

Bureaucratie en beleid in de gemeente: een organisatie-sociologische benadering

J. Th. Plasmans

Inleiding

De beleidsopgave in de breedste zin van de gemeenten kan omschreven worden als het oplossen van de problemen die lokaal ontstaan door de maatschappelijke processen van industrialisering en verstedelijking.¹ Dat is een zeer omvangrijke opgave waarvoor de gemeenten slechts een geringe eigen beleidsruimte ter beschikking staat.

Op de eerste plaats zijn de inwoners wat betreft onderwijs, recreatie, werk, politiek, godsdienst, gezondheidszorg, maatschappelijke dienstverlening, belangenorganisaties enzovoort in overwegende mate op bovengemeentelijke organisatievormen georiënteerd.²

Daarnaast beheerst de centrale overheid tot op zeer grote hoogte de 'flow of funds' van de gemeenten, niet alleen via doeluitkeringen die vaak nog een deel van de vrije middelen 'meetrekken', maar ook door het gebruik van de gemeentelijke investeringen als instrument in het macro-economische beleid. De eigen lange termijn planning van de gemeenten wordt daardoor zeer bemoeilijkt.³

Bovendien is er sprake van een verscherpte concurrentie tussen de gemeenten in de slag om de werkgelegenheid. Bedrijven stellen hogere eisen aan de infra-structuur van de gemeenten en worden minder afhankelijk van de natuurlijke geografische voordelen, zodat de gemeenten in toenemende mate tegen elkaar moeten opbieden om bedrijven aan te trekken of te behouden.⁴

Onder deze omstandigheden kan van de gemeenten nauwelijks een innoverend eigen lange termijn beleid verwacht worden. Offe is zelfs geneigd om de gemeenten elke eigen beleidsruimte te ontzeggen. In zijn ogen is de zogenaamde gemeentelijke autonomie een papieren fictie die uit strategische overwegingen door het centrale beleidsniveau in stand gehouden wordt. 'Je geringer die Bedeutung der Gemeinde als *faktischer Entscheidungsträger* wird, desto wichtiger wird die Funktion *formell* gewahrter Selbstverwaltungsautonomie als Ebene ausgegliederter *Konflikt*-absorption'.⁵

Toch is Offe's ontkenning van *elke* eigen beleidsruimte voor de gemeenten onhoudbaar op grond van zijn eigen argumentatie: juist om de functie van conflictabsorptie ten behoeve van het centrale beleid goed te kunnen vervullen is een minimum aan eigen beleidsruimte voor de gemeenten nood-

zakelijk. 'Bij een groeiende behoefte aan, en tijd voor participatie van de burgers, twijfel aan de effectiviteit van grote bureaucratieën, aanhoudende onenigheid over het steeds veranderende overheidsbeleid, vrees voor machtsconcentratie bij het Rijk, neemt de noodzaak van een sterk lokaal bestuur toe', aldus Berg.⁶

De sterkte van het lokale bestuur dient mede afgemeten te worden aan deze typische functie: het vermogen tot conflictabsorptie. Dit inzicht heeft verregaande consequenties voor de verhouding tussen de gekozen bestuurders en het ambtelijke apparaat in de gemeenten. Dit zal aan de hand van een case-study van een gemeentelijke sociale dienst worden toegelicht. Daaruit zal blijken dat lagere uitvoerende ambtenaren tegen de wil van de wethouder en de gemeenteraad in beslissende invloed op het gemeentelijke beleid kunnen uitoefenen, en wel door een beroep te doen op de publieke opinie. In het proces van conflictverwerking of, zo men wil, van politieke legitimering van het beleid, kan het ambtelijk apparaat een belangrijker rol spelen dan de politici.

Enkele condities waaronder dit het geval is, zullen in het tweede deel worden besproken. Onder deze condities moet het beleid door de uitvoerende organen worden geformuleerd en ter discussie gesteld om de invloed van de politici in het beleidsproces te vergroten: dat is de conclusie van dit artikel.

Begripsbepaling

Noordzij maakt onderscheid tussen beleid als conceptueel systeem en beleid als 'gevoerd' beleid. In de eerste betekenis is beleid een *schema* van doelen, middelen, wegen en tijdstippen, gekozen met

Drs. J. Th. Plasmans (1941) is als organisatiepsycholoog verbonden aan het Instituut voor Sociaalwetenschappelijk Onderzoek van de Katholieke Hogeschool Tilburg. Recente publicaties o.a.: 'Managementopvattingen, organisatiestructuur en arbeidsbeleving bij GSD-en', Tilburg 1978; en: 'De macht aan de gemeenten; democratie of dictatuur?', *Bestuurswetenschappen*, maart/april 1980. Adres: Brouwerijstraat 44, Wagenberg (gemeente Terheijden), telefoon 01693 - 2396.

het oog op de vormgeving aan de toekomst van een samenleving. Gevoerd beleid daarentegen is een verzameling van verrichtingen waaraan al dan niet een schema ten grondslag kan liggen.⁷

