallend vergelijkbaar met de oorspronkelijke IBM-gegevens. Dit geeft aan dat culturele verschillen tussen Europese naties behoorlijk bestendig zijn. Schema 1 betreft de mate van onzekerheidsvermijding en machtsafstand in 11 van de 12 lidstaten. Voor Luxemburg zijn geen gegevens beschikbaar.



Bron: Hoppe, 1990

Dit schema geeft duidelijk aan dat er grote verschillen zijn tussen de Latijnse en Germaanse culturen in Europa. De Latijnse culturen (tot en met België) tonen een gemiddelde tot grote machtsafstand en een gemiddelde tot sterke onzekerheidsvermijding. De Germaanse culturen tonen kleinere machtsafstanden en een zwakke tot gemiddelde onzekerheidsvermijding. In de Latijnse cultuur is de pyramide de dominante organisatievorm, in de Germaanse culturen zijn de markt en de machine de beste metaforen om management- en organisatiepraktijken te beschrijven.

De relevantie van met name de dimensie onzekerheidsvermijding voor vraagstukken op het gebied van openbaar bestuur, is omstandig beschreven in Hofstede (1991). Het zou te ver voeren om hier in extenso op in te gaan. Saillant is dat burgers in landen met een geringe onzekerheidsvermijding sterker het gevoel hebben invloed uit te kunnen oefenen op de (lokale) politiek en dat zij meer protesteren tegen hen onwelgevallige besluiten van overheden. Algemeener gesteld blijkt een geringere onzekerheidsvermijding significant samen te gaan met een grotere politieke competentie van burgers ten opzichte van overheden en bestuurders (Hofstede, 1980; 1991).

b Politieke culturen

Het werk van Hofstede vertoont wat dit betreft een relatie met een andere belangrijke traditie op het gebied van landenvergelijkend onderzoek, te weten het onderzoek naar politieke culturen. Hier moeten de namen genoemd worden van de Noordamerikaanse politicologen Gabriel Almond en Sidney Verba (1965). Zij hebben met hun boek *The civic culture* baanbrekend werk geleverd inzake de verhouding tussen burgers en overheden. Dit werk - gebaseerd op een onderzoek in vijf landen - heeft veel navolging gekregen. Wat de landen van de EG betreft is de recente studie van Gabriel in dit opzicht relevant (1992).

Gabriel heeft in navolging van Almond en Verba de twaalf lidstaten van de EG bestudeerd. Hij baseerde zich hierbij op Eurobarometer-gegevens. Het blijkt dat de twaalf landen zich goed laten rubriceren naar de mate waarop zij het ideaal van de zogenaamde 'staatsburgercultuur' benaderen. Een 'staatsburgercultuur' duidt op een grote mate van politieke betrokkenheid onder burgers, identificatie met bestaande politieke partijen, politieke competentie en vertrouwen in politieke instellingen, tevredenheid over de democratie en een algehele preferentie voor een democratisch stelsel. Ofschoon geen enkele lidstaat binnen de Europese Gemeenschap het ideaal volledig benadert, komen enkele landen toch in de buurt ervan. Denemarken, het land van de 'opstand' tegen het Verdrag van Maastricht, blijkt het meest te voldoen aan de indicatoren van de 'staatsburgercultuur'. Dan volgt een groepje landen, bestaande uit Duitsland, Nederland en Luxemburg, waar eveneens sprake is van een redelijk uitgewerkte 'staatsburgercultuur'. Duidelijk is dat met deze gegevens nagenoeg hetzelfde beeld ontstaat dat uit figuur 1 naar voren kwam: een verschil tussen de Noordwesteuropese ('Germaanse') landen en de Zuideuropese ('Latijnse') landen. Dat beeld wordt bevestigd door de volgende twee groepen van EG-landen, zoals door Gabriel beschreven. De groep bestaande uit Engeland, Ierland, Griekenland en Portugal, toont een ietwat hybride signatuur. Maar heel helder is het beeld dat uit de Latijnse groep naar voren komt. Dat zijn

de landen België, Italië, Frankrijk en Spanje. Deze landen zijn het verst verwijderd van het ideaal van de 'staatsburgercultuur'. In deze groep van landen wordt de verhouding tussen de bevolking en de sociaal-politieke elite door wantrouwen gekenmerkt. Alle andere indicatoren van het model van de 'staatsburgercultuur' zijn in deze landen duidelijk minder ontwikkeld dan in de andere Westeuropese landen in het algemeen, en de landen in Noordwest-Europa in het bijzonder (Gabriel, 1992). De relatie met de grotere machtsafstand en de sterkere neiging tot onzekerheidsvermijding in de terminologie van Hofstede is daarmee duidelijk.

c Politieke stelsels

Van politieke cultuur naar politieke stelsels is maar een kleine stap. Over politieke stelsels bestaat uiteraard een omvangrijke internationaal-vergelijkende literatuur. Relevant is bijvoorbeeld een indeling van politieke stelsels naar a) de mate waarin zij democratisch dan wel juist autoritair georganiseerd zijn en b) de mate waarin burgers zelfbesturend en autonoom zijn dan wel bestuurd en gereguleerd worden door gespecialiseerde overheidsapparaten (Almond en Powell, 1990). De Sovjet-Unie tijdens het communistisch regime bijvoorbeeld, kende een autoritaire regeringsvorm met sterk uitgewerkte en allesoverheersende overheidsstructuren. Nederland kent evenzogoed sterk gespecialiseerde en alles doordringende overheidsarrangementen, maar met een democratisch stelsel. Derde Wereldlanden kennen doorgaans niet zulke uitgewerkte en overal penetrerende overheden; hun stelsel kan daarbij een meer democratische (India) dan wel een meer autoritaire vorm (China) aannemen.

Beperken wij ons hier echter tot een meer specifieke vergelijking van democratische stelsels. Hiervoor is enig ouder werk van Arend Lijphart (1968) relevant. Lijphart heeft een theoretische poging gedaan om typen van democratische systemen te onderscheiden. Hij maakte daarbij gebruik van twee onderscheiden: 1) de mate waarin de politieke elites elkaar beconcurreren dan wel de neiging hebben om onderling (regerings-)coalities te vormen, en 2) de mate waarin de politieke cultuur gefragmenteerd dan wel homogeen is. Bij een gefragmenteerde cultuur is er sprake van duidelijke scheidslijnen in de samenleving rondom thema's als ras, taal, religie of regionale tegenstellingen. Wanneer men beide combineert, ontstaat een 2x2-matrix, die als figuur 2 is afgebeeld.

Figuur 2: Typen van democratische stelsels

Fig. 2 Typen van democratische stelsels

	geïntegreerd	gefragmenteerd
coalitie	gedepolitiseerde democratie	consociationele democratie
concurrentie	middelpuntzoekende democratie	middelpuntvliedende democratie

Bron: Lijphart, 1968

In de *gedepolitiseerde democratie* vormen de *politieke elites* onderlinge coalities en is de samenleving niet verdeeld in groepen die fundamenteel van elkaar verschillen en elkaar eventueel zelfs bestrijden. Ten tijde van de ontwikkeling van *Lijphart's typologie* voldeden vooral de Scandinavische landen aan deze kenmerken. Nederland, België, Zwitserland en Oostenrijk konden, aldus Lijphart, beschouwd worden als '*consociationele democratie*'. In deze samenlevingen is er meer sprake van een *gefragmenteerde politieke cultuur*. Voor België is deze indeling goed te begrijpen. De fragmentatie tussen taalgroepen in dat land heeft momenteel zelfs geleid tot een verregaande vorm van federalisering. Wat Nederland betreft had Lijphart de verzuiling in gedachte. Gelet op de sterke deconfessionalisering en ontzuiling in de jongste decennia lijkt Nederland tegenwoordig echter eerder tot de categorie der *gedepolitiseerde democratieën* te behoren (zie ook Peters et al., 1977).

In de Angelsaksische landen is er sprake van elkaar fors bekempende politieke elites. Maar, aldus Lijphart, de politieke cultuur is (relatief) homogeen, hetgeen de VS en het Verenigd Koninkrijk tot een *middelpuntzoekende democratie* bestempelt. Er is dan sprake van een zogenaamde pluralistische democratie. Het lijkt er overigens op dat de politieke cultuur in die landen de laatste jaren meer *gefragmenteerd* is geraakt, met name gelet op de toename van rasantegenstellingen en de in die landen sterk gegroeide kloof tussen arm en rijk. Dat zou deze landen momenteel meer in de richting brengen van het type van de *middelpuntvliedende democratie*; dit is een type dat door Lijphart in 1968 gereserveerd werd voor de Weimar-republiek en het Frankrijk van de Vierde Republiek.

Het is belangrijk te beseffen dat deze typologie in eerste instantie theoretisch ontwikkeld is en in *mindere* mate - zoals het werk van Hofstede en Almond en Verba en hun epigonen - empirisch onderbouwd. Ten tweede lijken de typering van vandaag de dag niet meer altijd

even actueel zoals zojuist met een aantal kanttekeningen aangegeven is. Desalniettemin biedt deze indeling ook mogelijkheden tot beleidsvergelijkingen tussen landen.

7 Beleidsvergelijking in internationaal perspectief

Typen van beleidsvoering in verschillende democratische stelsels

Zoals in de inleiding van dit hoofdstuk al werd vermeld, is veel landenvergelijkend onderzoek gericht op het analyseren en vergelijken van beleid dat door overheden wordt gevoerd. In aansluiting op de typologie van Lijphart inzake verschillende typen democratische stelsels, hebben Peters et al. (1977) getracht deze indeling te verrijken met typen van beleidsvoering. Zij onderscheiden daarbij in navolging van eerdere publicaties *vier typen beleidsvoering die passen bij de vier typen van democratische stelsels*.

Fig. 3: Typen democratische stelsels en typen van overheidsbeleid

gedepolitiseerde democratie (redistributief beleid)	consociationele democratie (regulerend beleid)
middelpuntzoekende democratie (zelf-regulerend beleid)	middelpuntvliedende democratie (distributief beleid)

Bron: Peters e.a., 1977

Bij het type van de gedepolitiseerde democratie behoort beleid gericht op herverdeling van inkomens en welvaart ('redistributive policies'); in landen met een dergelijk stelsel bestaan uitgebreide systemen gericht op inkomensoverdracht en subsidiëring. Inkomstenbelasting is daarbij een belangrijk belastinginstrument. De Scandinavische landen, maar ook Nederland voldoen aan dit profiel.

De consociationele democratieën kennen vooral regulerend beleid, daarmee via wet- en regelgeving bepalend wat acceptabel en niet-acceptabel is en welke maatschappelijke effecten wel en niet beoogd worden. De inhoud van dergelijk 'technocratisch' beleid is niet altijd even doorzichtig. Het aantal ambtenaren en 'planningsdeskundigen' vormt een indicator voor deze stijl van beleidsvoering. In de oorspronkelijke gedachtengang van Lijphart (1968) is dit type onder andere van toepassing op Nederland.

Middelpuntzoekende democratieën kennen vooral beleid gericht op zelfregulering. Groepen en instellingen in de samenleving die met overheidsregulering te maken hebben, krijgen het

recht het overheidsbeleid zelf te implementeren en nader in te vullen. De maatschappelijke orde krijgt vorm via arbeidsconflicten en geschillen die via de rechtbank worden uitgevochten. Ook is de zelfstandigheid van de lagere overheden in dit stelsel groter. De Verenigde Staten vormen een prototype in dit opzicht. Dientengevolge is het proces van beleidsontwikkeling, besluitvorming en uitvoering in de VS 'never over' (Wilson, 1989). Altijd zijn er wel belangengroeperingen die overheidsbesluiten via politieke kanalen dan wel de rechter kunnen tegenhouden.

De middelpuntvliedende democratieën ten slotte, kennen verdelend beleid, dat net als het herverdelend beleid economisch gericht is. Nu gaat het echter niet om inkomensoverdracht van 'arm' naar 'rijk', maar om een evenredige verdeling van middelen over geografische gebieden (bijvoorbeeld regio's) of functionele sectoren in de samenleving. Daarbij worden bijvoorbeeld accenten gelegd op de landbouw, het onderwijs en infrastructurele werken. De BTW is een belangrijk belastinginstrument in een dergelijk stelsel. Frankrijk vormt een goed voorbeeld van dit type van beleid.

