

Literatuur over bestuur en bestuurd II

U. Rosenthal

1

S. E. Huismans en E. Siegerist, **Burger en overheid:** een analyse van wat de Nederlandse burger vindt van de overheid. Samsom: Alphen aan den Rijn 1974, 298 blz., f 26,50

2

O. Smit, **Participatie in bestuurlijke besluitvorming:** verslag van een onderzoek naar het contact tussen bestuursorganisaties en individuele burgers. Samsom: Alphen aan den Rijn 1974, 276 blz., f 22,50

3

B. C. Filet, **Kortsluiting met de bureaucratie:** over participatiemogelijkheden van burgers bij het openbaar bestuur, een sociaal-psychologisch onderzoek naar de interacties van cliënten van belastinginspecties bij bezwaarschriftprocedures en ABW-uitkeringen. Samsom: Alphen aan den Rijn 1974, 366 blz., f 27,50

a Opzet en inhoud

In *Beleid en Maatschappij* van maart 1974 werd L. de Jong's *Bestuur en publiek* besproken. Inmiddels heeft het onderzoeksproject bestuur-bestuurd van de Vrije Universiteit (afdeling Bestuurskunde en Laboratorium voor Sociale Psychologie) tot de publicatie van drie andere studies geleid. Samen met De Jong's werk (waarvan de handelseditie eveneens bij Samsom is uitgegeven) geven deze drie onderzoeksverslagen een grote hoeveelheid informatie over de relaties tussen de bestuurd en lokale bestuursdiensten. Daarnaast vindt men met name in het deelonderzoek van Huismans en Siegerist gegevens over de houding van de Nederlandse bevolking ten opzichte van de overheid in het algemeen.

Huismans en Siegerist richten hun aandacht op de houdingen en opvattingen van de bestuurd ten opzichte van de overheid. Hun uitgangspunt is dat wat de burger vindt van de overheid niet a priori geassocieerd mag worden met het functioneren van lokale bestuursdiensten. Behalve verschillen in 'publiekgerichtheid' bij de overheid (kernthema van De Jong's boek) moeten sociaal-culturele en meer aan de persoon gebonden kenmerken van de burgers als mogelijke verklaringsgronden aanvaard worden. De algemene vraagstelling luidt dan ook: 'in welke mate houden opinies en attituden t.o.v. de overheid verband met het functioneren van lokale bestuursdiensten en in welke mate met ken-

merken van burgers?' (blz. 39). Het onderzoeksverslag volgt de vraagstelling op systematische wijze: wat vindt de burger van de overheid (hoofdstuk 3); zijn er samenhangen tussen de mate van publiekgerichtheid bij overheidsdiensten en wat de burger vindt van de overheid en van de diensten (hoofdstuk 4); onderzoek naar de sociaal-culturele en meer aan de persoon gebonden kenmerken van de burgers en de samenhangen met hun opinies en attituden jegens de overheid (hoofdstuk 5-6). De algemene vragen over houdingen en opinies jegens de overheid zijn voorgelegd aan een steekproef respondenten, die representatief kon worden geacht voor de Nederlandse bevolking (N = 543). Bovendien is gebruik gemaakt van gegevens, die in het bestuurskundig onderzoek van De Jong verzameld werden (hoofdstuk 4). De auteurs beperken zich tot drie bestuursdiensten: de belastingdienst, de sociale dienst, en ten dele de dienst bestratingen. Het onderzoek had plaats in 1971-1972.

Smit gaat in op de vraag 'in welke mate en op welke wijze de bestuurlijke processen van besluitvorming gekenmerkt worden door bestuurlijk-organisatorische mogelijkheden voor de burger om daarin te participeren' (blz. 21). Het onderzoeksschema behelst vier elementen: de kenmerken van de besluitvormingsprocessen (interactiekenmerken), formeel-organisatorische kenmerken, feitelijke omstandigheden en kenmerken van de ambtenaar (blz. 25). De interactiekenmerken, die voor de mate van 'participatorisch' gedrag van ambtelijke zijde grote betekenis hebben, zijn de voorlichting en informatie aan de burgers, het onderzoek van de feiten en omstandigheden, en de beoordeling daarvan. Zij komen uitvoerig aan de orde in het vierde hoofdstuk. In de volgende drie worden de drie andere elementen met deze interactiekenmerken in verband gebracht. Smits onderzoeksmethode verschilt, naar de aard van de probleemstelling, van die van Huismans en Siegerist. De gegevens voor zijn onderzoek (1971-1972) komen uit een schriftelijke enquête onder de betrokken ambtenaren. aangevuld door informatie (mondeling) van enige toezichthoudende personen. Alleen de belasting- en sociale dienst zijn onderzocht. Het gaat daarbij om een accurate beschrijving van het interactieproces in een bepaalde fase: 197 aanvragen om bijstand en circa 400 bezwaarschriftprocedures zijn geanalyseerd. In het laatste geval werden proce-

dures via belastingconsulenten buiten beschouwing gelaten.