Hier wordt beleid opgevat, in de tweede betekenis, als een in de tijd verlopend proces van op elkaar betrokken verrichtingen van diverse actoren, waarbij het expliciteren van een conceptueel beleids-schema één van die verrichtingen kan zijn. Dit beleidsproces betreft altijd een bepaald onderwerp of thema en wordt gekenmerkt door een voortdurende spanning tussen politieke, maatschappelijke en organisatorische haalbaarheid.⁸

Het specifieke onderwerp is hier het gemeentelijke beleid rond de sociale dienst. De centrale overheid draagt aan de colleges van burgemeester en wethouders de uitvoering op van de Algemene Bijstandswet en van de Wet Werkloosheidsvoorziening. De sociale diensten zijn de gemeentelijke uitvoeringsorganen. De eigen beleidsruimten van de gemeenten kan men zich opgespannen denken tussen drie dimensies:

1. uitsluitend financiële tegenover ook-immateriële hulpverlening;
2. uitsluitend curatieve tegenover ook-preventieve hulpverlening;
3. uitsluitend individuele tegenover ook-collectieve hulpverlening.⁹

De uitsluitend financiële, curatieve en individuele hulpverlening houdt in dat de gemeente zich beperkt tot een strikt minimale uitvoering van de wettelijke verplichtingen krachtens de ABW en de WWV. Wanneer het om grote aantallen cliënten gaat, spreekt men beeldend van een 'uitkeringsfabriek'. Sommige gemeenten besluiten om de hulpverlening langs één of meer van de dimensies uit te breiden. Is die uitbreiding langs alle drie dimensies aanzienlijk, dan spreekt men van een 'welzijnsdienst'.¹⁰

De actoren die in het beleidsproces meespelen en de politieke, organisatorische en maatschappelijke haalbaarheid ervan bepalen, zijn de leden van het college van burgemeester en wethouders, van de gemeenteraad, de ambtenaren van de sociale dienst en de cliënten. Buiten de kring van direct belanghebbende actoren bestaat er echter een bredere kring van actoren die slechts tijdelijk of gering belang hebben bij het beleidsproces en er slechts af

en toe aan deelnemen. Het betreft hier hulpverleners van andere instellingen, leden van politieke partijen en persvertegenwoordigers. Een (voorgestelde) verandering in het gevoerde beleid kan van sommige van deze latente belanghebbenden manifeste belanghebbenden maken.

Deel I: HET GEVAL VAN DE SOCIALE DIENST

Interne ontwikkelingen

Het volgende heeft zich afgespeeld in een grote gemeente in het westen des lands.¹¹ Van 1971 tot 1976 steeg het aantal cliënten van de sociale dienst met 50 %, het aantal spreekuur-bezoeken verdubbelde; het totale personeelsbestand nam toe met 20 %, vrijwel uitsluitend ten behoeve van de afdeling buitendienst die in 1971 met 120 ambtenaren bijna de helft van het totale bestand omvatte, en in 1976 168 man telde. Deze groei met 40 % volgde echter steeds met enige vertraging op de groei in het cliëntenbestand en bestond geheel uit jonge onervaren ambtenaren.

De buitendienst ontvangt de bezoekers, geeft informatie, neemt aanvragen om een uitkering in, controleert de verstrekte gegevens, bezoekt een deel van de aanvragers thuis, stelt rapporten op waaraan adviezen over de te verstrekken uitkering verbonden zijn, en voert van tijd tot tijd de zogenaamde 'hercontroles' uit. Het is een zeer arbeidsintensief taakveld dat zich aan 'close supervision' onttrekt.

Ondanks de herhaalde personeelsuitbreidingen bleef men in de buitendienst gebukt gaan onder olopemde werkvoorraden die regelmatig overwerk noodzakelijk maakten en zelfs tot 'schoonmaakacties' leidden waarbij de achterstand via tijdelijk vereenvoudigde uitkeringsnormen werden weggewerkt. De wettelijke termijn waarbinnen op een bijstandsaanvraag beslist moet zijn, is vier weken; de gemiddelde werkelijke behandelingstijd bleef echter schommelen rond de zeven à acht weken.

Uiteraard werd vanuit de buitendienst regelmatig om (nog) meer personeel gevraagd. Deze vraag veranderde echter in de loop der jaren van karakter. Werd aanvankelijk gewezen op de toename in cliënten, op achterstanden in het werk en op het verrichte overwerk; later werd meer de nadruk ge-

legd op de aard van het werk. Een ambtenaar vervaardigde een beschrijving van een werkdag waarin vooral gewezen werd op de spanning die er bestond tussen de 'productie-eisen' en de soms schrijnende problematiek van cliënten waaraan men niet voorbij kon gaan. Deze beschrijving werd met een handtekeningenlijst aangeboden aan de directie. Men verlangde van de directie erkenning van de zwaarte van de functie en een personeelsbestand dat daarop was afgestemd.

Kennelijk was er een leerproces opgetreden toen herhaalde personeelsuitbreidingen geen verlichting bleken te brengen. Men wenste nu een principiële uitspraak over de functie-inhoud om daaraan het personeelsbestand te kunnen relateren, in plaats van een functie-inhoud die varieerde met het cliëntenbestand en het personeelsbestand. Het interessante aan deze eis, dat de functie-inhoud van de buitendienstambtenaren direct samenhangt met de doelstellingen van de sociale dienst en met het beleid van de gemeente. Als de functie van de buitendienstambtenaren immateriële hulpverlening omvat, zoals gesteld werd, dan betekent dat dat de gemeente een beleidskeuze heeft gedaan.