Tot zover de combinatie van vier typen democratieën en dominante stijlen van beleidsvoering. Uit het empirisch onderzoek van Peters et al. (1977) blijkt overigens dat in de gedepolitiseerde en de consociationele democratie zowel herverdelend als regulerend beleid voorkomen. Dit spoort met de eerdere kanttekeningen ten aanzien van de positie van Nederland in dit verband. Aldus lijkt het er op dat er in democratische stelsels eerder drie dan vier beleidsstijlen zijn. Dat laat onverlet dat buiten de westerse wereld mogelijk nog hele andere typen van beleidsvoering te identificeren zijn.

Daarnaast is het denkbaar dat landen in de loop van de tijd opschuiven van het ene naar het andere type. Zo kent Nederland eigenlijk geen consociationeel stelsel meer in de pure vorm zoals Lijphart dat in 1968 bedoelde; de Nederlandse politiek is eerder opgeschoven naar het gedepolitiseerd stelsel. Het is dan ook niet verwonderlijk dat Nederland een mixture van *beleidsstijlen* kent die tot beide typen behoren. Maar voor de nabije toekomst wordt juist voorzien dat Nederland zich ontwikkelt tot een zogenaamde '*zelfverzorgingsstaat*' met trekken van zelfregulerend beleid naar Noordamerikaans model (Van Dam, 1993). Typologieën, zoals die van Lijphart, hebben met andere woorden een attenderende, heuristische waarde; maar zij vormen zeker geen instrument om naties en hun beleid eens en voor altijd van een etiket te voorzien.

Literatuur

- Broeders, D., Immigratie- en integratieregimes in vier Europese landen, WRR, Den Haag, 2001 (Achtergronddocumenten W125).
- Eberg, J., Afvalbeleid in het perspectief van institutionele ontwikkeling: een vergelijking tussen Nederland en Beieren, in: Torenvlied, R. en J. Hakfoort (red.), De staat buitenspel – Overheidssturing en nieuwe instituties, Boom, Amsterdam, 2001, pp. 90-116.

8 Determinanten van overheidsbeleid in vergelijkend perspectief

Internationaal beleidsvergelijkend onderzoek van een geheel ander karakter betreft de vraag naar de determinanten van beleid. Met name het ontstaan van de moderne verzorgingsstaat

heeft de aandacht van onderzoekers getrokken. In het voetspoor van Wilensky (1975) hebben de Nederlandse onderzoekers Bertrand (1981) en Van Snippenburg (1986) internationaal-vergelijkend indicatoren-onderzoek gedaan. Zij waren geïnteresseerd in de determinanten van de verschillen tussen landen in overheidsuitgaven voor bepaalde beleidsterreinen (zoals sociale zekerheid, huisvesting en onderwijs). Hun onderzoek - gebaseerd op gegevens van zeer veel landen - is niet bedoeld om typologieën te ontwikkelen. Veeler werken zij met pad-analytische modellen, gericht op het vinden van significante causale beïnvloedingsmogelijkheden in termen van verklaarde variantie. Hun data bestaan uit indicatoren, afkomstig uit statistische jaarboeken.

Uit deze onderzoeken blijkt onder meer dat de graad van economische ontwikkeling, de duur van de modernisering van de samenleving en de opkomst van belangengroepen zoals vakbonden een belangrijke rol spelen bij de totstandkoming en uitbouw van overheidsuitgaven voor sociaal beleid. Politieke participatie via liberaal-democratische kanalen blijkt daarentegen geen invloed op het ontstaan van sociaal beleid te hebben. Ook economische afhankelijkheid van het buitenland blijkt niet van betekenis voor de binnenlandse inrichting van de overheidsuitgaven (Van Snippenburg, 1986). Een van de fundamentele implicaties van dergelijke resultaten is dat de betekenis van de politieke factor nogal gerelativeerd wordt. Het ontstaan van overheidsuitgaven voor sociaal beleid lijkt eerder een onderdeel van autonome maatschappelijke processen dan het resultaat van gerichte invloed van de factor 'politiek'. Tot een vergelijkbare conclusie komt de socioloog De Swaan in zijn historisch-sociologische landenvergelijkende studie naar het ontstaan van de moderne welvaartsstaat (De Swaan, 1989). Kwantitatief en kwalitatief internationaal-vergelijkend onderzoek kan klaarblijkelijk heel goed bij hetzelfde eindpunt terechtkomen.

Een en ander is op een lager abstractieniveau terug te vinden in het gegeven dat er tussen landen grote verschillen bestaan in de wijze waarop sociaal-economisch beleid, zoals de vormgeving van de verzorgingsstaat, tot stand komt. Met name het zogenaamde *corporatisme-debat* heeft in dit verband geleid tot een aantal interessante landenvergelijkende studies (bijvoorbeeld Lehmbruch en Schmitter, 1982; Crouch, 1993). De wijze waarop maatschappelijke belangengroeperingen zoals werkgeversverenigingen en vakbonden, betrokken worden bij sociaal-economische besluitvorming, verschilt van land tot land en binnen één land van tijd tot tijd. De relatie hiervan met nationale economische prestaties leidt tot interessante beleidsvergelijkende bevindingen.

De zojuist besproken onderzoeken hebben vooral een fundamenteel-wetenschappelijke achtergrond. Het onderzoek dat gericht is op de praktische beleidsvergelijking, is echter minstens zo belangrijk. Gelet op de toenemende internationale vervlechting van overheden en hun beleid mag men aannemen dat internationale beleidsvergelijking alleen nog maar aan belang zal winnen (Feick, 1983; Bressers en Honigh, 1986; Johnson, 1992). Het gaat hier om een tak van bestuurskundig onderzoek die nauw aansluit op, maar duidelijk verder gaat dan de vergelijking van wetten en regels in verschillende landen. Dat type onderzoek behoort tot de rechtsvergelijking, een discipline die vanwege de toenemende internationalisering natuurlijk ook steeds belangrijker wordt. Comparatieve beleidsanalyse is een proces van minutieus onderzoek.

In de traditie van de beleidsanalyse wordt een gedetailleerd onderscheid gemaakt tussen verschillende typen variabelen:

- 1) contextuele variabelen zoals doelstellingen, beschikbare middelen, tijdsgewricht, politieke cultuur;
- 2) onafhankelijke variabelen zoals organisatiestructuur, private versus publieke uitvoering en financiële structuur en
- 3) afhankelijke variabelen zoals beleidsinstrumenten en hun effectiviteit.

Door elk land op dergelijke variabelen te laten scoren, is het mogelijk om relevante verschillen op te sporen. Maar dat gaat niet zonder problemen.

Ten eerste doen zich methodologische kwesties voor bij het waarnemen en registreren van de gegevens. Men moet duidelijk verder kunnen gaan dan de officiële beleidsdocumenten om de gewenste data te verzamelen. Het geijkte instrument daartoe, het interview, biedt de ondervraagden echter de mogelijkheid om de zaken 'al te mooi voor te stellen', om aan 'window dressing' te doen derhalve (Feick, 1983). Daarnaast is er een ander belangrijk probleem bij dit soort onderzoek. Er zijn in dergelijk onderzoek namelijk veel relevante variabelen, terwijl het aantal constante factoren gering is. Met name wanneer het aantal landen waarvoor het onderzoek verricht wordt niet al te groot is, is dit een ernstig probleem. Toch is het mogelijk om een substantieel gedeelte van de beleidseffectiviteit vast te stellen met een relatief beperkt aantal variabelen. Wanneer onderzoekers er in slagen om de effecten van juist de manipuleerbare variabelen boven water te krijgen, is dat louter winst (Ellemers, 1976). In dat geval is dit type comparatief onderzoek behoorlijk waardevol, zeker ook voor de beleidsmakers zelf.

Via de comparatieve beleidsanalyse komt de complexiteit van het bestuurskundig onderzoeksveld in zijn volle omvang in beeld. Duidelijk is dat de institutionele en organisatorische vormgeving van de beleidsontwikkeling en -implementatie, een belangrijke intermediaire rol speelt bij het onderzoek naar beleidsvergelijking. Internationaal-vergelijkend onderzoek gericht op structuur en functioneren van overheidsorganisaties is daarom op zichzelf al zinvol.

9 Overheidsorganisaties in vergelijkend perspectief

Aan internationaal-vergelijkend onderzoek naar overheidsorganisaties wordt relatief veel gedaan, nu meer nog dan enkele decennia geleden. In de jaren zestig is dit type onderzoek vooral in de Verenigde Staten van de grond gekomen. Daarbij was onder andere de verspreiding van het rationele bureaucratie-type in niet-moderne samenlevingen (in casu de Derde Wereld) onderwerp van onderzoek (Fried, 1990).

Er werd daarbij een onderscheid gemaakt tussen zogenaamde 'rijke' en 'arme' bureaucratieën. De 'rijke' bureaucratieën in de westerse landen voldoen daarbij aan de kenmerken van het Weberiaanse model: zij zijn rationeel, hiërarchisch geordend, legalistisch en op planning georiënteerd; zij kennen voltijds aangestelde ambtenaren die op basis van verdienste en prestaties worden aangesteld en bevorderd. De 'arme' bureaucratieën zijn in alles het tegenovergestelde: zij zijn irrationeel en formalistisch ingesteld, zij hebben te veel

personeel dat ook nog eens via nepotisme de organisatie binnenkomt, zij kennen uitgebreide belangenverstrengelingen, cliëntelisme et cetera. De impliciete gedachte van het bestuderen van dergelijke landengebonden verschillen was, dat de moderne (VS-)bureaucratie op eenvoudige wijze door met name ontwikkelingslanden overgenomen zou kunnen worden. Zo zou dan vervolgens het functioneren van de overheden in Derde Wereldlanden verbeterd kunnen worden.

Het behoeft nauwelijks betoog dat dit denken in simpele dichotomieën wel erg naïef is. Het veronachtzaamt de culturele bepaaldheid van organisaties in het algemeen en van overheidsorganisaties in het bijzonder. Effectiviteit in Nigeria is niet identiek aan effectiviteit in Californië; wat rationeel is in New York kan onzinnig zijn in Dar Es Salaam. Het in dit opzicht zeer verhelderend werk van Hofstede (1980; 1991) was in die jaren nog pas in ontwikkeling. Overigens lijkt het er op dat vergelijkbare naïeve gedachten momenteel opnieuw opgeld doen bij de 'export' van westerse organisatiemodellen naar de voormalige communistische staten in Oost-Europa. Bepaalde fouten zijn kennelijk zeer hardnekkig.

Het internationaal-vergelijkend onderzoek naar het functioneren van overheidsorganisaties in Europa is de laatste tijd behoorlijk op gang gekomen (Derlien, 1992). Maar dat onderzoek kent methodologische tekortkomingen, omdat het eerder vergelijkbaar ('comparable') dan werkelijk vergelijkend ('comparative') onderzoek is. Met vergelijkend onderzoek worden studies bedoeld, waarin empirische gegevens in meerdere landen tegelijkertijd en volgens hetzelfde strakke design worden verzameld. Dat type onderzoek wordt *nog relatief weinig* verricht.

Anderzijds wordt er wel het nodige gedaan aan secundaire analyses van aparte landenstudies die qua probleemstelling en onderzoeksbenadering vergelijkbaar zijn. Veelal ook worden er per land case-studies over een bepaald onderwerp verricht die vervolgens gebundeld worden en aldus tot internationale vergelijkingen leiden (bijvoorbeeld Kooiman en Eliassen, 1987). Maar in beide gevallen is er toch eerder sprake van 'comparable' dan van echt 'comparative' onderzoek. Deze constatering geldt overigens zowel voor het onderzoek naar overheidsorganisaties als het onderzoek naar beleidsvergelijking (bijvoorbeeld Almond en Powell, 1990).

Derlien's analyse

Dit in aanmerking genomen heeft Derlien (1992) een poging gedaan om het onderzoek naar structuur en functioneren van overheidsorganisaties in Europese landen op een rij te zetten. Hij komt daarbij tot de volgende algemene bevindingen.

Ten eerste is er nogal wat onderzoek verricht naar de omvang van de publieke sector respectievelijk van de overheid. Daarbij is in alle westerse landen, inclusief de Verenigde Staten (Peters, 1988), de privatiseringstrend dominant gebleken. De publieke sector wordt met andere woorden kleiner en er ontstaat meer interactie tussen de publieke en private sector. Hierbij ontstaan tevens allerlei institutionele arrangementen in de vorm van verzelfstandigde bestuursorganen in uiteenlopende vormen en maten. Interessanter in dit verband zijn de betrekkelijk grote verschillen tussen landen in dit opzicht. Die verschillen

zijn zelfs binnen West-Europa nog betrekkelijk substantieel. Zo laat bijvoorbeeld internationaal-vergelijkend cijfermateriaal van de OESO (1992) zien, dat het aantal ambtenaren per hoofd van de bevolking in Nederland betrekkelijk gering is, geringer in elk geval dan in veel andere westerse landen. De OESO-bevinding dat de publieke sector in Nederland relatief klein is, werd medio 1994 bevestigd in het onderzoeksrapport '*Public employment. A comparison of six European countries*' (Scholten et al., 1994). De verschillen in dit opzicht met Oost-Europa zijn uiteraard veel groter, al vinden daar momenteel turbulente ontwikkelingen op dit vlak plaats. Het onderzoek naar de omvang van de overheid is een eenvoudige vorm van 'bureaumetrische' research, die zich in beginsel goed leent voor internationaal-vergelijkend onderzoek. Maar afgezien van het onderzoek naar de omvang van overheidsorganisaties is deze aanpak nog niet goed tot ontwikkeling gekomen. Men mag aannemen dat hierin in de nabije toekomst verandering zal optreden. Institutionele inbedding van overheidstaken is een belangwekkend onderwerp voor internationale vergelijkingen.