Filet bekijkt de interactieprocessen vanuit de gezichtshoek van de bestuursden. Hij concentreert zich evenals Smit op de participatie-element in de contacten met de belasting- en sociale dienst. Zijn uitgangspunt is evenwel de subjectieve waarneming aan de kant van de burgers. Wat doet de burger en hoe percipiëert hij zulks in zijn interactie met de dienst (hoofdstuk 3)? Welke attitudes en opinies brengt hij daarbij in (hoofdstuk 4)? Door zijn gegevens met die van Smit te vergelijken kan Filet — zij het in beperkte mate — de percepties van 'bestuur' en 'bestuursden' met elkaar confronteren: is er een kortsluiting in de communicatie (hoofdstuk 5)? Tenslotte bespreekt hij de gevolgen van de interactie voor de percepties, houdingen en opinies van de bestuursden/cliënten (hoofdstuk 6). Theoretisch richtsnoer van deze studie is het proces van bureaucratische socialisatie, d.w.z. 'het leerproces dat als doel heeft de bureaucratische competentie bij burgers te bevorderen' (blz. 355). Volgens Filet wordt de idee van de rechtsstaat onder meer geschraagd door de aanname dat 'het overheidshandelen plaatsvindt ten opzichte van bureaucratisch competente burgers (blz. 21). In de praktijk blijkt de burger deze competentie of 'zelfredzaamheid', nauwelijks te bezitten. De vergroting van de bureaucratische zelfredzaamheid (het gaat om kennis en vaardigheid van de burger in zijn contact met de ambtenaar) moet dan ook worden nagestreefd. De gegevens zijn vergaard via 676 interviews (405 respondenten) met bijstandcliënten en 786 (563 respondenten) met belastingbezwaarders. De populatie werd gesplitst in experimentele en controlegroepen (al dan niet persoonlijk contact met de sociale dienst in het afgelopen jaar; al dan niet zelfstandig invullen van bezwaarschrift). Om het verloop van de effecten van de interactie te kunnen volgen en veranderingen te kunnen vaststellen werden een voor- en na-meting gehouden.

Uit het onderzoek van Huismans en Siegerist komt naar voren dat 50 % van de Nederlandse burgerij de overheid in het algemeen positief waardeert; 12 % is slecht te spreken over de overheid, 38 % is neutraal (blz. 50-51). Voor de belangenbehartiging doet men zonder veel omhaal een beroep op de overheid (blz. 56). De effectiviteit van de over-

heid wordt door 22 % positief en door 27 % negatief beoordeeld (blz. 70). De macht van de overheid is net goed volgens 62 %, te groot volgens 29 %; 76 % vindt dat men zich bij een overheidsbeslissing in ieder geval moet neerleggen; de invloed van de burgerij moet groter worden (80 %), de overheid kan daarbij met inspraakbevorderende maatregelen helpen volgens 85 % (blz. 73-78). De samenhangen tussen het globale gevoel van waardering voor de overheid en de meer specifieke opvattingen over belangenbehartiging zijn niet altijd even congruent. Een zeer duidelijke samenhang is die tussen houdingen jegens de overheid en specifieke opvattingen over haar macht: 82 % en 91 % met een zeer negatieve globale waardering vinden de overheidsmacht te groot, resp. haar inspanningen om de inspraak te bevorderen te gering (blz. 93). Het rapport maakt duidelijk dat geen verband bestaat tussen de mate van publiekgerichtheid bij de drie bestuursdiensten en het beeld, dat men van hen heeft (blz. 119). Evenmin maakt het voor de verschillen in opvattingen van cliënten en niet-clieënten veel uit, of sprake is van publiekgerichte ambtenaren (blz. 128). M.b.t. de sociaal-culturele kenmerken blijkt de sterkste samenhang die met sociaal-economische status en kerk, minder met partijvoorkeur en politiek zelfbeeld. Toch staat 69 % van degenen met een 'rechts' zelfbeeld positief t.o.v. de overheid, tegen 39 % van de 'linksen' (in 1971-1972). Huismans en Siegerist constateren tenslotte dat persoonsgebonden kenmerken, in het bijzonder gevoelens van anomie, de waardering voor macht en conservatisme, een grote voorspellende kracht hebben ten aanzien van houdingen jegens de overheid. De operationele definities van de drie kenmerken zijn niet erg gelukkig gekozen. Het gaat inderdaad om 'meer' aan de persoon gebonden kenmerken (blz. 184).