De politieke haalbaarheid

De directeur bracht de eisen van de buitendienstambtenaren over aan de wethouder.

In 1975/1976 golden sterk beperkende centrale richtlijnen voor personeelsuitbreidingen bij de gemeenten. De sociale dienst was in de jaren daarvoor veel sterker gegroeid dan de rest van het gemeentelijke apparaat. Een beleidsuitspraak die zonder twijfel zou leiden tot weer een aanzienlijke bovenproportionele groei van de sociale dienst, werd door de wethouder na overleg in het college van b. en w. niet haalbaar geacht. In die zin berichtte hij de directie, die dit antwoord mededeelde aan de medezeggenschapscommissie.

Enkele dagen later werd de handtekeningenlijst met de eisen door een deputatie van de buitendienst aan de wethouder aangeboden. Men verlangde nu een rechtstreekse uitspraak van de wethouder, zonder tussenkomst van de directie of de medezeggenschapscommissie. Binnen een week was er een officiële brief van de wethouder. Mits de aanvragen binnen vier weken zouden zijn afgehandeld en mits de verhouding cliënten/buitendienst-

ambtenaren getalsmatig op het huidige niveau bleef, was het de uitdrukkelijke taak van de sociale dienst om zo nodig immateriële hulp te verlenen. Voorzover men aan deze taak nog onvoldoende toekwam, zouden rationalisering en automatisering de benodigde ruimte moeten scheppen.

Daarmee werden de eisen van de ambtenaren dus uitdrukkelijk afgewezen, zij het in diplomatieke bewoordingen. De affaire werd door de wethouder in de eerstvolgende raadscommissievergadering aan de orde gesteld en zijn besluit en argumentatie werden door de commissie zonder kritiek aanvaard. Daarmee leek de zaak afgedaan.

Maatschappelijke haalbaarheid

Cliënten van de sociale dienst vormen in het algemeen geen onderling samenhangende groepen die ervaringen kunnen uitwisselen en gemeenschappelijke belangen formuleren. Vaak is er zelfs enige vrees om als cliënt van de sociale dienst bekend te worden bij bureaus en kennissen.¹² Wel wendden sommige cliënten zich individueel met klachten tot de sociaal raadsman of de rechtswinkel.

Begin 1976 had de plaatselijke rechtswinkel in zijn jaarverslag een opmerking gemaakt over de sociale dienst; bij alle diversiteit hadden de meeste klachten één ding gemeen, namelijk dat de beslissing te lang op zich liet wachten. Deze opmerking was bij bespreking van het jaarverslag door enkele plaatselijke kranten terloops vermeld. Na het afwijzende antwoord van de wethouder op de eisen van de buitendienstambtenaren zochten enkele van deze ambtenaren contact met de rechtswinkel.

Een maand lang hielden zij overschrijdingen, fouten, tekortschietende hulpverlening, enzovoort, binnen de sociale dienst zo goed mogelijk bij. Op deze basis werd samen met de medewerkers van de rechtswinkel een zwartboek geschreven dat door de rechtswinkel aan de pers werd aangeboden. De betrokken ambtenaren bleven daarbij anoniem. Dit zwartboek waarin een groot aantal concrete gevallen werd beschreven, kreeg brede aandacht in de pers. Wethouder en raadsleden werden geïnterviewd, maar ook cliënten en hulpverleners van andere instellingen.

Binnen de dienst maar ook in de raad ontstond grote beroering. Men veroordeelde de anonieme ambtenaren die aan het zwartboek hadden meege-

werkt, en de directie ontkende in eerste instantie de meeste van de klachten. Toen de publiciteit bleef voortduren traden steeds meer mensen met klachten in de openbaarheid, waardoor de ontkenning van de directie ongeloofwaardig werd. Een bezetting van de hal van de sociale dienst door een groep cliënten verscherpte de situatie.

Er kwam een raadsdebat waarin alle partijen het er over eens bleken dat de zaak tot op de bodem moest worden uitgezocht. Een commissie van goede diensten werd ingesteld die na drie maanden een rapport uitbracht. De klachten kwamen daarin nog slechts terloops aan de orde; hoofdbestanddeel was een doelstellingennota' waarin werd uitgegaan van een brede taakstelling van de sociale dienst die naast financiële hulpverlening en verwijzing ook begeleiding en hulpverlening bij psychosociale problemen van cliënten omvatte; deze brede taakstelling werd vertaald naar de functie van de buitendienstambtenaren. De functie-inhoud werd als uitgangspunt genomen voor de vaststelling van het benodigde personeel, en een uitbreiding met achttien man werd voorgesteld. Daarmee werd in feite tegemoet gekomen aan de eisen die de buitendienstambtenaren eerder gesteld hadden. Deze nota werd door de raad aanvaard.

