

nummer 9/1985

oktober/november

(geautomatiseerde)
informatievoorziening
bij de Grote Operaties

W

wetenschappelijk

O

onderzoek- en

D

documentatie

C

centrum

verschijnt

9 × per jaar

Justitiële verkenningen

Erratum

Per abuis is de omslag van bijgaande aflevering van Justitiële Verkenningen voorzien van een verkeerd nummer. Deze aflevering, getiteld (*geautomatiseerde informatievoorziening bij de Grote Operaties*, vormt **nummer 8** van jaargang 1985, in plaats van nummer 9 zoals thans vermeld staat. Men wordt verzocht bij documentatie of verwijzing de juiste nummering aan te houden. De negende aflevering van Justitiële Verkenningen zal in de loop van december verschijnen.

Inhoud

Blz.	
3	Voorwoord
5	Minister Korthals Altes van Justitie De politiek en de uitvoering van het overheidsbeleid: <i>openingspeech</i>
11	drs. A. Sierat Grote Operaties en automatisering
26	drs. J.K.T. Postma Informatievoor- ziening ten behoeve van beleid en beheer
41	prof. ir. P. Tas De Grote Operaties: papieren wereld en werkelijkheid
51	drs. G. Gerding en prof. dr. J. Kooi- man Informatie en het middle- management bij de rijksdienst
66	Verslag van de forumdiscussie over (geautomatiseerde) informatievoor- ziening bij de Grote Operaties
75	Literatuuroverzicht
75	Algemeen
81	Strafrecht en strafrechtspleging
86	Criminologie
93	Gevangeniswezen Reclassering
94	Psychiatrische zorg
96	Kinderbescherming
98	Politie
100	Drugs
102	Boekwerken

Voorwoord

Gezien het ongebruikelijke thema van deze achtste aflevering van *Justitiële Verkenningen* is enige toelichting op haar plaats.

Op 24 mei 1985 werd op het Ministerie van Justitie een studiedag gehouden over 'De rol van (geautomatiseerde) informatievoorziening bij de zogenaamde Grote Operaties'. De dag werd georganiseerd door het WODC en de Centrale Directie Financieel-Economische Zaken van het Ministerie van Justitie, voor al degenen op de departementen die direct bij dit onderwerp betrokken zijn.

3

Op de studiedag stond nu eens niet de *inhoud* maar de *uitvoering* van het te voeren beleid centraal. In zijn openingstoespraak stelt Minister Korthals Altes van Justitie dat meer aandacht van de politiek voor de beheersaspecten van het overheidsbeleid wenselijk is. Hij signaleert een verschuiving in deze richting en wijst daarbij onder andere op de gang van zaken rond de opstelling en mogelijke uitvoering van het beleidsplan *Criminaliteit en samenleving*.

Deze toenemende aandacht voor een 'beheerste' uitvoering van het overheidsbeleid heeft een actueel kader. Onder het huidige kabinet vindt een aantal veranderingen plaats – waarvan enkele reeds waren gestart – binnen het overheidsapparaat, de zogenaamde Grote Operaties. Deze omvatten achtereenvolgens een *bezuiniging van twee procent* op de overheidsorganisatie, het streven naar *privatisering* van enkele overheidsinstellingen, *decentralisatie* van politieke verantwoordelijkheid naar lagere niveaus, *deregulering* van het wetgevingsstelsel, *reorganisatie* van de rijksdienst en *heroverweging* van een aantal beleidsvoornemens. Deze beheersmatige herziening van de overheidsorganisatie gaat gepaard met een andere ontwikkeling die zich niet alleen binnen de overheid maar ook in andere maatschappelijke sectoren voltrekt: de automatisering van

informatie. De verhouding tussen deze ontwikkeling en die rond de Grote Operaties vormt het thema van dit nummer van *Justitiële Verkenningen*. De lezingen van de desbetreffende studiedag zijn integraal erin opgenomen.

Na de openingspeech van de Minister geeft drs. A. Sierat een schets van de automatiseringsinspanningen op het Ministerie van Justitie. Hij waarschuwt ervoor automatisering niet als een toverwoord maar als een hulpmiddel te beschouwen. Drs. J. Postma gaat vervolgens in op het belang van optimale – en geen maximale – en gecoördineerde informatievoorziening bij het veranderingsproces van het overheidsapparaat. Prof. P. Tas behandelt in zijn inleiding een aantal problemen dat zich voordoet in dit proces. De zes genoemde operaties zijn naar zijn mening te veel speelbal geweest van dezelfde ambtelijke problemen die zij geacht worden te bestrijden. Drs. G. Gerding gaat in op de rol van het middenkader in de informatievoorziening van de overheid. Tot slot volgt het verslag van een forumdiscussie van de inleiders onder voorzitterschap van dr. J. J. M. van Dijk, hoofd van het WODC.

De politiek en de uitvoering van het overheidsbeleid: openingspeech

door: Minister Korthals Altes van Justitie

Dames en Heren,

Het verzoek om deze door het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum en de Centrale Directie Financieel-Economische Zaken van mijn ministerie georganiseerde studiedag met een korte speech te openen heb ik graag aanvaard. Door het WODC worden met enige regelmaat studiedagen gehouden. Zo zijn recent bijvoorbeeld studiedagen gewijd geweest aan de gevoelens van onveiligheid onder de bevolking en aan de hulpverlening aan slachtoffers van misdrijven. Zoals uit deze voorbeelden blijkt zijn op deze studiedagen tot nu toe steeds typische beleidsvraagstukken aan de orde gesteld. Door de sprekers werd een bepaalde maatschappelijke problematiek geschetst en vervolgens werd nagegaan wat de overheid aan de oplossing hiervan zou kunnen doen. De vraag hóé de overheid in concreto de wenselijk geachte beleidsmaatregelen zou kunnen en moeten uitvoeren, kwam daarbij niet of nauwelijks ter sprake.

5

Het onderwerp van vandaag is 'De rol van de (geautomatiseerde) informatievoorziening bij de zgn. Grote Operaties'. De Grote Operaties zijn, zoals u bekend, gericht op verbeteringen in het functioneren van de centrale overheid. Niet de doelstellingen van het overheidsbeleid zijn hierbij aan de orde maar de uitvoering ervan. Vandaag zal meer in het bijzonder aandacht worden besteed aan de rol van de al dan niet geautomatiseerde informatievoorziening bij deze operaties. Ook in dit opzicht staat op deze studiedag dus niet het beleid maar het beheer van de rijksdienst centraal.

De keuze van juist dit onderwerp voor een studiedag spreekt mij bijzonder aan. Op het Ministerie van Justitie is in de afgelopen jaren een ingrijpende reorganisatie doorgevoerd. Deze reorganisatie was vooral gericht op een aanzienlijke versterking van de beheersfunctie. De

financiële, de personele en de organisatie- en informatiefuncties ten departemente zijn dan ook zowel kwantitatief als kwalitatief versterkt uit het reorganisatieproces te voorschijn gekomen. Het ministerie kent sinds 1 maart 1985 een Centrale Directie Financieel-Economische zaken, een Centrale Directie Personeelszaken en een Centrale Directie Organisatie en Informatievoorziening. Het lijkt me tegen deze achtergrond passend dat thans door het WODC in samenwerking met de Centrale Directie Financieel-Economische Zaken een studiedag is georganiseerd over een onderwerp in de sfeer van het beheer.

Ik denk dat de keuze voor dit onderwerp ook om andere redenen geenszins toevallig is. In brede kring valt een toenemende belangstelling waar te nemen voor de uitvoering van het overheidsbeleid en voor de personele en materiële bewerktuiging van het ambtelijk apparaat. In zijn jongste jaarbericht constateert de regeringscommissaris reorganisatie rijkdienst, in navolging van anderen, dat de mogelijkheden voor een strikt planmatige sturing door de centrale overheid van de maatschappij beperkt zijn en dat juist daarom veel afhangt van de wijze waarop aan het overheidsbeleid in de uitvoering vorm wordt gegeven. Het beleid wordt voor een belangrijk deel als het ware in de uitvoering gemaakt. De departementen zouden zich volgens de regeringscommissaris hiervan inmiddels terdege bewust zijn geworden. De heer Tjeenk Willink constateert in dit verband, ik citeer: *'op alle mogelijke manieren wordt geprobeerd de uitvoering te beheersen. Automatisering biedt mogelijkheden steeds meer informatie te vergaren en controle uit te oefenen'*. Het programma van vandaag en de klaarblijkelijke belangstelling hiervoor van de hier in grote getale aanwezige departementsambtenaren zou men kunnen zien als een aanwijzing dat hij dit goed heeft gezien. Volgens de regeringscommissaris zouden ministers en parlementsleden zich echter nog onvoldoende bewust zijn van hun afhankelijkheid van de uitvoerders van het beleid. Mijn eigen aanwezigheid hier zou er op kunnen wijzen dat hij de belangstelling van de ministers voor deze materie toch enigszins onderschat.

De toegenomen belangstelling voor uitvoerings-

en beheerskwesties is niet beperkt tot departementsambtenaren en politici. Binnen het beleidsgerichte sociaal-wetenschappelijk onderzoek valt eenzelfde verschuiving in de aandacht te constateren. Niet alleen de doelstellingen en de resultaten van het beleid mogen zich tegenwoordig in de kritische belangstelling van de wetenschap verheugen, maar ook de uitvoering ervan. Binnen het sociale beleidsonderzoek heeft zich de volgende ontwikkeling voltrokken. Op het gebied van onder andere onderwijs, volksgezondheid en strafrechtspleging zijn in de jaren zeventig op grote schaal zogenaamde praktijkexperimenten uitgevoerd. De uitkomsten van deze praktijkexperimenten bleken in veel gevallen niet aan de verwachtingen te voldoen. De teleurstellende uitkomsten van veel beleidsexperimenten moeten ongetwijfeld ten dele worden toegeschreven aan de weerbaarheid van de op te lossen problemen.

7

Gaandeweg zijn beleidsgerichte onderzoekers echter tot het besef gekomen dat er vaak nog een andere oorzaak voor de negatieve uitkomsten is. De experimentele beleidsmaatregelen, waarvan de externe effecten waren geëvalueerd, bleken vaak in de praktijk om allerlei redenen niet geheel, en soms zelfs in het geheel niet, op de afgesproken wijze te zijn uitgevoerd. Beleidsgerichte onderzoekers zijn daarom tegenwoordig bij het evalueren van beleidsexperimenten meer dan in het verleden alert op wat in de literatuur 'program integrity' wordt genoemd, dat wil zeggen op de vraag of het experimentele concept in de uitvoering wel adequaat wordt toegepast. Naast de zogenaamde *produktevaluatie* behoort ook de *procesevaluatie* thans tot de prioriteiten van het sociale beleidsonderzoek.

Door de inleiders op deze dag zullen kanttekeningen worden geplaatst bij het verloop van de zogenaamde Grote Operaties tot nu toe. Het spreekt vanzelf dat het welslagen van deze operaties mij als lid van het Kabinet zeer ter harte gaat. Inmiddels heeft het Kabinet, zoals u bekend zal zijn, bij de Tweede Kamer een plan ingediend voor de bestrijding en preventie van de criminaliteit in de komende jaren. Ik meen zonder overdrijving te kunnen stellen dat dit criminaliteitsplan eveneens tot

de Grote Operaties kan worden gerekend. Het plan voorziet namelijk niet alleen in een verhoging en bijstelling van de inspanningen van politie en justitie maar stelt tevens een substantiële bijdrage in het vooruitzicht van de zijde van een groot aantal andere departementen aan de preventie van crimineel gedrag. Daarnaast wordt in het plan een klemmend beroep gedaan op de lokale overheid, op bedrijven en andere maatschappelijke organisaties en op individuele burgers om elk binnen de eigen invloedssfeer hieraan het nodige bij te dragen. Het zou te ver voeren, en in verband met het hierover nog te voeren overleg met alle betrokkenen ook onjuist zijn, om op de uitvoering van deze nieuwe grote operatie gedetailleerd in te gaan. Wel wil ik ter adstruc-tie van mijn stelling dat de uitvoering van het overheidsbeleid meer aandacht verdient van de politiek kort stilstaan bij enkele uitvoerings-aspecten van het criminaliteitsplan, in het bijzonder bij de rol van de informatievoorziening daarbij.

8

Hoewel dit op het eerste gezicht wellicht paradoxaal lijkt, betreffen mijn eerste opmerkingen in dit verband de totstandkoming van het plan. De wijze waarop een beleidsplan tot stand komt, werpt namelijk zijn schaduw vooruit op de uitvoering ervan. In het onderhavige geval moest het plan in verband met de door de Tweede Kamer in oktober 1984 aanvaarde motie van de heer Nijpels binnen een periode van enkele maanden worden opgesteld. Een dergelijke tijds-klem is belastend voor de betreffende ambtenaren. Zij kan er echter ook toe leiden dat bij de betrokkenen een bijzonder elan ontstaat. In het onderhavige geval lijkt dat gebeurd te zijn. Ik hoop dat dit ambtelijke elan zal doorwerken in de uitvoering van het plan. Van groot belang lijkt mij verder dat er bij de opstelling van een dergelijk plan sprake is van een goede samenwerking tussen staffunctionarissen en lijnfunctionarissen. Aan een beleidsplan behoort enerzijds een doordachte en consistente visie ten grondslag te liggen terwijl anderzijds de uitvoerders hun meest acute wensen erin moeten terugvinden. Is dit laatste niet het geval, dan is de uitvoering reeds bij voorbaat problematisch. Bij de voorbereiding van het criminaliteitsplan is tussen de staf en

de lijn nauw samengewerkt. Allereerst zijn bouwstenen geleverd door projectgroepen van ondermeer het Openbaar Ministerie, de Directie Politie (ondersteund door politie-officieren bij de recherche) en van de Directie Gevangeniswezen. Deze bouwstenen zijn vervolgens door staffunctionarissen, van wie ik vooral noem het Hoofd van de Hoofdafdeling Staats- en Strafrecht en het Hoofd WODC, omgesmeed tot een conceptplan. Op dit concept zijn tenslotte door genoemde projectgroepen amendementen aangebracht.

De ambtelijke voorbereiding van de paragrafen over het bestuurlijke preventiebeleid is anders geweest. Hierbij kon gebruik worden gemaakt van het interimrapport van de commissie kleine criminaliteit, onder voorzitterschap van dr. H.J. Roethof, waarin een groot aantal concrete aanbevelingen wordt gedaan. Door een werkgroep van vertegenwoordigers van de Ministeries van Justitie en Binnenlandse Zaken zijn deze aanbevelingen aan vertegenwoordigers van de desbetreffende ministeries voorgelegd met het verzoek aan te geven in hoeverre deze in de komende jaren binnen het departementale beleid zouden kunnen worden gehonoreerd. Door genoemde vertegenwoordigers zijn vervolgens conceptteksten ingestuurd die met enkele kleine wijzigingen in het definitieve plan zijn opgenomen.

Ik ontveins mij niet dat de 'program integrity' van dit vooral qua bestuurlijk bereik veelomvattende en ambitieuze plan hiermee nog allerm minst is gegarandeerd. Het kabinet zal in de komende jaren niet alleen aan de produkt-evaluatie, maar evenzeer aan de procesevaluatie ervan zijn volle aandacht moeten schenken. De enthousiaste en evenwichtige wijze waarop het plan is voorbereid, rechtvaardigt echter enig optimisme over de uitvoering ervan. Het plan bevat bovendien enkele concrete taakstellingen – zoals een tijdspad voor de bouw van penitentiaire inrichtingen en de streefnorm van een daling van het percentage om beleidsredenen geseponeerde zaken met vijftig procent – die het voor derden mogelijk maken aan de procesevaluatie mee te doen.

Tenslotte de rol van de informatievoorziening. Uit de perspublicaties over dit plan is inmiddels genoegzaam bekend dat de verbetering van

de informatievoorziening met betrekking tot criminaliteit en strafrechtspleging een van de hoekstenen ervan vormt. Ik noem enkele voorbeelden. Ten behoeve van de opsporing van zware misdrijven zullen regionale criminele inlichtingendiensten worden opgericht, terwijl verschillende geautomatiseerde opsporingssystemen zullen worden ontwikkeld. Bijzondere aandacht krijgen verder de informatiestromen over en weer tussen de politie, het Openbaar Ministerie en het plaatselijke bestuur. Op het WODC zal ten behoeve van het lokale driehoeksoverleg een documentatiesysteem worden opgezet met betrekking tot de opzet en uitvoering van preventieprojecten. Nog dit jaar zal verder het eerste deel van een geautomatiseerd reserveringssysteem voor het gevangeniswezen in gebruik worden genomen. Daarnaast wordt met voorrang gewerkt aan de in 1987 te realiseren automatisering van de registratie van strafzaken en van de afdoening door middel van transacties.

10

Juist met betrekking tot het onderwerp criminaliteit hebben sommige politici in binnen- en buitenland de neiging hun kiezers fraai klinkende beloften te doen waarvan de uitvoering vervolgens niet de aandacht krijgt die deze, gezien de ernst van de problematiek, verdienen. Aan het nu aangeboden plan is een bijdrage geleverd door de toekomstige uitvoerders ervan. Het plan bevat een aantal duidelijke taakstellingen voor deze uitvoerders en voorziet in een verbetering van de informatie over essentiële onderdelen van het object van beleid en van de beleidsuitvoering. Of het plan volledig zal worden uitgevoerd is niet gegarandeerd. Aan aandacht voor de uitvoering heeft het echter bij de voorbereiding niet ontbroken en zal het wat mij betreft ook in de toekomst niet ontbreken.

Ik hoop u met deze inleidende woorden te hebben kunnen duidelijk maken dat ik het onderwerp dat u vandaag met elkaar zult bespreken bestuurlijk van groot belang acht. Ik waardeer het zeer dat u voor dit doel met zovelen te gast op mijn ministerie heeft willen zijn. Ik wens u een levendige en boeiende gedachtenwisseling toe.

Grote Operaties en automatisering

door: drs. A. Sierat*

Inleiding

De rol van de automatisering bij de uitvoering van Grote Operaties door de overheid is tot op heden ten onrechte onderbelicht gebleven. Aan elk van die operaties zijn reeds talloze nota's en rapporten gewijd. Al lezende krijgt men echter gemakkelijk de indruk dat automatisering helemaal geen rol heeft gespeeld in de overwegingen; óf dat de rapportenschrijvers automatisering als iets zo vanzelfsprekends beschouwen, dat zij menen er niet verder op in te hoeven gaan.

11

Deze misverstanden moeten vandaag uit de weg geruimd worden – daarvoor zijn wij hier bijeen. Ministeries zijn in wezen grote, informatieverwerkende bedrijven. Zij verzamelen en verwerken informatie en verstrekken op basis daarvan nieuwe informatie. Het werk kenmerkt zich voorts door grootschaligheid, sterke verwevenheid en de eis tot het voortdurend actueel houden van de gegevens waarmee gewerkt wordt. Stuk voor stuk aspecten die verwijzen naar de noodzaak van een efficiënte en flexibele informatievoorziening en -verwerking; naar automatisering dus, niet als vijfde wiel aan de wagen of als ondergeschoven kindje, maar als belangrijk middel bij de verwezenlijking van de omvangrijke taken die door een ministerie, of door de overheid in het algemeen, moeten worden verricht.

Ik wil aan de discussie van vandaag bijdragen, door u uiteen te zetten welke ervaringen wij op het Ministerie van Justitie hebben opgedaan in de rol van gebruikers van een grootschalig financieel informatiesysteem.

* De auteur is Hoofd Centrale Directie Financieel-Economische Zaken van het Ministerie van Justitie

De gebruiker

De gebruikersrol is binnen ieder systeem belangrijk, om niet te zeggen cruciaal: niet zomaar een rol, maar een hoofdrol. Motivatie en betrokkenheid van de gebruiker bepalen in hoge mate de werking van een systeem, of het nu geautomatiseerd is of niet. Daarmee breng ik niets nieuws naar voren. Toch wil ik dit uitgangspunt hier opnieuw beklemtonen, omdat de ervaring leert dat velen dit nogal eens uit het oog verliezen wanneer het moderne toverwoord 'automatisering' valt.

Automatisering is een hulpmiddel, geen remedie tegen alle kwalen. Alleen wanneer de gebruiker bij de ontwikkeling ervan centraal heeft gestaan, zal men het kunnen inzetten om het werk beter en sneller te doen gaan, en de resultaten ervan slagvaardig te integreren in de resultaten van het werk van de overige gebruikers. De tijd dat men, gevraagd naar zekere gegevens, zijn handen dramatisch boven het hoofd kon heffen onder het slaken van de verzuchting: 'ik weet het óók niet, het zit in de computer', is definitief voorbij. Wie nu, anno 1985, nog moet zeggen dat hij om die reden iets niet weet, heeft een fout gemaakt bij de ontwikkeling van zijn systeem. Is een geautomatiseerd systeem goed opgezet, dan is het te vergelijken met andere hulpmiddelen, zoals pen en papier. En de verzuchting: 'ik weet het niet, want het staat in mijn aantekeningen' kan toch ook uitsluitend iemand met een wel zéér onleesbaar handschrift vergeven worden. De gebruiker staat dus centraal – niet het systeem, hoe prachtig het ook in elkaar zit. Dat blijkt ook wel uit het feit dat ik u dit sta te vertellen en niet mijn computer. De gebruiker gebruikt zijn hulpmiddelen voor het uitvoeren van de taken waarvoor hij of zij verantwoordelijk is. In dit geval: het verwerven, verwerken en verstrekken van juiste, tijdige en volledige informatie. En dat is, juist bij de hogere overheid met haar grootschaligheid en gelet op de onderlinge verwevenheid van taken, niet eenvoudig.

Informatie

Laten we die informatie eens was nader beschouwen. Omdat er verschillende soorten werkzaamheden moeten worden verricht, zijn

er ook verschillende soorten informatie nodig: informatie op operationeel niveau en informatie op strategisch niveau. De informatie op strategisch niveau heeft vooral betrekking op resultaten die men op wat langere termijn wil bereiken. Op operationeel niveau is de informatie meer gericht op concrete activiteiten en processen.

Beide soorten informatiestromen, de operationele en strategische, worden met de dag complexer. De Grote Operaties, waar het vandaag over gaat, dragen daar in niet onbelangrijke mate toe bij. Maar ook zonder die extra taakverzwaring is automatiseren eigenlijk bittere noodzaak geworden.

Automatiseren

Toch zijn de automatiseringsinspanningen die de overheid zich tot op heden heeft getroost behoorlijk onder de maat gebleven. En daar waar wél iets gedaan is, blijken de systemen niet te functioneren zoals men zich dat idealiter zou wensen. Wat dat betreft doet de overheid overigens niet onder voor het bedrijfsleven. Ook daar heeft de automatisering de vaak overspannen verwachtingen (nog) niet kunnen waarmaken.

Recente onderzoekcijfers tonen aan dat van alle automatiseringsprojecten in het Nederlandse bedrijfsleven slechts 10% werkelijk volledig slaagt en naderhand beantwoordt aan de vooraf gestelde doelen. Bij 20% van de gevallen ging de automatisering niet van een leien dakje, maar kwam uiteindelijk toch een werkbaar systeem naar voren. De resterende 70% (!) heeft de doelstellingen niet gehaald. De overheid slaat in vergelijking daarmee heus geen al te slecht figuur. Wanneer ik deze cijfers ook geldig zou verklaren voor de overheidsautomatisering, dan zou het financiële informatiesysteem dat wij bij Justitie hebben gerealiseerd waarschijnlijk bij die 20% horen: het ging niet van een leien dakje, maar er is uiteindelijk tóch een werkbaar systeem uitgerold.

Toch is dit geen geruststellende gedachte. Het belang van goede automatisering bij de overheid blijkt zonneklaar uit recente rapporten en publikaties. Neem bijvoorbeeld het in februari jongstleden gepubliceerde rapport van de interdepartementale stuurgroep misbruik en

oneigenlijk gebruik, het zogenaamde *ISMO-rapport*. In dit rapport wordt duidelijk dat de overheid jaarlijks veel geld dat aan haar zou moeten worden afgedragen, niet ontvangt en veel geld dat zij niet had hoeven betalen, uitgeeft. Dat komt omdat op veel plaatsen een efficiënte informatie-uitwisseling tussen de verschillende overheidsinstanties ontbreekt, waardoor controles op misbruik en oneigenlijk gebruik ernstig worden bemoeilijkt.

De Algemene Rekenkamer heeft in haar verslag over 1984 de vinger op de zere plek gelegd. Uit dit verslag blijkt duidelijk, dat nog regelmatig automatiseringsprojecten bij de overheid worden gestart zonder dat een automatiseringsplan is opgesteld. Andere automatiseringsproblemen blijken veelal terug te voeren op het ontbreken van deskundig personeel. Ook het inschakelen van externe deskundigheid is echter vaak niet de oplossing om zulke automatiseringsprojecten uit het slop te halen. De projectbeheersing is vaak volstrekt onvoldoende. En, zo zegt de Rekenkamer, het ontbreekt veelal aan vaste methoden en technieken.

Er is dus een aantal verschillende oorzaken aan te wijzen voor het kennelijke falen van veel automatiseringsinspanningen. Een van de belangrijkste oorzaken is kort samen te vatten in de woorden 'verkeerde organisatie'.

Organisatie

Men behoeft slechts de 'inleiding tot de beginselen van de automatisering' te kennen, om te weten dat aan automatisering iets belangrijks voorafgaat. Vandáág de wens tot automatisering uiten en morgen een computer kopen is onverstandig. Eerst organiseren dan automatiseren, zo moet het. Het is in de afgelopen jaren reeds talloze malen in alle toonaarden naar voren gebracht. We weten het allemaal, maar toch doen we het altijd weer anders. En dat leidt nu eenmaal onvermijdelijk tot moeilijkheden en faliekante mislukkingen. Een probleem, van welke aard dan ook, is nog nooit opgelost door er eenvoudigweg een computer op aan te sluiten. Voordat men een geautomatiseerd systeem kan inzetten, zal dat probleem eerst helder en eenduidig gedefinieerd moeten worden. En dat vereist een studie op zich,

omdat de problemen waarvoor wij gemeenlijk de automatisering te hulp roepen bij de overheid nu eenmaal gekenmerkt worden door grootschaligheid en verwevenheid.

Automatisering brengt per definitie een formalisering van organisatieprocessen met zich mee. Om te automatiseren zul je dus eerst een duidelijk en doorzichtig beeld moeten hebben van die organisatie. En waar dat beeld niet duidelijk is, zul je er voor moeten zorgen dat het duidelijk wordt. Dat kan betekenen: aanpassingen in de organisatie, veranderingen in de manier waarop taken tot op heden werden verricht. Let wel: van automatisering is op dit niveau nog geen sprake. Aanpassingen in de organisatie die het gevolg zijn van een dergelijk onderzoek naar de structuur van het werk, moet men eigenlijk beschouwen als een soort van achterstallig onderhoud: het had eigenlijk allang moeten gebeuren, ook zonder informatieverwerkende systemen in het vooruitzicht.

15

Het is werkelijk waar dat computers je alleen maar kunnen geven wat je er zelf tevoren hebt ingestopt. Stop je er dus een problematische, ondoorzichtige organisatiestructuur in, dan zul je worden opgezadeld met een dán geautomatiseerde, problematische en ondoorzichtige organisatie. De problemen zijn geperfectioneerde problemen geworden, maar er is niets opgelost. De Grote Operaties waarmee wij nu worden geconfronteerd hebben ook voor een belangrijk deel de bedoeling om een aantal zaken binnen de overheidsorganisatie duidelijk en doorzichtig te maken. Juist deze operaties zijn bij uitstek gericht op het functioneren van de overheid en kunnen als zodanig een belangrijke bijdrage leveren aan het voor grootschalige overheidsautomatisering zo bitter noodzakelijke inzicht in organisatiestructuren en -procedures. Voorlopig is dat echter nog toekomstmuziek en zullen wij de uitvoering van de Grote Operaties gezamenlijk tot een goed einde moeten brengen met systemen die zonder de resultaten van die operaties zijn opgezet.