Smits onderzoek wijst uit dat noch de ABW-ambtenaar noch zijn belastingcollega de indruk heeft dat de cliënt erg graag wil participeren in het interactieproces (blz. 131). Bij de sociale dienst bestaat weinig vertrouwen in de bureaucratische competentie van de cliënt. 63 % wijst de gedachte van de hand dat de cliënt in staat zou zijn relevante feiten naar voren te brengen. Voorlichting zou maar weinig helpen (blz. 137). De belasting-ambtenaar is een andere mening toegedaan over zijn cliënt (blz. 137-138). Het competentiebeeld

vertoont echter geen samenhang met de mate, waarin men uit zichzelf informatie overdraagt (blz. 138). 59 % van de bijstandsamtenaren meent dat de cliënt het contact als een inbreuk op de persoonlijke vrijheid ziet. Het contact met de belastingdienst wekt volgens de meeste ambtenaren geen weerstand. Ik vind het niet verrassend dat zij 'in grote meerderheid weerstand bij belastingplichtigen tegen het belasting betalen als zodanig (veronderstellen)' (blz. 144). De meeste hypothesen van Smit worden door de onderzoeksgegevens aangetast. In de grotere organisaties van de sociale dienst en de belastinginspectie wordt ongeveer evenveel voorlichting gegeven als in de kleinere (blz. 56; blz. 68-69). De overbelasting van ambtenaren maakt evenmin veel uit (blz. 111-112); wel blijkt de complexiteit van de zaak gevolgen te hebben voor de duur van het contact (blz. 109-111). Ook dit is niet verrassend. De verwachting dat 'kritische' bijstandsamtenaren meer voorlichting en informatie aan de cliënt geven wordt door de gegevens geloochenstraft (blz. 116). Hetgeen niet wegneemt dat zij relatief vaak geneigd zijn uit zichzelf bepaalde informatie te verschaffen. Tenslotte: contact met 'open' bijstandsamtenaren leidt niet tot meer of intensiever activiteit in het besluitvormingsproces. Bij de belastingdienst is er wel enige samenhang (blz. 149-151).

Filets studie toont bijzonder scherp de verschillen tussen de clientele van de bijstand en die van de belastinginspectie. De 'bestuursdienen' die met bijstandsamtenaren in contact treden, zijn 'sociaal zwakkeren' (blz. 71). Het is schrijnend dat een zij het gering percentage van de bijstandsrespondenten ten onrechte meent bij hun contact met de dienst een aanvraag te hebben ingediend (blz. 86). Wij vergelijken dit met de clientele van de belastinginspectie: 'Illustratief voor de zelfverzekerdheid van de cliënten is... het feit, dat bijna de helft meent meer kans te maken dan de 'gemiddelde' reclamant' (blz. 141). 89 % van de belastingclientele meent dat 'de invloed van alle Nederlanders samen op de overheid gering is en veel groter moet worden' (blz. 262). Het blijkt dat bijstandsaanvragers in elk geval nog wel enig politiek zelfvertrouwen hebben: zij scoren 84 % (blz. 222); dit is trouwens hoger dan de score, die Huismans en Siegerist noemen voor de gehele bevolking (80 %: blz. 76). Uit het onderzoeksverslag blijkt echter

ook dat de ABW-client als individu weinig aankan en aandurft. Er is een zeer grote weerstand tegen de sociale dienst. Drempelvrees neemt toe, als men voor de tweede keer komt; de cliënt heeft minder hoop (blz. 228-229). Vergelijking van gegevens, verworven aan beide zijden van de interactie, toont een vrij grote discrepantie tussen ambtenaar en cliënt in de verwachtingen omtrent de rol van de ambtenaar in geval van afwijzing van de aanvraag om bijstand (blz. 180). Er is ook verschil van mening over de preciese inhoud van de besproken zaken (blz. 284-285). Bij de belastingen is zeker geen sprake van in elkaar passende percepties. Zo verwacht 30 % van de cliënten dat de 'andere zijde' zal helpen bij het vinden van aftrekbare kosten. Hiertegenover staat 5 % van de ambtenaren positief. Gezien het uitgangspunt van Filets boek zijn de gegevens over de effecten van interactie met de diensten van groot belang. Ook hier komen de meest opmerkelijke resultaten uit de bijstandshoek: 45 % ziet zijn invloed tijdens de interactie afnemen, 65 % vindt de procedure na afloop minder begrijpelijk, 40 % weet na afloop minder dan voorheen. Het ligt dan ook in de lijn van de verwachtingen dat men (60 %) minder behoefte heeft aan participatie dan voorheen (blz. 307-319). De communicatie is 'kortgesloten'. Men vraagt zich af, wat zich eigenlijk afspeelt tijdens deze interactieprocessen.