De kansen van een bureaucratiseringsstrategie

Het verrassende en voor sommigen misschien verontrustende aspect van dit gebeuren is, dat een groep ambtenaren van het laagste uitvoerende niveau een beslissende invloed op het beleid van de gemeente blijkt te kunnen uitoefenen en wel tegen de wensen van de wethouder en de gemeenteraad in. Kan een gemeentebestuur daar iets aan doen? Hoe liggen in feite de machtsverhoudingen tussen een politiek bestuur en een ambtelijk apparaat?

Volgens Weber is het zuiver bureaucratische bestuur puur technisch gezien tot een maximale prestatie op te voeren en de formeel rationeelste vorm van legale gezagsuitoefening. De bureaucratische organisatievorm van het ambtelijk apparaat levert de bestuurder de meest betrouwbare (berekenbare) en deskundige prestatie.¹³

Crozier heeft aangetoond dat juist de organisatieprincipes die betrouwbaarheid en deskundigheid opvoeren, de bureaucratie als geheel van een rationale taakuitvoering kunnen wegleiden.

De aanwezigheid van 'onzekerheidszones' (situaties waarin de bureaucratische regelgeving niet voorziet) geeft bureaucraten de gelegenheid om formalisering, centralisering en specialisatie rationeel uit te buiten ter vergroting van de eigen autonomie. Crozier verwijst hier naar de culturele waarden vrijheid en gelijkheid die met name in Frankrijk in hoog aanzien zouden staan.¹⁴

Hickson e.a. hebben de theorie van Crozier wezenlijk uitgebreid. Macht binnen de organisatie berust niet zozeer op de aanwezigheid van onzekerheidszones per sé, maar op het exclusieve vermogen van een individu of een groep om die onzekerheidszone te beheersen ('coping with uncertainty'). Daarnaast is het van belang hoe centraal de betreffende onzekerheidszone is voor het productieproces als geheel en in welke mate de onzekerheidsbeheersende prestatie vervangbaar is door andere.¹⁵

Volgens deze theorie beschikten de ambtenaren van de buitendienst in het beschreven geval over relatief grote macht. Het contact met de cliënten is voor de sociale dienst een onzekerheidszone: de individuele omstandigheden en reacties van cliënten kunnen op onvoorspelbare wijze nieuw zijn, rapportage en advisering vereisen een grote dosis interpretatievermogen van de ambtenaren, en het werk voltrekt zich voor een belangrijk deel buiten de kantoormuren en onttrekt zich aan het oog van superieuren.¹⁶

Deze onzekerheidszone is centraal voor het productieproces als geheel: zonder onderzoek en rapportage géén uitkeringen. Meer in het bijzonder kunnen de buitendienstambtenaren er voor zorgen dat in een groot aantal gevallen de wettelijke termijnen niet gehaald worden. En daarop is het college van b. en w. in rechte aanspreekbaar.

Wat nu de vervangbaarheid van de prestatie betreft, heeft de wethouder ernstig overwogen of het mogelijk was om voortaan voor de buitendienst andere selectie-criteria aan te leggen: een opleiding sociale verzekeringswetgeving en gemeente-administratie I in plaats van de middelbare respectievelijk hogere beroepsopleiding sociale dienstverlening.

Deze strategie leek op langere termijn kansrijk. Het verloop in de buitendienst was groot, zodat de vervanging binnen enkele jaren voltooid zou kunnen worden. Door de inschakeling van 'wetstechni-

ci' zou het werk een meer routinematig karakter hebben gekregen, en minder afhankelijk zijn geworden van specialistische kennis op het gebied van sociale dienstverlening. De genoemde opleidingen zouden ook beter hebben aangesloten bij het carrièresysteem van het gemeentelijke apparaat als geheel, waardoor wellicht de buitendienstambtenaren hun loyaliteit minder specifiek aan de sociale dienstverlening zouden binden.

Dat deze vervangingsstrategie daadwerkelijk doorgevoerd had kunnen worden, lijkt aan weinig twijfel onderhevig. De positie van de wethouder tegenover de sociale dienst was zeer sterk: college en raad stonden achter hem.

De conclusie moet zijn dat de dreigende 'greep naar het beleid' van de ambtenaren zeker af te wenden was geweest, als het gemeentebestuur de tijd gekregen had. Het gemeentebestuur kreeg de tijd niet. De gemeentelijke bureaucratie kan kennelijk zo ingebed zijn in het plaatselijke systeem van machtsrelaties dat er voor lagere ambtenaren een 'weg buitenom' is om de plottieke gezagdragers te beïnvloeden.

Deel II: BUREAUCRATISERING EN BELEID

Inleiding

De case-study kan op verschillende manieren gelezen worden. Ten eerste als een conflict tussen werknemers en werkgever. Ten tweede laat het gebeuren zich begrijpen als een fase in een beroepsvormings- en professionaliseringsproces.¹⁷ Vanuit de invalshoek van dit artikel, beleid en bureaucratie, moet echter vooral *de strijd om het beleid* die zich heeft afgespeeld, nader worden beschouwd.