De bestuurlijke organisatie van landen is een ander dankbaar onderwerp van internationaal-vergelijkende studies (zie ook: Hesse en Benz, 1990). Met name de decentralisatie van bevoegdheden en middelen van het nationale niveau naar het subnationale/regionale niveau trekt daarbij de aandacht. De opkomst van het 'new federalism' in de VS, de van oudsher bestaande federale structuur van de BRD, de nieuwe federalisering van België en Spanje, maar ook de decentralisatiepolitiek in eenheidsstaten als Engeland en Frankrijk zijn daarbij ontwikkelingen van belang.

Personeelsbeleid

Een derde onderwerp dat in landenvergelijkende zin veel aandacht trekt is het personeelsbeleid bij de overheid. Met name de tendens tot 'managerialism' (bedrijfsmatig werken) bij de overheid heeft in vele landen toegeslagen en internationaal-vergelijkende studies doen ontstaan. Verwante vraagstukken als beloning en loopbaanbeleid alsmede de invloeden daarvan op de 'bureaucratische mentaliteit' zijn daarbij eveneens onderzocht. Een van de conclusies van het onderzoek op dit gebied is dat de toepassing van bedrijfsconcepten bij de overheid niet vanzelfsprekend is en tot onvoorziene nieuwe problemen heeft geleid. De toepasbaarheid van bedrijfsconcepten bij de overheid is aan beperkingen onderhevig.

Politisering

Een bijzondere kwestie met betrekking tot overheidspersoneel betreft de *politisering van de ambtenarij*. Hierbij is onder andere de vraag aan de orde, of topambtenaren op politieke dan wel louter professionele gronden worden benoemd en bevorderd. Het is bekend dat aanstellingen op politieke gronden vooral in de eerder vermelde consociationele democratieën - zoals België - voorkomen. In dat type samenlevingen is de bevolking immers verdeeld in verschillende cultureel of ethnisch gebonden categorieën, die elk hun vertegenwoordiging in het ambtelijk apparaat willen hebben.

Rol ambtenaren

Daarnaast gaat het hierbij om de vraag, welke *rolopvattingen topambtenaren* er omtrent hun ambtelijk functioneren op na houden. Er kan sprake zijn van een strikte scheiding tussen

politiek (beleidsbepaling) en ambtenarij (beleidsvoorbereiding en -uitvoering). Maar de verhouding tussen beide categorieën kan ook veel meer hybride zijn, zoals de Noordamerikaanse onderzoekers Aberbach, Putnam en Rockman (1981) hebben laten zien. Op basis van het beschikbare internationaal-vergelijkende onderzoek lijkt er een zekere toename van politisering van de ambtenarij in verschillende landen te onderkennen. Desalniettemin zijn er tussen landen - ook in Europa - nog aanzienlijke verschillen op dit punt te zien. In België bijvoorbeeld, vinden er van oudsher veel politieke benoemingen en bevorderingen plaats, terwijl dat in Nederland tot op heden slechts op beperkte schaal voorkomt. Daar staat tegenover dat de Nederlandse topambtenaar een nogal politieke invulling aan zijn of haar functie geeft, terwijl de Belgische topambtenaren vooral technocratisch georiënteerd zijn. Deze laatsten moeten slechts uitvoeren wat de politieke bestuurders en hun politieke kabinetten aan beleid uitdragen (Hondeghem, 1992).

Met het voorgaande is uiteraard lang niet alles op het gebied van het landenvergelijkend onderzoek naar overheden en hun beleid gezegd. Duidelijk is wel dat het internationaal-vergelijkende onderzoek allengs belangrijker wordt en de toekomst voor zich heeft.

10 Internationaal-vergelijkend onderzoek in de toekomst

Bij de afsluiting van deze beschouwing rijst vanzelfsprekend de vraag in welke richting het landenvergelijkend onderzoek zich verder zou moeten ontwikkelen. Enkele zaken springen daarbij in het oog.

Het onderzoek naar nationale en regionale culturen, ook verbijzonderd naar politieke culturen, zal voortgezet moeten worden. Bestaande databases moeten geactualiseerd en met elkaar verknoopt worden; 'witte vlekken' op de culturele kaart van de wereld, zoals de Oosteuropese landen en landen in Afrika, moeten hoognodig ingekleurd worden. Het is evident dat in beide groepen van landen zich momenteel veel ontwikkelingen voordoen die maar moeilijk begrepen worden en vaak tot mislukkingen, risico's en dreiging aanleiding geven. Het belang van dit onderzoeksveld wordt steeds duidelijker nu het er op lijkt dat oorlogen steeds vaker langs culturele en etnische grenzen verlopen en minder langs staatsgrenzen (Huntington, 1993). De culturele bepaaldheid niet alleen van conflicten, maar ook van de slaagkans van ontwikkelingsprojecten, economische vooruitgang et cetera, valt door niemand meer te ontkennen. Het is te hopen dat overheden (zowel nationaal als supranationaal) dit ook inzien en het belang ervan erkennen. Dit kunnen zij doen door dit type grootschalig onderzoek, waarvan in de jaren zeventig en tachtig door onderzoekers als Hofstede bewezen is dat het uitvoerbaar is, ook in het 'fin du siècle' mogelijk te maken.

In aansluiting daarop is verdergaand onderzoek naar politieke stelsels van betekenis. Meer dan ooit lijken politieke stelsels in beweging te zijn. De ontwikkelingen in Oost-Europa doen de vraag rijzen naar de herhaalbaarheid, toepasbaarheid en (ir)reversibiliteit van ontwikkelingen in politieke structuren en praktijken. Kan de democratie naar Westeuropees model zomaar toegepast worden op de nieuwe staten in Oost-Europa? Gaat dat dan ook in dezelfde volgorde van gebeurtenissen? Is het denkbaar dat de Oosteuropese staten weer 'terugvallen' op de gang van zaken ten tijde van de communistische regimes? Met andere woorden, zijn bepaalde processen (on)omkeerbaar? Deze vragen gericht op Oost-Europa

laten zich even moeiteloos formuleren als het gaat om ontwikkelingen in Aziatische landen en de verschillende Afrikaanse experimenten. En natuurlijk is op het gebied van politiek en bestuur ook in de eigen westerse omgeving zoveel in verandering, dat internationaal-vergelijkend onderzoek gericht op dergelijke vragen van grote betekenis blijft.

Binnen de Europese Unie zou het interessant zijn na te gaan in hoeverre het stelsel van Europese richtlijnen gaat leiden tot convergentie van beleid en organisatie van de overheden in de twaalf lidstaten. Het is zeker niet ondenkbaar dat zich in Europa een tendens tot 'isomorfisme' gaat voordoen die vergelijkbaar is met wat zich in de VS zo'n twintig jaar eerder heeft voorgedaan (Dimaggio, 1983). Daar heeft de federale overheid aan lagere overheden vrij dwingend opgelegd hoe de organisatiestructuur van 'state agencies' er uit moet zien, welk type personeel er aangesteld moet worden en welke procedures gehanteerd moeten worden.

Direct en indirect zal in Europese overheidsorganisaties in de nabije toekomst waarschijnlijk een vergelijkbare isomorfings-tendens te zien zijn. De Europese richtlijnen met betrekking tot aanbestedingsbeleid bieden wat dit betreft een goed voorbeeld van directe beïnvloeding. Begrotingsnormen zullen op indirecte wijze de omvang van de overheden in de verschillende lidstaten steeds dichter bij elkaar brengen. De omvang van de publieke sector en het verkeer met de private sector zullen naar verwachting in de lidstaten meer op elkaar gaan lijken. Ook de toenemende interactie tussen buurlanden zal naar verwachting leiden tot convergentie in handelen en organisatie van overheden. Een analyse van de ontwikkelingen binnen de Vlaamse en Nederlandse overheden wijst daar in ieder geval op (Soeters, 1993). Onderzoek naar deze ontwikkelingen, onder meer in de traditie van de bureaumetrie, zou uiterst welkom zijn.

Daarnaast staat het onderzoek naar de structuur en het functioneren van supranationale overheidsorganisaties zoals de EU, de VN, de NATO en de FAO nog maar in de kinderschoenen. Dit soort organisaties kennen multinationalaal samengestelde personeelsbestanden, iets wat tot geheel eigensoortige organisatievraagstukken leidt. Met name nu de rol van dit soort overheden en hun uitvoerende diensten steeds toonaangevender wordt, zou organisatiekundig onderzoek, vergelijkbaar met wat bij multinationale ondernemingen gebeurt, prioriteit moeten krijgen.

Een belangrijk ander punt betreft de verbinding van analyiseniveaus en onderzoeksonderwerpen. Van Waarden (1993) stelt dat veel vergelijkend organisatie-onderzoek te mager en te iel is en dus tot te beperkte inzichten leidt. Dit geldt voor vergelijkingen van organisaties in verschillende sectoren, maar dat geldt in nog sterkere mate voor organisatie-vergelijkingen in verschillende landen. Het verbinden van analyses op organisatieniveau met informatie over politieke stelsels en nationale culturen leidt tot een verrijking van bestaande inzichten. Zeker als het gaat om het begrijpen van het functioneren van overheidsorganisaties, zijn deze verbindingen van groot belang (zie ook Hofstede, 1991; Soeters, 1993). Organisatie-onderzoek mag nooit in een isolement plaatsvinden.

Een laatste opmerking in dit verband betreft nog de mogelijkheden van historisch sociaal-wetenschappelijk onderzoek. Eerder werd al gewezen op de studie van De Swaan naar het ontstaan van de verzorgingsstaat. De studies van socioloog Tilly (1989; 1993) naar het proces van natie-vorming in Europa vormen een ander voorbeeld van historisch, internationaal-vergelijkend onderzoek met implicaties voor actuele gebeurtenissen; de huidige ontwikkelingen in Oost-Europa bijvoorbeeld laten zich heel goed verklaren door historische analyses als die van Tilly. Lammers (1988) heeft in een indrukwekkende studie naar de Duitse bezettingsmacht in België, Noorwegen en Nederland laten zien hoe historisch onderzoek relevant is voor organisatie- en bestuurskundigen van vandaag. Op basis van een zorgvuldige organisatiethoretische onderbouwing heeft hij met behulp van voor iedereen toegankelijk materiaal laten zien hoe de Duitse bezetter de controle over de bezette landen heeft gekregen. Daarbij waren er tussen de drie landen duidelijke overeenkomsten, maar ook frappante verschillen. Deze bevindingen hebben vervolgens weer geleid tot een herformulering van de oorspronkelijke theoretische uitgangspunten. Deze herformulering kan bij de bestudering van vergelijkbare actuele situaties uitermate relevant zijn.

Van het verleden via het heden naar de toekomst zijn stappen die in de wetenschap vaak gezet worden. In combinatie met vergelijkingen tussen landen ('cross-cultureel') en verschillende typen organisaties ('cross-institutioneel') ontstaan er aldus ongebreidelde mogelijkheden voor de groei van onze kennis omtrent mens en samenleving.

C Uitwerking

11 Methodische problemen bij internationaal-vergelijkend onderzoek

We komen bij het derde grote onderwerp uit deze beschouwing over internationaal -vergelijkend onderzoek.

Deze beschouwing beschrijft de methodische problemen bij onderzoeksbeslissingen met betrekking tot vergelijkend onderzoek tussen landen. Na een plaatsbepaling van dit type onderzoek volgt een uiteenzetting over de doelstellingen waarvoor het internationaal-vergelijkend onderzoek als strategie kan worden gekozen. In een derde onderdeel komen diverse vergelijkende ontwerpen aan bod, waaronder

- 'most similar' versus 'most different' en
- 'case-oriented' versus 'variable-oriented' - ontwerpen.