Ontwikkelingsmethodiek

Bij de ontwikkeling van JUFIS, het financiële informatiesysteem van Justitie, hebben wij ter voorkoming van de hiervoor genoemde problemen de systematische ontwikkelingsmethode

SDM gehanteerd, die voorziet in een ontwikkeling in zeven fasen waartussen telkens uitgebreide terugkoppeling en evaluatie plaatsvindt. Volgens deze methode dient men om te beginnen uit te gaan van, ik heb het net al genoemd, een definitiestudie. In de tweede fase wordt uit de resultaten van de definitiestudie een functioneel ontwerp opgesteld, waarin tot in details beschreven is welke taken het te ontwikkelen systeem zal moeten kunnen uitvoeren. Hierna vindt opnieuw afstemming plaats met alle betrokkenen. Zijn de problemen juist omschreven? Komen de eisen die gesteld worden in het functioneel ontwerp overeen met de wensen van de gebruikers?

Pas wanneer deze gedegen basis eenmaal is gelegd komen de eigenlijke automatiseerders aan bod. Er wordt nu een technisch ontwerp opgesteld en wanneer dat is goedgekeurd, kan de verdere technische ontwikkeling zijn loop nemen, eveneens keurig in verschillende fasen. Daarop zal ik echter in dit bestek niet nader ingaan.

16

Andere knelpunten

Organisatieproblemen zijn overigens niet de enige problemen die de realisering van automatiseringswensen in de weg staan. Er zijn ook duidelijke andere knelpunten aan te wijzen. Het in januari van dit jaar uitgebrachte rapport van de Commissie Overheidsbestedingen op het gebied van de Informatietechnologie (de Commissie-Pannenburg), ligt ons wat dat betreft nog vers in het geheugen. Ik citeer: *'Steeds meer (overheids)activiteiten kunnen door geautomatiseerde informatievoorziening aan kwaliteit en/of doelmatigheid winnen, doch het tekort aan deskundigen overal ter wereld verhindert de snelle invoering over de volle breedte.'*

Een ander knelpunt is volgens de commissie het feit, dat er nog geen echte, algemeen aanvaarde standaards zijn voor software, hardware en communicatie. Ook de grootschalige aanpak van automatiseringsprojecten bij de overheid blijkt problemen op te leveren. Ik citeer opnieuw: *'Geconstateerd wordt dat bij de overheid vaak grootschalige informatiesystemen worden opgezet en dat voor die behoefte bedrijven in het algemeen geen produkten afzet-*

ten doch mensen voor allerlei taken in het software-ontwikkelingsproces verhuren. Hierdoor ontstaat een gebrek aan betrokkenheid van het bedrijfsleven bij het eindresultaat van de betreffende overheidsprojecten.'

De vraag rijst of met een betere overheidscoördinatie bedrijven niet sneller geneigd en bereid zouden zijn standaard software-pakketten ook voor de grotere overheidslichamen te ontwikkelen. In de kleinere overheidsorganisaties, vooral buiten de rijksoverheid, wordt volgens de Commissie-Pannenburg wel meer met standaardprodukten gewerkt. Maar ten slotte steekt ook dit rapport de hand in de eigen overheidsboezem: *'De Commissie constateert', zo schrijft men, 'dat de geautomatiseerde informatievoorziening bij de overheidsorganisaties zich kenmerkt door onvoldoende kennisniveau bij de meeste directies en een gebrek aan deskundige mankracht op automatiseringsgebied. In deze organisaties worden vaak zeer grote projecten aangepakt, waarbij de verantwoordelijkheid geheel binnen de overheid wordt gehouden en de bemanning door inhuurkrachten wordt gecompleteerd. Geconstateerd wordt verder dat op meerdere plaatsen in de overheid gelijke of analoge ontwikkelingen plaatsvinden. De overheid is zelf onvoldoende in staat dit te signaleren of te voorkomen; waar het bedrijfsleven in bovengenoemde rol is ingeschakeld heeft het er geen belang bij hierop in te springen.'*

De hoofdaanbevelingen van de Commissie zijn vervolgens voor de hand liggend: leg een grotere verantwoordelijkheid bij de bedrijven, door zelf wel informatiebeleid, maar geen informatietechniek te maken. Zorg verder voor een overheidscoördinatie op hoofdlijnen, maar laat de overheidsorganen verder geheel vrij in de manier waarop zij met behulp van geautomatiseerde informatievoorziening diensten verlenen en directie voeren.

Op zoek naar de 'gouden middenweg'

De bomen groeien (nog) niet tot in de hemel – dat moge intussen duidelijk zijn. Ik heb u in het voorgaande een grof beeld geschetst van de problematiek waarmee systeemgebruikers worden geconfronteerd wanneer zij hun systeem willen gaan automatiseren. Om te be-

ginnen weten de gebruikers vaak niet goed wat zij willen; de verwachtingen ten aanzien van het 'wondermiddel' automatisering zijn vaak te hoog gespannen; de techniek bevindt zich in een revolutionaire stroomversnelling, waardoor algemeen aanvaarde normen en standaards op zich laten wachten; er is een tekort aan deskundigheid; plannen schieten tekort of ontbreken zelfs helemaal, enzovoort.

Met zijn beperkte kennis en zijn ontoereikende deskundigheid moet de gebruiker nu op zoek naar het voor zijn organisatie meest geschikte systeem. Voorwaar geen eenvoudige opgave, met een geschatte kans van 1 op 10 dat het in één keer helemaal lukt. Een goede beroepsgoeker wil zo een kansje nog weleens wagen, maar dan ook alleen omdat hij weet dat hem bij winst het tienvoudige van de oorspronkelijke inzet wordt uitbetaald.

Daarom hoop ik, dat deze studiedag er op zijn minst toe zal bijdragen, dat ons aller kansen op een werkelijk succesvolle automatiseringsinspanning groter worden dan ze tot op heden zijn geweest.

Ervaringen en inzichten

Een aantal ervaringen en inzichten zoals wij die hebben opgedaan bij de ontwikkeling van JUFIS, het eerder genoemde financiële informatiesysteem van Justitie, zou bij de ontwikkeling van toekomstige, andere systemen van nut kunnen zijn. Ik ben mij er overigens van bewust, dat JUFIS in het kader van de totale automatiseringsinspanning van de verschillende overheidslichamen slechts een zeer bescheiden rol speelt. Het is immers een puur financieel informatiesysteem, dat slechts in zeer beperkte mate gekoppeld is met andere beheerssystemen. Een bescheiden onderdeel van het totale overheidsgebeuren dus, maar als een volslagen leek de hoeveelheid informatie zou zien die nodig was om dit relatief eenvoudige en beperkte systeem van de grond te tillen, zou hij licht de indruk kunnen krijgen met een monsteroperatie van doen te hebben.

We moeten, denk ik, realistisch genoeg zijn om in te zien dat een volledig geïntegreerd super-informatiesysteem, dat alle terreinen van de overheidsactiviteiten bestrijkt, en dat gegevens levert voor zowel operationeel als strate-

gisch en politiek gebruik, voorlopig nog een volstrekte utopie is. Of, zo u wilt, science fiction. Een goed werkend systeem realiseren voor alléén de financiële kant van slechts één ministerie is voor wat de huidige stand van zaken betreft al moeilijk genoeg.

Systeem-opzet

Laten we JUFIS eens wat nader beschouwen. Aan de kern van dat systeem ligt een bedrijfs-economische filosofie ten grondslag. Bij de ontwikkeling van JUFIS is uitgegaan van een standaard software-pakket, oorspronkelijk bedoeld voor toepassing in het bedrijfsleven. Voor deze bedrijfsmatige invalshoek is bewust gekozen om te komen tot een beter beheer en een betere beheersing van het interne, financiële bedrijfsgebeuren binnen het departement en de daarmee verbonden instellingen.

Dit software-pakket van de firma Siemens Data is zodanig gemodificeerd, dat het nu tevens voldoet aan alle formele vereisten ten aanzien van de rapportage van het departement aan het Ministerie van Financiën en het parlement. Macro-economische beginselen, die bijvoorbeeld tot uiting komen in het kassysteem, zijn volledig in dit van oorsprong bedrijfsmatige systeem geïntegreerd.

Geheel in de lijn van de aanbevelingen van de Commissie-Pannenburg, die op dat moment overigens nog helemaal geen rapport had uitgebracht, hebben wij ons bij Justitie beperkt tot het formuleren van de functionele eisen die wij aan ons financiële informatiesysteem wilden stellen. Daarbij is succesvol en voortvarend samengewerkt met de verschillende mensen, instanties en organisatie-onderdelen die nu eenmaal bij zo'n automatiseringsproces betrokken zijn. Ik wil een aantal van die samenwerkingsverbanden noemen.

Van groot belang is uiteraard de samenwerking met de leverancier, in dit geval Siemens Data, maar ook die met de Directies Personeelszaken en Organisatie en Informatie en met de gebruiker. Zo'n samenwerking krijgt binnen Justitie gestalte door het functioneren van een interne driehoek. Daarnaast is er samenwerking met de beleidsdirecties. Op interdepartementaal niveau kan men dan verder nog denken aan de samenwerking met het Ministerie van Financiën en

met de Centrale Accountantsdienst. In de praktijk hebben die verschillende vormen van samenwerking – en ik ben nog niet uitputtend geweest – mede goed kunnen functioneren door het inschakelen van een externe projectleider in de vorm van het bureau Consulting Associates.

In onze pogingen om te voorkomen dat wij ons bezig zouden gaan houden met 'het automatiseren van problemen', hebben wij ons functioneel ontwerp niet eerder samengesteld dan na uitgebreid overleg met alle toekomstige gebruikers van het te realiseren systeem. Dus zowel op micro-, meso- als macro-niveau. Vervolgens hebben wij de fout vermeden om op de stoel van de automatiseerder te gaan zitten: de vervaardiging van het technisch ontwerp, op basis van onze functionele eisen, werd uitbesteed aan Siemens Data.

20

Tot de successen van onze opzet reken ik ook de cursussen voor alle systeemgebruikers, die ook na de ingebruikname worden voortgezet; de goed verlopende coördinatie tussen stuurgroep en projectgroep; de voordelen van prototyping voor de evaluatie van de ontwikkelingsgang van het systeem; de aandacht voor de ergonomische aspecten, zodat mensen zich achter hun terminal niet ongelukkig behoeven te voelen; en ten slotte de goede service die ons door de systeempleverancier is en wordt geboden.

Toch wil ik voorkomen dat u gaat denken dat ik tijdens de ontwikkelingsfase van JUFIS iedere avond jubelend het Ministerie van Justitie heb verlaten. Dat is niet zo. Er zijn wel degelijk ook tegenslagen te verwerken geweest. Zo waren er ernstige problemen bij de voortgang van het project doordat vier sleutelfiguren in dat proces van het toneel verdwenen: twee binnen onze eigen organisatie en twee externe deskundigen. Zulke gebeurtenissen hebben hun weerslag op de continuïteit. Zelfs zódanig, dat ik tot de overtuiging gekomen ben, dat er een manier gevonden dient te worden om de cruciale functies binnen het proces van systeemontwikkeling desnoods contractueel te binden voor de volledige duur van het project. Door deze en andere oorzaken kon de geplande einddatum voor oplevering niet worden gehaald. Daardoor wordt ten behoeve van ontwik-

kelingswerkzaamheden nog steeds beslag gelegd op delen van de capaciteit van het reeds volledige operationele systeem.

Tevens is gebleken dat wij, afgezien van deze voortdurende ontwikkelingswerkzaamheden, de capaciteit van onze computer, gezien genoemde grootschalige opzet, sterke verwevenheid en voorwaarde van actualiteit, hebben overschat. Dat wreekt zich nu in langere responstijden dan wij hadden verwacht. Overigens moet u zich hier geen dramatische voorstellingen van maken. Door uitbreiding van de interne geheugencapaciteit van het systeem is hiervoor soelaas gevonden. Bedenk daarbij dat de informatie die nu binnen enkele seconden beschikbaar is, vroeger vele uren zoekwerk kon vergen. De invloed van JUFIS doet zich in alle gelegingen van het justitie-apparaat gelden, althans waar het de financiën betreft. Dit is mogelijk door een systeem van kostensoorten en kostenplaatsen. De basis voor de gegevensverwerking in JUFIS wordt gevormd door een rekeningnummer van dertien cijfers. Zo'n rekeningnummer bestaat uit drie delen: de eerste drie cijfers dienen ter identificatie van het artikel van de rijksbegroting. Zij vertegenwoordigen in feite het hoogste aggregatieniveau van het systeem, het niveau waarop rapportage naar Financiën en het parlement plaatsvindt. De volgende zes cijfers geven de kostenplaats aan binnen de intern gevolgde administratie. In deze zes posities zit een hiërarchische structuur.

Grosso modo identificeren de eerste twee posities de betreffende beleidsdirecties – in feite de budgethouders –, het derde cijfer vertegenwoordigt een relevante groep van organisatie-onderdelen onder die directies (bijvoorbeeld de huizen van bewaring); positie vier en vijf betreffen de individuele dienstonderdelen en de laatste positie maakt nog een nadere verfijning binnen het dienst-onderdeel mogelijk. Analooq aan deze opzet is ook de identificatie van de kostensoort gestructureerd, zij het dat hiervoor niet zes, maar vier posities beschikbaar zijn. In totaal dus 13 cijfers.

Met behulp van deze codering is het mogelijk de geautoriseerde rijksbegroting te verdelen naar beleidsdirecties en daaronder naar de dienstonderdelen, respectievelijk de diverse instellingen. Met andere woorden: het systeem

speelt in op de mogelijkheid tot budgettering op onderscheiden niveaus. Voor Justitie resulteert deze opzet op dit moment toch nog in niet minder dan 30.000 verschillende grootboekrekeningen. Een getal dat de grootschaligheid van JUFIS goed illustreert.

De invoer van het systeem wordt vastgelegd en verwerkt in een vijftal deeladministraties voor de meerjarencijfers, de binnenlijnse verplichtingen, de begrotingscijfers, uitgesplitst tot artikel- en artikelonderdeel-niveau, het grootboek voor de verschillende deelbegrotingen met daaraan gekoppeld een crediteuren-subadministratie voor de credieten en ten slotte de 'normale' financiële administratie voor uitgaven, ontvangsten, derden-rekeningen, debiteuren, crediteuren en verplichtingen.

'Doorzichtig' beleid

22

Met behulp van dit systeem is het thans mogelijk om het totale begrotingsproces voor het Ministerie van Justitie nauwkeurig te volgen en om de resultaten van de uitvoering van die begroting uiterst gedetailleerd te registreren. Zodoende zijn alle fasen van de beleidsvorming nu financieel 'doorzichtig' geworden, en dat zal stellig bijdragen tot een betere en betrouwbaarder beleidsevaluatie. Natuurlijk ben ik mij ervan bewust, ik zei het al eerder, dat bij een dergelijke evaluatie ook vele andere factoren een rol spelen. Niettemin vormen gedegen financiële cijfers in de praktijk werkbare indicaties voor de effecten die door het gevolgde beleid worden opgeroepen.

Ik denk dat JUFIS, gezien de stand van de techniek en de veranderende organisatorische opstelling van de overheid, de 'gulden middenweg' voor alle gebruikers vertegenwoordigt. Het vormt bovendien de gulden middenweg tussen de macro-economische en de bedrijfs-economische aanpak van het beheer van de overheidsfinanciën.

Wie herinnert zich niet de discussie tussen de aanhangers van beide benaderingen; discussies die vooraf gingen aan de herziening van de Comptabiliteitswet in 1976. De macro-economen wonnen het pleit destijds met de hakken over de sloot. Nu, nog geen 10 jaar later, staat die Comptabiliteitswet opnieuw op de helling. De tendens is zich weer aan het verleggen naar

het micro-gebeuren. De Grote Operaties getuigen daarvan. Er is duidelijk weer een beweging in de richting van de basis: decentralisatie, deconcentratie, deregulering, privatisering, reorganisatie, sanering en – heel saillant in dit verband – de roep om zelfbeheer.

Zelfbeheer

Laten we de roep om zelfbeheer maar eens als voorbeeld nemen. Het rapport dat erover is uitgebracht trekt momenteel sterk de aandacht. Het is op veel plaatsen binnen de overheid met enthousiasme ontvangen, en hier en daar zelfs begroet als iets unieks. Persoonlijk heb ik mijn bedenkingen over het unieke karakter van het zogenaamde 'zelfbeheer'. Het doet mij wel wat erg sterk denken aan het in 1971 door de Amerikaan W.J. Reddin beschreven zogenaamde 'management by objectives' (MBO). Wanneer ik in het boek *Beheersing van bedrijfsprocessen* van professor C.J. Schieman de definitie van MBO lees, word ik gefraspeerd door de overeenkomsten met de uitgangspunten van het rapport *Zelfbeheer*. Ik citeer: *'MBO kan worden omschreven als een bestuursproces, waarbij de bestuurder en de medewerkers in een bedrijfsafdeling gezamenlijk de in een bepaalde periode te bereiken doelen (prestaties) formuleren, waarbij ieders verantwoordelijkheidsterrein wordt afgebakend, wat betreft de bestuurder in termen van beschikbaar te stellen middelen en informatie, wat betreft de medewerkers in termen van te bereiken resultaten.'* Maar laten we de vraag of we met dat zelfbeheer niet opnieuw het buskruit aan het uitvinden zijn laten rusten, en ons bepalen tot de consequenties ervan voor de automatisering. Wat het systeem JUFIS betreft, blijkt het dan zeer wel mogelijk om in de diverse geledingen van de organisatie tot een zekere vorm van zelfbeheer te komen. De gekozen aanpak heeft het systeem wat dat betreft uiterst flexibel gemaakt. Toch wil ik waarschuwen voor de extreme vrijheden die door het 'Zelfbeheer-rapport' worden bepleit. Het rapport zegt te refereren aan de gang van zaken in het bedrijfsleven, maar zover mijn kennis reikt kent men daar toch óók geen absolute vrijheden toe aan onderafdelingen en filialen. Uit een oogpunt van financieel beheer zeg ik:

meer handelingsbevoegdheid bij het management in het veld: prima! Maar ik moet er niet aan denken dat, gezien de grote verscheidenheid, alle dienstonderdelen op een volstrekt verschillende manier zouden gaan budgetteren, verantwoorden, rapporteren en communiceren! De verschillende organisaties, instellingen, onderafdelingen, raden en wat dies meer zij, moeten controleerbaar blijven, wil het parlement zijn toezichthoudende functie tenminste nog langer kunnen uitoefenen. Deze nieuwe vrijheid zal daarom noodgedwongen gestalte moeten krijgen binnen bepaalde kaders waarin de overdracht van informatie tussen het micro- en het meso-niveau afdoende geregeld is.

Resumé

In het voorafgaande heb ik u deelgenoot gemaakt van een aantal van de ervaringen die ik heb opgedaan als gebruiker van een geautomatiseerd systeem, en als betrokkene bij de ontwikkeling daarvan. Er zijn mijns inziens vanuit deze ervaringen parallellen te trekken naar de Grote Operaties:

– De gebruiker, hoofdrolspeler in mijn betoog, moet ook bij de Grote Operaties sterk worden betrokken bij het streven een grote mate van consensus te bereiken.

– De verwerving en verwerking van voldoende informatie, vooral op strategisch niveau, is van groot belang.

– Ook bij de Grote Operaties geldt het devies: eerst organiseren, dan uitvoeren. Het zou overigens aantrekkelijk zijn, wanneer men ook dáár bij gebruik zou kunnen maken van een ontwikkelingsmethodiek zoals SDM bij automatisering.

– Wij moeten niet schromen, zo meen ik, om ook bij de planning en uitvoering van de Grote Operaties externe deskundigen in te schakelen, hoewel die helaas dun gezaaid zijn.

– Een goede samenwerking, op alle niveaus, is noodzakelijk om deze grootscheepse exercities tot een goed einde te brengen.

Ook bij de Grote Operaties zal de menselijke maat scherp in het oog gehouden dienen te worden. Want het zijn tenslotte mensen die uiteindelijk uitvoering aan het geheel zullen moeten gaan geven, en niet een systeem, een computer of wat dan ook. Ik heb u een aantal

ervaringen gemeld met betrekking tot hulpmiddelen die ons ter beschikking staan. Hulpmiddelen, meer niet. De Grote Operaties, of wat voor operaties ook, zullen uiteindelijk toch nooit groter kunnen zijn dan de gezamenlijke verantwoordelijkheid van de mensen die ze uitvoeren.

Informatievoorziening ten behoeve van beleid en beheer

door drs. J.K.T. Postma*

Inleiding

De centrale stelling in mijn betoog zal zijn dat informatie essentieel is voor een doelmatig overheidsbeleid en een efficiënt beheer van het overheidsapparaat, maar dat het doelmatigheidsaspect ook voor de informatievoorziening zélf moet gelden. Met andere woorden: het gaat niet om maximale informatie, maar om tijdige, voldoende en juiste informatie. Erg relevant is dan ook de vraag: informatie – wat doen wij ermee? Een overvloed aan informatie kan het inzicht verminderen en initiatieven ontmoedigen. Hiermee heb ik reeds aangegeven dat in mijn ogen niet alleen de technische aspecten van belang zijn. Voor een goed verloop van de (automatisering van de) informatievoorziening vereisen primair bestuurlijke vragen een oplossing.

26

Ik zal mij hierna in het bijzonder richten op de informatievoorziening als bestuursinstrument. Informatie vormt een onmisbaar hulpmiddel voor het beleid. In alle fasen – beleidsvoorbereiding, uitvoering, controle, evaluatie en vervolgens terugkoppeling naar de beleidsvoorbereiding – speelt de informatievoorziening een rol. In de huidige zeer complexe rijksdienst is deze functie van de informatievoorziening natuurlijk een geheel andere dan in de tijd van de Bataafse Republiek, toen de voorloper van het Ministerie van Economische Zaken, vier hoofdambtenaren, elf klerken en twee boden telde.

Het uitwisselen van informatie is voor het functioneren van onze samenleving lange tijd een zo vanzelfsprekende zaak geweest, dat daarover nauwelijks een openbare discussie is gevoerd. Gedurende de laatste decennia is daarin veran-

* De auteur is Directeur-Generaal Rijksbegroting van het Ministerie van Financiën

dering gekomen. Wij zijn er ons meer en meer van bewust, dat het tijdig kunnen beschikken over goede informatie bepalend is voor bijna alle activiteiten in onze samenleving en zeker voor de activiteiten van de overheid. De automatisering heeft hier nog een extra dimensie aan toegevoegd. Informatie en informatievoorziening lijken wel toverwoorden geworden. Vele begrippen, die wij vroeger zorgvuldig hebben onderscheiden, worden nu op een hoop goegoid en veralgemeniseerd tot het veelomvattende begrip informatie. Dat komt de helderheid van de discussie niet ten goede. De verwachtingen zijn veelal te hoog gespannen. Bij mij dringt zich soms de vergelijking op met het begrip planning. In de jaren vijftig en zestig bestonden er ambitieuze verwachtingen over de resultaten van planning. Evenzo wordt nu door sommigen verbetering van de informatievoorziening gezien als een panacee voor onze maatschappelijke problemen.

27

Macro-economische modellen

Mijn stelling dat onze verwachtingen over de rol van de informatie niet te groot moeten zijn, wil ik illustreren met het concrete voorbeeld van de macro-economische politiek. De ontwikkeling van macro-economische beleidsmodellen viel samen met een behoorlijke dosis optimisme over de mogelijkheden om de economie te sturen. Het model – een gestyleerd beeld van de economische werkelijkheid in de vorm van een stelsel van vergelijkingen – zou dé informatie leveren voor het beter verklaren, voorspellen en besturen van de economische ontwikkeling. In de loop van de tijd is deze gedachte echter in toenemende mate ter discussie gesteld, vrij recent nog onder het motto 'een tijdbom onder de econometrie'. Daarbij is er min of meer consensus ontstaan over het feit dat de verwachtingen die destijds in brede kring bestonden, te hoog gespannen zijn geweest. Rutten heeft onlangs in een artikel in de Van den Beld-bundel* vanuit eigen ervaringen dit

* Toegepaste economie; grenzen en mogelijkheden. Opstellen aangeboden aan prof. dr. C. A. van den Beld bij zijn afscheid als directeur van het Centraal Planbureau.

's-Gravenhage, 1984, blz. 79–103.

proces beschreven. De verwachtingen hielden in de jaren zestig onder meer in, dat vuistregels die tot dan toe bij het budgettaire beleid gangbaar waren zouden kunnen worden vervangen door een meer verfijnde wetenschappelijke bepaling van een min of meer optimale combinatie van de beleidsinstrumenten. Het enthousiasme is inmiddels bekoeld.

Zonder twijfel heeft de economische ontwikkeling in de jaren zeventig een aanleiding gevormd tot verlaging van het aspiratieniveau om deze modellen bij de beleidsvoorbereiding te gebruiken. Deze heeft de stagflatie in de jaren zeventig, de huidige hoge werkloosheid en de ontspoorde overheidsfinanciën immers niet kunnen voorkomen. De economische realiteit verandert snel. Dit komt ook tot uiting in de continue aanpassing van modellen. Men kan dan ook niet blind varen op door modellen gegenereerde voorspellingen en beleidsvarianten.

28

Moeten wij de macro-economische modellen dan maar aanmerken als een onbetrouwbare informatiebron en opzij zetten bij de beleidsvoorbereiding? Nee zeker niet, wel moeten wij onze aspiraties bij het gebruik van de modellen – en ten aanzien van het economische beleid in het algemeen – wat lager stellen. De mogelijkheden voor de overheid om de economie te sturen zijn geringer dan wij dachten. De macro-economische modellen leveren niettemin belangrijke informatie op voor de analyse van de economische ontwikkeling. Zij geven wel degelijk inzicht in de complexe samenhangen in de economie, dat ook de discussie over het te voeren beleid kan structureren. Daarbij kan ook naar verschillende modellen worden gekeken.

Er kan echter geen sprake zijn van een mechanische vertaling van modeluitkomsten naar beleid, nog los van het feit dat ook andere dan economische factoren een rol spelen bij de beleidsvoorbereiding, zoals politieke, bestuurlijke en psychologische. Aangezien de economische kennis veelal niet toereikend is om een nauwkeurig kwantitatief optimum te bepalen, komen weer vuistregels in het beeld, die niet in de laatste plaats aan de hand van bestuurlijke overwegingen moeten worden ingevuld. Een

voorbeeld van een dergelijke overweging is, dat het budgettaire beleid op behoedzame uitgangspunten dient te worden gebaseerd, zeker zolang het financieringstekort onaanvaardbaar hoog is. De Studiegroep Begrotingsruimte heeft dit naar aanleiding van de slechte ervaringen in het verleden benadrukt.

Uitgedijde overheid

Uit het voorbeeld van de macro-economische beleidsmodellen valt af te leiden, dat wij de rol van de informatie niet moeten overschatten. Maar tegelijkertijd stel ik vast, dat goede informatie onontbeerlijk is voor de verbetering van de besluitvorming. Aan het eind van de jaren zeventig werd duidelijk, dat het overheidsbeleid nieuwe wegen moest zoeken. Allerlei symptomen toonden aan dat de overheid teveel was uitgedijd. Het financieringstekort was zeer hoog opgelopen. Hoge collectieve lasten, tot uiting komend in een groot verschil tussen bruto- en netto-lonen, leidden onder meer tot belastingontduiking en fraude. De overmatige regelgeving ging zwaar drukken op burgers en bedrijfsleven. Het overheidsapparaat was zo complex en onoverzichtelijk geworden, dat zich bij het besturen tal van fricties gingen voordoen.

29

De remedies zijn bekend. Er is een breed programma van activiteiten op gang gebracht, gericht op ombuigen van overheidsuitgaven, schrappen en vereenvoudigen van wetten en regels, afstoten van overheidstaken, uitbesteden van werkzaamheden aan particuliere bedrijven, overbrengen van taken naar de lagere overheid. Het brede programma van activiteiten, dat bekend is komen te staan onder de naam 'Grote Operaties', levert informatie op voor deze koersverandering. Richting en precieze invulling komen uiteraard tot stand door politieke besluiten.