De bureaucratie als ideaaltypische organisatievorm kan gezien worden als het (nooit helemaal bereikbare) eindprodukt van een bureaucratiseringsproces. Bureaucratisering is dan een beheersingsstrategie gericht op de maximalisering van de betrouwbaarheid en deskundigheid van het ambtelijke uitvoerende apparaat, *maar onder de hoofddoelstelling van een strikte scheiding tussen de niveau's van de legitimerende politiek en de gelegaliseerde uitvoering*. Betrouwbaarheid en deskundigheid van het uitvoerend apparaat moeten ten dienste staan van de politici die het beleid vaststellen.

Het dilemma van de politieke bestuurder is nu dat

juist de bureaucratiseringsstrategie waarmee hij tegenover het ambtelijke apparaat zijn greep op het beleid moet versterken, in sommige omstandigheden noodzakelijk een averechts effect heeft.

De multi-organisatie

Er wordt wel verondersteld dat er tussen de politieke bestuurder die een bepaald beleid wil laten uitvoeren, en het ambtelijke apparaat dat als enige het beleid kan uitvoeren, een machtsevenwicht bestaat, zo men wil een bilateraal monopolie. Die gedachte bleek in elk geval voor sociale diensten onjuist, met name omdat het gemeentebestuur kan besluiten om ambtenaren te vervangen.¹⁸ Het college en de raad beschikken in het algemeen over voldoende machtsmiddelen om een dienst via een bureaucratiseringsstrategie onder controle te krijgen en te houden.

De bureaucratiseringsstrategie kent echter grenzen. Ten eerste door de sectorale besluitvorming binnen college en raad. Want weliswaar kunnen de portefeuilles als relatief autonome beleidssectoren beschouwd worden, doch in de uitvoering zullen sommige onderdelen van het apparaat functioneel met elkaar verbonden zijn hoewel zij onder verschillende portefeuilles vallen. Er ontstaat dan een zogenaamde 'multi-organisatie': een systeem van ambtelijke posities en organisatorische eenheden die verbonden zijn door de aard van hun werkzaamheden, maar zonder een gemeenschappelijke beheersende instantie. Iedere eenheid verdedigt zijn eigen belangen, i.c. het beleid van de eigen portefeuillehouder, en omdat een gemeenschappelijke 'gezaghebber' ontbreekt, moeten gemeenschappelijke doeleinden en middelen onderling gedefiniëerd worden door processen van confrontatie, consensusvorming, onderhandeling, etcetera. Bij sectorale besluitvorming dwingt de bureaucratiseringsstrategie zo het uitvoerende apparaat tot 'politieke' activiteiten en tot debureaucratisering. Men zou kunnen menen dat integratie van de beleidsvoering op het niveau van college en raad de oplossing kan brengen. Wellicht dat zulks voor het gemeentelijk apparaat als geheel inderdaad zou kunnen, op gevaar echter van de vorming van een 'totalitair en techno-bureaucratisch beheersingssysteem'.¹⁹ Voor de uitvoering van het gemeentelijke beleid is het gemeentebestuur echter in toe-

nemende mate afhankelijk van de medewerking van organisaties die niet tot het gemeentelijke apparaat behoren: particuliere ondernemingen, belangenorganisaties, welzijnsinstellingen, enzovoort. De uitvoering van het beleid wordt zo afhankelijk van een multi-organisatie waarvan sommige onderdelen niet onder gemeentelijk gezag te brengen zijn. De gemeentelijke diensten in zo'n multi-organisatie zullen dan toch moeten debureaucratiseren om door onderhandelingen enzovoort gemeenschappelijke doeleinden en middelen te definiëren.

Vervreemding en frustratie bij het publiek

Wanneer de bureaucratiseringsstrategie succes heeft, wordt er door de ambtenaren niet met de burgers gecommuniceerd. Wanneer mondeling contact met cliënten onontbeerlijk is, dient het slechts voor de codering van informatie zodat de verdere behandeling kan geschieden aan de hand van ambtelijke stukken. Dit gebeurt niet alleen vanwege de controleerbaarheid en eenduidigheid van schriftelijke in ambtelijke taal vastgelegde informatie, maar vooral ook om de arbeidsverdeling over personen in de tijd mogelijk te maken.

Ook het eindproduct van de bureaucratie heeft niet het karakter van communicatie: de *beschikking* is geen poging tot wederzijdse begripsvorming met de cliënt, maar een 'output in ambtscode'. Hoe de beschikking ontvangen wordt, of ze begrepen wordt en welke conclusies eruit getrokken worden is voor het bewerkingsproces irrelevant. De gebruiker wordt geacht de beschikking te kunnen lezen en begrijpen. Daardoor worden vooral diegenen benadeeld die niet over voldoende bureaucratistische competentie beschikken om te weten wanneer, hoe en waar tegen overheidsbeslissingen in beroep kan worden gegaan.²⁰

Daarnaast wordt de bureaucratistische beschikking vrijwel altijd voorzien van machtssymbolen: briefhoofden, zegels, stempels, frasen als 'de burgemeester heeft beslist' of 'in naam der koningin', etcetera. Daarmee wordt de aandacht afgeleid van de inhoud van de beslissing naar de status van de beslisser. Macht als universeel communicatiemiddel spreekt zo niet alleen uit de inhoud van de beschikking, maar ook uit de ambtelijke 'juridisch getoetste' code en de symbolische verzwaringen.

