

Aantekeningen

J. A. A. van Doorn: Rationalisatie als dilemma

Toen een aantal jaren geleden de zelfbedieningswinkel in ons land begon op te komen, belandde ik op een dag in een gezelschap van bedrijfseconomen die de ontwikkeling handenwrijvend bespraken. Eindelijk, zo was de stemming, leek ook de winkelnering eens oog te krijgen voor de noodzaak van efficiency. Zelfbediening zou tijdsbesparend en dus kostendrukkend kunnen werken doordat de klant een deel van het werk van het personeel zou gaan overnemen. Voor de winkelier zou slechts de taak blijven met de klant af te rekenen: verlost van het tijdrovend keuren en kiezen van zijn klanten zou hij plaats kunnen nemen achter het kasregister, de enige plaats die hem als zakenman ten slotte paste. Eén van de aanwezigen vatte de discussie kort en goed samen met de uitspraak: aan de rationalisatie van de productie is langzamerhand genoeg gedaan, we gaan nu de rationalisatie van de distributie aanpakken.

I
Rationalisatie, toverwoord voor de moderne ondernemer, is ook buiten het economisch handelen al lang ontdekt. Men kan zelfs stellen dat de militair en de technicus het principe eerder hebben ontwikkeld en toegepast dan de industriële ondernemer. Een hele reeks beroepen is uit de tendentie tot rationalisatie voortgekomen: de organisator en de manager, de planner en de accountant. Zij hebben uit de sferen van industrie en bedrijfsbedrijf inmiddels hun weg gevonden naar de sectoren van dienstverlening en cultuur.

Als gevolg hiervan breiden organisatie en bureaucratisering, specialisatie en professionalisering zich

over het gehele terrein van maatschappelijke activiteit uit, ongeacht de aard van die activiteit: van kleuterscholen tot vuilnisophaaldiensten, van politieke campagnes tot wetenschappelijk onderzoek. Doelmatigheid, efficiency, kostenbesef, vakkundigheid, specialisatie zijn wel de meest bescheiden eisen; mechanisering en automatisering lijken het hoogst bereikbare.

De burger – medeobject van al dit rationaliseren – kan ervan meepraten. Hij weet zich een combinatie van nummers die hem voor allerlei computers herkenbaar en dus bewerkbaar maken: als werknemer en loontrekker, als belastingbetaler, dienstplichtige, rekeninghouder, verenigingslid, klant en abonné. Hij heeft geleerd te aanvaarden dat zijn massaal participeren in maatschappelijke activiteiten hem administratief tot een cijfercode reduceert, zonder welke hij onvindbaar zou zijn. Slechts bij uitzondering groeit zijn onbehagen tot verzet, zoals bij de Volkstelling van 1970, overigens ook toen het verzet van een kleine minderheid.

Zelfs in de sfeer van de rechtspleging is de automatisering geluidloos doorgedrongen. De gemotoriseerde verkeersdeelnemer weet zich al geruime tijd omringd door geheimzinnige en onzichtbare apparatuur die zijn snelheid registreert. Hij is er aan gewend niet een agent aan te treffen bij zijn te lang geparkeerde wagen, maar een voorbedrukt en aangekruist formulier onder zijn ruitenwisher te vinden nadat de parkeermeter zijn overtreding heeft vastgesteld. Hij kent dus uit eigen ervaring het bestaan van wat de Amerikaanse rechtssocioloog Skolnick ironisch heeft genoemd 'automated justice'.¹

Als in de studie van mr. Franken* – aanleiding tot deze notitie – dan ook een pleidooi wordt gevoerd voor automatisering van een fase uit het justitiële vervolgingsbeleid, kan dit nauwelijks als een nieuwe of schokkende zaak worden beschouwd. Franken trekt slechts lijnen door: niet alleen de geverbaliseerde, zelfs niet alleen de politiemans, maar ook de officier van justitie zal naar zijn mening geconfronteerd dienen te worden met het re-

prof. dr. J. A. A. van Doorn (1925) is hoogleraar sociologie aan de Erasmus-universiteit te Rotterdam, faculteit der sociale wetenschappen.