De beschrijving spitst zich toe op een evaluatie in termen van interne en externe validiteit. Deze paragraaf eindigt met een typologie van ontwerpen op basis van de functie die het land als eenheid inneemt. Meer specifieke methodische knelpunten vormen de inhoud van de laatste paragraaf, die afsluit met een schematisch overzicht van beslispunten en te verwachten problemen.

Berting

'Het internationaal-vergelijkend onderzoek dient te worden bevorderd door het geven van een grotere bekendheid niet in de eerste plaats aan de resultaten van het onderzoek maar aan de werkwijzen en de voorwaarden waarop die werkwijzen berusten.'

Met deze conclusie besluit Berting (1984: 22) zijn paper voor de Sociologendagen, tien jaar geleden, bij zijn aanbevelingen hoe dat onderzoek in Nederland kan worden bevorderd. De opzet van dit boek wil in ieder geval een stap in die richting zetten.

Over vergelijkend onderzoek lijkt meer meningsverschil te bestaan dan de beoefenaren zelf vaak willen toegeven. Bekend is de inmiddels klassieke redenering van Hoogerwerf (1976: 238):

'Alle mensen vergelijken. Alle politicologen zijn mensen. Dus ook alle politicologen vergelijken.'

Men zou geneigd kunnen zijn te veronderstellen dat in ieder geval onder politicologen duidelijk is wat men onder dat vergelijken verstaat. Niets is minder waar, al moet gezegd dat recente ontwikkelingen hoopvolle verwachtingen bieden.

Nu is men al gauw geneigd wetenschappelijke meningsverschillen te plaatsen in termen van de eeuwig lijkende discussie tussen kwalitatief en kwantitatief, met vaak de connotatie van diepgaand tegenover oppervlakkig. Daarmee zouden we wel een erg unidimensionele visie presenteren van wat er zo al aan vergelijkend onderzoek plaatsvindt binnen de diverse disciplines die zich bewegen op het terrein van het bestuur, de politiek, de maatschappij en haar organisatiestructuren. Dit boek geeft al bij globale kennismaking de indruk dat de genoemde tweedeling verre van toereikend is om inzicht te krijgen in de overeenkomsten en verschillen in de uiteenlopende onderzoeksverslagen.

Het ligt voor de hand eerst af te bakenen wat wij in dit boek onder internationaal-vergelijkend onderzoek verstaan en wat het nut, casu quo het wetenschappelijk doel is van een dergelijk ondernemen dat blijkens de onderzoekers op dit terrein verre van probleemloos verloopt. Daarna zullen we wat uitvoeriger stil staan bij de methodische problemen die zich voor kunnen doen, of liever de methodologische beslissingen die genomen moeten worden in dit soort onderzoek.

De opzet van deze inleiding valt in de volgende onderwerpen uiteen. Na een globale plaatsbepaling van het soort onderzoek, zoals hier bedoeld, volgt een aantal doelstellingen die via dit soort onderzoek kunnen worden gerealiseerd. Min of meer rechtstreeks hieraan verbonden volgt dan een overzicht van typen van landenvergelijkend onderzoek, waarna vervolgens de belangrijkste methodologische problemen zullen worden belicht. Deze cruciale beslismomenten vinden dan een uitwerking in de achtereenvolgende hoofdstukken. Nu al kan wat dit laatste betreft, worden gesteld dat niet elke auteur elk specifiek probleem waar hij of zij mee heeft geworsteld, uitvoerig (en voor de lezer daardoor wellicht tot uit den treuren) zal uitwerken. We hebben op grond van eerdere publikaties van de auteurs, en rekeninghoudend met de verschillende thema's van deze bundel juist gezocht naar een zekere spreiding van de aanwezige expertise.

Plaatsbepaling van internationaal-vergelijkend onderzoek

Binnen de uiteenlopende disciplines van de maatschappijwetenschappen is de vergelijkende stroming zeer ongelijk verdeeld qua onderzoekservaring. Sociologen met een interesse voor

macro-verschijnselen, en politicologen met aandacht voor politieke stelsels lijken wat dat betreft in het voordeel als we ze vergelijken met bestuurskundigen en organisatiewetenschappers. Dit heeft er niet alleen toe geleid dat, zeker internationaal, het aantal 'vergelijkende' tijdschriften en artikelen niet overal even sterk is ontwikkeld. Het heeft er zelfs toe geleid dat specifieke wetenschapsgebieden als vergelijkend werden gedefinieerd. Het vergelijken werd niet zozeer gezien als een al dan niet specifieke methode, maar vooral geclaimd als een specifiek wetenschapsgebied. Al meer dan twintig jaar geleden (1971) publiceerde Lijphart zijn inmiddels beroemde artikel met de veelzeggende titel '*Comparative politics and the comparative method*'. De discussie over de gelijgende methode werd afgeleid uit het wetenschapsgebied. Andere disciplines, vooral als we letten op de Nederlandse situatie, lijken meer te zijn gestimuleerd door onder andere processen van internationalisering op basis waarvan een vergelijking van onderzoeksresultaten van de 'thuisbasis' met het buitenland wordt ondernomen.

Verschillen in ervaring hoeven niet altijd tot een werkelijke voorsprong te leiden. De vaak onvruchtbare discussies binnen het kamp der politicologen zouden voor sommige onderzoekers op dat terrein eerder wel eens remmend hebben kunnen werken. In ieder geval is het niet zo dat disciplines met een langere staat van dienst op dit gebied zoveel meer hebben gepresteerd in de afgelopen jaren. Zo blijkt in gezaghebbende internationale tijdschriften als *Comparative Politics* en *Comparative Political Studies* de afgelopen twintig jaar steeds een meerderheid aan artikelen te zijn gepubliceerd die als 'single countries' moeten worden gedefinieerd. In hetzelfde kader past ook de opmerking van Hoogerwerf (1994) over het hoofdstuk '*Vergelijkende politicologie*' van Daalder in het '*Handboek politicologie*' van Van Deth (1993: 77): '(...) vooral een overzicht van de geschiedenis van deze tak (...) en niet van de systematiek en de dynamiek van politieke stelsels'.

Wat verstaan wij in deze bundel onder de term internationaal-vergelijkend? Het zal duidelijk zijn dat vergelijkende studies niet per se op landen betrekking hoeven te hebben. In Nederland zijn de afgelopen jaren een aantal studies verricht, waarbij op uiterst nauwkeurige wijze het beleid van gemeentes is geanalyseerd (zie voor een overzicht Denters, 1981, 1993). Dit soort sub-nationale studies zijn in deze bundel niet opgenomen.

In de termen van Rokkan (1970) gaat het ons om onderzoeksverslagen die als '*cross-national*' of '*cross-country*' kunnen worden omschreven. Als minimale eis kan dus worden geformuleerd worden dat het onderzoek betrekking moet hebben op verschijnselen die onderzocht zijn in meer dan één land. Concreet hebben we ons als redactie gezien de praktische relevantie vastgelegd op vergelijkende studies binnen Europa, waarbij uiteraard Nederland een van de landen is. Met de keuze voor dit type vergelijkingen is direct gegeven dat voor ons 'het land' een relevante onderzoekscase is, ongeacht mogelijke culturele heterogeniteit daarbinnen.

Doelstellingen achter internationaal-vergelijkend onderzoek

De noodzaak van dit soort vergelijkend onderzoek wordt door diverse auteurs op een verschillende manier ingeschat. Voor de ene onderzoeker lijkt het mooi meegenomen om een onderzoek dat bijvoorbeeld in Nederland is verricht eens tegen het licht te houden van de

resultaten in een nabuurland. Voor een ander vereist de toetsing van een theorie juist onderzoek in diverse onderzoekssituaties. Een derde ziet methodologische argumenten om voor de adequate beschrijving van een maatschappelijk probleem juist het niveau van de samenleving als geheel te betrekken, en dat komt pas goed in het vizier bij een vergelijking met andere landen. Zo parafraseerde Berting (1984, p. 2) Steinmetz eens met de uitspraak 'wie één maatschappij kent, kent er in feite geen'.

Van Praag (1991: 347) kiest heel duidelijk voor een theoretisch perspectief als het gaat om de vraag of het sociaal-wetenschappelijk onderzoek planmatig internationaal-vergelijkend moet worden uitgevoerd.

'Alleen als systeemkenmerken van landen kunnen worden beschouwd als determinanten van een verschijnsel, dat wil zeggen als landen betekenisvolle eenheden zijn in relatie tot het onderzochte verschijnsel, terwijl op een lager aggregatieniveau dergelijke betekenisvolle eenheden ontbreken, moet worden gedacht aan internationaal vergelijkend onderzoek.'

Hij wijst er verder op dat terdege rekening moet worden gehouden met de kosten van een dergelijk ondernemen omdat het niet zonder problemen zal verlopen. De keuze die Van Praag maakt is duidelijk, maar of de expliciete scheiding tussen betekenisverlening op macro- en meso-niveau een kwestie van 'of-of' is, lijkt op zijn minst twijfelachtig. Multi-niveau-onderzoeksopzetten gaan juist van de gedachte uit dat het macro-niveau een extra, specifiek moment van betekenisverlening kan inhouden boven de aanwezige interpretatiemogelijkheden op een lager niveau. Deze opmerking neemt niet weg dat het standpunt van Van Praag vooral onderschreven moet worden op het punt dat het lukraak vergelijken van landen wellicht soms tot modeverschijnsel kan verworden maar op zich dan niet veel hoeft te betekenen.

Berting beschouwt in zijn al eerder aangehaalde bijdrage aan de Sociologendagen in 1984 het nut of de wenselijkheid van het vergelijkend onderzoek vanuit twee perspectieven (1984: 8):

'Het internationaal-vergelijkend onderzoek bestrijkt een belangrijk deel van het comparatief onderzoek waar het gaat om verschillen en overeenkomsten tussen landen, politieke systemen of culturen, zij het tussen deze eenheden als gehelen, zij het tussen eenheden binnen die systemen, - zoals instellingen, individuele gedragingen, opinies, en dergelijke - waarbij wordt verondersteld dat de eenheden binnen een systeem eigenschappen hebben op grond van behoren tot dat systeem, dan wel dat de systeemkenmerken worden bepaald door eigenschappen van de 'lagere' eenheden.'

Het geheel van onderzoeken op het comparatieve vlak overziende, beschrijft Berting deze vervolgens langs twee dimensies; de eerste ingang van een te ontwikkelen typologie is die van theoretisch versus descriptief, de tweede van discipline- versus beleidsgericht.

Binnen het disciplinegericht onderzoek onderscheidt hij een viertal doelstellingen, waarbij het accent geleidelijk verschuift van descriptief naar theoretisch:

- a Verheldering van begrippen en bruikbaarheid van theoretische kaders voor andere landen (bijvoorbeeld het Nederlands begrip verzuiling).
- b Systematische theorievorming op basis van empirische patronen van samenhang die binnen een land niet bevredigend verklaard kunnen worden (bijvoorbeeld theorie van de verzorgingsstaat).
- c Nagaan of gevonden samenhang binnen een land blijft bestaan onder verschillende maatschappelijke condities (bijvoorbeeld verandering in waardenpatronen).
- d Relaties tussen sociale verschijnselen binnen landen en de aard van samenleving verklaren in zogenaamde 'multi-level'-benadering

Langs de beleidsgerichte as van de typologie constateerde Berting dat het vergelijkend onderzoek overwegend descriptief is. Je kunt je anno 1999 afvragen of dit nog steeds het geval is en of dit een terechte onderzoeksopzet is. Immers de problemen waar overheden en bedrijven mee worden geconfronteerd als bijvoorbeeld werkgelegenheid, milieu, drugs, aids et cetera, kunnen moeilijk meer als betrekkelijk uniek worden genoemd voor welk land dan ook. Het valt moeilijk te ontkennen dat ze in grondvorm gelijk zijn aan de beleidsproblemen elders. En toch zijn internationaal-vergelijkende beleidsstudies nog maar sporadisch te vinden.

Diverse vergelijkende ontwerpen

De keuze van een adequaat onderzoeksontwerp vormt voor menig onderzoeker een pittige klus. Hoe vind ik de juiste gegevens, op welke manier analyseer ik de data, en welke interpretatie kan ik geven aan de uitkomsten van mijn vorsingen in het licht van de probleemstelling? Op deze drie aspecten vallen voor menig onderzoeker de beslissingen die bepalend zijn voor het uiteindelijk criterium of zijn of haar onderzoek relevant zal zijn voor een verdere opbouw van kennis of voor mogelijk beleidsingrijpen.

