

5 Slotopmerkingen

Onverdeeld gunstig zou de opkomst van particuliere universiteiten bepaald niet zijn. Gedurende een inlooptijd vergroten zij de verwarring, vooral bij het grote publiek. Werkgevers en met name hun personeels-chefs zullen overigens vrij snel op de nieuwe situatie ingespeeld raken, indien deze nieuwe instellingen voldoende aandacht aan voorlichting besteden. Ook een bescheiden opgezette particuliere universiteit eist haar tol aan vergadertijd, administratieve activiteiten en ander niet direct productief middelengebruik.

Verder is particulier hoger onderwijs alles behalve een a-politiek verschijnsel. Het zou een onderdeel van het protest van de gematigden vormen, en daarmee zou het aansluiten bij het politiek klimaat van de huidige fase van de universitaire revolutie.

Een plus-universiteit zou sanering van het universitair bestel zonder verandering van de W.U.B. kunnen bewerkstelligen. Dit is een belangrijk positief punt. Zou zij de democratisering van dit bestel schaden? Sommigen zullen dit stellig beweren. Er is hier echter ook een andere zienswijze mogelijk. De huidige democratisering van de universiteiten is bezig (in meerdere of mindere mate) te mislukken, omdat zij teveel te snel wil veranderen, en omdat zij de gedemocratiseerde bestuursstructuur te zwaar belast. Indien een deel van de kwaliteits-bewaking externe behartiging vindt, krijgt het democratiseringsexperiment pas werkelijk een kans van slagen.

Literatuur

Onder redactie van U. Rosenthal

Naar aanleiding van:

- 1 W. Albeda, *Participatie, arbeid en maatschappij*. Samsom: Alphen aan den Rijn 1976, 186 blz., f 25,50.
- 2 G. P. A. Braam e.a., *Collectieve acties*. Boom: Meppel 1976, 179 blz., f 24,50.
- 3 C. Hood, *The limits of administration*. Wiley: London 1976, 213 blz., £ 6.95.
- 4 T. Planken (red.), *Wordt planning een plaag? Tien deskundigen over beleidsplanning in gemeenten*. Commissie Beleidsanalyse Gemeenten: Den Haag 1976, 156 blz., f 25,—.
- 5 Sociaal en Cultureel Planbureau, *Sociaal en Cultureel Rapport 1976*. Staatsuitgeverij: Den Haag 1976, 313 blz., f 17,50.
- 6 F. C. Wijle, *Burger versus belastingen: opvattingen en reacties*. Kluwer/Samsom: Deventer en Alphen aan den Rijn 1976, 196 blz., f 25,—.

Algemene opmerkingen

Ongeveer twee jaar geleden verscheen een groot aantal publicaties over protesteren, actiegroepen, inspraakprocedures en andere participatievormen.¹ Op het moment van publicatie was de verrassing, waarmee politici, bestuurders en publicisten dergelijke verschijnselen ooit ervaren hadden, al danig afgesleten. Genoemde publicaties waren niet ontkomen aan de wetmatigheden van de 'science lag'. Wetenschappelijke beschouwingen — goede en slechte — over een ooit actueel sociaal of politiek thema verschijnen in de regel pas zo'n drie tot vier jaar, nadat het betreffende onderwerp in het middelpunt van de belangstelling heeft gestaan.

Wat mag men verwachten van nieuwe literatuur over participatie en collectieve acties? Ten eerste is er een accentverschuiving van de politieke naar de sociaal-economische sector van de samenleving. Over participatie in de onderneming wordt sinds jaar en dag gedebatteerd, besloten en niet-besloten en gepubliceerd. Na de overwoekering door de politiek-bestuurlijke participatieliteratuur in de jaren rond 1970 is het nu weer vooral de participatie in de sociaal-economische hoek, die de literatuurmarkt beheerst (zie 1).

Ten tweede verschijnen zo af en toe nog publicaties over participatieverschijnselen in en rond het openbaar bestuur. Als het goed loopt, betreft het verantwoorde beschouwingen, waarin men met gebruikmaking van eerdere publicaties, die misschien on-

der de druk van de actualiteit geleden hebben, een wetenschappelijke en dus ook praktische stap vooruit zet. De stap vooruit kan betrekking hebben op eerder gepubliceerde empirische gegevens. Dan gaat het om wat in het jargon secundaire analyse heet. Meer in het algemeen zet men de stap vooruit door de veronderstellingen van eerdere beschouwingen te ontrafelen en de conclusies van deze publicaties in dat licht te plaatsen (zie 1).