Publicaties: *Sociologie van de organisatie* (1956), *Organisatie en maatschappij* (1966), *Met man en macht*, sociologische studies over maatschappelijke mobilisatie (1973).

Adres: Hendrick Staetsweg 12, Rotterdam.

* H. Franken, *Vervolgingsbeleid. Een jurimetrisch onderzoek betreffende het vervolgingsbeleid van het Openbaar Ministerie inzake artikel 26 Wegenverkeerswet*. Arnhem, Gouda Quint 1973, 488 blz. (f 49,50).

sultaat van computer-berekeningen om aldus ont-heven te worden van de taak zijn weg te zoeken in het schimmige en door subjectieve oordelen be-smette gebied waar de keuze moet plaats vinden tussen vervolgen en seponeren van geconstateerde overtredingen.

Zijn onderzoeksobject is beperkt: het betreft de vraag hoe in geval van overtreding van art. 26 van de Wegenverkeerswet – inzake rijden onder invloed – de officier van justitie tot zijn beslissing komt te vervolgen dan wel de zaak terzijde te leggen. Door een uiterst ingenieuze analyse van een groot aantal dossiers slaagt Franken erin aan te tonen, dat deze beslissing beïnvloed wordt door tal van 'irrelevante' factoren zoals sexe, beroepsniveau, gezinsmoeilijkheden etc., terwijl bovendien tussen de diverse arrondissementen het vervolgingsbeleid op dit punt zeer aanzienlijk uiteenloopt. Eenvoudig gesteld: zoals de zaken nu staan hangt de kans vanwege rijden onder invloed strafrechtelijk te worden vervolgd af van *wie* het feit heeft gepleegd en *waar* hij dit heeft gedaan, zonder dat dit *wie* en *waar* een verlichtende of verzwarende rol zou mogen spelen.

Indien men nu weet dat deze beslissing van de officier er slechts één is uit een keten van beslissingen met betrekking tot de overtreder, dan kan men gevoel opbrengen voor zijn pleidooi soortgelijk onderzoek op veel ruimer schaal aan te vatten en bij geconstateerde ongelijke behandeling krachtige maatregelen te nemen die de gelijkheid van de burger voor de wet in ere herstellen.

Franken geeft het goede voorbeeld door concrete voorstellen op tafel te leggen die het geconstateerde euvel kunnen corrigeren. Teneinde te bereiken, zo luidt zijn voorstel, 'dat het bewijsbaarheidsoordeel en de vaststelling van de norminhoud voor in de toekomst te berechten art. 26 WVV-zaken op rationele en daardoor op uniforme wijze kan plaatsvinden', wil hij de verbaliserende politiemensen voorbedrukte formulieren meegeven waarop zij slechts hebben aan te strepen welke situatie zij hebben aangetroffen. Dergelijke geprecodeerde processen-verbaal dienen vervolgens naar een justitieel rekencentrum te gaan, waar de computer de 'bewijswaarde' van de zaak berekent. Komt de uitkomst dan bij de officier, dan kan deze op uiterst eenvoudige wijze vaststellen of de gestelde norm 'gehaald' is, zodat de beslissing tot vervolgen of

seponeren eigenlijk al 'machinaal' is genomen.² Frankens promotor Enschedé heeft in het voorwoord bij deze studie terecht opgemerkt dat de auteur 'tot de rationalisering van het strafrechtelijk bedrijf (wil) bijdragen'. Hij is het hiermee eens. 'Onze tijd', zo luidt zijn redenering, 'vraagt om helderheid omtrent de doelstellingen en om verantwoording van het gebruik dat men van de middelen tot die doelen maakt' (zie blz. 5).