In het bijzonder de heroverweging is bedoeld om meer informatie boven water te krijgen. De heroverweging is naar mijn inzicht een onmisbare procedure geworden bij de beleidsvoorbereiding. Lange tijd heeft men gedacht aan grote alomvattende budgettaire systemen, zoals het 'planning-programming-budgeting system' (PPB-systeem). Allen Schick, die door zijn werk bij de OESO een goed inzicht heeft

gekregen in de ontwikkeling van budgettaire systemen heeft geconcludeerd, dat 'the era of big systems has passed'. Dit betekent niet, dat de beleidsevaluatie – één van de elementen uit het PPB-systeem – niet dringend nodig blijft. Integendeel, de heroverweging is in dit opzicht dan ook van veel belang. Ik zie de heroverweging in de eerste plaats als een werkwijze, waarmee aan de bestuurders (kabinet en parlement) informatie wordt verschaft, die zonder deze werkwijze moeilijk te vergaren zou zijn. Essentiële kenmerken zijn: fundamentele aanpak, interdepartementaal onderzoek, geen vetorecht, openbaarheid van de rapportage. Kortom, het gaat om een wijze van werken, die in de loop van de tijd zeer veel informatie voor de besluitvorming heeft opgeleverd. De procedure van de heroverweging wordt ook voortdurend aangepast. Zo is in de taakopdracht onlangs meer nadruk gelegd op de concrete beleidsvarianten. Daarnaast is het nog gewenst in de toekomst te komen tot een meer flexibele onderwerpselectie en een zwaardere verantwoordelijkheid van de vakdepartementen bij de politieke standpuntbepaling over de rapporten. De procedure van heroverweging heeft, zoals gezegd, specifieke kenmerken, die erop zijn gericht informatie boven water te krijgen, waarmee bestuurders fundamentele keuzen kunnen doen. Deze procedure laat nog open welke specifieke technieken en methoden worden toegepast. Hetzelfde geldt voor privatisering, deregulering, decentralisatie en reorganisatie van de rijksdienst. Dit zijn aanduidingen voor operaties, gericht op een fundamentele aanpak bij het stroomlijnen en terugdringen van overheidsactiviteiten. Afhankelijk van de concrete gevallen, kan bij deze Gote Operaties de besluitvorming worden voorbereid door toepassing van verschillende technieken en methoden. Bij de keuze van een bepaalde onderzoekstechniek is onder meer van belang, of het om beleidsuitgaven dan wel om apparaatskosten gaat en of het om analyses vooraf dan wel achteraf gaat. Al naar gelang de invalshoek en kenmerken van de concrete gevallen kan men meer of minder verfijnde technieken en methoden toepassen, zoals kosten-batenanalyses, multi-criteria-analyses, overhead-value analyses, sterkte-zwakke onderzoeken, value for money

auditing enzovoort. Een nieuw initiatief van Financiën is de oprichting van een platform voor de uitwisseling van ervaringen over beleidsonderzoek en evaluatie tussen centrale overheid, lagere overheden, bedrijfsleven en wetenschap.

Het is goed hierbij te bedenken dat ook ten aanzien van het beleidsonderzoek zelf kosten en baten moeten worden afgewogen. Mijns inziens komt men in het overgrote deel van de gevallen al voldoende ver, als een lijst met gerichte vragen over doelstellingen en in te zetten middelen systematisch wordt beantwoord en via een fundamentele benadering een aantal concrete beleidsalternatieven wordt opgeleverd. Het gaat er steeds om, dat goede en overzichtelijke informatie aan de verantwoordelijke besluitvormer wordt geboden, waarbij de vraag van de doelmatigheid centraal moet staan. Worden de beschikbare middelen doelmatig ingezet ter verwezenlijking van de vastgestelde doeleinden? Versterking van de afweegfunctie is nodig, omdat bij de overheid het kompas van de marktsector, het prijsmechanisme, grotendeels ontbreekt.

31

Departementale werkplannen

Ik benadruk nog eens, dat de grote operaties voortvloeien uit het gemeenschappelijke kabinetsbeleid. Naar mijn inzicht brengt dit ook stimulering van de daarbij behorende activiteiten vanuit centrale coördinatiepunten met zich mee. Naarmate de afzonderlijke departementen zich hierbij actiever opstellen, kunnen de interdepartementaal gecoördineerde programma's voor heroverweging, privatisering, deregulering en decentralisatie gemakkelijker worden ingevuld. Departementen klagen er soms over dat de Grote Operaties hun veel extra werk bezorgen, maar als ieder vakdepartement de gemeenschappelijke beleidsdoelstellingen zelf al voortvarend uitvoert, kunnen de departementale activiteiten zonder meer onderdeel worden van de Grote Operaties en is stimulering uiteraard minder nodig. Dit zou concreet vorm kunnen krijgen doordat elk departement een werkplan voor de eerstkomende jaren opstelt, waarin ook de resultaten van de Grote Operaties verwerkt worden. Voorgeschreven is nu al, dat voor de twee procent-exercitie beleids-

plannen worden ingediend en dat in de Memorie van Toelichting bij de begrotingshoofdstukken systematisch aandacht wordt besteed aan de resultaten van de Grote Operaties bij de verschillende departementen. Deze gegevens kunnen gemakkelijk worden uitgewerkt tot een werkplan, dat toekomstgericht is en ingebed in de departementale doelstellingen. Daarbij kan ook een beeld worden verschaft over de wijze waarop personeel en financiële middelen zijn ingezet voor de verwezenlijking van de departementale doelstellingen. Een en ander sluit aan bij het verleggen van bevoegdheden ten aanzien van het beheer van de centraal toetsende departementen naar de vakdepartementen. Uiteraard is wel een vereiste, dat er op het moment dat bevoegdheden overgaan een goed beheer bestaat en dat achteraf verantwoording over de prestaties wordt afgelegd op basis van een adequate informatievoorziening. Ook een verdergaande verlegging van bevoegdheden naar het lijnmanagement stelt eisen aan de informatievoorziening. Bij het beantwoorden van de vraag of op verschillende punten aan de voorwaarden voor zelfbeheer is voldaan, zou een organisatiedoorlichting een nuttig element kunnen zijn.

Uitvoering en controle

Langs twee lijnen is er weer meer aandacht ontstaan voor uitvoering en controle. In de eerste plaats betekent het streven naar zelfbeheer, dat grotere nadruk wordt gelegd op de verantwoording achteraf. Naarmate meer vrijheid wordt gegeven, moet de informatievoorziening beter in orde zijn, zodat verantwoording en controle achteraf beter tot hun recht komen. Daarom moet ook worden gezien of voldaan is aan de voorwaarden, die een goede controle mogelijk maken.

In de tweede plaats hebben de resultaten van de RSV-enquête en de aanmerkelijke overschrijdingen bij enkele grote projecten, zoals de Oosterscheldewerken en de Walrus-onderzeeërs – zowel in als buiten het parlement – veel aandacht gekregen. Er wordt een betere controle door toezichthoudende organen gevraagd. Een zorgvuldig opgebouwd systeem van 'checks and balances' is nodig. Ook dit is in wezen een kwestie van goede informatievoorziening.

In discussie is het voorstel om de accountantsdiensten van de departementen meer te betrekken bij deze informatievoorziening. Als oorzaak voor de onvoldoende activiteit van deze diensten op dit punt worden wel capaciteitsproblemen aangewezen. Deze zouden er kunnen zijn, maar op zijn minst even belangrijk is mijns inziens de opvatting, die bij de departementale toppen, beleidsdirecties en accountantsdiensten zelf over de taken van de overheidsaccountants bestaat. Tot nu toe heeft het vooraf betrekken van deze accountants bij de opzet van grote projecten om zo de voorwaarden te formuleren voor een goede beheersbaarheid en controle achteraf weinig aandacht gekregen.

Meer in het algemeen is het van belang dat er een goed generaal controlebeleid van de grond komt. Dit beleid richt zich op het verwezenlijken van een zo goed mogelijke controle bij de departementen, waarbij deze wordt gezien als het sluitstuk van het financiële beleid maar ook als een hulpmiddel voor het beheersen van processen.

33

Automatisering

Hiervóór heb ik belicht, dat in alle fasen van het beleid een goede en snelle informatievoorziening essentieel is. Daarbij heb ik benadrukt dat het gaat om optimale, en niet om maximale informatie. Wij moeten informatiesystemen opbouwen, die essentiële signalen voor het functioneren van de overheid afgeven, zonder dat een vloed van misschien wel interessante, maar niet vitale gegevens wordt opgeroepen. Een gezonde zelfbeperking bij het vaststellen van informatiebehoeften is daarvoor noodzakelijk. Voorkomen moet worden dat de behoeften worden opgerekt tot het maximaal denkbare. Als wij hier niet in slagen, ontstaat een onhanterbare informatiestroom, die de beheersbaarheid van de rijksdienst juist zou verminderen. Een ander punt is, dat de relatie tussen organisatie en informatievoorziening te weinig wordt onderkend. Naast de automatiseringstechnische aspecten zijn ook administratief-organisatorische aspecten van belang voor een goed informatiesysteem. De automatisering op zichzelf lost geen organisatorische knelpunten op. Wel kunnen wij door automatisering onvolkomenheden in de onderliggende administra-

tieve procedures op het spoor komen. Automatiseren dwingt immers tot het scherp omschrijven van begrippen en procedures. Zorgvuldige en nauwgezet gehandhaafde administratieve procedures moeten zorgen voor kwaliteit, betrouwbaarheid en volledigheid van de informatie. De bewaking van deze eisen vergt veel aandacht.

Een essentiële vraag is: hoe houdt het management greep op deze technische ontwikkeling? De automatisering van de informatievoorziening is nu maar al te vaak een autonoom proces. Het behoort tot de taak van de algemene leiding om richting te geven aan het informatiebeleid binnen de organisatie.

Een van de meest in het oog lopende knelpunten bij de automatisering is zonder meer gebrek aan kennis en belangstelling bij het algemene management. Dit is – zowel bij de overheid als in het bedrijfsleven – een van de oorzaken, dat er op vele plaatsen niet goed is geautomatiseerd. Het ontbreekt aan overzicht en aan prioriteitenstelling. Kenmerkend voor de kloof tussen beleid en techniek is de onvoldoende aandacht voor de betekenis van de communicatie tussen management en automatiseerders. Het is slechts een symptoom, maar wel een veelzeggend verschijnsel: het orakelen in het geheimzinnige jargon van de automatisering werpt voor vele mensen onnodige drempels op.

Waar ik constateer, dat informatievoorziening essentieel is voor een goede beheersing, moet ik helaas tegelijkertijd vaststellen, dat de beheersing van de informatievoorziening zelf en van de automatisering daarvan thans een groot probleem is. Tal van knelpunten op dit terrein zijn in recente rapporten gesignaleerd (heroverwegingsrapport automatisering, jaarverslag Rekenkamer, en jaaroverzicht informatievoorziening rijksdienst).

Vele automatiseringsprojecten hebben een onfortuinlijke afloop. De verslagen van de Algemene Rekenkamer over 1983 en 1984 geven hiervan een verontrustend beeld. Ambitieuze plannen moeten tussentijds worden bijgesteld; projecten leveren niet op wat er van verwacht werd of lopen ernstige vertraging op; budgetten worden overschreden. Externe deskundigen worden op grote schaal en vaak op min of meer

permanente basis ingehuurd tegen zeer hoge kosten, zonder dat dit de afloop van projecten positief beïnvloedt. Er is – nog steeds volgens de Rekenkamer – onvoldoende aandacht voor een zorgvuldige analyse van alternatieven en een goede afweging van kosten en baten. Ik vrees dat door de grote aandacht voor louter technische aspecten en door het niet vertrouwd zijn van het departementale management met automatiseringsprojecten cruciale, beleidsmatige beslissingsmomenten niet worden onderkend.

Ook de coördinatie van de informatievoorziening en van de automatisering daarvan vertoont tekortkomingen. Op een fundamenteel niveau heeft het van oudsher ontbreken van coördinatie geresulteerd in een weinig effectieve structurering van de informatievoorziening, die veelal de lijnen van organisatorische opdeling van de overheid volgt. Voor vele informatieobjecten geldt, dat verschillende overheidsinstanties over hetzelfde object gegevens – en soms ook nog dezelfde gegevens – verzamelen en verwerken. In de praktijk is gebleken, dat het veranderen van deze situatie een zeer moeizaam en tijdrovend proces is, dat goeddeels nog op gang moet komen.

De diversiteit van apparatuur die binnen de overheid, binnen de departementen, ja zelfs binnen afzonderlijke organisatieonderdelen van departementen, te vinden is, kan de onderlinge communicatie belemmeren. Deze grote verscheidenheid zou misschien nog niet zo bezwaarlijk zijn, als er algemeen toegepaste technische standaarden zouden bestaan. Helaas moet standaardisatie nog grotendeels op gang komen, zowel op technisch gebied als op het gebied van de specificatie van informatie.

Het is slecht gesteld met de effectiviteit en doelmatigheid van de informatievoorziening en de automatisering daarvan. Het beheersinstrumentarium is voor verbetering vatbaar. Dit is echter wel begrijpelijk. De technologische ontwikkeling verloopt stormachtig; de vraag naar deskundig automatiseringspersoneel kan door het onderwijs voorlopig niet worden gedekt; het gezamenlijk optrekken wordt bemoeilijkt doordat de departementen niet in gelijke mate rijp zijn voor automatisering; het algemene

financiële en personele beheersinstrumentarium is nog niet toegestaan op automatisering. Onderkend moet worden, dat in complexe organisaties de snelle invoering van nieuwe technologieën wel nooit zonder aanpassingsproblemen zal verlopen. Hierin mogen we echter niet berusten!

Het is noodzakelijk dat hieraan juist binnen de overheid, die immers bij uitstek verzamelaar en verwerker van informatie is, meer aandacht wordt besteed. In de verschillende daarvoor geschikte fora, waarbij ik met name denk aan de Adviescommissie Rijksdienst, moet met kracht worden gewerkt aan deze aanpak. De vergrote aandacht voor automatisering mag niet ont-aarden in een wildgroei van ongestructureerde activiteiten om geconstateerde lacunes weg te werken. De versterking van het beleid zou op verschillende onderdelen betrekking kunnen hebben. Het is vooral van belang te bezien hoe het proces van de structurering en reorganisatie van de informatievoorziening versneld kan worden: informatiesystemen ten aanzien van dezelfde objecten dienen zo spoedig mogelijk op elkaar te worden afgestemd.

36

In dit verband is ook het *Jaaroverzicht informatievoorziening* van grote betekenis, waarin beoogd wordt op systematische wijze aan te geven op welk deel van het informatiseringsproces (beleidsvorming, informatie-analyse, systeemontwerp en -ontwikkeling, exploitatie, onderhoud) de uitgaven van elk der departementen betrekking hebben. Dit jaaroverzicht kan nog verder worden gecompleteerd.

Ook acht ik het gewenst, dat in het reguliere proces van begrotingsvoorbereiding en -uitvoering toetsing van automatiseringvoornemens – in samenwerking met Binnenlandse Zaken – meer aandacht krijgt. Hierbij kan worden gedacht aan het zoeken van aansluiting bij de automatiseringsplannen. Voorwaarde hiervoor is dat de financiële administraties van de departementen voor dit doel geschikte informatie gaan genereren. Het lijkt gewenst dat – om de voorgenomen en verrichte uitgaven op hun doelmatigheid te kunnen toetsen – aan de bestedingen op het gebied van de informatietechnologie aandacht wordt besteed in de jaarlijkse begrotingsaanschrijving. Aangegeven zal moeten worden hoe de uitgaven op het gebied

van de informatietechnologie moeten worden gespecificeerd.

Verder hecht ik groot belang aan het zorgvuldig bezien van de mogelijkheden om te komen tot een apparatuurbeleid en een standaardisatiebeleid. Het voorkomen van verdere wildgroei teneinde de communicatie tussen machines en tussen systemen zo weinig mogelijk te hinderen is in dit verband een belangrijke doelstelling. Waar dat nuttig is, zal gekozen moeten worden voor de gezamenlijke ontwikkeling van deze systemen.

Een ander aandachtsgebied is de uitvoering van automatiseringsprojecten. Er kunnen beleidslijnen worden uitgezet voor de taken, die de overheid in eigen beheer wenst te vervullen op dit terrein mede gezien de schaarste aan deskundig automatiseringspersoneel. Er is het wel zeer vergaande voorstel van de Commissie-Pannenburg* om de taken van de overheid op automatiseringsgebied te beperken tot beleidsontwikkeling en de technische uitwerking door de hierin gespecialiseerde bedrijven te laten geschieden. Ik merk hierbij op dat het bedrijfsleven zeker intensiever en op een kwalitatief hoger niveau bij het informatiseringsproces binnen de overheid kan worden ingeschakeld. De probleemstelling én de strategiebepaling moeten mijns inziens uitdrukkelijk een zaak van de departementen blijven om te voorkomen, dat het departementale probleem kunstmatig wordt vervormd tot een probleem, waarvoor het in te huren bedrijf een panklare oplossing in huis heeft.

In het kader van de uitbesteding van projecten aan het bedrijfsleven is het gewenst centraal informatie te verzamelen over de bedrijven die op de markt zijn, de overheidsprojecten die zij reeds uitgevoerd hebben en de kwaliteit van het geleverde werk. In samenhang met de vaststelling van een taakverdeling tussen overheid en toeleverende bedrijven is voorts de ontwikkeling van een integraal beleid gericht op de opleiding en het behoud van automatiseringspersoneel een noodzaak.

* Commissie Overheidsbestedingen op het gebied van de Informatietechnologie

Verder is er, gezien de vele kritische opmerkingen van onder meer de Rekenkamer over de uitvoering van departementale automatiseringsprojecten, alle reden om te onderzoeken of het mogelijk is de departementen centraal te ondersteunen. Ik denk hierbij in de eerste plaats aan de opleiding en bijscholing van automatiseringspersoneel, van het management en van gebruikers, maar ook aan de selectie van methoden en technieken voor systeemontwikkeling en -onderhoud, die binnen de rijksdienst toegepast kunnen worden.

In discussie is in hoeverre een goed draaiend expertise-orgaan hier goede diensten zou kunnen bewijzen. Mijns inziens zou de overheid door de oprichting van zo'n orgaan zeker sterker komen te staan. Wel zal er een goede samenwerking tussen dit orgaan en de op gebruikersniveau aanwezige departementale expertise tot stand moeten worden gebracht.

38

Samenvattend ben ik van mening, dat indien langs bovenstaande lijnen inhoud wordt gegeven aan een versterking van het informatie- en automatiseringsbeleid, dit beleid kan bijdragen aan de verbetering van het functioneren van de overheid.

Financiële Informatievoorziening (FIV-plan)

Hiervoor heb ik opgemerkt dat, waar dat nuttig is, gekozen moet worden voor de gezamenlijke ontwikkeling van informatiesystemen. Op het terrein van de financiële informatievoorziening, waar Financiën een primaire verantwoordelijkheid heeft, is aan een interdepartementaal samengesteld projectteam de opdracht gegeven om voorstellen te doen tot verbetering van de informatievoorziening van de rijksoverheid. De activiteiten zullen uitmonden in het zogenaamde FIV-plan. Het terrein waarop dit plan betrekking heeft is zowel uit bestuurlijk als uit technisch oogpunt nogal complex. Juist daarom is het nodig dat er een goed overzicht wordt verkregen van de huidige stand van de informatievoorziening op dit terrein en van de toekomstige behoeften. De overheid moet zich concentreren op de vaststelling van de behoeften en op de strategiebepaling. In het FIV-plan zullen goed gedefinieerde taken en bevoegdheden aan de betrokken partijen worden overgelaten. Gezien de decentrale

opzet van het FIV-plan zal de coördinatie plaatsvinden op hoofdlijnen. Er wordt eerst een onderzoek verricht naar de mogelijke opzet, die betrekking zal hebben op het gehele begrotingsproces met een accent op het centrum daarvan. Het plan van aanpak zelf zal zich in het bijzonder richten op het centrum.

In de beoogde decentrale conceptie past, dat bij het formuleren van de informatiebehoefte van Financiën wordt uitgegaan van een optimale en niet van een maximale informatievoorziening. Er moet daarbij steeds duidelijk worden aangegeven waarom de gevraagde gegevens nodig zijn. In dit verband laat het projectteam zich ook inspireren door ervaringen in het bedrijfsleven. Twee adviseurs uit de particuliere sector zijn in het projectteam opgenomen.

Uiteraard krijgt de bestuurlijke taakafbakening tussen Financiën en andere departementen in de FIV-activiteiten veel aandacht. Op korte termijn zal een meer bestuurlijk gerichte adviesgroep van start gaan. Er worden door het projectteam in deze fase van de voorbereiding bezoeken gebracht aan de verschillende departementen, waarbij de Directies Financieel-Economische Zaken als 'trait d'union' fungeren. Door deze inventarisatie kan een uitwisseling van inzichten tot stand komen. Het wiel moet niet steeds opnieuw worden uitgevonden. Door de opstelling van het FIV-plan, dat in verschillende gremia wordt besproken, kunnen departementen van elkaar leren. In de loop van dit jaar zal het FIV-plan gereed moeten komen. Omstreeks de jaarwisseling zal de politieke besluitvorming plaats kunnen vinden. Parallel aan de ontwikkeling van de financiële informatievoorziening zullen hiervoor budgettaire middelen moeten worden vrijgemaakt. Het FIV-plan zal daar aandacht voor vragen, waarbij van belang is, dat het plan als een van de kernthema's vermeld staat in het rapport van de Commissie-Pannenborg.

Conclusie

Aan het slot van mijn inleiding gekomen, concludeer ik, dat de overheid voor alles effectief en doelmatig beleid moet voeren. Daarvoor is een slagvaardig, flexibel en overzichtelijk apparaat nodig. Mijns inziens is het logge

overheidsapparaat de laatste jaren toch duidelijk in beweging gekomen. Wel moet er ook in de komende tijd nog veel veranderen. De informatievoorziening vervult een essentiële rol bij de noodzakelijke veranderingen. In deze inleiding heb ik beklemtoond, dat ook bij de informatievoorziening zelf de doelmatigheid in het oog moet worden gehouden. Het gaat niet om maximale informatie, maar om tijdige, voldoende en juiste informatie. Steeds moet de vraag worden beantwoord: wat doen wij met de informatie? Het antwoord kan niet worden overgelaten aan de technici op het terrein van de automatisering. Het antwoord moet vanuit het beleid worden gegeven door de verantwoordelijke bestuurders.

De Grote Operaties: papieren wereld en werkelijkheid

door: prof. ir. P. Tas*

De rijksdienst

'Het overgrote deel van de voorgestelde maatregelen van de Commissie Vonhoff is structureel en procedureel van aard. Het lijkt er daarbij op alsof de departementen op dezelfde wijze functioneren en alsof bewindslieden over een kam te scheren zijn. Maar er zijn verschillende culturen. Een organisatie wordt gemaakt door mensen en maar zeer gedeeltelijk door een formeel systeem.'

41

'Het moet meer ter discussie komen of maatregelen voorafgegaan moeten worden door een gedegen onderzoek of dat een globaal onderzoek voldoende is. De neiging om alles te onderzoeken en dikke nota's te produceren is groot. In hoeverre wordt het resultaat nog beïnvloed door diepgaander onderzoek.'

Deze citaten komen uit mijn inaugurele rede, anderhalve maand na mijn binnenkomst in de rijksdienst. Interessant zijn de woorden, culturen, dikke nota's en resultaat. Daarover gaat het volgende betoog.

Ik moet praten over de Grote Operaties en de informatievoorziening. Een van de Grote Operaties ken ik van nabij, en informatievoorziening is mijn vak. Hoe ziet de organisatie eruit waar de vijf Grote Operaties verandering in aan willen brengen?

De rijksdienst is een log apparaat waarbinnen de onderdelen elkaar soms eerder bestrijden dan samenwerken, een apparaat dat teveel papier produceert en teveel geld consumeert. Een apparaat dat bovendien slecht omgaat met en gebruik maakt van het talent van haar medewerkers. Een apparaat dat deels zichzelf bezig-

* De auteur is projectleider bij de reorganisatie van de rijksdienst en als buitengewoon hoogleraar verbonden aan de Hogeschool voor Bedrijfskunde Nijenrode te Breukelen

houdt en waarin – de goede wil van afzonderlijke afdelingen en directies ten spijt – de burger vaak wordt vergeten.

Het is een organisatie zonder managementcultuur. Van topambtenaren wordt verwacht dat ze zowel beleidsinhoudelijke als managementkwaliteiten hebben. Maar de nadruk ligt op beleid, waardoor het managementaspect wordt verwaarloosd. De rijksoverheid heeft teveel intelligente mensen, waardoor, paradoxaal genoeg, ideeën worden doodgepraat. Omdat de managementcultuur ontbreekt, ontbreken ook de managementsystemen. Fatsoenlijke beheersings- en rapportagesystemen zijn nauwelijks te vinden.

42

Het is verder een organisatie die geleid wordt door politici. En politici leveren een gevecht op vele fronten: collega's in het kabinet, de fractie, de partij, de kamers, de kiezer en het eigen departement. Politici zijn niet geïnteresseerd in organisatie en informatievoorziening tenzij het direct bijdraagt tot een van hun doelstellingen, bijvoorbeeld bezuinigingen. En in die grote organisatie met verschillende culturen, verschillende machtsverhoudingen en een coalitiekabinet moet het kabinet trachten een gecoördineerd beleid te voeren. En coördinatie heeft tot gevolg dat er interne en externe adviescommissies ontstaan die de beleidsvoorbereiding moeten coördineren. Het wonderlijke doet zich hier voor dat de complexiteit van de overheid wordt vergroot en tegelijkertijd bestreden door al dit soort commissies.

Op een punt verschilt de rijksoverheid in ieder geval met het bedrijfsleven en dat betreft het voortbestaan. Zeker, er zijn enige afslankingen, maar ze zijn niet spectaculair. Ook aan de hoofddoelstelling van de overheid, de dienstbaarheid aan de maatschappij, mankeert nog veel. De rijksoverheid lijkt vaak bezig te zijn met zichzelf, met navelstaren. En navelstaarders zijn immobiel en hebben vastgespijkerde arbeidsvoorwaarden waar nauwelijks ruimte is voor bestraffing of beloning. De conclusie ligt voor de hand. Verandering en wat mij betreft ook afslanking van de rijksdienst is meer dan nodig.

De Operaties

Onder het kabinet-Lubbers zijn vanuit uiteen-

lopende invalshoeken de zogenaamde grote veranderingsoperaties gestart, of – drie van de zes operaties waren reeds gestart – gestimuleerd. Elk van deze operaties beoogt te leiden tot afslanking, vergroting van de beheersbaarheid en verbetering van effectiviteit en efficiëntie van de rijksdienst. 'Minder' en 'beter' zijn daarbij, aldus minister Rietkerk, de trefwoorden.

Waar gaat het bij die operaties om, waar leiden ze toe, en waartoe hebben ze geleid? Het antwoord op die vragen is moeilijk te geven. Niet dat er geen formuleringen van de doelstellingen van deze operaties zijn. Integendeel. De rijksdienst grossiert in het algemeen al in beleidsdoelstellingen. De Grote Operaties maken daarop geen uitzondering. Ik zal u een opsomming hiervan besparen. Vaak zijn er voor een en dezelfde operatie zelfs verschillende doelstellingen voorhanden, die bovendien – en dat is de tweede mogelijkheid – zelden erg operationeel geformuleerd zijn. Je zou kunnen zeggen: wel doelstellingen, geen taakstellingen. Helemaal klopt dat niet: de twee procentoperatie heeft natuurlijk een duidelijke taakstelling en ook de heroverweging werkt met bezuinigingspercentages.

43

De doelstellingen van de Grote Operaties zijn los van elkaar geformuleerd. Ze zijn niet goed met elkaar vergelijkbaar. Het wordt op het niveau van de doelstellingen niet echt duidelijk, waar de ene operatie begint en de andere ophoudt. Soms is de doelstelling niet goed geformuleerd. De *twee procentoperatie* is daarvan een aardig voorbeeld. Gaat het hier om het arbeidsvolume of om het aantal ambtenaren? In het eerste geval is er een reductie, in het tweede geval niet. Gaat het om besparing of gaat het om bestrijding van de bureaucratie? Een duister vermoeden is dat geen van beide doelstellingen echt worden bereikt.

In het kader van de *privatiseringsoperatie* is een aantal onderzoeken verricht. Dat heeft nauwelijks geleid tot privatisering. Een van de besluiten tot privatisering heeft betrekking op het Computer Centrum Limburg. Dat is overigens nog steeds niet geregeld. Een van de belangrijkste struikelblokken daarbij is het ontbreken van door het kabinet gesanctioneerde

uitgangspunten voor overgang van het personeel naar een private onderneming.

Voor de *decentralisatie* geldt, dat sinds de indiening van het decentralisatieplan in 1983 in totaal 10 wetten in het *Staatsblad* zijn gekomen, respectievelijk als ontwerp bij het parlement in behandeling zijn, die 'decentralisatie' beogen te bevorderen. Er is een begin gemaakt met de sanering van de 537 specifieke uitkeringen. Een goed overzicht over de concrete taken die – als gevolg van de uitvoering van deze wetten – zullen worden overgedragen ontbreekt echter.