In de loop der tijd hebben zich in de onderzoekspraktijk een drietal algemene strategieën als zinvol bewezen, die kortweg worden aangeduid als het experiment, het survey en de case-study. Zonder op deze plaats uitvoerig te willen ingaan op de verschillen tussen deze opzetten, kan gesteld worden dat accentverschillen vooral liggen op het vlak van de beantwoording van vragen over de interne, de externe en de begripsgeldigheid. Tot zover betreft het vragen die elke onderzoeker zich stelt, al of niet kiezend voor een vergelijkende onderzoeksopzet.

Stelt deze vergelijkende opzet specifieke eisen en is daarvoor een uniforme procedure te geven? De antwoorden die hierop gegeven zijn, lopen nogal uiteen. Een korte bloemlezing. Aan het begin van deze eeuw melden Fauconel en Mauss (1901: 36):

'Il faut donc recourir à la comparaison des divers faits sociaux d'une même catégorie dans diverses sociétés, afin de tâcher de dégager leur essence. Au fond, une comparaison bien conduite peut donner, en sociologie, des résultats équivalents à ceux d'une expérimentation'.

Om door te dringen tot de kern van sociale feiten moeten ze vergeleken worden in uiteenlopende samenlevingen. En deze vergelijking kan resultaten opleveren equivalent aan die van een experiment, is hier de boodschap. Maar niet iedereen is de mening toegedaan dat

vergelijkend onderzoek het best als experimentele of statistische methode kan worden omschreven. Maar als het om de redeneerwijze gaat die kenmerkend is voor het experiment, dan vinden we die vaak terug. Met de keuze voor een in principe experimenteel ontwerp spitst de belangrijkste beslissing van het meest relevante beoordelingscriterium van het vergelijkend onderzoek zich toe op de causaliteitsvraag; hoe kan ik verschillen en overeenkomsten tussen landen interpreteren in causale termen?

Nadat John Stuart Mill (1843) in zijn *'System of logic'* zijn vier wetenschappelijke methodes had gepresenteerd, te weten

- 1) de methode van verschil,
- 2) de methode van overeenkomst,
- 3) de methode van covariatie, en
- 4) de gecombineerde methode van verschil en overeenkomst, hebben veel vergelijkende onderzoekers met wisselend succes zich op een van de alternatieven beroepen om hun werkwijze te beargumenteren.

Przeworski en Teune (1970), op zoek naar een methodologische fundering van het vergelijkend onderzoek, hebben de modellen van Mill proberen uit te werken naar concrete onderzoeksontwerpen. De meeste bekendheid kregen de modellen MDSD ('most different systems design') en MSSD ('most similar systems design'). We zullen deze beide modellen kort toelichten, omdat ze model gestaan hebben voor veel vergelijkend onderzoek.

Centraal voor beide benaderingen staat de keuze van de onderzoekseenheden (cases). Figuur 1 toont een voorbeeld van meest gelijkende eenheden. De achterliggende gedachte is het zoeken van zoveel mogelijk 'vergelijkbare' eenheden, die bepaalde kenmerken al dan niet bezitten. De dan nog aanwezige verschillen geven aanleiding tot conclusies over samenhang en oorzakelijkheid.

Figuur 1: Voorbeeld van 'most similar' opzet voor 5 eenheden

	1	2	3	4	5
x1	0	0	0	x	x
x2	0	0	0	0	0
x3	0	0	0	0	0
x4	x	x	x	x	x
x5	x	x	x	x	x
y	0	0	0	x	x

Inspectie van de data in figuur 1 levert op dat alle eenheden gelijk zijn (overeenkomen) op x 2 t/m x 5, terwijl er verschillen optreden bij x1 en y. Bijgevolg wordt x1 gezien als relevante factor om de verschillen in y (de afhankelijke variabele) te verklaren. Methodologisch gezien is hier sprake van verificatie; deze methode levert identificatie van relevante systeemfactoren op. Voor cruciale factoren worden de landen gekozen op grond van gelijkenis, waar ze dan vervolgens nog op verschillen worden geïnterpreteerd in causale termen.

Geheel anders ligt de onderzoeksopzet die start met het idee van 'most different'. In figuur 2 is aangegeven hoe een dergelijk ontwerp globaal ontworpen wordt.

Figuur 2: Voorbeeld van 'most different' opzet voor 5 eenheden

	1	2	3	4	5
x1	x	x	0	x	x
x2	x	x	x	0	0
x3	0	x	x	x	0
x4	0	0	0	x	x
x5	x	0	x	0	x
y	x	x	0	x	x

Methodologisch is het model van de 'meest verschillende' eenheden gebaseerd op de gedachte dat als eenheden op een grote groep variabelen van elkaar verschillen, deze variabelen kunnen worden uitgesloten (eliminatie van irrelevante factoren) van een mogelijke verklaring van samenhang. Figuur 2 laat zien dat alle eenheden verschillen ten aanzien van x2 tot en met x5, alleen op x1 en y hebben ze gelijke scores. Bijgevolg moeten x1 en y met elkaar samenhangen. In principe is hier sprake van falsificatie, niet-relevante factoren worden uitgesloten.

Nu gaat het bij het werken met deze modellen niet om een toevalligheid, maar om een bewuste keuze; selecteer je nu bewust landen die op zoveel mogelijk punten aan elkaar gelijk zijn (model 1) dan kan dit gelijk-maken ertoe leiden dat we in de valkuil lopen van het 'matchen'. Landen bewust vergelijkbaar maken voor een aantal aspecten, kan ongemerkt betekenen dat ongelijkheid wordt gecreëerd.

Stel we kiezen voor landen met een door ons gedefinieerde minimum-drempel aan economische ontwikkeling, bijvoorbeeld in termen van BNP per hoofd van de bevolking, om ons te kunnen beperken tot gelijkwaardig welvarende landen (of zoals omgekeerd gebeurt met een maximum-niveau als het gaat om de selectie van minder ontwikkelde landen). In analyses binnen die landen functioneert economische ontwikkeling vaak niet meer als variabele (immers de 'equalizer' heeft ze juist gelijk gemaakt) maar toch blijven er verschillen binnen zo'n groep van eenheden op deze variabele. De effecten daarvan blijven vaak onge- noemd.

Lijphart (1975) presenteerde zijn 'comparable cases strategy' als volgt (p. 164):
'(...) the method of testing hypothesized empirical relationships among variables on the basis of the same logic that guides the statistical, but in which the cases are selected in such a way as to maximize the variance of the independent variables and to minimize the variance of the control variables.'

Dat aan deze methode haken en ogen zaten, is door Lijphart zelf vaak gemeld zoals de constatering dat het zoeken naar vergelijkbare eenheden een drastische daling van het aantal cases tot gevolg zal hebben. Daarmee kan de generaliseerbaarheid van de gevonden resultaten slechts partieel zijn. Maar ook de interne geldigheid raakt in de knel als we deze opzet vergelijken met de experimentele methode.

Collier (1993: 106) vat helder samen hoe Lijphart zijn vergelijkende methode een plaats gaf tussen de enkelvoudige gevalstudie aan de ene kant en de experimentele en statistische methode aan de andere kant.

'(The comparative method) (...) provides a weaker basis than the experimental or statistical method for evaluating hypotheses, due to the lack of experimental control and the problem of many variables, small N. Yet it does offer a stronger basis for evaluating hypotheses than do case studies. (...) He therefore views the comparative method as most appropriate in research based on modest resources, and he suggests that studies using the comparative method might often serve as a first step toward statistical analysis.'

Lijphart was realistisch, voor vergelijkend onderzoek was zeker in de jaren zeventig weinig tijd en geld beschikbaar: dus dan maar liever een intensieve studie van enkele eenheden in plaats van een oppervlakkige studie met veel eenheden.

De verhouding tussen het aantal eenheden en het aantal variabelen ('many variables, few cases') bracht Ragin tot het omschrijven van twee stromingen binnen de vergelijkende methode:

- 'case-oriented' en
- 'variable-oriented'.

In een poging het onderscheid tussen kwalitatieve en kwantitatieve strategieën te overstijgen, worden door Ragin eerst een aantal methodologisch dubbelzinnige termen verhelderd. Met name het begrip 'analyse-eenheid' ('unit of analysis') leverde nogal een aanleiding tot discussie. Betrof het hier data- of theoretische categorieën.

'Most of these discussions were stimulated by the ambiguity associated with the term unit of analysis (...) To clarify the unit of analysis question in comparative social science, it is necessary to distinguish between observational units and explanatory units (...) Observational unit refers to the unit used in data collection and data analysis; explanatory unit refers to the unit that is used to account for the pattern of results obtained.' (Ragin, 1987: 9)

Natuurlijk gaat het hier niet om een specifiek vergelijkend probleem, maar in de comparatieve opzet komt dit heel markant naar voren, namelijk het feit dat gegevens verzameld zijn op een ander niveau dan waarop conclusies worden getrokken, waar nog bij komt dat op de onderscheiden niveaus variabelen vaak een andere betekenis hebben. De democratische opvattingen van burgers kunnen internationaal vergeleken worden. Maar kunnen we uit die cijfers ook afleiden welke land het meest democratisch is?

De discussie over toepassing van een 'most similar'- of 'most different'-ontwerp bleek wel erg te zijn ingegeven door de feitelijke problematiek van de comparatieve methode te weten 'many variables, small N'. Het klinkt wellicht triviaal maar recente vernieuwingen in de vergelijkende methode hebben onder andere duidelijk in het licht gestaan van a) het verhogen van het aantal eenheden en b) het verminderen van het aantal variabelen. Daarnaast is er de stroming blijven bestaan aangeduid als c) het zoeken naar vergelijkbare eenheden: 'focus on comparable cases' (Collier, 1993: 111).

Uitbreiding van het aantal onderzoekseenheden wordt door menigeen beschouwd als een te voortijdig toegeven aan een kwantificerende benadering van zoveel mogelijk landen. Toch zal men moeten toegeven dat bijvoorbeeld het corporatisme-debat in West-Europa op basis van een redelijk aantal landen vruchtbaar is geweest. Ook ontwikkelingen in de statistische methode hebben er toe bijgedragen dat zelfs bij relatief kleine aantallen eenheden controles ('regression diagnostics') kunnen worden uitgevoerd. Zo kan de onevenredige invloed van sommige eenheden ('influential cases') op het resultaat worden berekend en gecorrigeerd (zie bijvoorbeeld Jackman, 1987).

Het streven naar data-reductie in het vlak van de gehanteerde variabelen noemden we in navolging van Collier als tweede oplossing in het comparatieve dilemma. Dit kan geschieden of door de scores van een set van variabelen te combineren tot een samengestelde schaalwaarde of door het aantal theoretische perspectieven te beperken. Ook al lijkt de eerste keuze een tamelijk technische aangelegenheid, toch moet duidelijk zijn dat het hier gaat om begripsvorming, een terrein dat de nodige aandacht vraagt, zeker bij vergelijkend onderzoek.

De robuuste 'comparable cases'-optie wordt door sommigen nog steeds gepropageerd, waarbij het 'matchen' tot steeds minder gevallen zal leiden. Nog groter is het gevaar van overdeterminatie. Teveel alternatieve verklaringen blijken dan tegelijkertijd mogelijk te zijn en nauwelijks te kunnen worden geëlimineerd. Het alternatief van 'most different' biedt meer kansen op causale interpretatie.

In zijn poging om diverse benaderingen te overstijgen ontwikkelde Ragin (1987) een typologie van vergelijkende onderzoeksstrategieën met termen als

- A) 'case-oriented',
- B) 'variable-oriented',
- C) 'combined strategy', en ten slotte
- D) 'synthetic strategy'.

We lichten dit onderscheid toe.

• **ad A** De strategie die uitgaat van de onderzoekseenheid ('case-oriented') noemt Ragin de klassieke methode. Het gaat er vooral om de macrosociale variatie van historisch bepaalde gevallen en verschijnselen te verklaren en te interpreteren (Ragin, 1987: 53):

'The case-oriented strategy is very much an evidence-oriented strategy. Thus, flexibility in approach to evidence is a key feature of case-oriented methods.'

Kenmerkend voor deze methode noemt Ragin: a) het zoeken naar patronen van invariantie en constante samenhang; b) de ongevoeligheid voor frequentieverdelingen; één geval dat afwijkt, vereist al een aparte verklaring; c) cases worden opgevat als geheel (holistisch), niet als een verzameling van variabelen; en d) bewijsmateriaal wordt zeer gevarieerd 'gebruikt', er zijn weinig stringente criteria over de aard van de evidentie.