Franken zelf telt de winst van zijn rationalisatievoorstel dan ook nauwkeurig na. Doordat de criteria in de top van het justitieel apparaat worden vastgesteld en bewaakt, is het vervolgingsbeleid op nationale schaal geuniformeerd; doordat de verbalisant een eenvoudig en geprecodeerd formulier hanteert, spaart hij tijd, volgens Franken per verbaal een tot anderhalf uur. Men ziet de bedrijfs-economien van zo even opnieuw vergenoegd in de handen wrijven: dit is werkelijk rationalisatie: centralisatie, formalisering, uniformering, machinale verwerking, tijds- en kostenbesparing.

Toch is het niet deze energiebesparing die Franken tot zijn onderzoek heeft gebracht. Zijn motief is ideëel: hij acht rationalisatie primair noodzakelijk om ongefundeerde ongelijkheid in de straftoemeting te voorkomen. Het is de gelijkheid van de burger voor de wet, die hem de impuls tot zijn voorstellen heeft geleverd. Dit uitgangspunt tilt de betekenis van zijn werk uit boven die van veel rationalisatiestreven in de industrie en maakt zijn project vergelijkbaar met beleid in andere sectoren die op overeenkomstige wijze de gelijkheid en gelijkwaardigheid van het individu tot uitgangspunt kiezen van een pleidooi ten gunste van rationalisatie.

II

Dergelijk beleid is allesbehalve uitzonderlijk. Men kan denken aan psychologische selectiemethoden, aan werkclassificatie- en tarifiëringstechnieken, aan promotiebeoordelingssystemen en zoveel meer ingewikkelde beslisprocessen die ten doel hebben subjectieve en oncontroleerbare invloeden op de beoordeling en de beloning van mensen zoveel mogelijk uit te sluiten.

Een zeer geschikt vergelijkingsobject bieden de zg. objectieve studietoetsen. De voorstanders beogen immers een gestandaardiseerd examineringsbeleid zoals Franken een gestandaardiseerd verbaliseringsbeleid tracht te realiseren. In beide gevallen wordt

gebruik gemaakt van zg. multiple-choice-technieken, door een 'hogere' instantie ontwikkeld en tevoren in beoordelingsnormen vastgelegd: de studie-eis, de vervolgbaarheidsnorm. In beide gevallen wordt machinale verwerking mogelijk, en in beide gevallen zijn de doeleinden vergelijkbaarheid, betrouwbaarheid en bovenal: distributieve rechtvaardigheid.³

Op het eerste oog lijkt een dergelijke, ideëel gefundeerde rationalisatie van het verkeer tussen mensen onaantastbaar: zij belooft louter winst op te leveren. Is het niet van groot belang, zo kan men stellen, dat allerlei persoonlijke preferenties en situationele toevalligheden uit dit verkeer worden gebannen? Licht het niet opgesloten in het waardenpatroon van onze samenleving dat in het maatschappelijk verkeer 'zonder aanzien des persoons' wordt gehandeld?

Het klinkt goed maar het is nog maar de vraag. 'Er genügt nicht, zur Sache zu reden, man muss zu den Menschen reden', zegt Stanislaw Jerzy Lec in zijn *Unfrisierte Gedanken*, en het wordt in allerlei toonaarden herhaald in het radicale kamp. Het is daar dat de sterkste tegenstand tegen voortgaande rationalisatie, organisatie en planning is te vinden. Met name in de sectoren van onderwijs en welzijnswerk loopt men storm tegen 'technocratie' en 'bureaucratie', tegen specialistendom en kostenoverwegingen. Men pleit er voor vrije expressie en dialoog, voor spontaneïteit en experiment en voor de herintroductie van de 'leek' naast of zelfs in plaats van de professionele deskundige.