In het kader van de *dereguleringsoperatie* zijn in totaal zeven commissies aan het werk geweest die ten aanzien van een lange reeks van bestaande en in voorbereiding zijnde wetten kritische kanttekeningen hebben geplaatst. Dit heeft zeker tot een aantal resultaten geleid (wapenfeiten zijn niet alleen de vereenvoudiging van vergunningsprocedures met betrekking tot dakkapelletjes en kippehokken). Probleem bij de beoordeling van de resultaten van de dereguleringsoperatie is echter het ontbreken van harde criteria: is de deregulering geslaagd als wetten, of andere formele voorschriften in hun geheel zijn verdwenen, of is het voldoende als op onderdelen vereenvoudigingen zijn aangebracht. Bovendien weet het parlement er ook iets van. Politiek gaat boven efficiency. De wet op de tweeverdieners is er een aardig voorbeeld van.

Het probleem van de meetbaarheid van resultaten speelt ook bij een beoordeling van de *reorganisatie van de rijksdienst*. Deze operatie die zowel beoogt bij te dragen aan vermindering van de omvang als ook aan verbetering van het functioneren van de rijksdienst krijgt concreet vorm binnen 23 projecten, die qua doelstelling en diepgang onderling sterk verschillen en qua uitkomsten in hoge mate onvergelijkbaar zijn. Sommige van deze projecten lijken geslaagd (het aantal adviesorganen is bijvoorbeeld verminderd), van andere is het succes niet te meten (de decentralisatie van het personeelsbeleid naar het management bijvoorbeeld). Nog weer andere zijn vastgelopen in een bureaucratische modderpoel, of anderszins mislukt.

De *heroverwegingsoperatie* lijkt nog de meest

geslaagde operatie. Sinds de start van deze operatie is een lange reeks van onderwerpen doorgelicht. Van de suggesties die uit deze onderzoeken zijn voortgevloeid is door het kabinet in toenemende mate gebruik gemaakt, olopend van 500 miljoen gulden bij de opstelling van de begroting 1983 tot 1,4 miljard bij de opstelling van de begroting 1984 met een doorwerking tot 1988 van 3,1 miljard gulden. Maar iedereen weet ook dat het hier voornamelijk gaat om bezuinigingen in de buitenwereld. Het meest wonderlijke is eigenlijk dat vanuit de verschillende operaties ontkend is dat er relaties zouden zijn tussen die operaties. Dat gold vooral in het begin toen er echt alleen nog maar papier was. Nu blijkt dat in de uitvoering alles zich concentreert op de Secretaris Generaal, Directeur Generaal en de Directeur.

De organisatieonderdelen die belast zijn met de uitvoering van de grote operaties kennen elkaar nauwelijks, laat staan dat er goede afstemming plaatsvindt ten aanzien van aan te pakken terreinen, procedures, wetenswaardigheden, kennis, know-how. In zekere zin is het tegendeel zelfs het geval: heroverwegers vinden reorganisatie van de rijksdienst alleen maar lastig; dereguleerders begrijpen niet wat de zin is van decentralisatie, die soms alleen maar door nieuwe regelgeving kan worden gerealiseerd, enzovoort.

Dat de reorganisatoren er deze werkwijze op na houden is voor hen zelf lastig. Op het niveau van de concrete directies en afdelingen, die veranderd zouden moeten worden kan ze echter catastrofale gevolgen hebben. Vele ambtenaren zouden u schokkende verhalen kunnen vertellen over een onafzienbare stoet van reorganisatoren die zich bij hen hebben aangediend: Financiën dat komt vragen om deelname in een heroverwegingswerkgroep, gericht op het vinden van besparingen in het zo moeizaam van de grond gekomen en zo nuttige beleid; Binnenlandse Zaken en Financiën samen, die in het kader van de twee procent-operatie een aantal formatieplaatsen willen schrappen; Financiën nogmaals, dat ook nog een privatiseringsvariant wil onderzoeken; Justitie, dat zich afvraagt of een bepaalde regeling eigenlijk niet gedereguleerd zou moeten worden; Binnenlandse Zaken tenslotte nog eens dat mededeelt,

dat diezelfde, of een andere regeling voor decentralisatie in aanmerking komt, respectievelijk vindt dat een adviesorgaan moet worden afgeschaft. Om horendol van te worden. Intussen wordt diezelfde ambtenaar immers nog steeds wel door zijn baas verantwoordelijk gehouden voor een normale uitvoering van zijn beleidstaak.

Kortom, het lijkt erop dat de papieren wereld en de werkelijkheid nog ver uit elkaar liggen.

De informatievoorziening

Hoe zit het nu met de informatievoorziening in relatie tot die Grote Operaties. Bij die vraag zijn drie invalshoeken te onderscheiden: informatievoorziening als onderwerp van een van de operaties, informatievoorziening als hulpmiddel van de operaties en informatievoorziening als grote operatie zelf.

Om bij het laatste te beginnen, het is opmerkelijk dat in landen zoals Frankrijk, Engeland en Denemarken veel nadruk wordt gelegd op automatisering als instrument voor verbetering van effectiviteit en efficiëntie en dat bij ons hoofdzakelijk de buitenwereld betrokken wordt in het Informatie stimuleringsprogramma (ISP). Wel heeft de Commissie-Pannenburg, als commissie van het ISP, een rapport uitgebracht over de overheid. Maar dat rapport is hoofdzakelijk een klaagzang dat het bedrijfsleven te weinig ingeschakeld wordt bij de automatisering in de overheid. In ieder geval is het ISP geen grote operatie met de doelstelling minder en beter.

Informatievoorziening is onverbreekelijk verbonden met de (bestuurlijke) organisatie en dus met machtsverhoudingen. Juist nu de informatiemaatschappij er lijkt aan te komen, is er alle reden om veel aandacht te schenken aan die informatievoorziening en daaruit afgeleid de automatisering. Ik durf zelfs te beweren dat door de ingang van de informatievoorziening te kiezen in plaats van de organisatie, er meer resultaten geboekt kunnen worden. De informatievoorziening is als hulpmiddel bij een aantal onderdelen van de operaties onmisbaar. Hoe kan je over decentralisatie spreken zonder de informatiestromen te regelen? Hoe beheers je projecten zonder een goede planning en voortgangsbewaking? Bestuurlijke decentrali-

satie, zelfbeheer, decentralisatie van het personeelsbeleid, in al deze gevallen worstelt men met dat probleem. Maar ook versnelling van procedures, verhoging van efficiëntie en de dienstverlening kan worden verbeterd door toepassing van de computer. Dat betekent overigens wel dat management en gebruikers leren omgaan met het fenomeen automatisering.

Automatiseren als onderwerp bij de heroverweging heeft aangetoond dat er geen directe maar wel een besparing op lange termijn plaatsvindt.

Een half wonder

De resultaten van de grote operaties zijn nogal mager. 'Minder en beter' mogen de trefwoorden zijn, de rijksdienst is op dit moment niet wezenlijk verbeterd. Opvallend is dat de meest harde resultaten (de bezuinigingen die onder dit kabinet zijn uitgevoerd) zijn gerealiseerd in de sfeer van de directe dienstverlening aan de burger, terwijl de indirect produktieve diensten in Den Haag, de departementen, zijn gespaard of zelfs zijn uitgebreid. Den Haag heeft met andere woorden de bezuinigingspijn afgewenteld op de burger, de lagere overheden en gesubsidieerde instellingen.

47 Gaat het nu allemaal slecht bij de overheid? Presteren we niets? Moet je er moedeloos van worden? Dat is natuurlijk onzin. Het Nederlandse overheidsapparaat kan de vergelijking met andere overheden uitstekend doorstaan. Het is gemiddeld een hard werkende overheid, die loyaal is en waar veel goede resultaten uitkomen, vooral als de activiteiten niet gehinderd worden door interdepartementale samenwerking. Ik heb mijn schets van de overheid voornamelijk gegeven om u duidelijk te maken in wat voor situatie grote veranderingen plaats moeten vinden.

Waarom is het veranderen van de rijksdienst nu toch eigenlijk zo moeilijk?

– In de eerste plaats moeten de veranderingen worden ingevoerd in een zeer omvangrijk apparaat (150.000 ambtenaren), dat worstelt met problemen die ik in de aanvang van mijn verhaal heb aangestipt.

– Verder is de bureaucratie ingesteld op routine

en stabiliteit. Ze is er om kabinetten, van welke signatuur ook, te dienen. Deze dienende, reactieve rol staat op gespannen voet met de eisen die nu aan de bureaucratie worden gesteld. Actief en ondernemend opererende ambtenaren, die niettemin het kabinet moeten dienen, in plaats van een zelfstandige vierde macht te vormen: dat dilemma is de uitdaging. – In de derde plaats is er eigenlijk geen sprake van één rijksdienst. Niet ten onrechte spreekt men wel van departementen als de dertien onverenigde koninkrijken. Er zijn tussen de departementen onderling, naar cultuur, naar organisatorische opbouw, naar werkwijzen, onnoemelijke verschillen. Sterker nog: zelfs onderdelen van één en hetzelfde departement verschillen vaak hemelsbreed en 'kennen' elkaar vaak nauwelijks.

Verder spelen de volgende zaken een rol:

– Bezuinigen doet pijn. Moeizaam opgebouwd beleid wordt besnoeid. Dat is ontmoedigend voor ambtenaren die aan de opbouw van dat beleid hebben gewerkt.

– De operaties zijn typisch top-down gericht, terwijl het noodzakelijk is dat dit soort processen gedragen worden door de organisatie.

– In relatie met de voorgaande opmerking: het belang voor ambtenaren om te kunnen werken in een goed lopende organisatie is er niet, of wordt niet expliciet gemaakt.

– We zijn te zwaar op de hand, vol kritiek, hoofdzakelijk op een ander, we zijn pessimistisch. Er wordt te weinig gelachen.

Bij dit alles komt dan nog eens dat natuurlijk lang niet alle veranderingsprojecten in projectmatige zin even voortreffelijk lopen en dat lang niet alle reorganisators even briljant opereren.

Problemen genoeg dus bij het veranderen van de rijksdienst. Het zou wel een wonder zijn als er wél iets zou veranderen. Dat wonder vindt plaats. Ik geef toe, om met Winsemius te spreken, het is eigenlijk maar een half wonder, maar toch: Voor cynisme is geen reden. Binnen de meeste Grote Operaties zijn concrete resultaten bereikt. Niet voldoende. Het kan beter, veel beter, maar toch. En belangrijker nog: de Grote Operaties hebben binnen de rijksdienst een enorme 'spin-off'.

Toen ikzelf drie en een half jaar geleden met dit werk begon, keken collega-ambtenaren van de meeste departementen me wat onbegrijpend aan. Reorganisatie rijksdienst, ja, ja, buitengewoon belangrijk zei men dan, want een ambtenaar blijft beleefd. Nu is dat anders. De noodzaak van verandering wordt alom onderkend. Het management van en binnen de rijksdienst wordt als centraal probleem gezien. Binnen de meest uiteenlopende onderdelen van de rijksdienst wordt geëxperimenteerd, wordt veranderd, of wordt nagedacht over verandering, soms buiten het kader van de Grote Operaties, maar wel degelijk in dezelfde richting. Het gaat met horten en stoten, met teleurstellingen, maar ook met resultaten. Het is opmerkelijk om te constateren dat, nu ik geen deel meer uitmaak van de overheidsorganisatie, maar er wel daadwerkelijk bij betrokken ben, ik een positieve indruk heb van de veranderingen. Een half wonder is echter niet genoeg.

49

Van een half naar een heel wonder

De studies zijn verricht, de analyses liggen op tafel, ervaring en know-how is opgebouwd, de mentaliteit van de meeste ambtenaren is ten gunste van veranderingen gewijzigd. De omstandigheden zijn gunstiger dan ooit. Ombuiging en afslanking zijn in de komende jaren eerder meer dan minder nodig. Voor daadwerkelijke verandering van de rijksdienst is de komende kabinetsperiode dan ook cruciaal. Wil dat lukken dan is de allereerste vereiste daarvoor een actieve politieke steun voor en sturing van het veranderingsproces. Dat is exact wat de afgelopen jaren, overigens niet uit onwil, vaak heeft ontbroken. Het huidige kabinet heeft de strijd voor een effectieve en financieel beheersbare rijksdienst geopend. Het daadwerkelijk voeren van die strijd heeft men echter te veel overgelaten aan al bestaande ambtelijke kokers. De zes Grote Operaties worden dan ook naast elkaar uitgevoerd, zonder dat bij het begin, door de politiek, de doelstellingen van de operaties ten opzichte van elkaar zijn gedefinieerd en zonder dat op politiek niveau in coördinatie van de operaties werd voorzien. Aldus werden de operaties zelf speelbal van ambtelijke gevechten en zijn de operaties qua doelstelling, werkwijze, rappor-

tagetijdstippen en dergelijke uiteen gegroeid. Waar het verandering in de rijksdienst betreft, is een kabinet zo machtig als het zelf wil zijn. Als een volgend kabinet de strijd voor een meer effectieve en een meer efficiënte rijksdienst wil voortzetten – en ik denk dat daar alle reden toe is – is het noodzakelijk om de veranderingsinspanning die nu wordt geleverd binnen één politiek gestuurd kader te integreren. In plaats van de rijksdienst aan te vallen vanuit zes verschillende kokers met evenzovele perspectieven, doelstellingen, werkwijzen en vooroordelen, moet daarbij het accent liggen op de organisatie en haar onderdelen zelf.

Wat ik bepleit is niet een superoperatie met rigide doelstellingen en methoden die over de rijksdienst identiek worden gehanteerd. Dergelijke operaties zijn tot mislukken gedoemd. Wat ik bepleit is dat het kabinet binnen zekere garanties voor het zittend personeel ten aanzien van het behoud van arbeidsplaatsen een even harde, onontkoombare verplichting aan de onderdelen van de rijksdienst oplegt om het eigen takenpakket en de organisatie door te lichten en op grond daarvan te komen met voorstellen tot taakafstoting, bijvoorbeeld centralisatie of privatisering, voorstellen voor bezuinigingen en deregulering, maar ook voor managementverbetering, informatievoorziening en voor beleidsintensivering. Die uitdaging ligt er voor de rijksdienst en in het bijzonder voor de politieke top daarvan in de komende kabinetsperiode.

Informatie en het middle-management bij de rijksdienst

door: drs. G. Gerding en prof. dr. J. Kooiman*

51

Omdat professor Kooiman helaas plotseling ziek is geworden mag ik voor u vanmiddag een voordracht uitspreken over de Grote Operaties, informatie en middle-management bij de rijksdienst. Nu ben ik geen informaticus en in mijn betoog zullen termen als local area network, electronic mail en microcomputer dan ook niet voorkomen. Ook op het stuk van de Grote Operaties ben ik geen deskundige. Beide facetten van het onderwerp van deze studiedag zijn bovendien al op voortreffelijke wijze – dat meen ik ook zonder enige deskundigheid wel te mogen zeggen – door vorige sprekers behandeld. Ik vind mijn werkterrein in de bedrijfskunde en zal vanuit een organisatiekundige invalshoek met u spreken over de rol van het middle-management bij informatievoorziening. Mijn voorbeelden zal ik daarbij, wanneer mogelijk, aan de overheidssfeer ontleenen en ook zal ik af en toe aan de Grote Operaties refereren.

Mijn betoog is als volgt opgebouwd. Eerst zal ik kort stilstaan bij het ontstaan van het middle-management, bij de rol die dit middle-management in het functioneren van de organisatie speelt en bij enkele ontwikkelingen in het denken over middle-management. Vervolgens wil ik het proces van informatievoorziening vanuit organisatiekundige literatuur belichten. Ik zal daarbij zowel aan informatievoorziening door *organisaties* als aan informatievoorziening door *mensen* in organisaties aandacht geven. Na deze kleine rondgang langs de literatuur wil ik de problemen waarmee het middle-management in de rijksdienst te maken heeft voor u uitmeten. Ik zal proberen hierbij de

* De auteurs zijn resp. onderzoeksmedewerker en hoogleraar bedrijfskunde i.h.b. publieke organisaties aan de Interfaculteit Bedrijfskunde van de Erasmus-universiteit te Rotterdam.

invalshoek van de informatievoorziening tot uitdrukking te brengen. Mijn conclusie zal zijn dat het middle-management een cruciale rol speelt in de informatievoorziening van een zo complex netwerk van organisaties als de rijksdienst. Het is evenwel mijn overtuiging dat van het potentieel aan informatie voorzienend vermogen op het midden-niveau op dit moment nog onvoldoende gebruik wordt gemaakt, óók als het om de Grote Operaties gaat.

Middle management: hoe het ontstond

Voor we specifiek op de positie van het middle-management ingaan wil ik voor u illustreren hoe middle-management is ontstaan. Omdat we vandaag bij de Minister van Justitie te gast zijn, leek het me galant daarvoor een juridische invalshoek, een voorbeeld uit de oude rechtspraak, te hanteren. Ik wil u dan ook graag een passage uit het bijbelboek *Exodus* voorlezen, een passage uit het verhaal waarin Mozes het volk Israël door de woestijn leidt, op weg naar het Beloofde Land.

52

'De volgende dag hield Mozes zitting om recht te spreken over het volk; en het volk stond vóór Mozes van de morgen tot de avond. Toen de schoonvader van Mozes zag al wat hij te doen had met het volk, zeide hij: Wat hebt gij toch met het volk te doen! Waarom houdt gij alleen zitting, terwijl het gehele volk vóór U staat van de morgen tot de avond?

En Mozes zeide tot zijn schoonvader: omdat het volk tot mij komt om God te vragen. Wanneer zij een zaak hebben, komt deze tot mij en spreek ik recht tussen de een en de ander; bovendien maak ik de inzettingen en wetten Gods bekend.

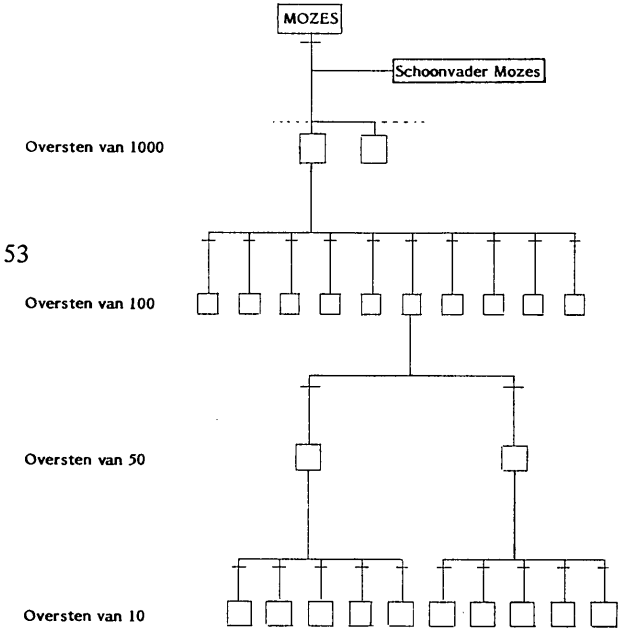
Maar de schoonvader van Mozes zeide tot hem: het is niet goed, wat gij doet. Gij raakt geheel uitgeput, gij zowel als dit volk dat met U is; want dit is te zwaar voor U, gij kunt het alleen niet doen. Luister nu naar mij, ik zal U raad geven en God zal met U zijn. Vertegenwoordigt gij het volk bij God en breng de zaken voor God. Voorts moet gij hun de inzettingen en de wetten Gods inscherpen, en hun de weg bekend maken, die zij te gaan, en het werk dat zij te volbrengen hebben. Daarnaast moet gij onder het gehele volk omzien naar flinke, godvrezende, betrouwbare mannen, die winstbejag haten en hen over hen aanstellen als oversten van duizend, oversten van honderd, oversten van vijftig en oversten van tien. Die zullen te allen tijde onder het volk rechtspreken; dan zullen zij alle grote zaken voor U brengen, maar alle kleine zaken zullen zij zelf berechten, zodat zij U verlichting geven en met U meedragen. Indien gij dit doet en God het U gebiedt, dan zult gij staande

kunnen blijven en zal ook al dit volk tevreden naar zijn woonplaats gaan.

Mozes nu luisterde naar de woorden van zijn schoonvader en deed al hetgeen hij gezegd had. Onder geheel Israël koos Mozes flinke mannen en stelde hen aan als hoofden over het volk, oversten van duizend, oversten van honderd, oversten van vijftig en oversten van tien. Deze spraken te allen tijde recht onder het volk; de moeilijke zaken brachten zij tot Mozes, maar alle kleine zaken berechtten zij zelf.'

(Exodus 18: 13-26)

Een visuele vertaling van deze passage vindt u in de volgende figuur:



De functie van het middle-management

Zoals u uit deze geschiedenis kunt opmaken speelde het 'span of control'-probleem Mozes parten. Hij was niet meer in staat alle informatie die tot hem kwam vanuit het volk adequaat te verwerken. Hierdoor raakte hij overbelast en stagneerde het produktieproces van de rechtspraak. Een aantal mannen van formaat – over vrouwen werd destijds niet gesproken – kreeg in de hiërarchie management-posities en verantwoordelijkheden toegedeeld onder de uiteindelijke verantwoordelijkheid van Mozes, die daarmee een voorloper van onze hedendaagse topmanagers werd. Zoals u zult begrijpen

was Mozes' schoonvader de voorganger van de externe adviseurs, zoals wij ze ook op deze studiedag in ons midden hebben.

Wat Mozes' oversten over duizend, honderd, vijftig en tien in de praktijk deden kan als het verwerven, selecteren, interpreteren en verwerken van informatie worden omschreven, evenzeer als we de hedendaagse rechtspraak als zodanig kunnen duiden. Ook in de managementliteratuur van deze eeuw, waarin management en bedrijfsvoering object van wetenschappelijk studie zijn geworden, ontleent de middle manager zijn positie aan de noodzaak tot het verzamelen, verspreiden en vertalen van informatie tussen en binnen de verschillende organisationele niveaus (zie Uyterhoeven, 1983; Kay, 1974). Voortdurend direct contact tussen de strategiebevelers aan de top en de uitvoerders aan de basis werd door de toenemende groei en complexiteit van organisaties fysiek onmogelijk, zodat de noodzakelijke wederzijdse informatievoorziening op getrapte wijze moest plaatsvinden.

54

In de jaren vijftig blikten de Amerikaanse auteurs Leavitt en Whisler (1956) vooruit naar het management van de jaren tachtig. De toepasbaarheid van geautomatiseerde informatievoorziening in de bedrijfsvoering in de vorm van de computer was zojuist onderkend en genoemde auteurs verwachtten dat die ontwikkeling een hoge vlucht zou nemen. Daarin hadden zij, zoals wij nu kunnen constateren, wel enigszins gelijk. Zij spraken echter óók de verwachting uit dat het middle-management door de toenemende informatietechnologische mogelijkheden overbodig zou worden. De distributie van informatie binnen de organisatie zou huns inziens wel zonder de intermediaire rol van de middle-manager gestalte kunnen krijgen. Directe en razendsnelle communicatie tussen top en basis zou mogelijk worden.

Die verwachting is niet uitgekomen. Organisaties kenmerken zich nog steeds door een zekere gelaagdheid en in het algemeen door een piramidale opbouw. Het aantal middle-managers, zowel in staf als lijn en binnen en buiten de overheidssfeer, is eerder toe- dan afgenomen. Voor de middle-manager lijkt zelfs een nieuwe carrière aan te breken.

In het moderne management-evangelie, dat vooral bekend is door het boek van Peters en Waterman, *In Search of Excellence*, past ook het concept van de geatomiseerde organisatie. Auteurs als Deal en Kennedy (1982) signaleren dat organisaties in toenemende mate uit semi-autonome, zwakgekoppelde delen zullen gaan bestaan. Die onderdelen functioneren betrekkelijk onafhankelijk van elkaar, en dat moet ook wel, want volgens genoemde auteurs is dat noodzakelijk om met de toenemende complexiteit van de omgeving te kunnen blijven omgaan. Door sterke culturele banden, een gedeeld waardenpatroon, een zeker esprit de corps kan er toch een synergetische afstemming tussen de taakvervulling van de verschillende onderdelen komen. De klassieke middle-manager krijgt in dit organisatie-model de 'full scale' verantwoordelijkheid voor het management van zijn eenheid. Niet langer is hij alleen intermediair tussen top en basis, hij heeft nu óók verantwoordelijkheden als 'boundary-agent' tussen zijn organisatiedeel en de maatschappelijke omgeving. Het concept *Zelfbeheer* 1983 is binnen de rijksdienst te zien als een eerste stap in die richting. Middle-managers worden dus makelaars in informatie. Het lijkt me daarom zinvol even stil te staan bij de wijze waarop organisaties met informatie omgaan. We kunnen daarbij twee vragen onderscheiden. De eerste vraag luidt: hoe gaan organisaties met hun informatieprobleem om? De tweede vraag, die daarmee in wisselwerking staat is: hoe gaan mensen in organisaties met informatie om?

Informatievoorziening door organisaties

De eerste vraag is uitgebreid door Galbraith (1973) behandeld. Galbraith stelde dat iedere organisatie en elk organisatieonderdeel te kampen heeft met onzekerheid over de te verrichten taken. Onzekerheid kan echter worden gereduceerd door informatievoorziening. Die onzekerheidsreductie houdt in dat organisaties de kloof tussen de beschikbare informatie en de informatie die nodig is voor de taakuitoefening proberen te overbruggen.

Als een organisatie niet in staat is adequaat in haar informatiebehoefte te voorzien, kan zij volgens Galbraith via vier strategieën ver-

beteringen bewerkstelligen. Twee van die strategieën zijn gericht op het verlagen van de informatiebehoefte.

De eerste strategie is het creëren van meer speling bij de taakuitoefening. Een voorbeeld uit de overheidssfeer is misschien het in de planning voor het lopend jaar opnemen van extra dienstreizen, terwijl men nog niet weet hoeveel men in het komend jaar werkelijk zal reizen. Maar als men dan plotseling naar een FAO-conferentie moet, is er in ieder geval geen budgetprobleem.

De tweede strategie om de informatiebehoefte te verminderen is het creëren van semi-autonome taken. De verbindingslijnen en afhankelijkheden tussen taken of organisatieonderdelen worden doorgesneden. Er hoeft voortaan niet meer met de tekstverwerker te worden gepoold, nee, elke secretaresse krijgt een eigen tekstverwerkstation. In de publieke sfeer betekent het creëren van semi-autonome taken dat noties als 'samenhang', 'coördinatie' en 'integratie' minder hoog in het vaandel worden geschreven.

56

Naast het verminderen van de informatiebehoefte kan de organisatie ook proberen de hoeveelheid beschikbare informatie te vergroten. Daarop hebben twee andere strategieën betrekking.

Door informatiesystemen te ontwikkelen kan men informatie anders ordenen *casu quo* informatie toevoegen. Zo wordt bij het Ministerie van Justitie, bij de afdeling Asielzaken nu met de computer bijgehouden welke ontwikkelingen zich voordoen in het stuwmeer aan te behandelen verzoeken om politiek asiel. Drie kasten vol met dossiers leveren immers wel inzicht in de omvang maar niet in de inhoud van het werk. Prioriteitstelling in de werkzaamheden is dan niet goed mogelijk, of het moest wel op een zeer banale manier, zoals bijvoorbeeld met het lifo-systeem ('last in, first out'), gebeuren.

De vierde strategie, die ook dient om de hoeveelheid beschikbare informatie te vergroten bestaat uit het creëren van laterale relaties tussen nevensgeschikte eenheden. Stuurgroepen en coördinatiecommissies zijn voorbeelden van dergelijke horizontale verbanden.

Die vierde strategie, het instellen van horizon-

tale afstemmingsverbanden is het tegendeel van de tweede strategie: het doorsnijden van koppelingen tussen organisatieonderdelen. Hieruit moge blijken dat wat goed is in de ene situatie, in de andere situatie géén goede strategie is. Elle strategie brengt kosten met zich mee. En ook het inzetten van middelen om de informatiekloof te dichten is onderhevig aan de wet van de afnemende meeropbrengst. Dat de opbrengsten de kosten niet altijd overtreffen wordt, niet alleen bij de rijksoverheid, door vele overlegvormen, coördinatiecommissies en stuurgroepen gedemonstreerd. Voor veel overheidsorganisaties zou de strategie van het creëren van laterale relaties slechts een negatieve meeropbrengst tot gevolg hebben.