De participatiegolf in het politieke bestel is enigermate uitgewoed (zie 5). Politici, ambtenaren en hun wetenschappelijke toeleveringsbedrijven hebben 'hun les geleerd'. De participatie is geïnstitutionaliseerd: strak omlinjende inspraakprocedures, gesubsidieerde actiegroepen en een overlegstrategie in geval van 'burgerlijke ongehoorzaamheid'. Er is evenwel geen reden voor het openbaar bestuur zich overmoedig te gedragen. Wederom wordt de overheid met de neus op de feiten gedrukt. De overmoed van de 'total surveillance' en van de 'integrale beleidsplanning' (waarin de geïnstitutionaliseerde participatie een fraaie plaats toebedeeld krijgt) wordt aan de kaak gesteld. Wetenschapsmensen trappen op de rem. Zij wijzen op de onmogelijkheid van 'total surveillance' (zie 3 en 6) en op de onmogelijkheid en onhoudbaarheid van integrale beleidsplanning (zie 4). Overheidsbeleid heeft zijn grenzen.

Participatie

In het *Sociaal en Cultureel Rapport 1976* wordt een overzicht gegeven van de stand van zaken rond de politieke participatie en — summier — de medezeggenschap (5, hoofdstuk 10, blz. 159-187). Bij vergelijking van enquêtegegevens van 1975 en 1970-1971 blijkt dat de bevolking wat meer vertrouwen heeft gekregen in de invloed, welke zij als electoraat op belangrijke beslissingen uitoefent. Meer Nederlanders menen nu dat er een politieke partij te vinden is die zich voor hun belangen inzet. Men ziet duidelijker verschillen tussen de grote partijen, onder meer ten aanzien van het nakomen van beloften. De aan actiegroepen toegekende invloed is én in 1971 én in 1975 miniem. De in het rapport vermelde vermindering van invloed, toegekend door de bevolking (blz. 174), valt niet uit de cijfers te halen. De invloedstoekenning is én was gering.

Wenste de bevolking in 1971 al de invloed op belangrijke beslissingen te leggen bij de formeel-politieke instellingen (ministers, parlement, de kiezers,

politieke partijen), in 1975 zijn deze verlangens aangescerpt. 90 % van de bevolking wil zichzelf — het electoraat — veel invloed geven (was 74 %). Andersom is het gesteld met de mening over de presiegroepen in de sociaal-economische sector. De vakbonden vallen terug van ruim 60 % naar 43 %. Binnen het kader van een meer traditioneel-politieke opstelling past ook het geringe percentage dat de massa-media veel invloed wil geven (16 % tegen 38 % in 1971). Actiegroepen zijn evenmin als in 1971 een gewenst invloedskanaal (21 % in 1971, 13 % in 1975).

In het licht van dergelijke gegevens lijkt het moeilijk te vatten dat *Albeda* 'de twijfel . . . aan de toekomst van de pluralistische democratie' realistisch noemt (1, blz. 172-173). Deze opvatting betreft evenwel een speculatie over de gevolgen van mogelijke ontwikkelingen in de toekomst. De achtergrond voor zulke bespiegelingen wordt gevormd door een algemene beschouwing over de veranderende arbeidsverhoudingen. *Albeda* bekijkt in het bijzonder de ontwikkeling van de medezeggenschap en andere participatievormen: ondernemingsraden, werkoverleg, de positie van de vakbeweging met betrekking tot participatieve ontwikkelingen. Volgens *Albeda* zijn vakverenigingen voorbeelden van belangengroepen: 'Maar ook niet meer . . . In de pluralistische kijk op de democratie spelen de vakverenigingen een wezenlijke rol in . . . de sociaal-economische dimensie van de democratie' (1, blz. 144). Deze opvatting past bij de traditioneel-politieke instelling, welke het Sociaal en Cultureel Planbureau in toenemende mate onder de Nederlandse bevolking geconstateerd heeft. De in het Sociaal en Cultureel Rapport 1976 vermelde neiging tot consolidering en conservatisme (5, blz. 15) komt er in dit verband waarschijnlijk op neer dat men de participatieve ontwikkelingen in de sociaal-economische sector en de rol van de vakbeweging daarin acceptabel acht zolang de vakbeweging de politieke democratie onverlet laat.

Braam e.a. bestuderen enkele facetten van collectieve acties. Zij definiëren collectieve actie als een 'min of meer gezamenlijk optreden van bevolkingsdelen . . . , dat van de 'gebruikelijke' gang van zaken afwijkt' (2, blz. 19). Een drietal vragen wordt behandeld: (1) in hoeverre kan participatie in collectieve acties (opnieuw) *ongelijkheid* veroorzaken, (2) *waardoor* wordt de eventuele mate van ongelijk-

heid bepaald, (3) spelen *belangenorganisaties* een grotere rol in collectieve acties dan de democratische organen zoals de gemeenteraad (2, blz. 19). Bij participatie onderscheidt men twee hoofdvormen: participatie voor groepsbelang en die voor eigen belang. Participatie in de besluitvorming wordt zorgvuldig geoperationaliseerd in termen van contacten met de overheid. Sommige contacten worden als invloedskanalen gespecificeerd (2, blz. 47-53).