De tegenstelling tussen rationalisatie en radicalisatie is vaak honderd procent. Terwijl de voorstanders van rationalisatie principieel reducerend, standaardiserend en categoriserend te werk gaan – om het wat ingewikkeld uit te drukken – stellen de alternativisten zich juist uitdrukkelijk complicerend, problematiserend en individualiserend op. Terwijl de eersten vanuit 'de top' plegen te werken, ageren de tweeden 'uit de basis'.

Men doet er goed en wijs aan in deze tweestrijd geen partij te kiezen. De controverse is al te zeer vereenvoudigd. Uiteraard dwingt de groei van activiteit en informatie in onze samenleving tot vergaande beheersing, rationalisatie en mechanisering; in die zin zijn de voorstellen van Franken zeker een zaak die overweging verdient. Maar de zinvolheid van generalisatie ten aanzien van andere sectoren

van het justitiële bedrijf is aan grote twijfel onderhevig: wat voor het uitvoeringsapparaat – politie, belastingdienst – nuttig en nodig kan zijn, geldt niet noodzakelijk voor bijvoorbeeld de rechter.

Bovendien valt te betwijfelen of rationalisatiemaatregelen nu wel zo sterk verplichtend en mechanisch moeten worden doorgevoerd. Computerisering – zoals door Franken voorgesteld én verplicht gesteld – betekent een wel erg kras ingrijpen. Het is immers ook mogelijk de gebleken discrepanties in het vervolgingsbeleid te benutten als basis voor gesprek en overleg, in de verwachting dat onderlinge confrontatie tussen de betrokkenen geleidelijk een consensus zal doen groeien. Eenzijdige normstelling kan nodig zijn, meerzijdige normvinding is vooralsnog te prefereren.

III

Trachten we thans te komen tot een wat meer systematische inventarisering van enkele bezwaren van rationalisatie van beleid, dan valt allereerst de ingebouwde tendentie tot centralisatie op. Ook Franken betoogt dat zijn voorstel de rol van de hogere niveau's binnen het justitiële bedrijf belangrijker en machtiger maakt, en hij haast zich dan ook voor de lagere niveau's zoveel mogelijk speelruimte te garanderen.

Dat zal lang niet in alle gevallen mogelijk zijn. Rationalisatie en daarmee gepaard gaande centralisatie en bureaucratisering in de besluitvorming zijn vaak de natuurlijke vijanden van democratisering en individualisering. Ervaring en sociologie zijn er om dit aan te tonen.

Een van de direct samenhangende verschijnselen is de tendentie van sociale systemen tot zelfbevestiging en zelfcontinuering. Deze tendentie is vooral sterk indien deze systemen waarden als gelijkheid en vergelijkbaarheid in hun vlag voeren: verharding van instituties treedt vaak eerder op indien zij morele aanspraken hebben – alleen op het eerste oog een paradoxaal verschijnsel.

Vandaar dat beloningssystemen, exameneisen, selectie- en beoordelingsmaatstaven, rechtsregels e.d. wel zeer in het bijzonder tót institutionele verharding neigen, zeker indien hun uitgangspunten expliciet en openbaar zijn gemaakt.

Naast het probleem van ongelijke rechtsbedeling – door Franken aangewezen – is er daarom tevens een probleem van overtrokken dwang tot gelijk-

heid. Luhmann wijst hierop als hij stelt dat het beginsel van gelijkheid door de rechter wordt ervaren als de verplichting in gelijke gevallen op gelijke wijze te oordelen, hetgeen echter de creatie van nieuw recht kan gaan belemmeren. 'Mit jeder Entscheidung zurret er sich daher für künftige Fälle fest, und er kann nur dadurch neues Recht schaffen, dass er neue Fälle als andersartige Fälle erkennt und behandelt'.⁴ Zo ontstaat een 'Selbstbindung' die vooral in een snel veranderende samenleving tot gevaarlijke rigiditeit van de rechtspleging kan leiden.