• **ad B** De contrasterende methode ('variable-oriented') is *meer theorie-gericht*. Er is veel minder aandacht voor het begrijpen van een specifieke vorm van een verschijnsel in een bepaald land, en juist veel meer interesse in: a) relaties tussen verschijnselen die zich

uitstrekken over veel landen of samenlevingen, en in b) een duidelijke theoretisch beeld van deze verschijnselen. Deze benadering kenmerkt zich vaak door zijn *hypothesen-toetsende opzet*, en het zoeken naar samenhang tussen kenmerken van de sociale, politieke, economische en bestuurlijke structuur die opgevat worden als variabelen. Hierbij kan een kwantificerende methode adequate ondersteuning geven, vooral omdat in deze opzet een groot aantal landen wordt meegenomen. Gezien het gebruik van verfijnde statistische methoden in het kader van hypothesetoetsing dreigen methodologische issues de discussie te domineren; verwerpen is verwerpen, naar alternatieve causale patronen zoeken voor een enkel land is niet aan de orde. Karakteristiek is hierbij de plaatsing van beide perspectieven volgens Ragin (1987: 57):

'The application of case-oriented methods to a large number of cases is difficult because case-oriented methods encourage investigators to compare each case with every other case and with relevant hypothetical cases (...) Furthermore, case-oriented methods require investigators to be familiar with their cases as separate entities; the variable-oriented strategy does not demand a comparable level of familiarity.'

• **ad C** Het lijkt voor de hand liggend dat gepoogd is de relatieve zwakheden en positieve aspecten van beide benaderingen te combineren. Aan de hand van een drietal studies laat Ragin zien dat door de complementariteit positief resultaat te boeken is.

Hij gaat nog een stuk verder door te zoeken naar een synthese van eerdergenoemde benaderingen. Hoe te voorkomen dat een 'case-oriented'-ontwerp in hoge mate persoonsgebonden is als het gaat om de interpretatie van gegevens, en tevens de conservatieve bias van de 'variable-oriented'-toetsing van bestaande theorie ten koste van de interpretatie valt uit te sluiten?

Het antwoord ligt in het ontwerp QCA ('qualitative comparative analysis') dat gebaseerd is de Boole's algebra, door sommigen gezien als een vruchtbaar nieuwe aanzet.

'After decades of intellectual lethargy, the methodology of comparative social research is again vigorously animated, fueling theoretical and methodological self-consciousness, controversy and innovation' (Griffin et al., 1991).

Het voorziet in de mogelijkheid waarheidstabellen op te stellen omtrent tal van causale condities. Het model werkt in principe met dichotome data (wel of niet als conditie aanwezig) maar laat via 'dummificering' gemakkelijk uitbreiding toe naar andere meetniveaus. Een aantal studies waarin de vergelijking met andere opzetten duidelijk zichtbaar wordt, is reeds gepubliceerd. Het gaat dan bijvoorbeeld om studies over de relatie tussen democratie en economische ontwikkeling en over groei en neergang van de vakbeweging in OESO-landen (Ragin, 1991).

Tot nu toe spraken we in hoofdzaak over alternatieve strategieën waarbij de onderzoekseenheid relatief onomstreden was. Steeds was de ondertoon dat het ging om landen of samenlevingen, waarbij de selectie van relevante landen als het meest problematisch werd ervaren. Het is de verdienste van Melvin Kohn (1989) dat hij geëxpliciteerd heeft dat binnen het internationaal-vergelijkend onderzoek de entiteit 'land' in diverse verschijningsvormen

optreedt. Hij onderscheidt vier typen van onderzoek die van elkaar verschillen wat betreft de manier waarop landen in het onderzoek gebruikt worden:

- landen als object van onderzoek;
- landen als context van onderzoek;
- landen als analyse-eenheid;
- landen als component van een groter systeem.

Kohn heeft duidelijk voor ogen gehad dat een onderzoeker geïnteresseerd kan zijn in verschillen en overeenkomsten tussen landen, en dat deze landen niet op zich zelf bestaan maar opgevat kunnen worden als eenheid waarbinnen individuen specifieke opvattingen hebben of instituties op een speciale manier zijn gestructureerd, of naar buiten relaties onderhouden die medebepalend zijn voor hun 'internal performance'.

Als landen opgevat worden als object van onderzoek gaat de aandacht primair uit naar het land zelf, dat beschouwd wordt als een uniek, historisch gewortelde configuratie van verschijnselen, die vooral begrepen moet worden vanuit de interne samenhang. Hier is duidelijk sprake van de eerder genoemde 'case-oriëntatie'. Vergelijking van wezenskenmerken van enkele zorgvuldig geselecteerde landen is specifiek voor deze benadering.

Wie landen opvat als context van onderzoek, is eigenlijk in eerste instantie meer geïnteresseerd in verschijnselen op 'lagere niveaus' - vergelijking tussen individuen of instituties - en wil vervolgens nagaan of de generalisatie-mogelijkheden van de onderzoeksresultaten binnen een land zich uitbreiden tot meer landen. Tot deze categorie kan gerekend worden het onderzoek van Inglehart en het onderzoek van inmiddels tal van onderzoekers die zich bezig houden met het onderzoek naar verschuivende waardenpatronen in bijvoorbeeld de westerse samenleving. Een fraaie toepassing in deze is ook de secundaire analyse van Hofstede et al (1993) op data betreffende individuele percepties van organisatie-cultuur. De gegevens zijn afkomstig uit een survey van twintig organisaties in Nederland en Denemarken. Na een vurig pleidooi voor multi-niveau-analyse volgt een verslag van de procedure om de perceptie-verschillen te vergelijken op het niveau van het individu en de organisatie.

Landen hanteert men in vergelijkend onderzoek als analyse-eenheid wanneer het land niet meer betekent dan een drager van variabelen. Hier is duidelijk sprake van 'variabele oriëntatie'. De verschijnselen die hier bestudeerd worden kunnen niet aan lagere analyseniveaus worden toegerekend zoals bijvoorbeeld nationaal inkomen, democratisch gehalte, inkomensongelijkheid, mate van corporatisme et cetera. De onderzoeksopzet die hier gevolgd wordt, is vaak statistisch van aard. De keuze van landen geschiedt soms als een beredeneerde steekproef, soms kiest men alle landen binnen het domein van generalisatie. De landen worden als het ware geanonimiseerd, zoals individuen in steekproef-onderzoek. De facto is dat echter niet zo. Ook hier geldt de leuze van Przeworski en Teune om de namen van landen te vervangen door systeemkenmerken.

• **ad D** Het *vierde type* vergelijkend onderzoek vat landen op als componenten van grotere, internationale systemen. De aandacht gaat hier vooral uit naar de bestudering van

internationale processen zoals bijvoorbeeld wereldhandel en de rol die specifieke landen daarbij spelen. Relaties tussen landen - economisch, politiek, cultureel of van welke aard ook - zijn verschijnselen die hier bijvoorbeeld in een netwerk-analyse onderzocht kunnen worden.

Het contextuele type biedt op het eerste gezicht de meeste garantie voor een multi-niveau-analyse; samenhangen tussen kenmerken van individuele burgers of instituties binnen een land hoeven niet alleen in een 'land-bij-land' analyse te worden vergeleken maar kunnen op basis van systeemkenmerken van die landen groepsgewijs worden geanalyseerd.

Specifieke methodische knelpunten

Wie nadenkt over de methodische knelpunten van vergelijkend onderzoek en de literatuur op dit punt de revue laat passeren, komt tal van problemen tegen. Op de vraag of deze problemen zo specifiek zijn voor deze onderzoeksstrategie moet naar onze mening gedeeltelijk positief en negatief worden geantwoord. Het heeft er alle schijn van, gezien de eigen terminologie, dat het gaat om specifieke knelpunten. Op een iets abstracter niveau blijken de problemen evenwel identiek te zijn aan knelpunten in andere onderzoeksontwerpen, alleen blijken ze in de onderzoekspraktijk complexer te zijn.

Primaire criteria voor de beoordeling van wetenschappelijk onderzoek, zoals de begripsgeldigheid (en allerlei operationaliseringsperikelen), de interne geldigheid (de causaliteitsvraag) en de externe geldigheid (de generaliseerbaarheid) kunnen uitstekend als kapstok dienen om de meeste knelpunten in de praktijk van internationaal-vergelijkend onderzoek aan op te hangen. Daarnaast zien we als extra criterium de niveaugeldigheid (het aggregatieprobleem).

De complexiteit van de knelpunten vindt zijn oorsprong in het feit dat de onderzoeker (of het samenwerkingsverband van onderzoekers) bij dit ontwerp letterlijk en figuurlijk grenzen overschrijdt, hetgeen tot extra dimensies leidt in de uitvoering van het onderzoek. Zo wordt onmiddellijk de vraag gesteld of de nationale identiteit een rol speelt in het verklaringsmodel en hoe die er dan uitziet. Of wordt 'het buitenland' alleen in de probleemstelling betrokken om de resultaten meer robuustheid, meer externe geldigheid te geven, of zoeken we juist naar verschillen. En als er verschillen zijn in de diverse landen, zijn we dan niet gauw geneigd om te zeggen dat ze eigenlijk ook moeilijk met elkaar te vergelijken zijn? Zoals we bij opvallende overeenkomsten snel het verwijt kunnen krijgen dat de landen niet beschouwd kunnen worden als onafhankelijke waarnemingen en alleen meer van hetzelfde zijn. Dit laatste punt wordt ook wel 'het probleem van Galton' genoemd en wijst op het feit dat causale processen niet in elk land afzonderlijk hebben plaatsgevonden, maar herleid kunnen worden naar een ontwikkeling in een 'moederland', die zich - bijvoorbeeld door koloniale ervaring - verspreid heeft in tal van gekoloniseerde landen.

We zullen hierna kort aanduiden wat de vergelijkende knelpunten zijn op de criteria van:

- a begripsgeldigheid;
- b causaliteit;
- c generaliseerbaarheid;

d aggregatie.

a Criterium: Begripsgeldigheid

Grenzen overschrijden betekent ook altijd je begeven in een andere cultuur, het spreken van een andere taal, en het geconfronteerd worden met een bestuurlijk apparaat dat soms anders is georganiseerd. Het zoeken naar identieke verschijnselen moet dan vaak vervangen worden door gelijkwaardige, equivalente situaties. Dat speelt een rol op diverse terreinen. Bij de keuze van onderzoekseenheden, blijkt de ambtenaar die verantwoordelijk is voor de uitvoering van het milieubeleid in land A nationaal, in land B regionaal en in land C lokaal te zijn gehuisvest. En vervolgens valt dit beleid in de verschillende landen achtereenvolgens onder het departement voor milieuzaken, het ministerie van landbouw, of onder de verantwoordelijkheid van drie departementen. Wie de beleidsvrijheid tot onderwerp van studie maakt, moet de inhoud van dit begrip direct relateren aan de context waarbinnen deze wordt uitgeoefend.

Behalve de structurele en culturele verschillen in de onderzoekssetting is er natuurlijk het verschil in taal. De vertaling van de concepten uit de probleemstelling naar feitelijke onderzoekshandelingen, kortweg aangeduid als operationalisering, ondervindt in de praktijk van een internationaal - vergelijkende opzet extra problemen die niet eenvoudig zijn op te lossen door een kwaliteitswoordenboek te raadplegen. Hoe lossen onderzoeksteams dit op bij het formuleren van vragen voor een enquête? Vertrekken ze vanuit een standaardformulering (bijvoorbeeld in het Engels) en wordt er via heen en terugvertaling geötereerd tot een aantal equivalente formuleringen? En betekent een start vanuit bijvoorbeeld het Engels niet al bij voorbaat een ethnocentrische vertekening, die misschien door een Nederlandse onderzoeker minder snel wordt opgemerkt dan door de Franse collega?

Problemen rond de vertaling van de probleemstelling doen zich ook voor als gewerkt wordt met reeds verzameld materiaal. Is het al zo dat de aansluiting van onder andere statistische data bij een later geformuleerde probleemstelling binnen een land vaak moet verlopen via allerlei proxy-variabelen die slechts indirect meten wat men eigenlijk had willen meten, dan geldt hier a fortiori dat archivering vanuit uiteenlopende historische redenen niet zelden leidt tot andere schematiseringen en rubriceringen met alle gevolgen van dien voor de beschikbaarheid van adequate gegevens. Niet alleen overbekende voorbeelden als werkloosheidscijfers maar ook kosten van onderwijs of zelfs het aantal verkeersslachtoffers zijn niet zonder meer vergelijkbaar.