Zeven collectieve acties (vijf in de economische en twee in de welzijnssector) worden op deze punten geanalyseerd. Water (demping van een kanaal, havenuitbreiding etcetera) is net als in Braams eerdere analyse² oververtegenwoordigd. De onderzoeksresultaten laten zien dat *hoge statuscategorieën* (meestal betreft dit grote bedrijven: in veel casussen zijn bedrijven de analyse-eenheid) relatief en absoluut meer invloedskanalen hebben dan lage statuscategorieën. Grote bedrijven gebruiken hun topposities in belangenorganisaties meestal niet; zij gaan er buiten om. Bij een geval van ernstige *bedreiging* neemt het relatieve overwicht van hoge statuscategorieën toe. Een interessant gegeven is dat grote bedrijven hier nog meer dan anders rechtstreeks, buiten hun belangenorganisaties om, met de overheid in contact treden. *Braam e.a.* vragen zich af of deze tendentie zich ook op het nationale vlak voordoet of voordeed — bijvoorbeeld bij de oliecrisis in 1973-1974.³ Tenslotte blijkt dat in de meerderheid van de onderzochte gevallen *belangenorganisaties* meer invloedskanalen hebben dan leden van de gemeenteraad. Burgemeester en wethouders — vooral de burgemeester — spelen een veel prominenter rol dan de gekozen vertegenwoordigers. Boeiend in de analyse van *Braam e.a.* zijn, behalve de soms vernuftige operationalisaties, vooral de beschouwingen over wat men met deze en soortgelijke onderzoeksresultaten aan moet. Uit de onderzoeksresultaten mag naar hun mening bijvoorbeeld niet voetstoots afgeleid worden dat de sociale structuur van collectieve acties leidt tot ongelijkheid. Ongelijkheid binnen sociale acties kan zeer wel samengaan met de toename van de gelijkheid op een ander analyseniveau (de lokale gemeenschap). *Braam e.a.* merken op dat de politicologische analyses dit totnogtoe onvermeld hebben gelaten (2, blz. 97-98 en blz. 111-113).

Braam e.a. besteden enige aandacht aan de opbouw en het verloop van collectieve acties. Zij laten zien

dat lokale collectieve acties 'eigen' middelen en wegen kennen, zoals het oprichten van een politieke partij ('Gemeentebelangen') en het inschakelen van of zelfs het initiatief nemen door gezagsdragers (de burgemeester). Bij hun beschouwing over mogelijkheden tot beïnvloeding van de overheid brengen zij onder meer het tegen elkaar uitspelen van de overheidsinstanties (departement) ter sprake (2, blz. 151-152). De rol van het ambtelijk apparaat bij het afremmen van of stimuleren tot collectieve actie wordt zo ten lange leste niet geheel buiten beschouwing gelaten.

Planning

Hood's studie over de 'limits of administration' sluit aan bij een herbezinning in de bestuurswetenschap en verwante disciplines op de effecten van het overheidsbeleid en het nut van alomvattende planning. Men zou kunnen zeggen dat het geen toeval is dat deze studie en die van Van Gunsteren in hetzelfde jaar en bij dezelfde uitgever gepubliceerd zijn.⁴

Hood neemt als zijn uitgangspunt het model van de 'total surveillance society' dat is geformuleerd door J. B. Rule.⁵ Dit model bevat de volgende elementen: (1) het bestuursstelsel heeft één alomvattende commandostructuur, (2) de normen en regels, die afgedwongen worden, zijn uniform, (3) er bestaat geen verzet tegen bestuurlijke beslissingen, (4) bestuurseenheden worden perfect gecoördineerd, (5) er is genoeg tijd beschikbaar voor het omzetten van hulpbronnen in beleidseffecten. Al deze condities zijn volgens *Hood* onhoudbaar. In werkelijkheid wijst veel in de richting van onduidelijkheid, veelvormigheid, recalcitrantie, gebrek aan coördinatie, problemen bij het categoriseren van verschijnselen die om een bestuurlijke beslissing vragen, en tijdnood. De 'limits of administration' worden bepaald door politieke aspecten (politieke haalbaarheid en dergelijke), intern-bestuurlijke facetten en daarmee verband houdende sociaal-economische en culturele factoren.