Rationalisatie en automatisering zullen deze tendentie nog versterken. Julius Stone, sprekend over de gevolgen van computerisering van de rechtspraak, vreest dan ook een verdere reductie van het vermogen en de bereidheid van de rechter om van eerder genomen beslissingen af te wijken: 'Each judge would tend to vote somewhat more consistently with his past record'. En toch, aldus Stone, dienen we goed te beseffen, dat 'most legal change springs precisely from deviance, tentativeness, afterthought and even indecision in judgment'.⁵

We stuiten hier op het merkwaardige verschijnsel van de onbedoelde negatieve gevolgen van meer kennis en meer beleidsdoorzichtigheid, wel eens omschreven als de 'positive functions of ignorance' of de 'Präventivwirkung des Nichtwissens'.⁶ Dit effect van zijn werk zal de beoefenaar van de sociale wetenschappen niet tot zwijgen brengen en ook niet mogen brengen, maar vooral bij beleidsgericht onderzoek zal hij op dit effect bedacht moeten zijn.

Dit klemt te meer omdat de transformatie van wetten in meten – zoals bij rationalisatie gebruikelijk – vaak leidt tot de bouw van een selectief meetinstrument waarin tal van onmeetbare maar essentiële elementen niet zijn verwerkt. In zijn recensie van het boek van Franken heeft Wolffensperger al gewezen op het risico van Frankens voorstellen, 'dat de bewijssterkte in de praktijk als zwaarste criterium voor al dan niet vervolgen gaat gelden', en hij voegt er lichtelijk boosaardig aan toe: 'Maar misschien is de voorliefde van Franken voor dat bewijscriterium wel een heel klein beetje ingegeven doordat je de bewijswaarde zo mooi per computer kan berekenen'.⁷

Ook al laten we de suggestie voor rekening van de

recensent, dan nog valt toe te geven dat soortgelijke objectiverende en kwantificerende beoordelingssystemen inderdaad de tendentie vertonen het meetbare te beklemtonen en het onmeetbare te verwaarlozen. Heel wat loontariefstelsels zijn kapot gegaan aan het euvel dat de betrokken werknemers zich exclusief gingen richten op de gemeten – en dus beloonde – elementen van hun arbeidsprestatie, lang niet altijd de belangrijkste elementen in hun bijdrage. Bij arbeidsprestaties, psychologische selectie en examens zijn creativiteit en kwaliteit nu eenmaal moeilijker te meten dan tempo en kwantiteit.

Het is precies op dit punt dat Teulings doelt als hij als bezwaar van objectivering van de examensituatie wijst op het feit, 'dat "de kritische stellingname" (van de student), zo men dit tot een expliciet doel van het onderwijs of de bestudering van de stof heeft gesteld, zich slechts laat toetsen waar de docent dit al reeds verwachtte, en een vraag daaromtrent formuleerde. Het element van "verrassing" is echter niet in te bouwen'.⁸

Bij dit bezwaar sluit aan, dat in het algemeen de discretionaire ruimte in de relatie tussen betrokkenen wordt verkleind. Het eigen 'stuurvermogen' van partijen in de loop van de onderlinge confrontatie is gering: politiemans en overtreder, rechter en beklaagde, examinator en geëxamineerde, personeelfunctionaris en sollicitant zijn in min of meer gedetailleerd voorgeschreven contact. Een andere, vaak 'hogere' instantie heeft beider stuur 'vastgezet'. Een 'dialoge' – om de modeterm maar eens te gebruiken – is uitgesloten.

IV

In de titel van deze notitie spraken wij van een 'dilemma'. Het lijkt ons een juiste benaming. Enerzijds immers leidt de massaliteit van het maatschappelijk gedrag, zoals gezegd, noodzakelijk tot standaardisering van de gedragsbeoordeling; anderzijds krijgt daarmee de evenzeer gewenste steeds meer beklemtoonde individualisering in de benadering van mensen een kleinere kans. Sterker nog geldt het dilemma in het vlak van de achterliggende waarden: gelijkheid in behandeling is méér dan vroeger een hooggewaardeerd goed geworden, maar het streven ernaar kan een belemmering worden van even hoog aangeschreven waarden als onafhankelijkheid, veranderbaarheid en flexibiliteit.