Funktioneel is deze wijze van presentatie voorzo-

ver beschikkingen daardoor niet telkens opnieuw tegenover individuele cliënten geldig gemaakt hoeven te worden: er ontstaat een veralgemeniseerde onderwerping aan overheidsbeschikkingen bij het publiek. Dat spaart uiteraard veel werk uit, maar het heeft een keerzijde: het leidt tot vervreemding en onmondigheid van het publiek en uiteindelijk tot politieke apathie en frustratie.

'Je häufiger im Verhältnis von Verwaltung und Publikum Konsens durch ein rigoroses *Ausreizen von Macht* (bis hin zur Anwendung von unmittelbarem Zwang) substituiert wird, desto grösser wird allerdings die Wahrscheinlichkeit dafür, dass motivationelle Bereitschaften abgenutzt und legitimatorische Kredite überzogen werden. Bei der Verwaltungsklientel kann sich so gerade angesichts des Angewiesenseins auf Verwaltungsleistungen die angestaute Frustration zu einem pauschal gegen das politisch-administrative System gerichteten Unmut verdichten'.²¹

De gemeentelijke bestuurder die er in slaagt om het ambtelijke apparaat middels een bureaucratiseringsstrategie te beheersen, schiet uiteindelijk aan zijn eigen bedoeling voorbij: hij bewerkstelligt weliswaar dat alleen de politici en niet de ambtenaren het beleid vaststellen, maar tegelijkertijd vervreemdt hij zo de burgers van het beleid.

Het waardensysteem van de ambtenaren

In de organisatiesociologie wordt naar verhouding weinig aandacht geschonken aan dé premisse waarop Weber's bureaucratie-theorie is gebaseerd: 'De eer van de ambtenaar is gelegen in zijn talent om, als het boven hem staande bestuur, ondanks zijn bezwaren, vasthoudt aan een hem foutief lijkend bevel, dit bevel op verantwoordelijkheid van degene die het bevel geeft gewetensvol en nauwgezet zo uit te voeren, alsof het overeenstemde met zijn eigen overtuiging. *Zonder deze in de diepste zin zedelijke discipline en zelfverloochening zou het hele apparaat uiteenvallen*'.²²

Sinds Weber's tijd is het waardencomplex 'eer' als gedragsregulerend mechanisme 'grotendeels uit onze west-europese cultuur verdwenen, en daarmee vele vormen van zogenaamd 'wert-rational' gedrag. Doorslaggevend zijn daarbij natuurlijk geweest de ervaringen met het nationaal-socialisme en het fascisme, die de 'zedelijke discipline en zelfverloochening

ning' waarover Weber spreekt, perverteerden tot oorlogsmisdaden en misdaden tegen de mensheid. In de organisatie-sociologie is dit gat, ontstaan door het wegvallen uit de theorie van een 'wert-rational' gefundeerde gegeneraliseerde bereidheid tot gehoorzamen, een tijdlang opgevuld met de zogenaamde 'rationele organisatiemodellen'. Vooral het denken van Herbert Simon heeft grote invloed gehad. Geïnspireerd door de in de wereldoorlog tot bloei gekomen techniek van de 'operations research' ontwierp Simon een organisatie-model waarin alle leden hun persoonlijke doeleinden nastreven, en waarin de leiding of de dominante coalitie in de organisatie de randvoorwaarden voor de individuele leden zodanig weet te manipuleren dat persoonlijk 'eigenbelang' leidt tot bevredigende oplossingen voor de problemen van de organisatie als geheel. In dit model van de 'zichtbare hand' wordt het manipuleren van de randvoorwaarden waarbinnen individuen hun eigenbelang kunnen nastreven, gezien als een noodzakelijke aanpassing van de organisatie aan steeds veranderende externe omstandigheden. Ieder schikt zich in de randvoorwaarden die door anderen gesteld worden, omdat men alleen zijn persoonlijke belangen kan dienen zolang de organisatie succesvol is of tenminste blijft bestaan: niemand slacht de kip met de gouden eieren.²³

Deze 'neo-liberale' oplossing wordt tegenwoordig vrij algemeen verworpen. Eén argument is in dit verband van bijzonder belang. Voor het individu is het eigenbelang in de meeste keuzesituaties geen beslissingscriterium, of, anders gezegd, meestal staan er voor het individu verschillende gelijkwaardige alternatieven open die allemaal eenzelfde (zij het vaak moeilijk te schatten) niveau van persoonlijk nut beloven. In een rationeel model zijn die individuele keuzen tussen gelijkwaardige alternatieven te beschouwen als 'random' afwijkingen van de organisatie-doelstellingen. In de praktijk echter wordt geconstateerd dat die keuzen niet statistisch toevallig verlopen, maar dat er een patroon in kan zitten. Dat patroon wordt veroorzaakt door een gezamenlijk waardensysteem dat het gedrag van individuen reguleert.²⁴

Dit waardensysteem is niet meer, zoals in Weber's tijd, een cultureel gegeven in de vorm van een algemeen geldende ambtelijke ethiek, maar ontstaat 'al

doende' in de uitvoering van het werk. Het kan per organisatieonderdeel sterk verschillen. Doelstellingen-, organisatie- en personeelsstructuren hebben grote invloed op het waardensysteem dat kan ontstaan, maar van groot belang zijn ook de personen en ideeën waarmee de organisatieleden in de uitvoering van hun werk in aanraking komen.