Hood past zijn kader op een drietal beleidsvraagstukken in Engeland en de Verenigde Staten toe: de levering van goederen en diensten aan of namens de overheid, de belastingheffing en grondspeculatie, en de belastingheffing op gokken. In alle drie gevallen blijkt één van de voornaamste hinderpalen voor een regeling de categorisering van de vraagstukken te zijn. Getroffen regelingen zijn vervol-

gens amper controleerbaar, laat staan afdwingbaar. Elke regeling kent haar gebreken. *Hood* wijst er in dit verband op dat geleidelijkaan gevestigde belangen een steeds verder gaande complicering van bestuurlijke beslissingen nastreven. Dergelijke gevestigde belangen vindt men zowel binnen als buiten het openbaar bestuur (3, blz. 123-126).

Een belangwekkend thema, dat door *Hood* op boeiende wijze besproken wordt, is het probleem van de non-lineariteit (3, blz. 152-159). Op een gegeven moment worden regelingen etcetera contra-effectief. Een fraai voorbeeld komt ook hier uit de fiscale hoek. In de jaren zestig wordt de Britse belastingwetgeving verder uitgewerkt. De belastinginspectie wordt vervolgens uitgebreid. Maar zij verliest meer belastingdeskundigen aan het bedrijfsleven dan zij op de vrije markt kan inhuren. De grenzen van de controle zijn bereikt.

Wijle presenteert ten aanzien van de Nederlandse belastingsector een reeks gegevens die aardig bij deze materie aansluiten. De gegevens zijn vergaard in het kader van het onderzoek 'Afwenteling Belastingen'. Het onderzoek levert onder meer op dat de meerderheid van de bevolking in 1973 belastingontduiking niet aanvaardbaar achtte. Het ontgaan van belastingen (door de mazen in het net heenglippen) werd als minder bezwaarlijk ervaren. Fysieke belastingvlucht speelde een ondergeschikte rol. De voorzichtige conclusie uit dit onderzoek is dat toenemende belastingdruk als vanzelf tot belastingafwenteling leidt.

Met dit al mag men zich afvragen of planning en 'total surveillance' niet een plaag zijn voor zowel 'overheid' als 'onderdaan': voor de overheid omdat de onderdaan recalcitrant of afwentelend reageert op hetgeen door de overheid verordonneerd wordt; voor de onderdaan omdat hij desondanks toenemend hinder ervaart van de overheidsactiviteiten die hem tot inventiviteit en inkomensoverdrachten aan andere onderdanen (belastingadviseurs; de autohandel (kentekenbewijzen); particuliere rijbewijsverlengers) en semi-overheden (PTT: telefoneren naar het gemeentehuis; openbaar ver-

voer: gaan naar het gemeentehuis) nopen.

Palanken (red.) stelt dit punt op een dringende manier aan de orde. Aan een aantal deskundigen is de vraag gesteld wat zij vinden van de opzet voor een integrale beleidsplanning zoals die door de Commissie Beleidsanalyse Gemeenten (BAG) is voorgesteld. De teneur van de meeste beschouwingen — in de vorm van vraaggesprekken — is duidelijk. De BAG moet zich ervan bewust zijn dat men steeds meer voorzichtigheid betrachten moet bij het maken van plannen die de zaken vastleggen voor een langere periode, processen in fasen onderverdelen en structuren opdelen in vakken en vakjes. De één (Van den Doel, blz. 33-41) zegt het wat botter dan de ander (Scholten, blz. 101-107). En de één geeft wat meer blijk van inzicht in de werking van de parlementaire democratie (Hoogerwerf, blz. 63-71, in het bijzonder 67-68) dan de ander (Middelhoek, blz. 23-31, in het bijzonder blz. 24-25).⁶

Noten

¹ Zie de literatuurrubriek in *Beleid en Maatschappij*, 2 (7-8), juli-augustus 1975, blz. 209-212.

² G. P. A. Braam, *Invloed van bedrijven op de overheid* (Meppel 1973).

³ Hierover U. Rosenthal en G. H. Scholten, *Crisis en continuïteit: Economische Zaken, de oliecrisis en andere schokken* (Alphen aan den Rijn, te verschijnen april 1977).

⁴ H. van Gunsteren, *The quest for control* (New York: John Wiley 1976); besproken in *Beleid en Maatschappij*, 3 (11), november 1976, 300-305.

⁵ J. B. Rule, *Private lives and public surveillance* (Londen 1973).

⁶ Hoogerwerf: 'er moet eigenlijk ook steeds een commissie zijn voor de democratisering, met ook ambtenaren erin, die als specifieke taak heeft om alle beslissingen onder een democratisch aspect te bekijken; zo als er speciale mensen zijn die op het financiële aspect letten' (blz. 68).

Middelhoek: 'De vraag wat er onder de bevolking leeft, is voor mij veel meer een vraag van marktonderzoek. Daarvoor zijn methoden en technieken beschikbaar' (blz. 25).

In de komende afleveringen onder andere :
Themanummer over beheersing van non-profit beleid :
de sectoren van gezondheidszorg en welzijn
Wentink over technologiebeleid