Waar de beoefenaars van de sociale en gedragswetenschappen bij het streven naar rationalisatie worden ingeschakeld, doen zij er daarom goed aan met de nodige behoedzaamheid voorwaarts te gaan. Zij dienen zich noch door de voorstanders van planning, beheersbaarheid en standaardisering op sleeptouw te laten nemen, noch al te gemakkelijk de vijanden van dit streven bij te vallen. Ze kunnen lering trekking uit de fouten die hun voorgangers in de productiesector – technici en economen – in het verleden hebben gemaakt, fouten die in de dienstensector nog ééns zo hard zouden aankomen. Een manier om die fouten te vermijden ligt in het vermogen van de sociale wetenschappen de bedoelde en onbedoelde consequenties van beleidsrationalisatie fundamenteel te doordenken met als uitgangspunt de constatering dat rationalisatie aan ingebouwde dilemma's laboreert.

Noten

¹ Jerome H. Skolnick, *Justice without trial: Law enforcement in democratic society*. New York, Londen, Sydney 1966, blz. 73.

² Franken, *aldaar*, pp. 362 v.

³ A. W. M. Teulings, Enkele ervaringen bij de ontwikkeling van een studietoets algemene sociologie, in: *Sociologische Gids* XIV (1967), blz. 18-29.

⁴ Niklas Luhmann, *Rechtssoziologie*. Reinbek bei Hamburg 1972, blz. 236 v.

⁵ Julius Stone, Computers, behavioural science and the human judge, in: Vilhelm Aubert (ed.), *Sociology of law*. Penguins modern sociology readings 1969, blz. 262 v.

⁶ Naar een uitdrukking van Heinrich Popitz, *Ueber die Präventivwirkung des Nichtwissens*. Tübingen 1968.

⁷ G. J. Wolffensperger in *De Volkskrant* van 9 juni 1973.

⁸ Teulings, *aldaar*, blz. 28 v.

Braam Invloed van bedrijven op de overheid

een empirische studie over de verdeling van maatschappelijke invloed
xvi + 341 blz., f 24,50

Invloed kan men vaak opvatten als datgene wat de burger bij de overheid gedaan heeft gekregen; de auteur van dit boek stelt voor langs deze lijn naar de uitwerking en achtergronden van zulke bemoeienis te speuren; men krijgt dan een beeld van de opvattingen en handelwijze van de burger ten opzichte van de overheid maar ook een beeld van het overheidsbeleid; Braam onderzocht met name de invloed die bedrijven op de nederlandse overheid uitoefenen; zijn ervaringen wettigen de hoop dat de methode die hij ontwikkeld heeft meer algemeen toepasbaar is, en dienstbaar kan zijn aan een kritische begeleiding van overheidsbeleid.

Inhoud

- 1 inleiding: doelstelling en uitgangspunten
- 2 'maatschappelijke invloed': het begrip, verbijzonderingen en een meetprocedure
- 3 de vorming van hypothesen
- 4 de onderzoekopzet, de steekproef en de waarnemingstechnieken
- 5 problemen van bedrijven: begripsanalyse, operationalisering en resultaten
- 6 grote bedrijven ten opzichte van kleine: invloed ten behoeve van individuele problemen (resultaten)
- 7 niet-individuele problemen
- 8 controles op de resultaten: determinanten van problemen en van invloedspogingen; criteria bij de overheidsbeslissingen
- 9 alternatieve hypothese: bedrijfsgroei in plaats van bedrijfsomvang
- 10 invloedsbases nader bezien
- 11 nabeschuiving

in de boekhandel en bij

Boom Meppel