Informatievoorziening door mensen in organisaties

57

Dit was een korte excursie door het gedachtengoed van Galbraith. Ik wil nu even met u stilstaan bij de wijze waarop *mensen* in organisaties informatie hanteren. Daartoe maak ik gebruik van de ideeën van de Amerikaanse sociaal-psycholoog Karl Weick.

Weick (1979) ontwikkelde een evolutionair model van informatievoorziening, waarin het verwijderen van dubbelzinnigheid centraal staat. Informatievoorziening is volgens Weick in beginsel een sociaal proces. Dat komt omdat mensen de stukjes informatie die ze uit de werkelijkheid om hen heen isoleren met bepaalde interpretatieregels te lijf gaan om er een betekenis aan toe te kennen. Over die interpretatieregels, die de uitkomst van de informatievoorziening bepalen, worden of zijn mensen het in hun sociale context eens. Waartoe dit proces kan leiden wordt fraai geïllustreerd door het sprookje van de keizer die geen kleren aan heeft. Daaruit blijkt ook dat onproductief gedrag in een bepaalde sociale context heel lang kan overleven al zijn er signalen te over dat er dingen niet deugen.

Informatievoorziening, kwaliteit in de informatievoorziening is essentieel voor het in stand houden, het doen functioneren, het overleven van de organisatie. Een organisatie die bestaat uit mensen zonder open oog voor de ontwikkelingen in de ecologie van die organisatie zal op den duur afsterven. In onze turbulente

tijd gaat dat afsterven vele malen sneller dan vroeger gebruikelijk was. Om adequaat op ontwikkelingen in de ecologie te kunnen reageren adviseert Weick managers een aantal beginselen in acht te nemen. Vier daarvan wil ik aan u doorgeven:

– *Word niet paniekerig als de zaak er wat wanordelijk uitziet.* Chaos en wanorde lijken bedreigend, maar stimuleren de creativiteit en laten perspectieven zien die je in een ordelijke situatie zouden ontgaan. Je moet niet alles in regels en richtlijnen proberen te vatten.

– *Doe nooit iets onmiddellijk helemaal.* Behoud jezelf de tijd voor om tot tien te tellen voor je een onomkeerbaar proces in werking zet.

– *Chaotische actie valt te verkiezen boven ordelijk nietsdoen.* Al doende leer je; wie niets doet, maakt geen fouten, maar leert ook niet.

– *Compliceer jezelf.* Een complexe persoonlijkheid is vatbaar voor sterk uiteenlopende indrukken en kan dus contradicties met de gangbaar geaccepteerde werkelijkheidsopvatting beter waarnemen.

58

Middle-management in de rijksdienst

Laat ik nu de vertaalslag naar de praktijk van de rijksdienst proberen te maken. De eerste vraag die opkomt is: waar zijn de middle-managers in de rijksdienst gesitueerd? Volgens de gebruikelijke definitie is een middle-manager een manager die leiding geeft aan managers, maar zelf ook een manager boven zich heeft (Zie Kay, 1974). Als we de organisatie van Mozes nog even bezien, dan praten we over de oversten van duizend, de oversten van honderd en de oversten van vijftig.

Wanneer we nu dit plaatje vervangen door een figuur waarop de departementale hiërarchie is afgebeeld, dan is een breed scala aan leidinggevende ambtelijke functionarissen volgens de definitie als middle-manager te beschouwen. Rekenen we de minister tot het managercorps – nu management in de mode is wil de minister misschien ook wel als manager door het leven gaan – dan blijkt zelfs de SG een middle-manager.

Uit deze kleine oefening moge blijken dat een exacte toedeling van functieniveaus aan de managementtitulatuur een wat dubieuze zaak is. Ik weet niet of de modale deelnemer aan deze

studiedag zichzelf als middle-manager zou willen stratificeren. Gelet op de deelnemerslijst schijnt het me toe dat u zich tenminste tot de 'upper middle class' van het rijksambtenaren-apparaat mag rekenen.

Interessanter dan de vraag of het etiket middle-manager nu wel of niet op u van toepassing is, is uiteraard de vraag welke problemen u in uw taakuitoefening ervaart. Op die vraag kan ik helaas geen antwoord geven. Wel heb ik samen met mijn collega Sevenhuijsen, en ondersteund door de Directie Overheidsorganisatie en Automatisering van het Ministerie van Binnenlandse Zaken, onderzoek gedaan bij een aantal middle-managers. Althans, wij hebben vijf casusstudies uitgevoerd naar de situatie van het lijnmanagement op afdelings- en hoofdafdelingsniveau. Die resultaten hebben wij in een werkconferentie met tien representanten van die categorie doorgesproken. Het beeld dat ik zo meteen voor u ga schetsen vloeit voort uit dit onderzoeksproject (Gerding en Sevenhuijsen, 1985). Wij hebben niet de pretentie daarmee hét beeld van hét afdelingsmanagement in Den Haag te tekenen. Maar we denken wel dat het voor u interessant kan zijn kennis te nemen van de managementproblemen die door enkele van uw naaste medewerkers of collega's worden ervaren. Of dat beeld ook representatief is voor uw eigen situatie laat ik graag aan uw eigen oordeel over.

Het beeld van de nederlandse middle-manager in de rijksdienst zal ik nu met u doornemen aan de hand van een overzicht van Keys en Bell (1982). In de California Management Review schilderen zij de excellente middle-manager af als zijnde toegerust met een dubbele januskop. Hun middle-manager kijkt gelijktijdig naar voren, naar buiten, naar boven en naar beneden.

De middle-manager en zijn superieuren

Naar boven toe is volgens Keys en Bell een belangrijk adagium 'Make the boss look good'. De verantwoordelijkheid van de ondergeschikte manager is zijn superieur voor een afgang te behoeden. Voor het geval er problemen opduiken, moet de superieur nog manoeuvreerruimte over hebben. Dat stelt hoge eisen aan het informatievoorzienend vermogen van de middle-manager: hij moet niet alleen de eigen positie,

maar ook die van zijn baas voortdurend verzekeren.

Hoe zit het nu met de Nederlandse situatie? De relatie tussen onze middle-managers en hun departementale top is niet in alle opzichten ideaal. De top kan of wil soms geen duidelijke beleidsvisie en/of een daaruit voortvloeiende prioriteitenstelling naar het lagere echelon communiceren. Het afdelingshoofd moet de resulterende onzekerheden en dubbelzinnigheden maar opvangen en naar beste weten vertalen naar het produktieproces van alledag. Maar ook als de top wel een visie op het produktieproces van de afdeling etaleert, vertoont ze soms weinig gevoel voor de begrensde verwerkingscapaciteit. Middle-managers kunnen maar moeilijk nee zeggen, als de Directeur-Generaal weer een spoedklus aanmeldt. Omgekeerd is het voor de middle-manager moeilijk om bij gebrek aan heldere directieven vanuit de top zelfstandig de op hem toekomende informatie te selecteren en te interpreteren. Het resultaat is stagnatie aan de top en overbelasting en frustratie op het midden-niveau.

60

De middle-manager en zijn ondergeschikten

Bezien wij nu de middle-manager in relatie tot zijn ondergeschikten. In de analyse van Keys en Bell is een centraal thema in die relatie 'incasseren op verkregen invloed'. Als de middle-manager zijn superieur kan laten 'scoren' verwerft hij goodwill. Die goodwill moet hij gebruiken om 'leuke dingen' voor zijn medewerkers te bewerkstelligen én om zijn eigen takenpakket aan kant te krijgen. Een promotie zus, een ruimere kamer zo, een dienstreis hier, wat vertrouwelijke informatie daar, dat is wat medewerkers mede motiveert tot hard of nog harder werken. Die medaille heeft ook een keerzijde. Als de toorn van de top, om welke reden dan ook, over het door ondergeschikten geleverde werk uitbarst, dan moet de middle-manager zijn medewerkers dekken. Vanuit dit perspectief zou het interessant zijn na te gaan hoe de departementale hiërarchie van Buitenlandse Zaken omgaat met de ambtenaar die kort geleden voor de tv minister Van den Broek op het punt van de regeringsvisie op de situatie in Sri Lanka in de wielen reed.

Op grond van ons onderzoek willen we stellen dat de middle-manager, in de Nederlandse situatie, het dagelijks leiding geven aan een toch redelijk omvangrijke groep ondergeschikten als een zware taak ziet. Mevrouw Janssen is zojuist gescheiden, en het alcoholisme van meneer Pieterse is niet meer over het hoofd te zien. Daarnaast moet de personeelsbeoordeling van meneer Klaassen er toch eens van komen. Weliswaar een uiterst beminnelijk mens, maar zijn produktiviteit is de afgelopen jaren wel erg sterk gedaald. Toch een pijnlijke boodschap om over te brengen. Ook het inflexibele personeelsbeleid draagt bij tot de dagelijkse sores. Relevant voor het inhoudelijk beleid is alle bemoeienis van het afdelingshoofd meestal niet. Maar voor het draaiend houden van de afdeling is het tijdrovende verwerken van deze informatie juist essentieel.

61

De middle-manager en zijn collega's

Waar Keys en Bell vervolgens de relatie tussen de middle-manager en zijn collega's bezien waarschuwen zij onder andere voor het maken van vijanden. De excellente middle-manager is een kei in het overreden en in het bemiddelen bij conflictsituaties. Die eigenschappen zijn onmisbaar om met collega-managers, waar hij geen hiërarchische band mee heeft, toch zaken te kunnen doen.

Ook in de Nederlandse situatie komt iets van dit beeld naar voren. Het 'alles hangt met alles samen'-syndroom werd door een aantal van onze middle-managers als erg vervelend ervaren. Elk beleidsprobleem wordt aan elk ander probleem gekoppeld. De hoeveelheid te verwerken informatie neemt dus gigantisch toe. De prijs voor het gecoördineerd en geïntegreerd beleid is dat de middle-manager voortdurend wacht op medebehandelende collega's die weer andere medebehandelende collega's inschakelen. Verticale informatiesystemen en laterale relaties helpen daar niet aan. Gelukkig biedt het informele circuit soms soelaas. De middle-manager die zich daarin kan bewegen kan wel eens een voortgangsbelemmerende rigiditeit wegpoetsen.

De middle-manager en zijn 'buitenwereld'

Ten slotte blijft, in de typologie van Keys en Bell de relatie met de buitenwereld, of zo u

wilt met de samenleving, over. Een belangrijk Leitmotiv daarbij is in de traditie van Karl Weick: 'leer te leven met dubbelzinnigheid'. De middle-manager moet kunnen omgaan met conflict, met turbulenties. Hij moet een open oog hebben voor kansen en bedreigingen in de omgeving, voor trends die zijn werkveld raken.

Herkennen we dit ook in de middle-manager in de rijksdienst? Tot op zekere hoogte wel. Hoewel de middle-manager zich soms meer 'wij, in dienst van het veld' dan 'wij, in dienst van Hare Majesteit' voelt, verloopt de informatievoorziening vanuit het maatschappelijke veld en omgekeerd tamelijk moeizaam. De legitimiteit van beleid, vooral van ombuigingsbeleid, wordt door maatschappelijke deelbelangen kwestieus gesteld. De acceptatie vermindert. De voordeurdelersregeling is daarvan een aansprekend voorbeeld. Ombuigingsoperaties werken bovendien verstarring van het maatschappelijke veld in de hand. Vroeger reageerden men op positieve financiële prikkels, maar die zijn er steeds minder. De middle-manager ervaart vaak aan den lijve dat de intenties van zijn politieke superieuren door zijn maatschappelijke tegenhangers niet erg worden gewaardeerd.

62

De Grote Operaties

Tot slot van deze inleiding wil ik nog even met u terug naar onze rondgang door het werk van Galbraith en Weick. Als we het intern en extern functioneren van de overheid willen verbeteren – en daar gaat het bij een aantal Grote Operaties toch ook om – zijn de strategieën van Galbraith en die van Weick dan haantbaar? Een uitgebreid antwoord op die vraag durf ik u niet te geven. Wel signaleer ik dat een strategie als creatie van 'slack resources' uit financieel oogpunt en politiek moeilijk verdedigbaar zal zijn. Dat het creëren van extra dwarsverbindingen in de vorm van commissies evenmin een begaanbare weg lijkt, heb ik in het voorgaande al aan de hand van de wet van de afnemende meeropbrengst toegelicht. Wat dan overblijft is autonomisering en het bouwen van informatiesystemen. Beide strategieën lijken me vruchtbaar. Deze studiedag is een symbool van de groeiende betrokkenheid van ambtenaren

bij informatiseringsvragen. En voor wat betreft de autonomisering constateer ik dat in enkele Grote Operaties, zij het aarzelend, stappen in die richting worden gezet. Ter adstructie citeer ik gaarne uit de rapporten *Zelfbeheer* (1983) en *Herinrichting personeelsbeleid* (1983).

In het rapport *Zelfbeheer*, een vrucht van de Heroverwegingsoperatie, lezen we over de voordelen van autonomisering in de rijksdienst: '*Geringere lengte van communicatie- en commando-ketens leidt tot een snellere besluitvorming. Grotere flexibiliteit van de organisatie als geheel en van onderdelen maakt snellere aanpassing aan de actuele situatie mogelijk. Zelfbeheer van een dienstonderdeel bevordert de vereenzelviging met de doelstellingen en taken en leidt tot een grotere werkmotivatie.*' (p. 30)

Snellere aanpassing, grotere flexibiliteit, de heren Weick en Galbraith worden kennelijk ter harte genomen. Zonder complicaties is zelfbeheer echter niet, hetgeen uit het navolgende citaat moge blijken: '*Naast meer technische moeilijkheden zal de invoering van zelfbeheer vooral problemen van sociaal-psychologische aard met zich mee brengen. Zelfbeheer betekent overheveling van macht, hetgeen ongetwijfeld spanningen en weerstanden zal oproepen. Voor met name het middenkader betekent invoering van budgettering het zichtbaar maken van de kwaliteit van het werk: het gemak van de relatieve onbekendheid van kosten en output verdwijnt.*' (p. 42)

In deze passage wordt aangegeven dat het middle-management een significante rol in de implementatie van zelfbeheer speelt. Ik kom daar zo meteen op terug. Eerst citeer ik enkele passages uit het rapport *Herinrichting personele functie*, een uitvloeisel van het Project Reorganisatie Rijksdienst: '*Bij het tot stand komen van veel besluiten op het terrein van het personeelsbeleid is het management niet of niet voldoende betrokken. Omgekeerd wordt de personele factor vaak niet of onvoldoende meegewogen in het algemene beleid. Afweging van beheerszaken en primair beleid stelt in de naaste toekomst (bepaalde middelen) hoge eisen aan de besluitvormings- en coördinatiestructuur.*' (p. 12)

Het probleem lijkt hiermee duidelijk geschetst. Niet alleen de top van de organisatie, maar

ook het middle-management wordt met die afweging van beheerszaken en primair beleid geconfronteerd. Beschouwen wij nu de oplossing die het rapport aandraagt: *'Voor de korte termijn ziet de werkgroep het meeste rendement in een goed onderling overleg, gemeenschappelijke werkplanning en ad hoc samenwerking zoveel mogelijk in projectvorm. Dit kan slechts goed functioneren bij een duidelijke verantwoordingsplicht naar het hogere niveau, en een goede taakverdeling die aangeeft wie het initiatief moet nemen en aan wie gerapporteerd moet worden.'* (p. 19)

Uit deze passage moge blijken dat het laatste rapport toch op twee gedachten hinkt: autonomie én afstemming. Of die vrijheid in gebondenheid in de praktijk ook werkbaar zal zijn wacht ik met belangstelling af. De eerste signalen dat het decentralisatieproces op DG-niveau begint te stagneren zijn al door vorige sprekers aangedragen.

64

Voor innovatie in de rijksdiensten, voor vergroting van het bestuurlijk élan, is de Gideonsbende van de heer Lemstra denk ik onvoldoende. Ook de grote groep onder de top zal het heroriëntatieproces binnen de overheid moeten dragen. Des te opmerkelijker is het voor mij dan ook dat het middle-managementniveau slechts passief bij de Grote Operaties betrokken wordt. Tot nu toe ondervindt men wel de lasten, maar nog niet veel lusten.

In ons eerder aangehaalde onderzoek vroegen wij aan de respondenten welke inzichten en kennis een effectieve middle-manager bij de rijksdienst heden ten dage moet bezitten. Niemand antwoordde dat inzicht in de Grote Operaties nuttig zou zijn. De operaties worden meer als een bedreiging dan als een uitdaging ervaren. Het zijn voor de middle-manager van buiten komende onheilen waar toch niets aan te doen is. Spottend sprak een bureauhoofd, wiens clubje van 6 naar 5 mensen was ingekrompen: 'voor mij is het een twintig procent-operatie'.

Het ligt in die context voor de hand dat veel inventiviteit op middenniveau wordt aangewend om de nadelige gevolgen van de operaties te minimaliseren of af te wentelen. Kennelijk zijn de trekkers van de operaties er nog niet

voldoende in geslaagd deze middle-managers een positief perspectief te bieden. Hier ligt voor velen in en buiten deze zaal nog een schone taak weggelegd.

Literatuurlijst

Deal, T.E. and A.A. Kennedy. Corporate cultures; the rites and rituals of corporate life. Reading Mass., Addison-Wesley, 1982, blz. 177 - 96.

Gailbraith, J. Designing complex organizations. Reading Mass., Addison-Wesley, 1973.

Gerding, G. en R.F. Sevenhuijsen. Middle-management in de praktijk; een onderzoek bij de rijksoverheid.

Rotterdam, (Inter)faculteit Bedrijfskunde, 1985.

Herinrichting van het personeelsbeleid voor de burgerlijke rijksdienst.

's-Gravenhage, november 1983, blz. 12.

65 **Kay, E.** The crisis in middle-management. New York, AMACOM, 1974.

Keys, B. and R. Bell. Four faces of the fully functioning middle-manager.

California management review, 24e jrg., nr. 5, zomer 1982, blz. 59-67.

Lavitt, H.J. and T.L. Whisler. Management in the 1980's.

Harvard business review, 36e jrg., november/december 1958, blz. 41 - 48.

Uyterhoeven, H.E.R. General managers in the middle.

In: Executive success; making it in management; ed. by E.G.C. Collins.

New York, John Wiley and Sons, 1983, blz. 345 - 359.

Weick, K.E. The social psychology of organizing, 2nd ed.

Reading Mass., Addison-Wesley, 1979.

Zelfbeheer I, heroverwegingsrapport verbetering bedrijfsvoering overheid.

's-Gravenhage, december 1983.

Verslag van de forumdiscussie

(Geautomatiseerde) informatievoorziening bij de Grote Operaties

Forumleden: drs. A Sierat, drs. J.K.T. Postma, ir. P. Tas, drs. G. Gerding.

Voorzitter: dr. J.J.M. van Dijk

De voorzitter opent de discussie op basis van de inleidingen van de forumleden.

De methode

66

Naar aanleiding van de inleiding van de heer Sierat wordt opgemerkt dat de door hem genoemde systematische ontwikkelingsmethode (SOM) slechts een van de vele is. Het stringent volgen ervan is niet per se vereist. Verder stelde de heer Sierat dat er geen standaard soft- en hardware op de markt is. Op het Rijks Computer Centrum beschikt men echter over het RADAR-systeem, dat bruikbaar lijkt voor het Ministerie van Justitie.

De heer *Sierat* antwoordt dat uiteraard afgeweken kan worden van de SDM-methode. In de praktijk is dat echter slecht bevallen. Het voordeel van de methode is dat zij uiteenvalt in verschillende stappen. Elke stap wordt geëvalueerd; op basis daarvan wordt de volgende stap ondernomen. Vooral op organisatorisch gebied is men wel van de methode afgeweken, bijvoorbeeld omdat men per 1 januari 1985 wilde beginnen. Daar ondervindt men nu echter de nadelen van. Het systeem moet door het gehele ministerie worden gebruikt, ook door de mensen in den lande; iedere gebruiker moet er ja tegen hebben gezegd. Het systeem moet daarom bij iedereen goed worden geïntroduceerd. Dit is echter te weinig gebeurd. Nu moeten alsnog oriëntatie- en nascholingscursussen worden gehouden. Ook het aanbrengen van veranderingen in het systeem is achteraf erg moeilijk. Dit had allemaal voorkomen kunnen worden wanneer de methode stap voor stap was gevolgd.

Wat betreft een standaard software-pakket merkt de heer *Sierat* op dat er geen voorhanden was. Zowel bij de departementen als in het bedrijfsleven vond men geen pakket dat beantwoordde aan de eisen van een grootschalig overheidssysteem. Op grond van een definitiestudie had men al een idee hoe bepaalde problemen aangepakt moesten worden. Het pakket dat bij het Ministerie van Economische Zaken wordt gebruikt (MEFIS, de tegenhanger van JUFIS) kwam hier nog het dichtst bij in de buurt. Dit pakket houdt in grote mate rekening met dezelfde eisen die aan JUFIS worden gesteld: regelmatige rapportage van maandstaten en saldibalansen aan het Ministerie van Financiën en dergelijke. De bedoeling was Economische Zaken op de voet te volgen en zoveel mogelijk over te nemen van dit systeem. Helaas trad ook daar vertraging op en moest Justitie het nog niet afgeronde pakket overnemen en zelf modificeren. Er werd dus geen standaardpakket overgenomen, hoewel je het nu wel een standaardpakket voor de overheid zou kunnen noemen.

Naar aanleiding van de inleiding van de heer Gerding wordt gesteld dat de Grote Operaties zijn verlopen volgens de door hem aangehaalde vier beginselen voor managers van Weick.* Kunnen deze ook gehanteerd worden ten aanzien van de boodschap van de heren Postma en Tas, dat de vervolgfase, de werkelijke invoer van de veranderingen, ordelijker moet gaan verlopen?

De heer *Gerding* wijst erop dat deze beginselen gericht zijn op de wijzen waarop individuen met informatie uit hun omgeving omgaan. Men moet daarom voorzichtig zijn met ze van toepassing te verklaren op de Grote Operaties. Wat betreft het middle-management is zijns inziens echter geen sprake van chaos, integendeel. Er moet gesneden worden in de kosten, hetgeen nauwelijks vatbaar is voor dubbelzinnige interpretatie.

Opgemerkt wordt dat daar in veel gevallen nog geen begin mee is gemaakt.

* In: Weick, K.E., *The social psychology of organizing*, Reading Mass., Addison-Wesley, 1979.

Volgens de heer *Gerding* is dit in een aantal gevallen al wel gebeurd. Op veel departementen wordt de twee procent-operatie uitgevoerd op het niveau van afdelingen en bureaus. Dáár moet worden ingeleverd, hetgeen in veel gevallen ook best mogelijk is. Iedereen weet echter dat in dergelijke processen geen rationele afweging plaatsvindt. Vaak moet de zwakke partij, in casu de partij die haar belangen niet goed kan verdedigen, inleveren.

68

De heer *Sierat* meent dat de Operaties wél chaotisch verlopen. Dat zou niet zo moeten zijn. Voor elk dienstonderdeel zou bekeken moeten worden welke Operatie van toepassing moet zijn: ófwel heroverweging, ófwel privatisering, ófwel de twee procent-operatie, ófwel deregulering. Het is bij de huidige gang van zaken niet ondenkbaar dat een bepaald onderdeel de ene Grote Operatie overleeft, maar sneuvelt door een andere. Dit werkt demotiverend en roept de vraag op of dit kan worden opgelost door een positief beloningssysteem. Op het moment is de beloning voor het meewerken aan de Operaties negatief: men maakt zichzelf overbodig of impopulair. De heer *Sierat* vraagt aan de heren *Postma* en *Tas* hoe een positief beloningseffect bereikt zou kunnen worden.

De beloning

De heer *Tas* vindt dat gerichte actie natuurlijk te prefereren is boven chaotische actie, hoewel dit wellicht beter is dan helemaal geen actie. Men moet kiezen tussen verschillende benaderingen. Het beloningsaspect vormt hierbij inderdaad een probleem want wat voor belang heeft iemand bij het meewerken aan dit soort operaties. Er zijn echter wel oplossingen te bedenken. Men zou mensen die het goed doen bijvoorbeeld boven hun schaal kunnen honoreren. Vanwege de kosten is dit evenwel niet haalbaar. De heer *Postma* en hij deden het voorstel om niet meer iedereen automatisch te laten doorlopen naar het einde van een salarisschaal maar halverwege te stoppen. Alleen in geval van goed functioneren zou het einde van de schaal gehaald kunnen worden. Dat komt dus neer op het verlagen van alle rangen. Deze oplossing zal echter door niemand geaccepteerd

worden, ook niet door de vakbonden. Derhalve is het alleen haalbaar om de schalen iets reëler te gaan hanteren. Een periodiek zou dan slechts worden toegekend wanneer goed werk is geleverd. Het ontbreekt op dit moment aan een goed systeem om dit te kunnen beoordelen. Goede managers zullen een systeem van beoordeling en het voeren van functioneringsgesprekken vanzelf wel gaan hanteren. In het geval van de privatisering deed zich overigens het verschijnsel voor dat ambtenaren, die klaagden over slechte betaling, toch niet geprivatiseerd wilden worden vanwege de secundaire arbeidsvoorwaarden in het bedrijfsleven.

69

De heer *Postma* is van oordeel dat de vier punten van Weick gelden voor elke organisatie en voor elke situatie. Een andere vraag is echter of het wel zo wanordelijk toegaat bij de Grote Operaties. Hij vindt dat dit niet het geval is. Bovendien acht hij de term 'Grote Operaties' overdreven. Het is weliswaar de bedoeling om grote bewegingen in gang te zetten, maar dat houdt niet noodzakelijk in dat grote operaties plaatsvinden. Elk van de Operaties heeft haar eigen terrein en invalshoek. Heroverweging is bijvoorbeeld waarschijnlijk geschikt voor grote beleidsuitgaven, zoals woningbouwsubsidies. Privatisering kan grote veranderingen teweeg brengen op afdelingen met bedrijfsmatige activiteiten, waar een produkt wordt afgeleverd. Deregulering is veel meer aan de orde bij organiserende en regelende beleidsafdelingen. De verschillende operaties overlappen elkaar in die zin niet. Wel kunnen bij het onderzoek van een bepaald dienstonderdeel meerdere operaties van toepassing blijken, bijvoorbeeld privatisering én deregulering. Tegenstrijdigheden treden wellicht op, wanneer doelstellingen worden nagestreefd door het doen van uitgaven én door te regelen. Wanneer de uitgaven verminderd moeten worden, wordt de neiging om te regelen sterker. In dat geval moet de politiek beslissen.

Vanuit de zaal wordt gesteld dat de onduidelijkheid over de pensioenen een van de belangrijkste redenen is dat ambtenaren niet willen privatiseren. Dit probleem zou eenvoudig kunnen worden opgelost.

De heer *Tas* zegt dat de pensioenregeling inderdaad een belangrijk probleem is. Hij vraagt zich echter af of de oplossing zo eenvoudig is. Deze zou alleen kunnen liggen in de stichting van een algemeen pensioenfonds in Nederland.

Vanuit de zaal wordt gezegd dat het probleem alleen is op te lossen door er eerst geld in te stoppen. Dit staat echter op gespannen voet met het bezuinigingsdoel. Ook vrijwillig gaat men nu alleen naar het bedrijfsleven wanneer de nieuwe baas dit probleem financieel heeft opgelost.

De heer *Tas* is het niet eens met de stelling dat privatisering tot doel heeft om te bezuinigen. Bovendien is het bedrijfsleven slechts bij uitzondering bereid veel geld neer te tellen om iemand te laten overstappen. Dit idee over privatisering heeft tot gevolg dat er niet geprivatiseerd wordt. Er wordt niet gekeken of het waar is of wat de oplossing zou kunnen zijn. Er hoeft niet per se geprivatiseerd te worden, maar het wordt wel hoog tijd eens goed te gaan evalueren.

70

Overzichtelijkheid

Aan de heer *Postma* wordt gevraagd of hij een slagvaardig en flexibel overheidsapparaat niet in strijd acht met de overzichtelijkheid die hij in zijn inleiding óók voorstaat. De Rijksoverheid is immers een complex van zeer verschillende organisaties. Overzichtelijkheid is alleen wenselijk wanneer men per se wil besparen.