Uiteraard kan het waardensysteem sterk utilitairisch zijn. Het rationele model geldt dan als ideologische basis voor het handelen.

Een andere mogelijkheid is een systeem rond de waarden vrijheid en gelijkheid, zoals beschreven is door Crozier.

Maar het kan ook zijn dat zich in een organisatieonderdeel een waardenpatroon ontwikkelt rondom het programma-onderdeel dat men uitvoert, dat wil zeggen rondom de organisatie- of de afdelingsdoelstellingen. In het algemeen kan hier gewezen worden op de Amerikaanse literatuur over het ontstaan van 'radical professionalism' en 'advocacy planning' onder ambtenaren van overheidsorganisaties die belast zijn met de zorg voor sociaal-economisch achtergebleven groeperingen.²⁵

De ambtenaren ontlenen aan bredere maatschappelijke discussies opvattingen over de doelstellingen van de eigen organisatie, en beoordelen het door hen uitgevoerde beleid naar externe criteria. Het ligt voor de hand dat een bureaucratiseringsstrategie hier op grenzen stuit: de ambtenaren zullen een eigen verantwoordelijkheid voor het beleid opeisen, en zo de scheiding tussen 'legitimerende politiek' en 'gelegaliseerde uitvoering' doorbreken.

Besluit

Het is gebruikelijk om bij de vraag naar de verhouding tussen politiek en bureaucratie vooral te kijken naar de ambtelijke top. In de gemeente, met haar typische conflictabsorberende functie, kunnen ook lagere uitvoerende ambtenaren invloed op het beleid uitoefenen. Dat zal dan vooral zijn in de meest conflictueuze beleidssectoren. Juist in de maatschappelijke dienstverlening, waar het gaat om krakers, drugsgebruikers, illegale gastarbeiders en andere typische 'slachtoffers' van een gebrek aan eenstemmig beleid, zijn het vaak de uitvoerende ambtenaren die op grond van een eigen waardensysteem tegen het gevoerde beleid in de oppositie gaan.

Een bureaucratiseringsstrategie brengt enerzijds een 'ideologisch bondgenootschap' tot stand tussen de uitvoerende ambtenaren en de leden van de multi-organisatie, verschaft anderzijds dit bondgenootschap een politiek gunstig klimaat in de vorm van een algemeen gevoel van vervreemding en frustratie bij de burgers. In zo'n politiek klimaat heeft een 'opstand van de ambtenaren tegen de bureaucratie' alle kans op publieke steun.

Zo'n opstand heeft het ontegenzeggelijke voordeel dat het gevoerd beleid in elk geval in publieke discussie komt. Het gevaar is echter dat in een klimaat van algemene frustratie elke aanval op het beleid, ongeacht de inhoud, op belangrijke publieke steun kan rekenen. In uiterste consequentie wordt de gemeente daardoor onbestuurbaar.

Het is natuurlijk zaak om het zover niet te laten komen. Juist voor de gemeenten met hun conflict-absorberende functie en juist voor de beleidssectoren met het hoogste conflictpotentiël moet de gedachte worden opgegeven dat de doelstellingen van het beleid door de ambtelijke en politieke top moeten worden vastgesteld en vervolgens door een gebureaucratiseerd apparaat moeten worden uitgewerkt en uitgevoerd.

Het alternatief wordt in grote lijnen aangegeven door Snellen.²⁶ Het proces van beleidsformulering (expliciteren van een conceptueel beleidsschema) moet niet beginnen met het stipuleren van doeleinden, maar juist in de formulering van doeleinden en hoofdvoeringswijzen uitmonden. Het beleidsformuleringsproces heeft hier vooral een heuristische functie: het gaat om het problematiseren van het huidige gevoerde beleid door interne en externe toekomstverwachtingen te ontwikkelen en aan dit beleid te relateren.

De beleidsformulering in deze zin start aan de basis, die daarvoor ook organisatorisch moet zijn toegerust. De voorstellen vanuit de sectoren komen in publieke discussie vóórdat zij aan de politieke besluitvormers worden voorgelgd. Daardoor kunnen belanghebbenden van andere sectoren zo nodig tegeninformatie en alternatieven aandragen. Aan de vaak gehoorde klacht van raadsleden dat het ambtelijke apparaat hen onvoldoende informeert, kan daardoor worden tegemoet gekomen.

Een van de voordelen die Snellen voor dit alternatieve model noemt, is hier van bijzonder gewicht:

de uitvoerende ambtenaren worden in staat gesteld om zich extern te verantwoorden voor het door hen geformuleerde beleid: de politisering van het ambtelijke apparaat wordt daardoor op zinvolle wijze mogelijk zonder tot desintegratie van het gemeentelijke bestuur te hoeven leiden.