b Beoordeling

De Jong's *Bestuur en publiek* ging uit van de theorie van publiekgerichtheid. Blijkens vooral het onderzoek van Huismans en Siegerist is dit een betrekkelijk zwakke basis: de relatie bestuur-bestuursdienen laat zich niet traceren door deze theorie. Naarmate men verklaringen verderaf van het loket van de ambtenaar van een lokale bestuursdienst zoekt, krijgt men meer vat op de materie. Voorzover de relatie één is van problemen en communicatiestoornissen, doet men er goed aan de oplossingen niet alleen te zoeken in de verbetering van een interactieproces tussen contactambtenaar en cliënt. Het is bovendien opmerkelijk dat de factoren met een vrij grote verklarende kracht veelal 'persoongebonden' zijn. Een uitgesproken negatief oordeel over de overheid wordt vooral in verband gebracht met anomie en dergelijke. Of te wel: verklaringen omtrent de algemene 'problematiek' bestuur-be-

stuurdiensten worden buiten de tussenliggende lokale bestuursdiensten om gevonden in de rechtstreekse relatie tussen 'de overheid' en de burger. Het is de vraag (niet gesteld in het VU-project) of de burger de lokale bestuursdiensten, die hier zijn behandeld, ziet als een onderdeel van het politieke en openbare bestuursstelsel.

De theorie van de publiekgerichtheid leidt ook anderszins in een verkeerde richting. De noodzaak van een bureaucratische organisatie, met regels en enig formalisme, wordt aangevochten zonder dat daar iets tastbaars voor in de plaats komt. Er is één uitzondering. Filet geeft een reeks aanbevelingen, die de moeite van het proberen voor een belangrijk deel zeker waard zijn. De ironie wil dat de eerste aanbeveling in 'bureaucratische' richting gaat: 'Uitbreiding van de regelgeving, waar deze niet aanwezig is of vaag is. Hiermee legt men de basis voor een stabielere relatie die meer op grond van normatieve gezichtspunten dan op grond van beheersing van het proces kan werken' (blz. 347). In alle opzichten: de bureaucratie ten voeten uit. Ik meen dat bureaucratische socialisatie moet inspelen op de noodzakelijke formele regels; het kan niet de bedoeling zijn het gebrek aan kennis en vaardigheid aan de zijde van de bestuursdiensten te compenseren door waarborgen tegen rechtsongelijkheid aan te tasten. Filet draagt zelf het voorbeeld aan. Bij aanvragen om incidentele bijstand gaat het om concrete behoeften. Afwijken van gerichte eisen (een genoemd bedrag) is een duidelijke zaak. De cliënten van de sociale dienst klagen erover dat de ambtenaar hen ten deze in onzekerheid laat. De ambtenaar in kwestie voelt zich hier toe 'gedwongen bij gebrek aan regelgeving' (blz. 185). Gebrek aan regelgeving tast de voorspelbaarheid aan, die voor de cliënt essentieel is (blz. 186). Een andere suggestie is van belang. Zowel Filet als Smit noemen als middel tot verbetering de vergroting van de besluitvormingsbevoegdheid van de contactambtenaar (blz. 347 resp. blz. 191-192). Zou dit 'de voor participatie fatale onzekerheid en de gedwongen onduidelijkheid in de relatie tot de cliënt' wegnemen? (blz. 347). Ik kan mij voorstellen dat de ambtelijke discretie eerder vergroot dan verkleind zou worden: de onzekerheid zou kunnen toenemen.

Men moet de resultaten van de drie rapporten voorzichtig hanteren. Met de vereisten van de me-

thodologie wordt soms wat lichtvaardig omgesprongen. Huismans en Siegerist hadden, na een matige response in de vooronderzoeken, uit voorzorg een duplicaat steekproef getrokken, die bij een weigering van 35 % in de oorspronkelijke steekproef goed van pas kwam. Hadden de gegadigden uit de duplicaat steekproef geen last van interviewmoeite e.d.? (blz. 43-44). Smits onderzoek is geheel gebaseerd op informatie van ambtelijke zijde. Bij Filets nameting bleek een uitval van 50 % onder de belastingcliënten en 42 % onder de ABW-clientele. Filet noemt als oorzaken bezwaren tegen het invullen van een nogal lange vragenlijst, verhuizing en overlijden. De nameting had plaats na drie maanden: slechts de eerstgenoemde reden kan men dan nog serieus nemen. Met alle consequenties voor de zin van deze nameting.