Het ontbreken van cruciale gegevens dat hieruit soms voortvloeit, vinden we ook terug in de uiteenlopende non-response ratio's bij mondelinge of schriftelijke interviews in diverse landen. Dit blijkt vaak cultureel gebonden te zijn. Behalve de problemen die dit oplevert inzake de empirische opvulling van de gehanteerde begrippen is hier ook de externe geldigheid, de generaliseerbaarheid, in het geding. Daarover straks meer.

b Criterium: Causaliteit

Niet elk onderzoeksontwerp is louter beschrijvend, vaak is de inzet het geven van een verklaring hoe zaken gelopen zijn zoals ze gelopen zijn. Bij het trekken van causale

conclusies kunnen zich verraderlijke valkuilen voordoen met name als de onderzoeksopzet relatief weinig landen vergelijkt. Aangezien enkele landen op veel punten met elkaar kunnen worden vergeleken en van elkaar kunnen verschillen, is het weliswaar analytisch nog wel mogelijk deze factoren te benoemen en te meten, maar overdeterminatie treedt al snel op als enkele kleine groepen van landen geclusterde scores hebben op deze factoren. Een hoog niveau van economische ontwikkeling, dominantie van de sociaal-democratie en een centraal georganiseerde vakbeweging in sommige landen en het tegenovergestelde in enkele andere maakt het vrijwel onmogelijk de relatieve invloed van deze factoren afzonderlijk te onderscheiden op bijvoorbeeld het niveau van de overheidsuitgaven inzake sociale zekerheid. Onderzoek dat zich beperkt tot Europese, EG- of OESO-landen zal met name te lijden te hebben van dit punt. De traditionele keuze tussen 'most similar'- en 'most different'-ontwerp laat zich hier ook duidelijk gelden.

c Criterium: Generaliseerbaarheid

Over dit punt is terloops al het een en ander vermeld. Onderzoeksresultaten binnen één land worden vaak in verband gebracht met buurlanden al was het maar om na te gaan of bepaalde patronen specifiek zijn voor een bepaald land of dat ze een bredere geldingskracht hebben. Zo zijn er nog tal van voorbeelden te noemen waar deze overweging bij de rapportage van de resultaten mee kan spelen.

Het probleem van externe geldigheid kan zich op twee niveaus manifesteren. Op de eerste plaats is er de keuze van relevante buurlanden waarmee men de 'thuis'-resultaten zou willen vergelijken; is homogeniteit of heterogeniteit het uitgangspunt? Vervolgens is er het punt van de totstandkoming van de data per land. Als de gegevens door middel van steekproefonderzoek zijn verzameld, bijvoorbeeld middels nationale schriftelijke enquêtes, dan is een evaluatie van elk afzonderlijk steekproefplan zeker nodig. Moderne, complexe samenlevingen die gekenmerkt worden door uiteenlopende subculturen, vragen om een steekproefplan waarin (voor het onderzoeksdoel) vergelijkbare 'uitsneden' uit de populatie zijn gemaakt.

De neiging om te kiezen voor een vrij specifieke steekproef van verondersteld identieke groepen burgers, organisaties of instituties, kan tot nadeel hebben dat het doel gemist wordt als de geselecteerde groep van eenheden (de feitelijke steekproef) achteraf niet functioneel equivalent blijkt te zijn. Het vooraf 'matchen' en daarmee hopelijk vergelijkbaar maken, kan immers pas achteraf worden vastgesteld. Een meer adequate strategie zou kunnen zijn om per land te kiezen voor minstens twee typen organisaties. Wie het functioneren van de ambtenaar wil bestuderen in een aantal landen denkt er verstandig aan te doen zich te beperken tot een soort, bijvoorbeeld de politie. De onderlinge vergelijkbaarheid wordt daarmee bevorderd. Weinig kan echter achteraf worden geconcludeerd over de ambtenaar. Het tegelijkertijd bestuderen van een ander type werknemer uit de kwartaire sector, bijvoorbeeld de onderwijzer, kan leiden tot specifieke conclusies betreffende het land en het beroep, hetgeen in de eerste situatie met elkaar verweven zou zijn gebleven.

d Criterium: Aggregatie

Een laatste probleemgebied manifesteert zich vooral in de fase van het trekken van conclusies. De *'fallacy of the wrong level'* is de veel voorkomende fout die gemaakt wordt als waarnemingseenheid en analyse-eenheid niet duidelijk van elkaar worden onderscheiden. Verschillen tussen landen worden simpelweg vertaald in verschillen tussen organisaties of individuen binnen die landen. Deze ecologische fout komt nogal eens voor als de gegevens in oorsprong afkomstig zijn van bijvoorbeeld het individuele niveau, zodat het voor de hand lijkt te liggen dat de conclusies later zonder veel moeite ook betrekking zullen hebben op dat niveau. Hofstede (1993) merkt hierbij op dat de ecologische fout inmiddels regelmatig wordt onderkend, maar dat het tegenovergestelde - waarbij individuele data worden geïnterpreteerd als kenmerken van sociale systemen - veel minder wordt herkend.

'The ecological fallacy is a temptation for sociologists and political scientists who deal with aggregate data, and, in an individualistic environment, they will be quickly called to order if they commit the fallacy. The reverse ecological fallacy is a temptation for psychologists who may try to treat social systems as king-size individuals, but in an individualistic environment will rarely be chided for doing so, even if it is a fallacy' (Hofstede, 1993: 485-486).

Het optellen van deze data naar een hoger aggregatie-niveau, van bijvoorbeeld gemeente, provincie of land, levert statistisch vaak voordelen op omdat zelfs nominale data dan in percentages kunnen worden uitgedrukt. De verleiding is evenwel groot om deze geaggregeerde gegevens op zo'n 'hoger' niveau aan elkaar te relateren en dan conclusies te trekken die weer teruggaan naar het oorspronkelijk niveau van de meting, in casu het individu.

Stel dat bijvoorbeeld blijkt dat in landen met hoge werkloosheid eveneens een groot aandeel van de beroepsbevolking werkzaam is in de kwartaire sector en dat het omgekeerde geldt voor het tegenovergestelde. Dat de uitbouw van de kwartaire sector binnen een land als geheel vermoedelijk iets te maken heeft met de grote werkloosheid aldaar lijkt voor de hand te liggen, maar om vervolgens hieruit te concluderen dat het werken van individuen in die kwartaire sector hun een grotere kans geeft om werkloos te worden is een typisch voorbeeld van een foutieve ecologische redenering die hier natuurlijk door iedereen snel zal worden doorzien, maar in het verleden als het ging om de relatie tussen criminaliteit en de proportie allochtonen vaak tot onzinnige conclusies heeft geleid.

Literatuur

Aberbach, J.D. en B.A. Rockman, Problems of cross-national comparison, in: D. Rowat (ed.), Public administration in developed democracies, New York, 1988, pp. 419-441.

Ten slotte

Met de bovengenoemde rubricering van methodologische problemen in internationaal - vergelijkend onderzoek laten zich naar onze mening de meeste praktische knelpunten herleiden. In onderstaand schema is geprobeerd deze problemen te lokaliseren in de *'empirische cyclus'*. Dit neemt niet weg dat in een concrete vergelijkende studie andere dilemma's moesten worden overwonnen, die van doorslaggevende aard waren voor het goede verloop van het onderzoek en de resultaten niet onberoerd hebben gelaten.

Schema: Methodische knelpunten bij internationaal-vergelijkend onderzoek

<i>empirische cyclus</i>	<i>methodisch criterium</i>	<i>specifiek knelpunt</i>
<i>probleemstelling</i>		
- nadruk uniciteit - nadruk algemeenheid	nationale identiteit generaliseerbaarheid	tussen of binnen landen
<i>type onderzoek</i>		
- beschrijvend - explorerend - toetsend	begripsgeldigheid causaliteit	ethocentrische bias Galtons probleem (zie Korsten e.a., 1995: 115 e.v)
<i>ontwerp</i>		
- experiment - case study - survey	causaliteit equivalente gebeurtenissen generaliseerbaarheid	nationale verschillen tussen en binnen
<i>selectie eenheden</i>		
- populatie - steekproef - multi-level	nationale identiteit generaliseerbaarheid equivalente structuren	similar versus different smal versus breed aggregatie
<i>selectie variabelen</i>		
- operationalisering - beschikbaarheid	begripsgeldigheid	vertaalprobleem missing data
<i>dataverzameling</i>		
- interviewen - observeren - officiële documenten - statistieken	equivalente respondenten equivalente situaties begripsgeldigheid aggregatie	vertaalproblemen ethocentrische bias vertaalproblemen ecologische fout
<i>data-analyse</i>		
analyse-eenheid - analyse	aggregatie causaliteit	multi-level overdeterminatie
<i>rapportage</i>		
- evaluatie informatie - aanbevelingen	begripsgeldigheid beleidsrelevantie	samenwerking nationaal vs internationaal
Bron: Korsten e.a., 1995: 101		

12 Gebruik van windenergie als voorbeeld

Rinie van Est, uit de school rond de hoogleraar Hoppe, promoveerde in 1999 op een vergelijkende studie naar beleid gericht op het mogelijk maken van windenergie in Denemarken en de Verenigde Staten. Is het een echte comparatieve studie?

Literatuur

- Est, R. van, Winds of change – A comparative study of the politics of wind energy innovation in California and Denmark, UvA, 1999.

13 Immigratie- en integratieregimes

Sinds het einde van de jaren zestig van de vorige eeuw is Europa de facto een immigratiecontinent. Het duurde tot de jaren negentig alvorens immigratie en integratie van immigranten en asielzoekers een heftig onderwerp in de publieke discussie werd in diverse Europese landen. Drie ontwikkelingen waren in dit verband van belang. Ten eerste was er sprake van een groeiende stroom van asielzoekers in de jaren negentig, waardoor duidelijk werd dat een stop op de immigratie in de vorm van toestroom van gastarbeiders of gezinsmigratie (inclusief hereniging) geen halt zou toeroepen aan de immigratie. Ten tweede viel er een toenemende oppositie waar te nemen tegen oude en nieuwe migranten, waardoor anti-migratiepartijen groeien. Ten derde was de tweede generatie immigranten, de kinderen van de eerste generatie immigranten, meer rechten claimden en op een assertievere wijze om hun identiteit te behouden. Terwijl immigratie in de jaren vijftig en zestig nog een bijna gedepolitiseerd item was, werd het onderwerp later wel gepolitiseerd. In Nederland werd in 2002, na de verkiezingen van 15 mei die een grote winst van de Lijst Pim Fortuyn opleverde, een minister voor integratie benoemd.

Door demografen en geografen is lang studie gemaakt van de push- en pullfactoren in relatie tot immigratie terwijl antropologen aandacht besteedden aan de dynamiek van acculturatie. Politicologen kregen oog voor de politieke dimensie van immigratie.

Allochtonen in Noorwegen en Nederland

Noorwegen is anno 2002 in de belangstelling. In Nederland wordt een waarden- en normendebat gewenst. Premier J.P. Balkenende van Nederland noemt medio 2002 Noorwegen als voorbeeld. Toch bleek bij nader inzien die discussie met behulp van een commissie daar gestrand. Noorwegen is al eerder oriëntatiepunt geweest, bijvoorbeeld voor rechtssociologen die naar het werk van Vilhelm Aubert over symbolisch beleid keken. Hier gaat het om een andere vergelijking: de opvang van allochtonen in Noorwegen en Nederland. Beide centrale overheden slaagden niet in hun opzet om een succesvol integratiebeleid te realiseren.

De Noorse Unni Wikan schreef een boek over de genereuze ontvangst van allochtonen in West-Europa onder de titel *'Generous Betrayal – Politics of culture in the New Europe'*. Margot Trappenburg behandelde het boek (NRC, -111-2) en wij baseren ons mede op haar tekst.

