



Universiteit
Leiden
The Netherlands

Boekbespreking van: Transformatie van de gezondheidszorg

Godfroij, A.J.A.

Citation

Godfroij, A. J. A. (1988). Boekbespreking van: Transformatie van de gezondheidszorg. *Acta Politica*, 23: 1988(4), 487-490. Retrieved from <https://hdl.handle.net/1887/3449681>

Version: Publisher's Version
License: [Leiden University Non-exclusive license](#)
Downloaded from: <https://hdl.handle.net/1887/3449681>

Note: To cite this publication please use the final published version (if applicable).

gen is vertaald en bevroren in een 'instituut': een 'copernicaanse omkering'. De auteur ziet hierin het tweede grondmotief ('Pareto') domineren vanwege de herdefinitie van de ontwikkeling van de gezondheidszorg als economisch (marktgebonden) ontwikkelingsvraagstuk.

De tweede case is Rotterdam, waar het gemeentebestuur koos voor een wijkgewijze benadering van welzijnswerk en gezondheidszorg met het oog op betere integratie en aansluiting bij de behoeften van de burgers. Maar men kon geen helder institutioneel antwoord op de stedelijke problematiek vinden. Een aanvankelijk opgericht *ontwikkelingsinstituut* voor gezondheidscentra werd opgevolgd door een *ondersteuningsorgaan* voor de eerstelijnszorg. Het ontwikkelingswerk werd grotendeels verdrongen door het inspelen op politiek-bestuurlijke vraagstukken. De auteur ziet hier het derde grondmotief ('Durkheim') domineren, omdat de interveniërende overheid als democratisch geconstrueerde belichaming van het algemeen belang centraal staat. Hierin blijken overigens de Rotterdamse actoren roomser dan Paus Durkheim die stelde dat de overheid niet de noodzakelijke interne solidariteit in een samenleving kan vervangen.

De derde case is Almere, als nieuwe stad een kans bij uitstek om verstarde verhoudingen te doorbreken en een geïntegreerde regionale zorg tot stand te brengen. Hier bleek de projectorganisatie na drie jaar functioneren niet te zijn toegekomen aan een inhoudelijke filosofie over de gezondheidszorg, doch slechts aan het bespreken van de bestuurlijke kaders. Van der Maesen herkent hierin het vierde grondmotief ('Weber'). Het kernargument in deze wat mistige diagnose lijkt te zijn, dat de substantiële rationaliteit in het ontwikkelingsproces niet geëxpliciteerd wordt, en volledig plaats maakt voor een verzelfstandigde politieke en procedurele rationaliteit.

De vierde case is de 'Zuidoostlob' van Amsterdam. De ontwikkeling van dit gebied werd van het begin af aan begeleid vanuit een 'Communicatiecentrum', dat de lanceerbasis is geweest van een ontwikkelingsinstituut voor een integrale gezondheidszorg. Het accent lag niet op bestuurlijk geharrewar, maar op een inhoudelijke visie op integrale gezondheidszorg. Hier zijn naast mislukkingen ook successen te melden, die worden teruggevoerd op de methode van het ontwikkelingsinstituut: gericht op community organization en communicatie. Binnen deze communicatieve methode worden het atomisme van het tweede grondmotief, het étatisme van het derde grondmotief en het verzelfstandigde rationalisme van het vierde grondmotief verworpen. Hier domineert derhalve het eerste grondmotief (Marx/Engels). Maar de successen bleven volgens de auteur beperkt door het verworden van de communicatieve methode tot een tactisch instrument binnen een planningssysteem dat op geheel andere beginselen berust, ofte wel het contamineren van het eerste grondmotief met contradictoire elementen uit de andere grondmotieven.