De heer *Postma* denkt dat in de afgelopen decennia een zeer onoverzichtelijk overheidsapparaat is ontstaan. Er is sprake van een zekere wildgroei van niet op elkaar afgestemde organisaties die vaak ad hoc zijn opgericht. Dat maakt besturen een moeilijke zaak. Sommige afdelingen hebben moeite om aan te geven wat ze precies doen en wat hun doelstellingen zijn. Dit leidt tot overlappingsen en dubbel werk. Dat heeft hij bedoeld met onoverzichtelijkheid. Misschien had hij de volgorde moeten omdraaien: er moet sprake zijn van overzicht waardoor het beleid flexibel en slagvaardig kan opereren.

De vragensteller meent dat het in zo een groot

complex apparaat niet mogelijk is om vanuit een centraal punt overzicht te krijgen. Wat zou dat overzichtpunt trouwens moeten zijn: het politiek bestuur, de beheerder van de financiën of de burger?

De heer *Postma* is het er mee eens dat men niet moet streven naar overzicht vanuit één centraal punt. Hij bedoelt te zeggen dat er een heldere overheid moet zijn waarvan duidelijk is wat iedereen doet. De komende tijd zullen de burgers in toenemende mate aan ambtenaren vragen wát ze doen, met welke middelen ze dat doen en of het waardevol is wat ze doen. Bij de gemeenten is dit reeds duidelijk het geval. De bezuinigingen betreffen in de eerste plaats de beleidsuitgaven of zijn daar althans het meest zichtbaar. De vraag of iets waardevol is zal dan ook door de politiek beantwoord moeten worden.

71

De heer *Tas* meent dat hierbij moet worden vermeld dat ook het bestuur, de politiek helder moet zijn.

De heer *Postma* is het hiermee eens maar wijst erop dat dit moeilijk is. Vooral bij zware beslissingen heeft men nogal eens de neiging om onduidelijk te zijn. Bovendien spelen vaak verschillende belangen een rol. Wat dit betreft zijn twee opvattingen te onderscheiden.

Volgens één stroming hebben ambtenaren en politici uiteindelijk het algemeen belang op het oog, volgens de andere streven zij slechts hun eigen belang na. Hij denkt dat in werkelijkheid sprake is van een mengsel van beide. Bij de discussie over zelfbeheer heeft de eerste stroming de overhand. De heer *Postma* zou willen dat ambtenaren niet altijd zeggen: 'wij willen wel, maar het strandt op de politiek'. Uiteindelijk vormen we allen met elkaar de politiek.

De heer *Gerding* wil hierbij aantekenen dat onhelderheid een bewuste strategie van de politiek kán zijn. In veel gevallen weten politici zelf echter niet goed wat ze willen. Ambtenaren kunnen helpen de zaken dan meer expliciet te maken.

De heer *Postma* meent dat voor de politiek niet altijd mogelijk is om helder te zijn. Vaak spelen verschillende belangen een rol, waartussen een keuze gemaakt moet worden. Het kiezen van heldere extremen is dan niet altijd mogelijk of zelfs wenselijk. De vier beginselen van Weick gelden tenslotte ook voor het bestuur.

Vanuit de zaal wordt opgemerkt dat aan mensen in het algemeen en aan ambtenaren in het bijzonder geen tegenstrijdige eisen gesteld mogen worden, zoals het uitvoeren van regelingen die men zelf niet begrijpt of waar men het niet mee eens is.

Het effect

De heer Van Dijk vraagt, met name aan de heer Gerding, of automatisering leidt tot decentralisatie, dat wil zeggen meer autonomie voor kleine afdelingen of lagere overheden, óf dat het achteraf juist een middel zal blijken te zijn om te centraliseren.

72

De heer *Gerding* denkt dat hierbij twee opties mogelijk zijn. Aan de ene kant is het denkbaar dat hogere echelons, die vroeger geneigd waren tot centralisatie, meer besluitvormende bevoegdheden en verantwoordelijkheden zullen afschuiven naar lagere niveaus. Door de toegenomen mogelijkheden van informatievoorziening is men beter in staat achteraf controle uit te oefenen. Ook het omgekeerde is echter denkbaar. Een en ander zal afhangen van de wijze waarop politieke besluitvormers de kosten van informatievoorzieningen beoordelen. Op een gegeven moment treedt hierbij de wet van de verminderde meeropbrengst in werking. Zowel centralisatie als decentralisatie hebben hun prijs; uiteindelijk zal een politieke keuze dienen te worden gemaakt.

De heer *Tas* is voorstander van decentralisatie. Of de informatievoorziening dit zal bevorderen is afhankelijk van de vraag of het management de lagere niveaus vertrouwen durft te geven. In dat geval zal de informatievoorziening goed moeten zijn, zodat over de stand van zaken kan worden gerapporteerd. Een dergelijke informatievoorziening is er nu bij de over-

heid niet. Het is al eerder gezegd dat een systeem niet goed wordt door het te automatiseren. In het bedrijfsleven, waar al vaak is gedecentraliseerd, is winst een geschikt meetinstrument voor het succes van decentralisatie. Iets dergelijks zou ook bij de overheid denkbaar zijn. Wanneer een afdeling een deel van haar budget overhoudt, zou ze daar zelf gedeeltelijk over moeten kunnen beschikken. Op het omgekeerde zou bijvoorbeeld de sanctie moeten volgen dat de directeur ontslagen wordt. Dat zou een groot effect hebben op het financieel beheer.

73

De heer *Postma* denkt dat het gevaar aanwezig is dat informatievoorziening uiteindelijk centraliserend werkt. De mogelijkheden tot uitoefening van controle zijn echter niet onbeperkt. Informatievoorziening maakt ook decentralisering goed mogelijk omdat het afleggen van verantwoording daar onderdeel van is. Op het hogere niveau moeten de grote lijnen worden vastgesteld. Achteraf moet worden bekeken of de lagere eenheden daar binnen zijn gebleven. Men moet daarbij oppassen niet teveel op de details te willen letten.

De toekomst

Gevraagd wordt of het forum kan voorspellen welk lot de Grote Operaties beschoren is. De ontredde die het stoppen van de operaties met zich mee kan brengen zou wel eens veel groter kunnen zijn dan het effect dat ze gehad hebben.

De heer *Tas* kan niets zeggen over privatisering en heroverweging. Voor de reorganisatie van de rijksdienst zou het inderdaad heel slecht zijn om te stoppen. Er gebeurt nu duidelijk een aantal dingen, het stoppen daarvan zou voor het apparaat onbegrijpelijk zijn. De reorganisatie heeft als een motor gewerkt om de gedachten op gang te brengen. Er dient nu een situatie te ontstaan waarin men vanuit het project naar een permanent proces gaat. Daarbij zal meer dan tot nu toe gewerkt moeten worden met het middle-management.

De heer *Postma* meent dat elk kabinet, van welke politieke kleur dan ook, de komende

vier jaar met een aantal problemen te maken zal krijgen, zoals de financiële aspecten en de overmatige regelgeving. Waarschijnlijk zal men doorgaan met decentraliseren. Hierbij zal aan de ene kant flexibeler moeten worden ingespeeld op situaties, aan de andere kant zou de heroverwegingsoperatie wel degelijk vanuit een centraal punt gecoördineerd en gestimuleerd moeten worden. De departementen moeten hier uiteraard zoveel mogelijk bij betrokken worden. De heroverwegingsexercities leveren veel informatie op waar goede besluitvorming over plaats kan vinden.

De voorzitter zegt af te zien van de gebruikelijke poging om de discussie samen te vatten. Hij beëindigt de bijeenkomst met de konstatering dat praten over wát de overheid zou moeten bereiken, gemakkelijker is dan over hóe dat bijvoorbeeld door bepaalde organisatievormen daadwerkelijk bereikt kan worden. Hij dankt iedereen voor zijn aanwezigheid en inbreng.

Literatuuroverzicht

Algemeen
Strafrecht en strafrechtspleging
Criminologie
Gevangeniswezen
Reclassering
Psychiatrische zorg
Kinderbescherming
Politie
Drugs

Literatuur-informatie

75

Van de artikelen die in deze rubriek zijn gepubliceerd, kunnen bij de documentatie-afdeling van het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum van het Ministerie van Justitie tegen betaling kopieën worden aangevraagd.

Ook lezers die geïnteresseerd zijn in literatuur over een bepaald onderwerp, kunnen desgewenst gebruik maken van de diensten van deze afdeling.

In beide gevallen kan men zich schriftelijk of telefonisch wenden tot de afdeling documentatie van het W.O.D.C., Postbus 20301, 2500 EH 's-Gravenhage, tel. 070-706553/706555.

Algemeen

1

Bookin, D. and R.E. Dunkle. *Elder abuse: issues for the practitioner.*

Social casework, 66e jrg., nr. 1, januari 1985, blz. 3-12 (USA).

Mishandeling van bejaarden komt nauwelijks minder frequent voor dan mishandeling van kinderen. Desondanks is het een vrij onbekend probleem. De auteurs bespreken een aantal problemen m.b.t. mishandeling van bejaarden en geven suggesties voor de aanpak ervan. Een van de problemen is het maatschappelijk taboe, dat bestaat op het aantasten van de privacy

van het gezin. Mishandeling van de bejaarde kan daardoor betrekkelijk gemakkelijk onopgemerkt blijven. De onaantastbaarheid van het gezin als zelfstandige entiteit maakt bovendien de kans groot dat pogingen geweld binnen het gezin aan te pakken mislukken, zeker wanneer sprake is van de opvatting dat een zekere mate van geweld binnen het gezin legitiem is. Als de sociaal werker met enige kans op succes wil interveniëren, dan zal hij zich niet alleen van deze problemen bewust moeten zijn, maar ook van zijn eigen percepties en gevoelens t.a.v. het geweld in het gezin. Hij zal anders belangrijke factoren in de etiologie van de situatie van geweld gemakkelijk over het hoofd zien. De auteurs stellen dat succesvolle interventie op dit gebied de ontwikkeling van nieuwe technieken en vaardigheden vereist. Het simpelweg toepassen van methoden, gebruikt bij andere cliëntpopulaties, is niet voldoende.

2

Elektroniese, De, welzijnswerker. Informatietechnologie en welzijn. *Themanummer.*

Marge, nr. 9, november 1984, blz. 353-390 (N).

76

Dit nummer van 'Marge' is gewijd aan informatie-technologie en welzijnswerk. In het inleidende artikel gaat *M. van den Boomen* in op de gebruiksmogelijkheden van computers, met name op het terrein van het welzijnswerk. Vervolgens wordt in het artikel 'Een schoenendoos of een kiekkastje?' een rondetafelgesprek weergegeven over hardware in de softesector, de politiek van de cijfers, het verschil tussen data en informatie en het verband tussen kwaliteit en kwantiteit. *I. Meyer* behandelt het thema vanuit de vraag wat automatisering betekent voor de kwaliteit van de arbeid, de werkomstandigheden en werksfeer. Vooral belangrijk is de vraag welke functies in het welzijnswerk geautomatiseerd dienen te worden en hoe. In de laatste twee artikelen worden respectievelijk de registratiediscussie in het algemeen maatschappelijk werk (*G. van der Laan*) en de verwerking en het gebruik van registratiegegevens (*T. Tevonderen*) beschreven.

3

Doomen, J. Een goede pers voor de strafrechter?
Nederlands juristenblad, 59e jrg., nr. 41, 24 november 1984, blz. 1288-1293 (N).

N.a.v. het congres dat op 30 november 1984 door het tijdschrift *Proces* werd georganiseerd over Pers en Strafrechtspleging gaat de auteur in op de belangrijkste onderwerpen die op dit gebied spelen. Thema's zijn: in een voorbeschouwing openbaarheid van hetgeen ter terechtzitting gebeurt en hoe hierin verbetering kan en mocht worden aangebracht; openbaarheid over de wijze van afdoening door het OM buiten de terechtzitting; de taak van de rechtbankverslaggever; doelen van het (openbare) strafproces (generale preventie); de informatic aan het publiek en de privacybescherming.

De auteur is het eens met de opvatting van de rechterlijke macht dat vooral regionale bladen regelmatig verslag zouden moeten doen van wat zich in de rechtzaal afspeelt. Hierdoor kan het publiek een reëel beeld krijgen van de berechte criminaliteit in het algemeen en niet alleen van de spectaculaire zaken en kan een goede controle op de rechterlijke macht worden uitgeoefend. Zij constateert echter tevens dat rechters weinig achting hebben voor de regionale pers en zich in hoofdzaak tot de landelijke pers richten. Zij pleit voor een betere samenwerking tussen vertegenwoordigers van pers en strafrechtspleging in beider belang.

4

Dragstra, M. *Nieuwe anti-misbruikwetgeving.*
Ars aequi, 33e jrg., nr. 10, oktober 1984, blz. 522-532 (N).

77

Onder deze titel wordt uitgebreid informatie gegeven over doel en inhoud van achtereenvolgens de Wet Ketenaansprakelijkheid (WKA) (4 juni 1981), het tweede misbruikontwerp (wetsontwerp 16.530) en het derde misbruikontwerp (wetsontwerp 16.631). In de inleiding bespreekt de auteur de middelen die al vóór deze (voorgenomen) wetgeving beschikbaar waren ter bestrijding van misbruik van rechtspersonen, zoals de vereiste verklaring van geen bezwaar bij de oprichting van een NV of BV; de onder bepaalde omstandigheden mogelijke hoofdelijke aansprakelijkheid van bestuurders en commissarissen; de onrechtmatige daadsactie en de minimumkapitaalseis. In de praktijk zijn deze echter niet afdoende gebleken. Doel van de WKA is een betere bestrijding van de malafide onderaanneming; het tweede misbruikontwerp beoogt, los van de WKA, onder bepaalde omstandigheden de bestuurders van een rechtspersoon persoonlijk aansprakelijk te doen zijn voor verschuldigde premies e.d.; het derde misbruikontwerp richt zich op alle crediteuren van rechtspersonen die onderworpen zijn aan Vennootschapsbelasting. Aan de nieuwe (voorgenomen) wetgeving zijn ook nadelen verbonden. Het zal volgens de auteur van de evaluatie van de WKA en van de interpretatie die de rechter geeft aan het tweede en derde misbruikontwerp afhangen of deze nieuwe mogelijkheden tot misbruikbestrijding niet (teveel) ten koste gaan van de bonafide ondernemer.

5

Haaren, Th. van. *Symposium incest.*
Proces, 64e jrg., nr. 1, januari 1985, blz. 28-34 (N).

Op 18 december 1984 werd een symposium over incest gehouden, dat bezocht werd door vertegenwoordigers van de magistratuur, kindbescherming, reclasering, geestelijke gezondheidszorg, maatschappelijk werk, vertrouwensartsen en 'ervarings-deskundigen'. Door de verschillende inleiders werd onder meer gesproken over de rol van het strafrecht en de knelpunten bij de afstemming daarvan op de psychosociale aspecten van incest alsmede over de tekort-

schietende hulpverlening. Verschillende instanties, zoals justitie, reclassering, kinderbescherming en vertrouwensartsen werden zeer kritisch benaderd door C. van Lichtenburcht (maatschappelijk werkster en ervaringsdeskundige bij de zedenpolitie te Utrecht). Een andere inleider, W. Woet Gianotten, arts/sexuoloog, hield een lezing over het onderwerp 'de dader is de vader'. Hij stelde dat incest een gevolg is van problemen van macht en controle. Het gaat volgens hem bij een groot deel van de incestgevallen om het sexualiseren van macht of onmachtgevoelens. Het beleid van het O.M. werd door A. Herstel (hoofdofficier van justitie te Utrecht) besproken. Volgens deze laatste inleider kan geen speciaal beleid t.a.v. het verschijnen incest ontwikkeld worden i.v.m. het geringe aantal gevallen dat bij justitie terecht komt. De aanpak van incest zal moeten passen binnen het algemeen beleid. Na de inleidende bijdragen volgden enkele workshops en een afsluitende forumdiscussie.

6

Harmsen, R. *Misbruik van rechtspersonen.*

Ars aequi, 33e jrg., nr. 10, oktober 1984, blz. 532-539 (N).

78

In dit artikel worden enkele gronden van (persoonlijke) aansprakelijkheid wegens misbruik van rechtspersonen, met name de NV en de BV, behandeld. Na een korte uiteenzetting over de rechtspersoon als rechtssubject bespreekt de auteur een aantal voorbeelden van (mogelijk) misbruik van eigenschappen van de rechtspersoon, zoals het instellen van een rechtspersoon om inkomstenbelasting te ontlopen of om onder contractuele bepalingen uit te komen; het 'leegzuigen' van de rechtspersoon; het wekken van een schijn van credietwaardigheid en het onderbrengen van bepaalde riskante activiteiten in een aparte rechtspersoon. Ook wordt aandacht besteed aan de praktijk van koppelbazen als een combinatie van de genoemde misbruikmogelijkheden. Vervolgens komen de eenmansvennootschap, onderkapitalisatie en concernverhoudingen zoals de 'sterfhuisconstructie' aan de orde als situaties waarin fraude mogelijk is. Bij de behandeling van mogelijkheden tot misbruikbestrijding ligt de nadruk op de vereenzelviging en doorbraak, waarbij de natuurlijke perso(o)n(en) achter de rechtspersoon aansprakelijk kunnen worden gesteld voor handelingen door hem verricht. Als grondslagen voor deze aanpak worden besproken: de 'Richtige Heffing'; de wetwijziging dd. 1-1-1984 m.b.t. de fiscale aftrekbaarheid van premies aan een lijfrente stichting; de actie uit onrechtmatige daad en enkele wetsbepalingen uit het rechtspersonenrecht. De auteur pleit er tot slot voor dat enkele duidelijk wettelijke regelingen worden opgesteld op basis van de jurisprudentie zowel m.b.t. de huidige en voorgenomen misbruikwetgeving als m.b.t. het leerstuk van de onrechtmatige daad.

Met literatuuropgave.

7

Huwelijk, Het. *Themanummer.*

Tijdschrift voor familie- en jeugdrecht, 6e jrg., nr. 7, november 1984, blz. 194-216 (N).

In dit themanummer zijn de inleidingen en commentaren samengebracht van de studiedag 'Het huwelijk' van de Vereniging voor Familie- en Jeugdrecht. In een min of meer historische beschouwing wordt in een eerste artikel nader ingegaan op de voorgeschiedenis, het ontstaan en de aard van het huwelijk. Daarbij wordt gesproken over het wettelijk huwelijk als instituut en het wettelijk huwelijk als ordeningsmiddel. Daarnaast wijst de auteur op het zedelijkheidsaspect van het huwelijk. Verder worden in dit tijdschrift in het kort alle stellingen van de verschillende sprekers toegelicht. Wat uitvoeriger wordt tenslotte ingegaan op de verschillende wetsartikelen die direct of indirect op het huwelijk betrekking hebben.

8

Hoekema, A.J. *Stromingen in de Nederlandse rechts-sociologie van de afgelopen 20 jaar.*

Recht en kritiek, 11e jrg., nr. 1, 1985, blz. 27-42 (N).

79

De auteur onderscheidt een drietal perioden in de ontwikkeling van de rechtssociologie in Nederland. In de eerste periode (1964-1970) gaven Ch.J. Enschede en P. Vinke belangrijke impulsen aan de rechtssociologie. Men wilde de kennis van de relaties tussen recht en andere sociale verschijnselen gebruiken om het recht te benutten als instrument voor een effectief en legitiem overheidshandelen. Aan deze visie op de maatschappelijke betekenis van het recht geeft de auteur de benaming instrumenteel functionalisme. In de volgende periode (1970-1978) trekt het ideële functionalisme de aandacht. (Beide begrippen ontleent de auteur aan E.A. Huppes.) De opgave van het recht werd gezocht in zijn forumfunctie, d.w.z. in het verschaffen van een forum waarop individuen en groepen een dialoog kunnen houden over de vraag of een nieuw idee over maatschappelijk gedrag als legitiem kan worden aanvaard. In deze periode speelde C.J.M. Schuyt een belangrijke rol. Na 1978 komt een kritische herbezinning op gang n.a.v. teleurstellingen met de verzorgingsstaat.
Met literaturopgave.

9

Kinderen en televisie. *Themanummer.*

Jeugd en samenleving, 14e jrg., nr. 9, september 1984, blz. 529-625 (N).

In dit themanummer wordt van verschillende kanten belicht wat de effecten van de televisie op het gedrag van kinderen zouden kunnen zijn. De behandeling van het thema vangt aan met zeventien stellingen van een criticus. Daarna wordt dieper ingegaan op de totstandkoming van de programma's en de rol hierbij van 'de omroepbonzen en beleidsmakers'. In het

bijzonder wordt in een ander artikel nog eens uiteen gezet hoe een jeugdserie wordt gemaakt. Bij de behandeling van het kijkgedrag van kinderen wordt een opgave verstrekt van de waarderingscijfers van verschillende televisieprogramma's. Aan het geweld en de discriminatie op de televisie wordt aandacht besteed in dit nummer met een beschouwing over de plaats van dit geweld in de samenleving en de discriminatie in het dagelijks leven. Tot slot wordt een week kinderprogramma's aan een kritische beschouwing onderworpen.

10

Langemeijer, F.F. *Raad voor de rechterlijke macht*. Trema 'special' 84-2, december 1984, blz. 1-59 (N).

In dit speciale nummer van Trema is alle aandacht gericht op het instituut van een Raad voor de Rechterlijke Macht. Het bevat een rapport dat de auteur heeft geschreven op verzoek en ten behoeve van de Staatscommissie Herziening Rechterlijke Organisatie. Dit rapport beoogt de gedachtenwisseling binnen de staatscommissie, waar nodig, aan te scherpen door het verschaffen van documentatie, argumenten en enige modellen. In het eerste hoofdstuk is een overzicht gegeven van de vormen waarin een dergelijke raad in het buitenland al voorkomt. Daarna wordt uitvoerig aandacht besteed aan de invloed van zo'n raad op de onafhankelijkheid van de rechter. Daarbij wordt gewezen op het belang van het publiekelijk vertrouwen in de rechtspraak. Systematisch worden vervolgens de taakvelden van een raad voor de rechterlijke macht in beeld gebracht. Deze variëren van opleidingsactiviteiten tot coördinatie van de advisering in zaken de rechterlijke macht aangaande.

Vervolgens worden verschillende modellen voor zo'n raad geschilderd, en wordt een hoofdstuk gewijd aan de samenstelling ervan. Het rapport besluit met een aantal conclusies en aanbevelingen.

Met literatuuropgave.

11

d'Oliveira, U. *Bestrijding van internationale milieucriminaliteit: Een slachtofferperspectief*.

Recht en kritiek, 10e jrg., nr. 4, 1984, blz. 366-376 (N).

Aan de hand van een case-studie, te weten de actie van de actiegroep 'Reinwater', beschrijft de auteur in dit artikel verschillende aspecten van het verzet tegen milieucriminaliteit. Hij vangt zijn artikel aan met een nadere beschouwing van de begrippen 'witteboordencriminaliteit' en 'milieucriminaliteit'. Vervolgens beschrijft hij het functioneren van een actiegroep. Hierbij gaat hij nader in op het rendement van deze groepsacties. Als een belangrijke variabele bij deze acties beschouwt hij de bureaucratische reactie van de overheid. In zijn slotconclusie merkt hij op dat het rendement van tien jaar actievoeren gericht is op

de kwaliteitsverbetering van het Rijnwater betrekkelijk gering is. Omdat er toch zowel op het juridische vlak als in de publiciteit aanzienlijke successen zijn behaald, pleit hij voor een voortzetting van de acties. Met literaturopgave.

12

Rood-de Boer, R. *Een schok in het familie- en jeugdrecht; doorlopende ouderlijke macht na echtscheiding (HR 4 mei 1984, RvdW 1984, 98).*

Nederlandse juristenblad, 59e jrg., nr. 41, 24 november 1984, blz. 1277-1282 (N).

In dit artikel staat de vraag centraal of en wanneer de ouderlijke macht kan doorlopen na echtscheiding. Aanleiding is het arrest van de Hoge Raad (4 mei 1984) waarin, in het licht van art. 8 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens, een nieuwe uitleg werd gegeven aan art. 1:161. Deze nieuwe, ruimere, uitleg houdt in dat nu aan de ouders kan worden toegestaan ook na echtscheiding gezamenlijk de verantwoordelijkheid voor een kind te blijven dragen indien zij dat wensen en indien het belang van het kind zich hiertegen niet verzet. Na een beschrijving van het geschil, de feiten en de overwegingen die tot het genoemde arrest leidden, bespreekt de auteur vragen van praktische, interpretatieve en principiële aard met betrekking tot deze nieuwe mogelijkheid. Zij betoont zich een voorstander, maar stipt o.a. met nadruk aan dat het belang van het kind bewaakt dient te worden.

81

Strafrecht en strafrechtspleging

13

Fiselier, J.P.S. *Regionale verscheidenheid in de strafrechtspleging (1).*

Delikt en delinkwent, 15e jrg., maart 1985, blz. 204-221 (N).

In dit eerste van twee artikelen over regionale verscheidenheid in de strafrechtspleging gaat de auteur in op de verschillen tussen de arrondissementen m.b.t. het vervolgingsbeleid van het OM en de toepassing van de voorlopige hechtenis, zoals deze in het onderzoek van de auteur aan het licht kwam. Alvorens op deze verschillen in te gaan, behandelt de auteur enkele factoren die deze verschillen zouden kunnen veroorzaken, zoals de betrekkelijke vrijheid van de officier van justitie bij de vervolging en van de rechter bij de straftoemeting. De auteur gaat kort in op de wijze waarop in sociaal-wetenschappelijk onderzoek de discretionaire bevoegdheden van officier en rechter kunnen worden vastgesteld. De auteur maakt gebruik van dossiergegevens uit twee perioden: 1963-1972 (intervallen van 3 jaar) en 1975-1979 (intervallen van 1 jaar). Nadeel van deze methode is dat de gevonden verschillen tussen de arrondissementen niet slechts verklaard kunnen worden uit beleidsverschillen maar

mogelijk ook uit verschillen in samenstelling van de pakketten van af te handelen zaken. Uit de gebruikte multidimensionele schaalanalyse blijkt dat het vervolgingsbeleid van arrondissementen over de verschillende categorieën misdrijven consistent is, dezelfde arrondissementen worden telkens aangewezen als arrondissementen met relatief veel, respectievelijk weinig vervolgingen.

14

Fiselier, J.P.S. *Regionale verscheidenheid in de strafrechtspiegling (2).*

Delikt en delinkwent, 15e jrg., april 1985, blz. 283-300 (N).

82

In het tweede artikel over regionale verscheidenheid in de strafrechtspiegling gaat de auteur in op de verschillen in straftoemeting tussen de arrondissementen. De operationalisatie van het begrip straftoemeting wordt gevormd door de frequentie waarmee gevangenisstraf wordt opgelegd en door de duur van de opgelegde straffen. De auteur behandelt in zijn onderzoek achtereenvolgens de ontwikkeling van het straftoemetingsbeleid, het verloop van de onderlinge verschillen in straftoemeting, het straftoemetingsbeleid van de afzonderlijke arrondissementen, het straftoemetingsbeleid in relatie tot het vervolgingsbeleid en het straftoemetingsbeleid in relatie tot de toepassing van preventieve hechtenis. Het blijkt mogelijk arrondissementen te typeren op een 'steng-mild' continuüm. 'Streng' zijn o.a. 's-Hertogenbosch en Breda, 'mild' is o.a. Roermond. Het blijkt echter ook dat het relatief strenge straftoemetingsbeleid van 's-Hertogenbosch en Breda gezien moet worden tegen de achtergrond van relatief weinig vervolgingen. Voorts blijkt in dit onderzoek een positief verband te bestaan tussen de toepassing van voorlopige hechtenis enerzijds en strafsoort en strafduur anderzijds. De auteur komt tot de slotsom dat er sprake is van eenheid van rechtspraak binnen de afzonderlijke arrondissementen en noemt een aantal factoren die deze eenheid verklaren. Nader onderzoek naar factoren en processen die deze eenheid van rechtspraak bevorderen of in de weg staan is gewenst.

15

Frid, A., en P. Ippel. *Redetwist rond reporters en rechtspraak.*

Proces, 64e jrg., nr. 1, januari 1985, blz. 15-25 (N).

In dit artikel wordt verslag gedaan van een studiedag die in november 1984 op de VU te Amsterdam werd gehouden over het onderwerp 'pers en strafrechtspiegling'. Het programma bestond uit enkele inleidingen en een forumdiscussie. Vanuit het centrale thema, de beeldvorming over het strafrechtsapparaat en de rol van de pers daarbij, kwamen verschillende aspecten van de strafrechtspiegling aan de orde. Onder meer werd gesproken over de functie van berichtgeving met betrekking tot een van de doelstellingen van het

strafrecht, de generale preventie. Ook werd aandacht besteed aan de publiciteit in de onderzoeksfase, de openbaarheid van terechtzitting en de rol van de nieuwsmedia daarbij. Tegenover elkaar bleken te staan het belang van openbaarheid/controleerbaarheid en dat van de bescherming van integriteit/privacy van de verdachte en diens sociale kring.