Deze antropologe begint haar boek met het verhaal over de 14-jarige Aisha. Dit meisje is geboren en getogen in Noorwegen. In 1996 namen de ouders haar mee naar hun land van herkomst om haar uit te huwelijken en te laten trouwen met een echtgenoot uit het land van herkomst van de ouders. Aisha wenst niet mee te werken. Ze verzet zich uit alle macht. Aisha wendt zich tot de jeugdzorg en de Noorse versie van wat in Nederland de Raad voor de Kinderbescherming heet. De gezagsdragers waren echter op de hand van de ouders, die immers lieten blijken het beste met hun dochter voor te hebben. Was dat aannemelijk? De vader van Aisha verbleef al ver voor de geboorte in Noorwegen. Hij bleek een alcoholist die geen werk kreeg. De vader van Aisha moest dus leven van een uitkering. Zo gezien was hij in Noorwegen niet slecht af, want Noorwegen had en heeft een verzorgingsstaat als Nederland. Hij bracht zelf geld over naar zijn land van herkomst. Van integreren was niet

echt sprake. Hoe kan het dat de Noorse verzorgingsstaat zo tekortschiet tegenover de dochter van de buitenlandse allochtone vader? Blijkbaar is de problematiek in Noorwegen niet erg afwijken van die in Nederland. Allochtonen in Noorwegen zijn veel vaker werkloos dan de Noorse autochtone volwassen bevolking. De allochtonen zijn dus sterk aangewezen op een uitkering. Veel allochtone jongeren maken hun school niet af en zijn vaak betrokken bij criminaliteit. De allochtone meisjes blijken het overigens in het onderwijs veel beter te doen dan de jongens, maar ze doen daar nauwelijks hun voordeel mee omdat ze jong moeten trouwen en kinderen krijgen. Huwelijkspartners komen niet van de Noorse 'markt' maar worden uit het land van herkomst gehaald. Waar de allochtonen wonen? De meeste Noorse allochtonen wonen in Oslo, in bepaalde wijken. Scholen zijn daar meestal 'niet gemengd'. De autochtone kinderen worden op witte scholen gehouden of gaan erheen. Kortom, het ging en gaat anno 2002 niet goed met het Noorse integratiebeleid. De overeenkomsten met de Nederlandse situatie is treffend. Ook in Nederland clusteren de autochtone burgers veelal in grote steden in de Randstad, voltooien de leerlingen van allochtone herkomst de schoolcarrière niet en is de criminaliteit evident aanwezig. De werkloosheid is te hoog.

Waarover gaat '*Generous Betrayal*'? Van een antropologe mogen we geen kwantitatief internationaal vergelijkend onderzoek verwachten. Antropologen hebben meer op met kwalitatief onderzoek (getuige een boek van Brunt en Bovenkerk van jaren terug). Hoe verklaart zij het falen van het Noorse integratiebeleid?

De eerste verklaring heeft te maken met de grootte van het land en de taal die er gesproken wordt. Het is moeilijker voor allochtonen om Noors of Nederlands te leren spreken dan Engels. Noors leren allochtonen alleen als ze echt van plan zijn om te blijven in Noorwegen, zoals ze alleen Nederlands lezen als ze voornemens hebben om in Nederland te blijven. De tweede verklaring haakt aan bij het feit dat de Noorse staat een uitgebreide verzorgingsstaat is. Wie wil laagbetaald en eentonig werk doen als er zonder werk sprake is van een 'redelijke uitkering. Noorwegen heeft de verzorgingsstaat niet toegesneden op allochtone buitenlanders door hen minder rechten en bijvoorbeeld een lagere uitkering of zelfs geen uitkering te geven. Die zelf door politici gekozen genereusheid heeft waarschijnlijk een negatief effect op de integratie. Een derde verklaring heeft betrekking op een ruilconstructie in de verzorgingsstaat. Wikan wijst erop dat in Noorwegen de allochtonen moeten gehoorzamen aan de Noorse wetten en in ruil daarvoor respecteren de Nooren hun cultuur. Die ruil is een krampachtige omdat die van de zijde van autochtone nooren gevoed wordt door de angst om niet van discriminatie beticht te willen worden als men dat respect niet zou opbrengen. Dat is politieke correctheid. Deze houding leidt tot door de vingers zien van andere verschijnselen zoals de onderdrukking van vrouwen door mannen, accepteren dat allochtonen makkelijker slaan of hun vriendin of vrouw slaan. Deze ruilrelatie leidde ertoe dat Aisha met haar verhaal in Noorwegen geen 'Anklang' kreeg.

De keuze van integratie met behoud van identiteit is achteraf gezien een verkeerde keus geweest. Deze conclusie geldt ook voor Nederland. Voor Nederland doen de drie verklaringen ook opgeld (Trappenburg, 2002)

WRR

De WRR heeft in 2001 een groot onderzoek gepubliceerd naar Immigratiebeleid. In dat kader is een achtergrondstudie verschenen, die is uitgevoerd door Broeders. Ze betreft de immigratie- en integratieregimes in vier landen.

Literatuur

- Brubaker, R., *Citizenship and Nationhood in France and Germany*, Harvard University Press, Cambridge MA, 1992.
- Koopmans, R. & P. Statham (eds.), *Challenging immigration and ethnic relations politics – Comparative European politics*, Oxford UP, Oxford, 2000.
- Trappenburg, M., Noorse allochtonen, in: NRC, 1 nov. 2002, p. 7.
- Wikan, U., *Generous Betrayal – Politics of culture in the New Europe*.
- Broeders, D., *Immigratie- en integratieregimes in vier Europese landen*, WRR-Werkdocumenten, Den Haag, 2001.

D Balans

14 Balans: internationale vergelijkingen zetten door

Bij de afsluiting van deze beschouwing rijst vanzelfsprekend de vraag in welke richting het landenvergelijkend onderzoek zich verder zou moeten ontwikkelen. Enkele zaken springen daarbij in het oog.

Toekomst van landenvergelijkend onderzoek

Het onderzoek naar nationale en regionale culturen, ook verbijzonderd naar politieke culturen, zal voortgezet moeten worden. Bestaande databases moeten geactualiseerd en met elkaar verknoopt worden; 'witte vlekken' op de culturele kaart van de wereld, zoals de Oosteuropese landen en landen in Afrika, moeten hoognodig ingekleurd worden. Het is evident dat in beide groepen van landen zich momenteel veel ontwikkelingen voordoen die maar moeilijk begrepen worden en vaak tot mislukkingen, risico's en dreiging aanleiding geven. Het belang van dit onderzoeksveld wordt steeds duidelijker nu het er op lijkt dat oorlogen steeds vaker langs culturele en etnische grenzen verlopen en minder langs staatsgrenzen (Huntington, 1993). De culturele bepaaldheid niet alleen van conflicten, maar ook van de slaagkans van ontwikkelingsprojecten, economische vooruitgang et cetera, valt door niemand meer te ontkennen. Het is te hopen dat overheden (zowel nationaal als supranationaal) dit ook inzien en het belang ervan erkennen. Dit kunnen zij doen door dit type grootschalig onderzoek, waarvan in de jaren zeventig en tachtig door onderzoekers als Hofstede bewezen is dat het uitvoerbaar is, ook in het 'fin du siècle' mogelijk te maken.

In aansluiting daarop is verdergaand onderzoek naar politieke stelsels van betekenis. Meer dan ooit lijken politieke stelsels in beweging te zijn. De ontwikkelingen in Oost-Europa doen de vraag rijzen naar de herhaalbaarheid, toepasbaarheid en (ir)reversibiliteit van ontwikkelingen in politieke structuren en praktijken. Kan de democratie naar West-Europees model zomaar toegepast worden op de nieuwe staten in Oost-Europa? Gaat dat dan ook in dezelfde volgorde van gebeurtenissen? Is het denkbaar dat de Oosteuropese staten weer 'terugvallen' op de gang van zaken ten tijde van de communistische regimes? Met andere woorden, zijn bepaalde processen (on)omkeerbaar? Deze vragen gericht op Oost-Europa

laten zich even moeiteloos formuleren als het gaat om ontwikkelingen in Aziatische landen en de verschillende Afrikaanse experimenten. En natuurlijk is op het gebied van politiek en bestuur ook in de eigen westerse omgeving zoveel in verandering, dat internationaal-vergelijkend onderzoek gericht op dergelijke vragen van grote betekenis blijft.

Convergentie?

Binnen de Europese Unie zou het interessant zijn na te gaan in hoeverre het stelsel van Europese richtlijnen gaat leiden tot convergentie van beleid en organisatie van de overheden in de twaalf lidstaten. Het is zeker niet ondenkbaar dat zich in Europa een tendens tot '*isomorfisme*' gaat voordoen die vergelijkbaar is met wat zich in de VS zo'n twintig jaar eerder heeft voorgedaan (DiMaggio, 1983). Daar heeft de federale overheid aan lagere overheden vrij dwingend opgelegd hoe de organisatiestructuur van 'state agencies' er uit moet zien, welk type personeel er aangesteld moet worden en welke procedures gehanteerd moeten worden.

Direct en indirect zal in Europese overheidsorganisaties in de nabije toekomst waarschijnlijk een vergelijkbare isomorfieringstendens te zien zijn. De Europese richtlijnen met betrekking tot aanbestedingsbeleid bieden wat dit betreft een goed voorbeeld van directe beïnvloeding. Begrotingsnormen zullen op indirecte wijze de omvang van de overheden in de verschillende lidstaten steeds dichter bij elkaar brengen. De omvang van de publieke sector en het verkeer met de private sector zullen naar verwachting in de lidstaten meer op elkaar gaan lijken. Ook de toenemende interactie tussen buurlanden zal naar verwachting leiden tot convergentie in handelen en organisatie van overheden. Een analyse van de ontwikkelingen binnen de Vlaamse en Nederlandse overheden wijst daar in ieder geval op (Soeters, 1993). Onderzoek naar deze ontwikkelingen, onder meer in de traditie van de bureaumetrie, zou uiterst welkom zijn.

Daarnaast staat het onderzoek naar de structuur en het functioneren van supranationale overheidsorganisaties zoals de EU, de VN, de NATO en de FAO nog maar in de kinderschoenen. Dit soort organisaties kennen multinationaal samengestelde personeelsbestanden, iets wat tot geheel eigensoortige organisatievraagstukken leidt. Met name nu de rol van dit soort overheden en hun uitvoerende diensten steeds toonaangevender wordt, zou organisatiekundig onderzoek, vergelijkbaar met wat bij multinationale ondernemingen gebeurt, prioriteit moeten krijgen.

Een belangrijk ander punt betreft de verbinding van analyseniveaus en onderzoeksonderwerpen. Van Waarden (1993) stelt dat veel vergelijkend organisatie-onderzoek te mager en te iel is en dus tot te beperkte inzichten leidt. Dit geldt voor vergelijkingen van organisaties in verschillende sectoren, maar dat geldt in nog sterkere mate voor organisatie-vergelijkingen in verschillende landen. Het verbinden van analyses op organisatieniveau met informatie over politieke stelsels en nationale culturen leidt tot een verrijking van bestaande inzichten. Zeker als het gaat om het begrijpen van het functioneren van overheidsorganisaties, zijn deze verbindingen van groot belang (zie ook Hofstede, 1991; Soeters, 1993). Organisatie-onderzoek mag nooit in een isolement plaatsvinden.

Een laatste opmerking in dit verband betreft nog de mogelijkheden van historisch sociaal-wetenschappelijk onderzoek. Eerder werd al gewezen op de studie van De Swaan naar het ontstaan van de verzorgingsstaat. De studies van socioloog Tilly (1989; 1993) naar het proces van natievorming in Europa vormen een ander voorbeeld van historisch, internationaal-vergelijkend onderzoek met implicaties voor actuele gebeurtenissen; de huidige ontwikkelingen in Oost-Europa bijvoorbeeld laten zich heel goed verklaren door historische analyses als die van Tilly. Lammers (1988) heeft in een indrukwekkende studie naar de Duitse bezettingsmacht in België, Noorwegen en Nederland laten zien hoe historisch onderzoek relevant is voor organisatie- en bestuurskundigen van vandaag. Op basis van een zorgvuldige organisatietheoretische onderbouwing heeft hij met behulp van voor iedereen toegankelijk materiaal laten zien hoe de Duitse bezetter de controle over de bezette landen heeft gekregen. Daarbij waren er tussen de drie landen duidelijke overeenkomsten, maar ook frappante verschillen. Deze bevindingen hebben vervolgens weer geleid tot een herformulering van de oorspronkelijke theoretische uitgangspunten. Deze herformulering kan bij de bestudering van vergelijkbare actuele situaties uitermate relevant zijn.

Van het verleden via het heden naar de toekomst zijn stappen die in de wetenschap vaak gezet worden. In combinatie met vergelijkingen tussen landen ('cross- cultureel') en verschillende typen organisaties ('cross- institutioneel') ontstaan er aldus ongebreidelde mogelijkheden voor de groei van onze kennis omtrent mens en samenleving.

Opgave

Wat is de studie van Heidenheimer voor een studie? Met welke problemen moest hij afrekenen?

Wat is de studie van Gray e.a. voor een studie?

Literatuur

- Bemelmans, M.L. e.a. (eds.), *Carrots, sticks and sermons*, Transaction, New Brunswick, 1997.
- Gray, A., B. Jenkins & B. Segsworth (eds.), *Budgeting, auditing, evaluation – Functions and integration in seven governments*, Transaction, New Brunswick, 1993.
- Heidenheimer, A., *Disparate ladders – Why school and university policies differ in Germany, Japan and Switzerland*, Transaction, New Brunswick, 1997.