Noten

¹ H. G. Wehling (red.), *Kommunalpolitik*, Hamburg, 1975, blz. 8.

² H.-Jörg Siewert, *Verein und Kommunalpolitik*, Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie, 29, 1977, blz. 487-510.

³ Zie het *Rapport van de werkgroep middellange termijnplanning provincies en gemeenten*, Staatsuitgeverij, 1976, en de daar genoemde literatuur.

⁴ W. Siebel, Wandlungen kommunaler Planung und die Qualifikation von Stadtplanern, in R.-R. Grauhan (red.), *Lokale Politikforschung* 2, Frankfurt, 1975, blz. 352.

⁵ C. Offe, Zur Frage der 'Identität der kommunalen Ebene' in R.-R. Grauhan, *Lokale Politikforschung* 2, blz. 308.

⁶ E. L. Berg, *Decentralisatie in drievoud*, Bestuurswetenschappen, jan./febr. 1975, blz. 3.

⁷ G. P. Noordzij, *Systeem en beleid*, Meppel, 1977, blz. 22.

⁸ J. A. M. Maarse, De uitvoering van beleid, in A. Hoogerwerf (red.), *Overheidsbeleid*, Alphen a/d Rijn, 1978, blz. 125.

⁹ J. J. van Dijk e.a., *Naar een gemeentelijke sociale dienst nieuwe stijl*, Tilburg, 1979, blz. 25 e.v.

¹⁰ Ph. A. Idenburg, *Armoede en recht*, pre-advies voor het DIVOSA-congres, 1976.

¹¹ Het GSD-onderzoek omvatte o.a. een twaalfstal casestudies waarover niet in detail is gepubliceerd om de anonimiteit van de betrokkenen te bewaren. Een volledig vergelijkbaar geval als het hier beschrevene is te vinden in de aparte studie *De GSD Rotterdam: Analyse van een ontwikkelingsgang*, Gemeente Rotterdam, 1977.

¹² Zie vooral B. Smoor, *Clënten en hun belevingswereld*, Tilburg, 1978; ook: Q. M. van Bijsterveldt, *Een sociale voorziening en haar cliënten*, Tilburg, 1975.

¹³ Max Weber, *Gezag en bureaucratie*, Rotterdam, 1972, blz. 70.

¹⁴ M. Crozier, *The bureaucratic phenomenon*, London, 1964.

¹⁵ D. J. Hickson, C. R. Hinings, C. A. Lee, R. E. Schneck en J. M. Pennings, *A strategic contingencies theory of intra-organizational power*, Administrative

Science Quarterly, 16, 2; 1971, blz. 216-229.

¹⁶ G. Smith, *Social work and the sociology of organizations*, London, 1970, blz. 39 e.v.

¹⁷ Th. van der Krogt, *Overheid en Professionalisering: een beroeps-sociologische kijk op de GSD-problematiek*, in dit nummer.

¹⁸ In dit opzicht is er sprake van een concurrentie-model: De politicus kan zijn beleid weliswaar slechts door één organisatie laten uitvoeren, maar binnen die organisatie concurreren een veelheid van ambtenaren om arbeidsplaatsen. Dit weerspreekt de redenering van W. A. Niskanen, *Competition among government bureaus*, American Behavioral Scientist, vol. 22 nr. 5, 1979, blz. 517-524.

¹⁹ A. van Braam, *Geïntegreerd bestuur en beleid*, Bestuurswetenschappen, maart/april, 1976, blz. 95.

²⁰ Zie B. C. Filet, *Kortsluiting met de bureaucratie*, Alphen a/d Rijn, 1974.

²¹ E. Pankoke en H. Nokielski, *Verwaltungssoziologie*, Stuttgart, 1977, blz. 71.

²² Max Weber, *Gezag* . . . , blz. 144, cursivering J. P.

²³ Kort en duidelijk in H. A. Simon, *On the concept of organizational goal*, Administrative Science Quarterly,

vol. 9, 1964, blz. 1 - 22.

²⁴ Belangrijke kritiek en alternatieven voor het rationale model in T. Burns, *On the plurality of social systems*, in J. R. Lawrence (red.), *Operational research and the social sciences*, London, 1966, blz. 165-178; L. Karpik, *Les politiques et les logiques d'action de la grande entreprise industrielle*, Sociologie du Travail, jan. 1972, blz. 82-105; U. Schumm-Garling, *Herrschaft in der industriellen Arbeitsorganisation*, Frankfurt, 1972; W. Buckley, T. Burns, L. D. Meeker, *Structural resolutions of collective action problems*, Behavioral Science, vol. 19, 1974, blz. 277-296.

²⁵ Bijvoorbeeld: P. Davidoff, *Advocacy and Pluralism in Planning*, Journal of the American Institute of Planners, vol. 31, 1965; M. Rein, *Social Planning: the search for legitimacy*, Journal of the American Institute of Planners, vol. 35, 1969; C. F. Grosser, *Community Development Programs Serving the Urban Poor*, Social Work, vol. 10, 1965.

²⁶ I. Th. M. Snellen, *Plaats en functie van doeleinden in overheidsplanning*, Beleid en maatschappij, 1974/6, blz. 186-190.