De congruentie tussen de 'grondmotieven' en ook de cases roept in eerste instantie de reactie op: 'dat is ook toevallig', zeker gezien het feit, dat de cases niet 'bij de theorie gezocht zijn'. Daarna rijst de vraag: zijn de grondmotieven nu op de eerste plaats wetenschappelijke benaderingen, of hebben we – gezien de dominantie

ervan binnen een aantal cases – te maken met 'typen' of zelfs 'ideaaltypen'? Moet niet verondersteld worden dat elk der cases vanuit elk der wetenschappelijke benaderingen bekeken moet kunnen worden? Aangezien het steeds om een stelsel van methodologische en kennistheoretische postulaten gaat en ook omdat Van der Maesen zelf onmiskenbaar het eerste grondmotief als referentiekader hanteert, moet het antwoord op deze vraag bevestigend zijn.

Van de andere kant is het denkbaar dat de *actoren* in elk der situaties vanuit een ander 'grondmotief' aan de ontwikkeling van de regionale gezondheidszorg gewerkt hebben. De lezer blijft echter met het gevoel zitten dat het geschetste beeld wat gekunsteld is. Wellicht gaat het toch meer om graduele dan om principiële verschillen. Ook blijft het merkwaardig dat deze grondmotieven, die volgens Van der Maesen logisch onverenigbaar zijn, binnen globaal dezelfde maatschappelijke verhoudingen, maar dan op verschillende plaatsen, kunnen domineren. Maar goed, het beeld van vier contrasterende grondmotieven, die domineren in vier contrasterende cases, *zou* ook na meer systematische toetsing stand kunnen houden. In dat geval zou de recensent er de voorkeur aan geven van 'ideaaltypen' te spreken.

Wat is nu de 'meerwaarde' van de gekozen benadering? Een belangrijke verdienste van de auteur is dat hij een breder perspectief geschetst heeft dan zelfs in de meest 'fundamentele' beleidsstukken van de overheid kan worden aangetroffen. Overigens blijft de vraag, of hij daarbij aan het 'vrije associëren' dat hij 'vele politici, theoretici, beleidsmedewerkers en hulpverleners' verwijt (p. 61), is ontkomen. Leidt nu het bredere perspectief alleen maar tot een 'kritisch geluid', of geeft het inderdaad aanknopingspunten voor een andere maar niettemin haalbare politiek? Principieel gesproken heeft Van der Maesen op een buitengewoon belangrijke praktische implicatie gewezen: wanneer scheefgegroeide dominantieverhoudingen er de oorzaak van zijn, dat de zorg niet meer optimaal functioneert voor de mensen voor wie zij bedoeld is, dan zullen bijsturingsacties binnen diezelfde scheefgegroeide verhoudingen aan de werkelijke oorzaken van de problemen voorbijgaan, en ze dus ook niet oplossen. 'Community organization' en de 'communicatieve methode' kunnen scheefgegroeide dominantieverhoudingen in principe veranderen. De spil waar de meer praktische oplossing van de veelvormige problematiek om draait, is het gezondheidscentrum, niet gewoon als een nieuw instituut in een zich differentiërend veld van voorzieningen, maar als concrete gestalte van een 'community-georiënteerde gezondheidszorg', waarin de professioneel-technologische dominantie en de groei-stimulerende verwevenheid tussen economische belangen en medisch handelen worden doorbroken, en waarin de kloof tussen behoeften aan zorg en medisch-technologisch potentieel kan worden overbrugd.

Kijkend naar de alledaagse realiteit ziet men hier echter weer het oude dilemma van de 'alternatieve hulpverlening' opdoemen: wanneer de maatschappelijke verhoudingen de beperkingen en tekortkomingen van het zorgstelsel bepalen, dan betekent dat nog niet dat een wezenlijke verbetering van de zorg de weg moet volgen van een wezenlijke omwenteling van de maatschappelijke verhoudingen.