16

Ilsink, J.W. *Fiscalisering van parkeerovertredingen.* Nederlands juristenblad, 59e jrg., nr. 40, 17 november 1984, blz. 1249-1253 (N).

Fiscalisering van parkeerovertredingen is een variant op de administratieve afdoening van verkeersovertredingen. De auteur stelt zich de vraag of de huidige fiscale wetgeving voldoende ruimte biedt om sommige parkeerovertredingen te decriminaliseren en vervolgens te fiscaliseren. Bij de beantwoording van deze vraag stelt de auteur eerst dat fiscalisering van overtredingen in het geheel niet nieuw is. Hierna geeft hij een overzicht van de desbetreffende wettelijke regelingen en gaat hij in op enige arresten van de Hoge Raad m.b.t. gebruiksretributie (parkeerrecht) en tariefstelling door de gemeentelijke overheden. Vervolgens geeft de auteur voorbeelden van drie gemeenten (Dordrecht, Den Haag, Nijmegen) die de fiscalisering ter hand hebben genomen. Hierbij besteedt hij aandacht aan de aanwijzing van de heffingsplichtige, het tarief en de wijze van heffing. Na deze voorbeelden pleit hij voor een simpel systeem t.a.v. de parkeer-rechten en meent dat, mocht de fiscalering door-gaan, de kantonrechter bevoegd dient te blijven in plaats van de belastingrechter. Zijn formele bezwaren van fiscaalrechtelijke aard sluiten aan bij het standpunt van de Commissie Christiaanse en dat van Corstens. Deze heeft bezwaren van rechtspolitieke aard. Met literatuuropgave.

83

17

Jonge, G. de. *Dienstverlening: een strafrechtelijk schijnsucces.*

Nederlands juristenblad, 60e jrg., nr. 10, 9 maart 1985, blz. 309-313.

Nadat de auteur het begrip 'rechtsomlegging' heeft uitgelegd, brengt hij dit in verband met de dienstverlening. Vervolgens meet hij het succes van de experimenten met de dienstverlening aan de hand van twee absolute en drie relatieve criteria voor succes. Deze zijn: een aanmerkelijke daling van het aantal gedetineerden per 100.000 inwoners; een onvoorwaardelijke 'exit' uit het strafrechtelijk apparaat na een dienstverleningsafpraak; er dient niet geselecteerd te worden op de aard van het delict of de persoon van de verdachte; de rechtspositie van de dienstverlener dient expliciet geregeld te zijn en dienstverlening mag geen uitbreiding van het strafrechtelijk apparaat tot gevolg hebben, maar juist een inkrimping daarvan. Op grond van bestudering van de evaluatierapporten

van het WODC constateert hij dat: er geen bewijs geleverd is dat dienstverlening geleid heeft tot terugdringing van de korte vrijheidsstraf; er geen garantie is voor een onvoorwaardelijke 'exit' uit het strafrechtelijk apparaat; dat personen die vrijwel zeker een vrijheidsstraf te wachten staat niet in aanmerking komen voor dienstverlening en personen voor wie vrijheidsstraf prima facie niet is geïndiceerd juist wel; er geen behoorlijke rechtspositie is voor de dienstverleners; door invoering van dienstverlening het strafrechtelijk apparaat eerder uitbreidt dan inkrimpt. De auteur meent op grond van het bovenstaande dat dienstverlening niet in het Wetboek van Strafrecht dient te worden opgenomen en dat de oppositie hiertegen uit de wetenschappelijke en politieke hoek dient te komen.

Met literaturopgave.

18

Slagter, S. *Kinderporno.*

Tijdschrift voor familie- en jeugdrecht, 7e jrg., nr. 1, januari 1985, blz. 13-16 (N).

De auteur behandelt in het kort de ontwikkeling die geleid heeft tot de nieuwe zedelijkheidswetgeving. Hij is verbaasd over de snelle aanvaarding door de Tweede Kamer van het onderdeel, dat een verbodsbe-
paling van kinderporno (art. 240 b Sr) inhoudt gezien het feit, dat er voorheen weinig belangstelling bestond voor dit onderwerp. Als oorzaak ziet hij m.n. de internationale druk. De schrijver vindt dat er onvoldoende wetenschappelijk onderzoek en discussie vooraf heeft plaatsgevonden, dat de materie moeilijker is dan velen aannemen en dat er niet gelet is op eventuele negatieve gevolgen van een wettelijke regeling. Tevens is zijns inziens het idee van vrijheid van meningsuiting geen recht gedaan.

19

Steenbrink, J. *Het Openbaar Ministerie en de beginselen van behoorlijk bestuur.*

Ars aequi, 33e jrg., nr. 11, november 1984, blz. 593-601 (N).

Analoog aan een tendens in het administratief recht is ook in het strafrecht de vraag gerezen of de overheid zich niet op straffe van bepaalde sancties aan algemene fatsoensnormen moet houden en vooral ook wat die normen dan zouden moeten inhouden. Daarbij valt te denken aan het nakomen van toezeggingen, geen misbruik maken van een machtspositie en gelijke behandeling van gelijke gevallen, voorzover die althans bestaan. In dit artikel onderzoekt de auteur in hoeverre het OM gebonden is aan ongeschreven rechtsbeginselen als het gelijkheidsbeginsel, het vertrouwensbeginsel, de redelijke termijn en het op rechtmatige wijze vergaren van het bewijs. Naar de mening van de auteur moet een beroep van verdachte op schending door het OM van een beginsel van behoorlijke procesorde slechts dan gestraft worden met niet-ontvanke-

lijkheid, als volstrekt duidelijk is dat er sprake is van een 'stuitend, apert onbehoorlijk' geval. De beleidsvrijheid van het OM eist in zijn ogen een genuanceerde toetsing met een daarbij passende gevolgtrekking door de rechter.

Met literatuuropgave.

20

Thissen, E. *Ontwikkelingen rond 248bis Wetboek van Strafrecht en de gevolgen voor vrouwen.*

Ars aequi, 33e jrg., nr. 11, november 1984, blz. 616-623 (N).

Van 1911 tot 1971 heeft art. 248bis in het Wetboek van Strafrecht gestaan. Dit artikel luidde: 'de meerderjarige die met een minderjarige van het zelfde geslacht, wiens minderjarigheid hij kent of redelijkerwijs moet vermoeden, ontucht pleegt, wordt gestraft met gevangenisstraf van ten hoogste vier jaren'. De auteur gaat na wat dit artikel cijfermatig en juridisch voor vrouwen heeft betekend. Hiertoe gaat zij in op de positie en de totstandkoming van dit artikel. Verder geeft zij de commentaren weer die dit artikel opriep en gaat ze in op de discussie over sexuele criminaliteit in het algemeen. Vervolgens behandelt zij de periode rond de afschaffing van het artikel tegen de achtergrond van de veranderende moraal t.a.v. homoseksuele gedragingen en de reacties daar weer op. Zij constateert dat de discussie rond homoseksuele gedragingen nog steeds niet is verstomd. Tot slot geeft de auteur cijfers over het aantal vrouwen dat voor dit delict veroordeeld werd. Dit blijkt zeer klein te zijn.

85

21

Zingraff, M. and R. Thomson. *Differential sentencing of men and women in the U.S.A.*

International journal of the sociology of law, 12e jrg., nr. 4, november 1984, blz. 401-413.

In de literatuur bestaat volgens de auteurs meningsverschil over de vraag of vrouwen in strafzaken milder worden behandeld dan mannen. Zij presenteren eerst enkele onderzoekresultaten m.b.t. deze relatie tussen sexe en vonnis. Naar hun mening is hierin sprake van een tweetal hypothesen. De eerste, een legalistische interpretatie, veronderstelt dat als er verschil bestaat in de vonniswijzing bij vrouwen en mannen, dit te wijten zou zijn aan juridisch relevante factoren en niet aan discriminatie. De tweede, een paternalistische visie, veronderstelt een beschermende houding van de rechter t.g.v. het door deze gehanteerde vrouwbeeld. Gebruik makend van de multiële classificatie analyse deden de auteurs een onderzoek (N = 9464). De groep onderzochten bestond uit veroordeelden wegens misdrijven als moord, doodslag, diefstal en vervalsing enerzijds en personen veroordeeld wegens geweldpleging, kinderverwaarlozing, fraude en heling anderzijds. Controlevariabelen waren ras, plaats van veroordeling (stad of platteland) en aantal eerdere veroordelingen. De resultaten wijzen uit dat vrouwen in de

eerste groep bevoorrecht werden, in de tweede groep niet. De verklaring is volgens de auteurs complex en problematisch en verder onderzoek is gewenst. Met literatuuropgave.

Criminologie

22

Boeschoten, W.C. en P.D. van Loo. *Valsemunterij; algemene aspecten en de betekenis in Nederland.* Economisch statistische berichten, 69e jrg., nr. 3486, 19/26 december 1984, blz. 1196-1202 (N).

Zoals alles wat van waarde is, wordt ook geld sinds zijn invoering in het economisch verkeer vervalst. In tegenstelling tot de meeste andere vervalsingen leidt vervalsing van geld echter niet alleen tot benadeling van individuen, maar kan zij door ontwrichting van het betalingsverkeer de gehele gemeenschap grote schade berokkenen. Daarom is dit delict in de rechtspraak verhoudingsgewijs altijd zeer zwaar bestraft. De auteurs behandelen eerst enkele algemene aspecten van valsemunterij en stellen daarna de Nederlandse situatie aan de orde.

Met literatuuropgave.

23

Brants, C.H. *Enkele aspecten van witte-boorden-criminaliteit.* Economisch statistische berichten, 69e jrg., nr. 3486, 19/26 december 1984, blz. 1218-1222 (N).

De auteur bespreekt de problematiek van de sociale definiëring van het begrip witte-boordencriminaliteit waardoor het verschijnsel zowel in theoretische als empirische zin nog steeds een witte vlek op de criminologische kaart is. Er lijkt de laatste tien jaar een zekere verschuiving merkbaar waardoor het verschijnsel duidelijker als criminaliteit wordt bestempeld die om bestrijding en preventie vraagt. De sanctiemogelijkheden blijken echter dikwijls zeer beperkt te zijn. Met literatuuropgave.

24

Cohen, P.B. *Resistance during sexual assaults: avoiding rape and injury.* *Victimology, an international journal*, 9e jrg., nr. 1, 1984, blz. 120-129 (USA).

De auteur onderzoekt de invloed van verzet door het slachtoffer op het verloop van een verkrachtingssituatie. Hiervoor ondervroeg zij 127 vrouwelijke slachtoffers (West Virginia) d.m.v. half-gestructureerde interviews. Het blijkt dat het beste vermijdingsgedrag bestaat uit verbaal verzet (om hulp roepen, blijven praten, pleiten of dreigen). De meest logische verklaring hiervoor is dat op deze manier uitstel wordt bewerkt tot er hulp komt opdagen. Tussen verbaal verzet en

letsel van het slachtoffer werd geen correlatie aangetoond. Alle slachtoffers melden dat de aanrander boos reageert op fysiek verzet. Er werd een positieve correlatie gevonden tussen het plegen van fysiek verzet en het oplopen van letsel. Het is echter niet duidelijk wat hier oorzaak en wat gevolg is. Verder onderzoek hiernaar is gewenst. Dit heeft immers ook consequenties voor de preventie.
Met literatuuropgave.

25

Debets, W. *Fraude met beleggingen.*

Algemeen politiebld, 133e jrg., nr. 25, 8 december 1984, blz. 547-551 (N).

Dit artikel is gewijd aan de werking en de (on)mogelijkheden van de effectenhandel in het algemeen en de goederentermijnmarkt in het bijzonder. Na een beschrijving van de effectenhandel in de door de Minister van Financiën toegestane beurzen, met reglementen en dwingende afspraken, gaat de auteur over op de handel op de parallelmarkt en effectenhandel buiten de officiële beurzen. Wat betreft de handel in effecten wordt vooral fraude geconstateerd in de laatstgenoemde praktijk. Het betreft voornamelijk aandelen van buitenlandse bedrijven; controle door de overheid is bijna onmogelijk. Vervolgens worden een aantal voorbeelden gegeven van de handel in goederen en grondstoffen op de goederentermijnmarkt. Op deze markt bestaan veel mogelijkheden tot fraude, waarvan er acht de revue passeren. Internationaal is een aantal wetten en reglementen voor de diverse beurzen tot stand gekomen ter voorkoming en bestrijding van deze fraude. In Nederland zijn op het gebied van de beleggersbescherming enige particuliere instellingen actief. Tot slot noemt de auteur het BCDO-systeem (wat staat voor een onderzoek naar de betrouwbaarheid, controle, deskundigheid en het ondernemerschap), dat wordt gebruikt door het bureau Algemene Recherchezaken van de Amsterdamse gemeentepolitie, om o.a. buitenlandse beleggingsmaatschappijen door te lichten.

87

26

Dijk, A.G. van, en P. van Soomen. *Vandalisme.*

Economisch statistische berichten, 69e jrg., nr. 3486, 19/26 december 1984, blz. 1215-1217 (N).

De auteurs geven aan de hand van statistische gegevens een indruk van de omvang van het vandalisme in Nederland en de daarmee gepaard gaande schade. Zij gaan vervolgens kort in op de achtergronden van dit verschijnsel en de mogelijkheden tot preventie.
Met literatuuropgave.

27

Dijk, J.C. van. *Computercriminaliteit; voorkomen is beter dan genezen!*

Economisch statistische berichten, 69e jrg., nr. 3485, 19/26 december 1984, blz. 1223-1227 (N).

Hoewel nauwkeurige cijfers ontbreken, komt computerfraude volgens de auteur veel vaker voor dan dikwijls wordt gedacht. In dit artikel geeft de auteur een overzicht van de verschillende vormen van computercriminaliteit. Tevens gaat hij in op de vraag hoe systematische fraude kan worden voorkomen. De auteur signaleert in veel organisaties een zeer grote naïviteit op het gebied van de computerfraude. Te gemakkelijk denkt men dat het in het eigen bedrijf niet kan voorkomen en verzuimt men adequate voorzorgs- en controlematregelen te treffen.

28

Gentemann, K.M. *Wife beating: attitudes of a non-clinical population.*

Victimology, an international journal, 9e jrg., nr. 1, 1984, blz. 109-119.

De auteur doet verslag van een telefonische enquête, waar naast vragen naar de mening van vrouwen over verkrachting, abortus, menstruatie, vrouwen als managers en politici enz., gevraagd werd naar meningen over vrouwenmishandeling. Van de ondervraagde vrouwen (North Carolina, VS) bleek 21% ooit in enige mate te zijn mishandeld. Slechts bij 0,5% was de dader geen familielid, vriend of bekende van het slachtoffer. De vrouwen waren over het algemeen van mening dat slachtoffers voor een deel schuld hadden aan de gebeurtenissen. Deze overtuiging bleek de neiging van het potentiële slachtoffer om hulp te zoeken, te verkleinen.

Met literatuuropgave.

29

Hoetjes, B.J.S. *Corruptie bij de Nederlandse overheid; geschenken, relaties en onkreukbaarheid.*

Economisch statistische berichten, 69e jrg., nr. 3486, 19/26 december 1984, blz. 1244-1247 (N).

Behalve de omvang van het verschijnsel bespreekt de auteur factoren die er toe kunnen leiden dat corruptiegevoelige situaties ontstaan. Naast zuiver economische overwegingen van geldelijk gewin voor de betrokkene spelen factoren zoals de groepscultuur, de organisatie en de werkomstandigheden, meestal een belangrijke rol bij het ontstaan van situaties waarin corruptie voorkomt. De auteur wijst er verder op, dat naarmate overheid en particuliere sector meer verflochten raken, de kans op corruptie toeneemt. Dit noopt tot waakzaamheid.

30

Jongman, R.W. *Schept de krappe werkgelegenheid de dief?*

Proces, 64e jrg., nr. 1, januari 1985, blz. 1-14 (N).

Naar aanleiding van de kritiek van W. Buikhuisen op 'de Groninger onderzoeken' naar de relatie tussen werkloosheid en criminaliteit en naar de straftoemeting aan werklozen geeft de auteur (die genoemde

onderzoeken gedaan heeft) een beschrijving van het onderzoeksmodel en de eerste uitkomsten van onderzoek dat daarop aansluit. Vervolgens gaat hij in op de kritiek van Buikhuisen op beide hierboven genoemde typen onderzoek. Ten aanzien van het werkloosheid-criminaliteitsonderzoek is de kritiek te onderscheiden in kritiek van technische aard, d.w.z. gericht op de opzet van het onderzoek en inhoudelijke kritiek. De auteur gaat uitgebreid op beide kritieken in. Hij constateert dat men in het onderzoek voldoende rekening heeft gehouden met een aantal technische problemen (bijv. de betrouwbaarheid van de gebruikte statistieken). Inhoudelijk bestrijdt de auteur de conclusie van Buikhuisen dat in het onderzoek werkloosheid als dé oorzaak zou worden opgevoerd. Tenslotte wijdt hij een korte bespreking aan het tweede type onderzoek, het straftoemetingsonderzoek. Met literatuuropgave.

31

Kam, C.A. de. *Het zwarte circuit.*

Economisch statistische berichten, 68e jrg.,

nr. 3486, 19/26 december 1984, blz. 1236-1238 (N).

89

De auteur bespreekt het zwarte circuit dat wordt gevormd door ontduiking van belasting en door misbruik en oneigenlijk gebruik van regelingen van de sociale zekerheid en allerlei subsidieregelingen. Hij stelt vier vragen centraal: wat zijn de mogelijke motieven van fraudeurs, wat zijn de mogelijke gevolgen van fiscale en sociale fraude, wat is de omvang van deze fraude en wat kan de overheid ertegen doen. Moet de oplossing van de problemen worden gezocht in scherpere controle, zwaardere sancties en een toenemende inbreuk op de privacy of is een forse afslanking van de verzorgingsstaat geboden die tot lagere belasting- en premieheffing zou leiden, maar waarschijnlijk ook tot vergroting van de inkomensverschillen.

32

Kamps, H. *Illegaal gokken.*

Economisch statistische berichten, 69e jrg.,

nr. 3486, 19/26 december 1984, blz. 1203-1205 (N).

De auteur stelt de vraag aan de orde of de overheid in staat is door vergaande legalisering het illegale gokken te bestrijden. Zijn conclusie is dat niet met legalisatie kan worden volstaan. De overheid zal tevens moeten zorgen voor een concurrerende legale sector. Er wordt een korte inventarisatie gegeven van de illegale markt voor enkele spelsoorten, waaruit naar voren komt dat het overheidsbeleid soms averrechts heeft gewerkt.

Met literatuuropgave.

33

Kanin, E.J. *Date rape: unofficial criminals and victims.*

Victimology, an international journal, 9e jrg., nr. 1, 1984, blz. 95-108.

De auteur stelt dat een van de grote problemen bij onderzoek op het gebied van verkrachting is, dat de onderzoekpopulatie vrijwel altijd bestaat uit veroordeelden of TBR-gestelden. De kans op vertekening is daarom groot, temeer daar slechts een klein deel van alle verkrachtingen wordt aangegeven. De auteur doet vervolgens verslag van zijn onderzoek bij 71 verkrachters, die een intieme relatie onderhielden met het slachtoffer (zgn. 'date rapists'). Zij hadden zich vrijwillig aangemeld voor het onderzoek. Een aantal conclusies, die naar aanleiding hiervan worden getrokken zijn: verkrachting binnen een bestaande relatie komt veel frequenter voor dan wel gedacht wordt; het sexuele aspect bij een verkrachting verdient zeker aandacht, evenals de (niet bedoelde) rol van het slachtoffer; bij het overgrote deel van de gevallen bleef de relatie tussen verkrachter en slachtoffer nog minimaal vier maanden bestaan. Met literaturopgave.

34

90

Mawby, R.I. and J. Brown. *Newspaper images of the victim: a British study.*

Victimology, an international journal, 9e jrg., nr. 1, 1984, blz. 82-94.

De auteurs hebben gedurende een maand (juni 1979) acht nationale (Engelse) en een plaatselijke krant geanalyseerd op hun verslaggeving van misdaden. Hieruit komt onder meer naar voren dat jonge, vrouwelijke slachtoffers met een hoge status meer aandacht krijgen en dat deze aandacht niet gericht is op het stereotype van het weerloze slachtoffer (bijv. ouderen). Dit resultaat was niet volgens de verwachting vanuit de literatuur, dat de pers in haar berichtgeving in zou spelen op 'law-and-order' gevoelens. De keuze blijkt niet in de eerste plaats te vallen op misdaden die zijn te karakteriseren als bedreigend voor de sociale orde. De redacties laten zich blijkbaar veeleer leiden door de nieuwswaarde. Met literaturopgave.

35

Pen, J. *De politieke economie van het slechte.*

Economisch statistische berichten, 69e jrg., nr. 3486, 19/26 december 1984, blz. 1187 (N).

De auteur veroordeelt het – onder de schijn van waardevrij oordelen – door economen veronachtzamen van de externe effecten van de criminaliteit en de aan de rechtsorde toegebrachte schade.

36

Roos, Th. de. *Witte-boordencriminaliteit.*

Nederlands juristenblad, 59e jrg., nr. 40, 17 november 1984, blz. 1258-1260 (N).

Dit artikel bevat een verslag van het congres van de Nederlandse Vereniging voor Kriminologie van mei 1984 te Amsterdam. Het congres stond niet in het teken van recent onderzoek; de organisatoren hadden besloten ervaringen uit de praktijk en inzichten vanuit belendende disciplines centraal te stellen. *Jessurun d'Oliveira* presenteerde in zijn bijdrage een case-study op grond van eigen ervaringen, namelijk als milieu-activist bij de Stichting Reinwater. Volgens deze spreker dienen slachtoffers van milieucriminaliteit te streven naar rechtsverandering. *De Kam* gaf in zijn bijdrage over het thema belastingontduiking o.a. een overzicht van niet-strafbare en wel-strafbare gedragingen op het terrein van de belastingheffing. Vervolgens noemde de spreker enkele kenmerken van belastingdelicten, ging hij in op de rol van de adviseurs en wijdde hij enige opmerkingen aan de handhaving en sanctionering van het fiscaal recht. *Lakeman* hekelde in zijn betoog m.n. de rol van de adviseurs (accountants, notarissen, enz.). Hij laakte het tuchtrecht van de desbetreffende beroepsgroepen waarbij de klager buiten spel staat. *De Swaan* presenteerde economische criminaliteit als een schakel in een algemeen geef- en neemspel, waarin de betrokkenen hun belangen veilig stellen. Als één deelnemer aan de markt de regels overtreedt, moeten anderen noodgedwongen volgen (nomogene fraude). Een aantal themagroepen was gewijd aan specifieke verschijningsvormen van de witte-boordencriminaliteit, andere themagroepen kozen een bepaalde invalshoek (bijv. de rol van het strafrecht bij de bestrijding). In de forumdiscussie lag het accent op praktische suggesties voor een effectieve bestrijding van de witte-boordencriminaliteit.

37

Rouse, L.P. *Models, self-esteem, and locus of control as factors contributing to spouse abuse.*

Victimology, an international journal, 9e jrg., nr. 1, 1984, blz. 130-141.

De auteur onderzoekt de invloed van gewelddadige jeugdervaringen, de mate van zelfwaardering en de mate waarin iemand het gevoel heeft zelf controle over zijn leven uit te oefenen, op het voorkomen van gewelddadig gedrag binnen de vaste (huwelijks)-relatie. Zij gebruikte hiervoor 79 voldoende ingevulde vragenlijsten van de 220, die aan aselekt gekozen belastingbetalers in West-Michigan, VS werden toegezonden (responspercentage 43,2). De gegevens werden statistisch bewerkt. Enkele voorzichtige conclusies: Het zien van geweld in de jeugd leidt tot een toegenomen gebruik van geweld (slecht voorbeeld?), terwijl men juist afname van gewelddadig gedrag vindt bij mannen die zelf als kind (in dit onderzoek relatief mild) geweld ondergingen. Dit gaat gepaard met een lagere zelfwaardering en een sterker fatalisme. Indien in de jeugd geweld werd gebruikt jegens leeftijdgenoten, vindt men later minder gewelddadig gedrag (t.g.v. afstraffing?), bij gebruik van geweld jegens volwasse-

nen juist meer (meer gerechtvaardigd? of indicatie voor psychopathologie?). Een lage zelfwaardering lijkt eerder gevolg dan oorzaak van gewelddadig gedrag binnen relaties. Tenslotte blijkt de invloed van 'controle over het eigen leven' inconsistent, waarschijnlijk omdat daar zeer verschillende aspecten aan zitten. Nader onderzoek is gewenst.
Met literatuuropgave.

38

Straten, J. van. *Roofovervallen: een overzicht over tien jaren.*

Economisch statistische berichten, 69e jrg.,
nr. 3486, 19/26 december 1984, blz. 1212-1214 (N).

De auteur geeft een overzicht van de ontwikkeling van het aantal roofovervallen dat zich de laatste tien jaar in Nederland heeft voorgedaan en van de verschuivingen die daarbij zijn opgetreden.

39

Verheul, J.M. *Malafide onderaanneming en uitlening.*

Economisch statistische berichten, 69e jrg.,
nr. 3486, 19/26 december 1984, blz. 1227-1231 (N).

De auteur laat een aantal aspecten van de malafide koppelbazerij de revue passeren. Hij gaat onder meer in op de aard en omvang van het verschijnsel, enkele economische effecten en de bestrijding door de justitie. De Wet ketenaansprakelijkheid, die in 1982 is ingevoerd om de malafide praktijken de kop in te drukken, heeft volgens de auteur slechts een beperkt effect. De fraudeurs vinden nieuwe ontsnappingswegen en belangrijke medeplichtigen blijven buiten schot.

Met literatuuropgave.

40

Visser, J.H. *Prostitutie.*

Economisch statistische berichten, 69e jrg.,
nr. 3486, 19/26 december 1984, blz. 1193-1195 (N).

Prostitutie wordt door de overheid veelal beschouwd als een noodzakelijk kwaad. Omdat bestrijding het niet zal uitbannen, wordt het niet strafbaar gesteld en ziet de politie er slechts op toe dat de overlast voor de burgerij binnen de perken blijft. Voor het overige willen de autoriteiten er zo weinig mogelijk mee te maken hebben en ontstaat een vrijmarkt waarbinnen de overheid niet regulerend optreedt. Regulering vindt plaats binnen de sector zelf door middel van bepaalde ongeschreven wetten en gedragscodes, bedekte afspraken met autoriteiten, eigen veiligheidsdiensten e.d. In dit artikel worden enkele achtergronden van het verschijnsel prostitutie belicht. De auteur pleit er tenslotte voor dat prostitutie uit de criminele en illegale sfeer wordt gehaald en als een gewone bedrijfstak wordt geïntegreerd in de rest van de stedelijke economie.

Gevangeniswezen

41

Light, R. *Pressure groups, penal policy and the gaols.* Prison service journal, nr. 56, oktober 1984, blz. 2-9 (GB).

De auteur constateert dat in Engeland en Wales het gevangeniswezen zich in een crisis bevindt. Tegen deze achtergrond analyseert hij diverse (overheids)instanties en pressiegroepen die het beleid gericht op het gevangeniswezen beïnvloeden. De auteur gaat eerst in op het functioneren van het parlement, het Ministerie van Binnenlandse Zaken en de rechterlijke macht. Vervolgens richt hij zijn aandacht op het verschijnsel pressiegroepen. Eerst gaat hij in op de Howard League en de NACRO (the National Association for the Care and Resettlement of Offenders). De meer radicale pressiegroepen ontstonden tegen het eind van de 60-er jaren. Zo meent de RAP (Radical Alternatives to Prison), als voorstander van een vermindering van het gebruik van de gevangenisstraf, dat gevangenen functioneren op een repressieve en discriminerende wijze. Parallel aan deze ideeën zijn die van de PROP (The National Prisoners' Movement). Deze beweging, werd opgericht door gedetineerden. Andere groeperingen zijn bijv. de 'Prison Reform Trust' en de 'Women in Prison'. De auteur constateert een polarisatie, een verdeeldheid, tussen de pressiegroepen, die niet bijdraagt aan een beëindiging van de huidige crisis.