Afgezien van deze meer technische vragen zijn er enige vraagpunten ten aanzien van het gebruik van de gegevens. Wat moet men ermee aan dat 50 % van de bevolking de overheid positief waardeert en 12 % negatief oordeelt? Huismans en Siegerist spreken er terecht geen eigen oordeel over uit. Maar Filet weet op grond van cijfers over het participatiegedrag van de cliënten te melden dat de participatie 'vrij gering' is (blz. 160). Men vraagt zich af: ten opzichte van een ideale norm, ten opzichte van een 'bevredigend' percentage? Bij Smit en Filet staan 'participatorisch' en 'participatiegedrag' centraal. Op zichzelf is dat een legitieme aanpak. Maar men moet die maatstaven dan wel duidelijker accentueren bij de verbale verwerking van de cijfermatige gegevens.

De VU-studies maken een wat dorre indruk. Zij zijn niet gemakkelijk leesbaar. Het vakjargon sluit bureaucratische socialisatie van 'sociaal zwakkeren' en menige 'sociaal sterkere' door het lezen van de studies uit. Het is jammer dat de opzet van De Jong's boek — de globale behandeling van vijf bestuursdiensten — heeft moeten wijken voor overgedetailleerde doorlichting van eerst drie en tenslotte twee sectoren. Die minutieuze aanpak biedt uiteraard ook voordelen, niet in de laatste plaats aan de bestuursdiensten om hun beleid 'wetenschappelijk' te ondersteunen. Ik zie in de informatie over de sociale dienst en de belastinginspectie veel mogelijkheden voor 'aanbevelingen ter vergroting van de invloed van de burger op de over-

heid' (De Jong, blz. 23). Maar dergelijke gegevens kunnen ook gebruikt worden voor het formuleren en doorzetten van aanbevelingen ter verkleining van de invloed van de burger op de overheid.

Concluderend: de studies zijn een aanwinst op het terrein van de relatie bestuur-bestuurd. Men moet niet de verwachting hebben dat de studies, behoudens Huismans/Siegerist, veel aanknopingspunten bieden voor een beter inzicht in de bredere materie. Zij leveren ons in hoofdzaak informatie op over het functioneren van een aantal diensten en de percepties en gedragingen van hun cliënten. Ik blijf met het gevoel zitten dat de grote hoeveelheid energie wellicht beter aan andere projecten besteed had kunnen worden. In ieder geval had dit project aan kracht gewonnen door een wat uitgebalanceerder verhouding tussen 'micro' en 'macro'-analyse.

Irving Kenneth Zola **De medische macht**

de invloed van de gezondheidszorg op de maatschappij
142 blz f 15,90

Gezond zijn is een kostbaar goed, ziek zijn een kostbare zaak. Beter worden aan de hand van de dokter, daar werd tot voor kort alleen in de wachtkamers over gesproken. Erbuiten, in de ziekenzalen en behandelkamers, hadden patiënten geen recht van spreken, zij boden zich slechts ter verbetering aan. De gezondheidszorg die zich in het teken van dit taboe heeft kunnen ontwikkelen, blijkt allerlei feiten te vertonen, zij heeft niet langer alleen te doen met gezondheidsklachten maar ook met klachten over haar eigen organisatie. In dit boek laat Irving Zola zien hoe gebiologeerd een samenleving kan raken door het primaat van zijn gezondheid, hoeveel macht een autoritair en autokratisch ingerichte gezondheidsorganisatie daaraan kan ontleenen en wat overorganisatie in deze sector van het maatschappelijk leven kan aanrichten.

I. K. Zola is hoogleraar medische sociologie aan de Brandeis Universiteit te Boston.

Inhoud

- 1 Inleiding
- 2 Waarom levert juist de medische wetenschap een antwoord?
- 3 De geneeskunde als schepper en toepasser van een moraal
- 4 De medicalisering van de maatschappij
- 5 Het wonder van de gezondheid herzien: over de alomtegenwoordigheid van ziekte
- 6 In naam van ziekte en gezondheid: over de maatschappelijke en politieke gevolgen van medische macht
- 7 Conclusie

uitgave van Boom Meppel

(in de boekhandel)