Met literatuuropgave.

42

Women in Prison. Themanummers I en II. Prison journal, herfst/winter 1983 en lente/zomer 1984, blz. 1-166 en blz. 1-135 (USA).

Op een oproep om bijdragen aan een themanummer over vrouwelijke gedetineerden ontving de redactie van The prison journal een zo'n overstelpende hoeveelheid artikelen, dat besloten werd tot de uitgave van twee nummers. Een achterstand wordt hiermee ingehaald, want zoals verschillende auteurs de redactie mededeelden, waren zij er niet in geslaagd andere uitgevers te interesseren.

Volstaan wordt hier met een opsomming van de overwegend vrouwelijke auteurs.

Themanummer I

Bresler, L. and D.K. Lewis. Black and white women prisoners: differences in family ties and their programmatic implications.

Bunch, B.J., L.A. Foley and S.P. Urbine. The psychology of violent female offenders: a sex-role perspective.

Chesney-Lind, M. and N. Rodriguez. Women under lock and key: a view from the inside.

Connolly, J.E. Women in county jails: an invisible gender in an ill-defined institution.

- Coontz, Ph.D. Women under sentence of death: the social organization of waiting to die.
- Daterman, S.K. and G.L. Cales. 'I'm still the same mommy': maintaining the mother/child relationship in prison.
- Feinman, C. An historical overview of the treatment of incarcerated women: myths and realities of rehabilitation.
- French, L.A. Profile of the incarcerated black female offender.
- Goetting, A. and R.M. Howsen. Women in prison: a profile.
- Kempinen, C. Changes in the sentencing patterns of male and female criminal defendants.
- Kolman, A.S. Support and control patterns of inmate mothers: a pilot study.
- Neto, V.V. and L.M. Bainer. Mother and wife locked up: a day with the family.

Themanummer II

- Bergen, D.R. Women managers in corrections.
- DeCostanzo, E.T. and J. Valente. Designing a corrections continuum for female offenders: one state's experience.
- Fox, J.G. Women's prison policy, prisoner activism, and the impact of the contemporary feminist movement: a case study.
- Hunter, S.M. Issues and challenges facing women's prisons in the 1980's.
- Moyer, I.L. Deceptions and realities of live in women's prisons.
- Parisi, N. The female correctional officer: her progress toward and prospects for equality.
- Pollock, J.M. Women will be women: correctional officers' perceptions of the emotionality of women inmates.
- Sargent Jr., J.P. The evolution of a stereotype: paternalism and the female inmate.
- Schweber, C. Beauty marks and blemishes: the coed prison as a microcosm of integrated society.
- Scheffler, J.A. Women's prison writing: an unexplored tradition in literature.
- Scheffler, J.A. An annotated bibliography of writing by women prisoners.

Psychiatrische Zorg

43

Hymer, S. *The self in victimization: conflict and developmental perspectives.*

Victimology, an international journal, 9e jrg., nr. 1, 1984, blz. 142-150.

De auteur bespreekt aan de hand van de literatuur welke gevolgen het slachtoffer worden heeft voor de persoonlijkheid van het slachtoffer. Inzicht hierin leidt tot een betere therapeutische aanpak. Slachtoffers die tevoren een normaal ontwikkeld en sterk ego bezitten, kunnen door de aanslag (verkrachting, beroving) persoonlijkheidsconflicten krijgen, indien

door de actuele gebeurtenis vroegere trauma's worden opgerakeld. Behandeling in een groep, waarbij de andere groepsleden als spiegel en ondersteuning fungeren, is dan heilzaam. Voor een voordien reeds ik-zwakke persoonlijkheid betekent slachtofferschap een verdere aantasting van het zwakke ego. De therapie zal dan in eerste instantie gericht moeten zijn op versterking van het ego en pas daarna op verwerking van het trauma. Groepstherapie is dan in een vroeg stadium te bedreigend en dus niet toepasbaar. Dit geldt bijvoorbeeld voor masochistische en paranoïde persoonlijkheden. Bij een narcistische persoonlijkheid (onvolwassen ego met een grote behoefte aan bevestiging door anderen) is de combinatie van individuele en groepstherapie te verkiezen. Met literatuuropgave.

44

Reilly, P. and R. Gruszki. *A structured didactic model for men for controlling family violence.* International journal of offender therapy and comparative criminology, 28e jrg., nr. 3, 1984, glz. 223-235.

95

In dit artikel bespreken de auteurs een programma (Domestic Abuse Project) voor gewelddadige mannen en hun gezinnen. Het programma bestaat uit twee fasen; het artikel behandelt de eerste fase, waarin het beëindigen van huiselijk geweld door het leren van nieuwe gedragsalternatieven centraal staat. Deze fase bestaat uit een acht weken durend interventieprogramma van vijftien sessies. De uitgangspunten van DAP zijn gebaseerd op de 'social learning theory' van Bandura en op feministische filosofie. Het geweld wordt beschouwd als aangeleerd gedrag, waarbij sprake is van positieve terugkoppeling: het gedrag versterkt zichzelf. Het komt er in het project op aan om door het leren van gedragsalternatieven deze geweldscyclus te doorbreken. De mannen moeten leren begrijpen hoe de voor hen zelf op korte termijn positieve gevolgen van hun gewelddadig gedrag dit gedrag in stand houden en versterken, waarbij op lange termijn slechts negatieve gevolgen resulteren. De auteurs beschrijven de eerste fase van DAP, waaraan tussen september 1981 en augustus 1982 88 mannen deelnamen, variërend in leeftijd van 19-53 jaar. De doelen van elk van de vijftien sessies worden kort besproken. De auteurs stellen dat, wil het programma effectief zijn, het in zijn geheel moet worden toegepast. Met literatuuropgave.

45

Russell, D.H. *A study of juvenile murderers of family members.* International journal of offender therapy and comparative criminology, 28e jrg., nr. 3, 1984, blz. 177-192.

In dit artikel behandelt de auteur een aantal casussen van jongens (14-17 jaar) die hun vader, moeder, broer

of zus hebben vermoord. Was vroeger levenslange opsluiting in dergelijke gevallen gebruikelijk, tegenwoordig komt de veranderde wetgeving tegemoet aan het recht op bescherming van het kind. Terugkeer in de maatschappij is mogelijk, maar brengt een aantal problemen met zich mee, waarvan de oplossing volgens de auteur ligt in een adequaat psychologisch begrip van de jeugdige moordenaar en de context waarin de moord werd gepleegd. In alle casussen zijn ernstige problemen m.b.t. de emotionele ontwikkeling van het kind aan te wijzen, met name een pathologische relatie met de (vaak dominante) moeder. In de adolescentie ontstaat een intens intra-psychisch conflict, intenser naarmate de drang naar zelfexpressie en identiteitsvorming van de jongen sterker bedreigd wordt. De verdedigingsmechanismen die ingeschakeld worden zijn van een steeds infantieler niveau, het beeld van de realiteit steeds meer paranoïde. Van een op zichzelf onschuldig incident kan zoveel dreiging uitgaan dat de onderdrukte agressie doorbreekt en de daad voor de jongen gerechtvaardigd lijkt. Volgens de auteur blijkt uit de casussen dat een meer humane behandeling (geen lange gevangenisstraffen) mogelijk moet zijn, hoewel niet eenvoudig, omdat er sprake is van ontwikkelingsstoornissen en vanwege het negatieve effect van de gepleegde misdaad op het ego van de jongen.

96

Kinderbescherming

46

Bakker, M. *Seksuele kindermishandeling binnen het gezin.*

Tijdschrift voor jeugdhulpverlening, 13e jrg., nr. 1/2, januari/februari 1985, blz. 23-26 (N).

Incest heeft lange tijd in de taboesfeer verkeerd. Het gevolg is, dat de hulpverlening nog niet voldoende deskundigheid en ervaring heeft kunnen ontwikkelen om erop in te spelen. Met incest wordt in dit artikel sexueel misbruik van kinderen binnen de familie bedoeld. De auteur noemt eerst een aantal misverstanden, die er m.b.t. kindermishandeling bestaan: het komt vaker voor dan men denkt en vindt dikwijls gedurende een tijdsverloop van jaren plaats; het komt in alle lagen van de bevolking voor; het is meer een machts- dan zuiver sexueel probleem. Het slachtoffer wordt met dreigementen onder druk gezet en krijgt een schuldgevoel aangeproat. De ervaring werkt vereenzamend en traumatiserend. Als mogelijke gevolgen worden o.a. genoemd: wantrouwen, t.o.v. volwassenen; agressie; seksuele geremdheid; negatief zelfbeeld; achtervolgingsangst; zelfverminking en prostitutie. Incest zal meer voorkomen in gezinnen met een patriarchale structuur en wanneer de vader of het gehele gezin in een sociaal en emotioneel isolement verkeert. De auteur behandelt tot slot een aantal signalen, die slachtoffers uitzenden en wijst op het belang van herstel van contacten met leeftijdgenoten.

Gomme, I.M., M.E. Morton and W.G. West. *Rates, types and patterns of male and female delinquency in an Ontario County.*

Canadian journal of criminology, 26e jrg., nr. 3, juli 1984, blz. 313-323 (Can).

De officiële Canadese statistieken geven algemeen aan dat bij meisjes delinquent gedrag minder voorkomt dan bij jongens. Het is meestal niet van echt criminele aard. Als wordt uitgegaan van de via anonieme enquêtes zelf opgegeven delicten en ander ongewenst gedrag, blijkt tussen meisjes en jongens meer overeenkomst te bestaan. Omdat dergelijke gegevens voor Canada praktisch niet beschikbaar waren, trachtten de auteurs in deze leemte te voorzien. Zij hielden in 1978 een anonieme enquête onder een steekproef van 429 scholieren verspreid over tien middelbare scholen in het zuiden van Ontario. Gevraagd werd naar het aantal en soort gepleegde delicten (verkoop of gebruik van drugs; diefstal; vandalisme; inbraak en geweldpleging) en 'status offences' (spijbelen, een nacht zonder permissie van huis wegblijven; alcoholgebruik en van huis weglopen). Uit analyse van de verkregen gegevens blijkt dat ernstige misdrijven weinig voorkomen, hoewel iets meer bij jongens. Ook 'status offences' worden iets meer door jongens gepleegd. Crimineel gedrag is bij meisjes de best voorspellende factor voor ander afwijkend gedrag. Bij jongens zijn status offences de best voorspellende factor. De resultaten komen overeen met die van buitenlandse, vooral Amerikaanse onderzoeken. De auteurs wijzen verklaringen van delinquent gedrag bij meisjes, die eenzijdig op seksuele onaangepastheid of vermannelijking zijn gericht, als te simplistisch van de hand. Met literatuuropgave.

97

Wolock, I. and B. Horowitz. *Child maltreatment as a social problem: the neglect of neglect.*

American journal of orthopsychiatry, 54e jrg., nr. 4, oktober 1984, blz. 530-543.

In dit artikel behandelen de auteurs de verwaarlozing van kinderen vanuit het gezichtspunt van verwaarlozing als maatschappelijk probleem. Verwaarlozing van kinderen krijgt doorgaans minder aandacht dan kindermishandeling, hoewel het vaker voorkomt en de gevolgen zeker niet minder ernstig zijn. Het onderzoek naar verwaarlozing van kinderen wordt zélf verwaarloosd, o.a. omdat verwaarlozing minder zichtbaar is en minder ernstig lijkt dan mishandeling. Volgens de auteurs is er sprake van onwil om verwaarlozing van kinderen als maatschappelijk probleem te zien. Hoewel de feiten anders leren, blijft men verwaarlozing toeschrijven aan individueel-psychologische factoren, die in alle sociale lagen een rol zouden spelen. Uit een nationaal onderzoek blijkt echter dat kinderen van ouders met lage inkomens oververtegenwoordigd zijn in alle categorieën van slechte behande-

ling, van verwaarlozing tot mishandeling. De auteurs schrijven de onwil van o.a. politici om verwaarlozing als maatschappelijk probleem te zien toe aan de angst voor de consequenties die uit een dergelijk inzicht zouden moeten voortvloeien: financiële steun aan de maatschappelijk zwakkeren. Dit past minder goed in het huidige politieke klimaat in de V.S. Met literatuuropgave.

Politie

49

Laere, E.M.P. van. and R.W.M. Geerts. *Law enforcers or law evaders: deviant behavior in the Amsterdam police.*

Police studies, 7e jrg., nr. 4, winter 1984, blz. 200-208.

98

De auteurs deden onderzoek naar deviant gedrag bij de Amsterdamse politie. Zij baseerden zich daarbij op politiedossiers en interviews. Deviant gedrag is een vaag concept dat vele vormen van gedrag omvat. Zij geven er de voorkeur aan de term te hanteren in de betekenis van onacceptabel gedrag. Bijv. het aannemen van geld in ruil voor informatie, het stelen van in beslag genomen goederen of het gebruik van overmatig geweld bij een arrestatie om weerstand te breken. De auteurs beperken zich vervolgens tot één vorm van onacceptabel gedrag, nl. diefstal. Zich afvragend in welke mate bepaalde categorieën diefstal als niet te accepteren werden aangemerkt, concluderen zij dat het door de politiemensen gehanteerde onderscheid tussen wel en niet acceptabel vaag was. Kleinere vormen van knoeierij werden vaak verdedigbaar bevonden. Een tweede onderzoeksvraag was welke factoren diefstal bevorderen. Deze bleken te zijn: onderlinge solidariteitsgevoelens, onduidelijke verantwoordelijkheden, het feit dat er mensen waren die buiten hun boekje waren gegaan en toch niet ontslagen waren, een bureaucratische werkwijze en veranderende maatschappelijke normen. Tenslotte gaan de auteurs in op de door de politieleiding genomen maatregelen, waarbij ruime aandacht wordt gegeven aan het 'Binnen-spiegel'-rapport en de projectgroep norm-perceptie.

50

Politie en politiek; heeft de politie een 'vinger in de pap'? door E. Akerboom, P. Bingen, B. Wybenga et al. Algemeen politiebld, 134e jrg., nr. 4, 16 februari 1985, blz. 80-85 (N).

De politie-organisatie is onderhevig aan bezuinigingen en reorganisaties. De vraag werpt zich op wie hierover meebeslissen. Centraal in dit artikel staat deze politieke betrokkenheid bij de politiek. De auteurs hielden interviews met enkele betrokkenen. Zij gaan eerst in op de werkwijze en de informatievoorziening van de Vaste Kamercommissie voor de politie. O.m. blijkt

dat deze politici via informele circuits veel meer informatie opdoen dan via formele structuren. De vakbonden gaan uit van een duidelijk beleidsplan en er bestaat een goed contact tussen bonden en Kamerleden. De Vereniging van Nederlandse Gemeenten schenkt vooral aandacht aan beheersproblemen die door een grotere groep gemeenten naar voren worden gebracht. Tot de informatie- en beïnvloedingslijnen tussen politie en politiek behoren zowel mensen uit de polititiewereld die politiek actief zijn als officiële overlegvormen. Tot slot stellen de auteurs zich de vraag wat voor een politiefunctionaris de effectiefste manier is om invloed uit te oefenen op de politieke besluitvorming, en trekken zij een aantal conclusies.

51

Rosenthal, U. *The bureaupolitics of policing: the Dutch case.*

Police science abstracts, 12e jrg., nr. 5, september/oktober 1984, blz. i-xiv.

99

Gedurende het laatste decennium is onderzoek naar de rol van de politie een belangrijk thema geworden in sociaal-wetenschappelijke theorievorming en in onderzoek. De auteur analyseert de politie vanuit het model van de 'bureaucratic politics'. In sociologische of politicologische theorievorming is de term bureaucratie een synoniem voor organisatie. In de samenleving, de politiek en het openbaar bestuur rivaliseren organisaties (belangengroepen, instanties, instellingen) met elkaar uit het oogpunt van de eigen belangenbehartiging. De rol van de politie, zo meent de auteur, kan niet goed begrepen worden zonder bestudering van dit politieke en maatschappelijke krachtenveld van intergouvernementele en interorganisationele netwerken waar competitie en conflict zo'n belangrijke rol spelen. De actoren streven naar vergroting van macht met middelen als deskundigheid en mobilisering van steun. De auteur behandelt achtereenvolgens de organisatiestructuur van de Nederlandse politie, het driehoeksoverleg en de relatie met gespecialiseerde politiekorpsen. Tot slot pleit hij voor verdere ontwikkeling van het door hem gebruikte model.

Met literatuuropgave.

52

Staal, B. *Na 'politie in verandering': ervaringen om vooruit te zien.*

Algemeen politieblad, 134e jrg., nr. 1, 5 januari 1985, blz. 3-7 (N).

Sinds de nu al geruime tijd geleden verschenen rapporten 'Politie in verandering' (1977) en 'Sterkte van de politie' (1979) zijn er, gelet op het in die rapporten beschreven functioneren van de politie, vele ontwikkelingen in de organisatie van de politie te bespeuren. Het is gebleken dat de aard van de politieorganisatie vereist dat sturing van leidinggevendenden aan de uitvoering, dus toename van de bemoeienis van het management met de werkvloer, hard nodig is.

V.w.b. het personeelsbeleid is het duidelijk geworden dat ervaring een belangrijke voorwaarde is voor het goed kunnen vervullen van een functie. Voor het functioneren van de organisatie is het van belang dat de eigenschappen van de individuele politiemann/vrouw tot hun recht kunnen komen. Tot slot plaatst de auteur een aantal opmerkingen t.a.v. de Politiewet, de criminaliteitsbestrijding en politiesterkte, die in zijn ogen van belang zijn voor een voortgaande organisatie-ontwikkeling.

53

Stevens, J.W. *Computerization in law enforcement: a comparative analysis of systems applications in West Germany and the United States.*

Police studies, 7e jrg., nr. 4, winter 1984, blz. 209-218.

100

De oudere informatieverwerkende systemen in de V.S. en West Duitsland die de politie in gebruik had bevatten hoofdzakelijk informatie m.b.t. gezochte personen en gestolen goederen ter ondersteuning van politie-activiteiten. Weinig aandacht werd besteed aan informatie m.b.t. het uitvoeren van managementtaken. In beide landen zijn deze systemen ontwikkeld volgens het zgn. federale model, d.w.z. dat het beheer op federaal niveau ligt terwijl zij lokaal en regionaal van gegevens worden voorzien. Vervolgens werden aan het eind van de jaren zestig complexere systemen geïnstalleerd waarbij ook de niet-routinematige beslissingsprocessen binnen het politie-apparaat konden worden ondersteund. De procedure m.b.t. het werken met deze systemen is in beide landen vrijwel identiek. In de V.S. staat dit systeem bekend als het CAD-systeem, in Duitsland als het CEBI-systeem, dat in Keulen en Düsseldorf operationeel is. De auteur geeft een uitgebreid overzicht van de mogelijkheden van dit systeem en een opsomming van de mogelijkheden die beide systemen gemeen hebben. Een vergelijking tussen beide landen leert dat er meer overeenkomsten dan verschillen zijn. Een belangrijk verschil is dat de Duitse politie meer nadruk legt op de comptabiliteit, dus op de algemene toepasbaarheid van de soft-ware, terwijl er in Amerika veel geïsoleerd werkende systemen bestaan, die zijn toegespitst op lokale politie-activiteiten. Met literatuuropgave.

Drugs

54

Scott, E.M. *Psychotherapy considerations for the drug-abuse-offender patient.*

International journal of offender therapy and comparative criminology, 28e jrg., nr. 3, 1984, blz. 211-222 (USA).

De auteur brengt in dit artikel vanuit een brede theo-

retische oriëntatie, een aantal therapeutische overwegingen naar voren, waaruit een aantal praktische klinische richtlijnen voor de psychotherapie van drugsverslaafden voortvloeit. In de therapie onderscheidt de auteur drie fasen. In de eerste fase is de patiënt nog te zeer gericht op de dingen buiten zichzelf om zichzelf kritisch te beschouwen. In de tweede fase 'werkt' de patiënt aan zichzelf en zijn probleem en ziet hij zijn existentiële crisis onder ogen. In de derde fase leert de patiënt de innerlijke zekerheid ervaren die zijn nieuwe gedrag en situatie hem geven. Het leven heeft weer waarde en betekenis. De auteur maakt vervolgens een aantal assumpties expliciet, waar hij in zijn therapiemodel vanuit gaat. Zo is hij van mening dat het psychiatrisch beeld van de patiënt cruciaal is, niet de ernst van het druggebruik of het gepleegde delict. Ook stelt de auteur dat stoppen met druggebruik (ook methadon) een noodzakelijke voorwaarde is voor psychotherapie, i.t.t. counseling, waarbij de patiënt omzichtig wordt behandeld en geprobeerd wordt de mogelijkheden van de patiënt om met zijn situatie om te gaan te vergroten. Met literatuuropgave.

Boekwerken

Over de adressen der bibliotheken waarbij de genoemde publikaties ter inzage kunnen worden gevraagd, kunnen inlichtingen worden ingewonnen bij het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum, Schedeldoekshaven 100, 's-Gravenhage, tel. 070-706554/55.

Aalberts, M.M.J. *Gezinsvorming door jonge migranten.* 's-Gravenhage, Staatsdrukkerij, 1985.

Andriessen, M.F. *Buitenjustitiële aanpak van jeugdige delinquenten; evaluatie van het RBS-project.* Arnhem, Gouda Quint, 1985.

102

Berghuis, A.C., en J.J.A. Essers. *Het toekennen van prioriteiten bij de tenuitvoerlegging van voorlopige hechtenis; onderzoekrapport.* 's-Gravenhage, Staatsuitgeverij, 1985. WODC, 57.

Bosma, J.J. *Allochtonen en straftoemeting; straf-toemeting aan allochtonen en Nederlanders voor het delict eenvoudige diefstal.* Groningen, Rijksuniversiteit, Criminologisch Instituut, 1985. Doctoraalscriptie sociologic.

Brand-Koolen, M.J.M. *Allochtonen in detentie.* 's-Gravenhage, Wetenschappelijk Onderzoek- en documentatiecentrum van het Ministerie van Justitie, 1985.

Breen, R., and D.B. Rottman. *Crime victimisation in the republic of Ireland.* Dublin, Economic and social research institute, 1985.

Canadians' attitudes toward and perceptions of pornography and prostitution; research conducted by Peat, Marwich and partners. Ottawa, Department of Justice, Policy, programs and research branch, Research and statistics section, 1984. Working papers on pornography and prostitution, report 6.

Compensation and support of victims of crime; together with proceedings of the Committee, the minutes of evidence and appendices. London, HMSO, 1984.

Coping with burglary; research perspectives on policy;

ed. by R. Clarke and T. Hope.
Boston, enz., Kluwer-Nijhoff, 1984.

Cozijn, C. *Privacy en persoonsregistraties.*
's-Gravenhage, Staatsuitgeverij, 1985.

Jongh-Wieth, F. de. *Jeugd (en) politie; over de rol van de (jeugd)politie bij psycho-sociale hulpverlening en criminaliteitspreventie.*
Arnhem, Gouda Quint, 1985.
Proefschrift Leiden.

Fiselier, J.P.S. *Regionale verscheidenheid in de rechtspleging.*
Nijmegen, Criminologisch instituut van de Katholieke universiteit, 1985.

Fijnaut, C., E.G.M. Nuijten-Edelbroek en J.L.P. Spickenheuer. *Politiële misdaadbestrijding; de ontwikkeling van het Amerikaanse, Engelse en Nederlandse onderzoek aangaande politieke misdaadbestrijding sedert de jaren '60.*
's-Gravenhage, Staatsuitgeverij, 1985.
WODC, 56.

103

Herk, B. van. *Waarom mannen verkrachten; maatschappelijke achtergronden van seksueel geweld tegen vrouwen.*
Meppel enz., Boom, 1985.

Hoeven, E. van der. *Allochtone jongeren bij de jeugdpolitie; deel I, verschillen in aantal, aard en afdoening van politiecontacten (samenvatting); m.m.v. A.E. van Burik, M. Hoefnagel en A. van Loon.*
's-Gravenhage, C.W.O.K., 1985.
Jeugdbescherming en jeugddelinquentie, 4.

Laan, P.H. van der, en T.A.G. van Hecke. *Alternatieve sancties voor jeugdigen: organisatie en uitvoering; met medew. van J.H. Klifman en H.M.A.J. van Lindt; 2e rapport.*
's-Gravenhage, Coördinatiecommissie wetenschappelijk onderzoek kindbescherming, 1985.
Jeugdbescherming en jeugddelinquentie, 3.

Loef, C.J. *Aanranding en verkrachting; een analyse van 902 aangegeven Amsterdamse zedendelicten, 1980-1984.*
Amsterdam, Bestuursinformatie, Afdeling onderzoek en statistiek, 1985.

McKay, H.B., and D.J. Dolff. *The impact of pornography; a decade of literature.*
Ottawa, Department of Justice, Policy, programs and research branch, Research and statistics section, 1984.
Working papers on pornography and prostitution, report 13.

Meijboom, M.L. *Evaluatie experimenten opvang van drugverslaafde gedetineerden.*

's-Gravenhage, Staatsuitgeverij, 1985.

Ott, M. *Assepoesters en kroonprinsen; een onderzoek naar de minderheidspositie van agentes en verplegers.* Amsterdam, SUA, 1985.

Plate, M., U. Schwinges und R. Weiss. *Strukturen der Kriminalität in Solingen; eine Untersuchung zu Zusammenhängen zwischen baulichen und sozialen Merkmalen und dem Kriminalitätsaufkommen.* Wiesbaden, Mintzel-Druck Hof, 1985.

Probation, parole, and community corrections; 3rd. ed.; ed. by R.M. Carter, D. Glaser and L.T. Wilkins; in collab. with H.E. Allen, E.W. Carlson, E.C. Parks et al. New York enz., Wiley, 1984.

Rapport van de commissie vereenvoudigde afdoening lichte overtredingen van verkeersvoorschriften. 's-Gravenhage, Staatsuitgeverij, 1985.

Rapport van de Staatscommissie euthanasie (voorz. H.J.M. Jeukens). 's-Gravenhage, Staatsuitgeverij, 1985.

104

Role, The, of the judge in contemporary society. Rome, Fratelli Palombi, 1984.
United Nations social defence research institute, 24.
International association of judges.

Sarnecki, J. *Predicting social maladjustment; Stockholm boys grown up, 1.;* in coop. with S. Sollenhag. Stockholm, National council for crime prevention Sweden, 1985.

Soetenhorst-de Savornin Löhman, J. *Samenhang in de hulpverlening aan justitie-cliënten; reclassering en gevangeniswezen/T.B.R.-inrichtingen.* Rijswijk, Sociaal en Cultureel Planbureau, 1985.
Stukwerk, nr. 27, 1985.

Sterk, R. *'Vieze kereltjes'; zedenpolitie en vrouwen.* IJmuiden, Vermande, 1984.

Tulder, F. van. *Criminaliteit, pakkans en politie; schattingen met een macromodel.* Rijswijk, Sociaal en Cultureel Planbureau, 1985.
SCP cahier, 45.

Verwoerd, J.R.A. en P.A.J.Th. van Teeffelen. *De rechter aan het werk; overbelast of onderbenut? Een studie naar de tijdsbesteding en werkbelasting van rechters op arrondissementsrechtbanken.* 's-Gravenhage, Staatsuitgeverij, 1985.

Redactieraad:

dhr. W.M. Been
drs. J.C.J. Boutellier
dr. M.J.M. Brand-Koolen
mr. M.R. Duintjer-Kleijn
dr. P.C. van Duyne
dr. J.J.M. van Dijk
dr. C. Fijnaut
dr. J. Junger-Tas
drs. H. van der Laan
mr. T. van der Minne-Frank
dr. G.J. Veerman

Redactie

mr. T. van der Minne-Frank
mr. M.R. Duintjer-Kleijn
drs. J.C.J. Boutellier

Coördinatie literatuuroverzicht:

W.M. Been

Voor inlichtingen: 070-706553

Adreswijzigingen en opzeggingen uitsluitend schriftelijk met gebruikmaking van de adreskaart waarop het (oude) adres vermeld staat.

Aanvragen voor nieuwe abonnementen dienen eveneens schriftelijk te geschieden.

Correspondentieadres:

Administratie Justitiële Verkenningen
Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatie-
centrum.
Postbus 20301, 2500 EH 's-Gravenhage.

Uitgave van
Het Ministerie van Justitie

Druk
Staatsdrukkerij, 's-Gravenhage

Opname in dit blad betekent niet dat de inhoud der artikelen het standpunt van de Minister van Justitie weergeeft.