Niet alleen zullen ook binnen die nieuwe verhoudingen de gezondheidszorg en het beleid velerlei aanleiding tot kritiek opleveren, maar bovendien moeten de patiënten *vandaag* zo goed mogelijk geholpen worden. Wie zit er bovendien te wachten op de doorbreking van de individuele en geïsoleerde aanpak van problemen? Is het realistisch bij elk gezondheidsprobleem de individuele situatie, de gezins- en arbeidscontext in de beschouwing te betrekken? Hoeveel onoplosbare problemen en frustraties zullen patiënt en hulpverlener op hun speurtocht tegenkomen? En wat gaat dat niet kosten, zelfs indien de inkomens van de hulpverleners meer 'gesocialiseerd' zouden zijn dan nu?

De recensent kan niet al deze vragen voor de lezer beantwoorden. Voor wie geïnteresseerd is in de vraagstukken van ontwikkeling en besturing van de gezondheidszorg, is het boek van Van der Maesen zeer lezenswaardig. Het gaat in op globale en fundamentele dimensies van de westerse cultuur, maar ook op specifieke factoren die de ontwikkeling van gezondheidscentra kunnen bevorderen en belemmeren. Het betoog beweegt zich voortdurend op meerdere 'niveaus' tegelijkertijd: empirisch, verklarend, kennistheoretisch en politiek. Dit vraagt van de lezer een grondige benadering. Wie het boek 'eventjes' wil doornemen, raakt de draad kwijt.

De stijl waarin het werk geschreven is, is wisselend. Soms helder en direct, soms moeizaam en vol dubbelzinnigheden. De hier en daar ironische ondertoon waarmee het beleid van de overheid of de stellingname van belanghebbenden wordt beschreven, is soms verfrissend (door treffende formulering), soms hinderlijk (door 'roodzweem' in de inkleuring van het taferel). De auteur heeft een voorkeur voor korte zinnen. Maar kort is niet altijd helder. Een korte kromme zin is vaak erger dan een lange. Staccato is op den duur vermoeiend. Pointilisme doet de grote lijnen vervagen. Sommige passages zijn breedvoerig en onsamenhangend. En eigenlijk geldt dat voor het werk als geheel: met 100 pagina's minder zou de boodschap waarschijnlijk duidelijker zijn overgekomen.

A.J.A. Godfroij

David Held, *Models of democracy*, Polity Press, Cambridge 1987.

In *Models of democracy* geeft David Held (verbonden aan de Open Universiteit in Engeland) een breed opgezet overzicht van de historische ontwikkeling van de theorievorming over democratie. Hij bespreekt de context, aard en beperkingen van vier klassieke en vier hedendaagse democratiemodellen en presenteert ten slotte zijn eigen democratiemodel.

Held wijdt het eerste deel van *Models of democracy* aan *klassieke* democratiemodellen. Zijn eerste model is dat van de antieke Griekse stadstaat. Het democratische karakter daarvan beschrijft Held aan de hand van de beroemde lijkrede van Pericles. Belangrijkste kenmerken zijn de politieke gelijkheid en *directe* participatie van de burgers. Het tweede democratiemodel vat vooral de standpunten samen

van Bentham en James Mill, hoewel ook elementen uit het denken van Machiavelli, Hobbes, Locke, Montesquieu en Madison er deel van uitmaken. Bentham en James Mill benadrukken de beschermende functie van democratische instituties: zij dienen leven, vrijheid en eigendom van de burgers te beschermen (*protective democracy*).

Het volgende democratiemodel komt tot ontwikkeling in de achttiende en negentiende eeuw. Aan dit model zijn de namen verbonden van Rousseau en John Stuart Mill. Zij achten democratische instituties niet alleen onontbeerlijk voor de bescherming van individuele belangen, maar ook voor de morele en sociale *ontwikkeling* van de burgers (*developmental democracy*).

Het vierde model is dat van Marx. Volgens Marx verdragen democratische instituties zich niet met een kapitalistische economie. Na de revolutie zal via een socialistische fase, gekenmerkt door *directe* democratie (waarvoor de Parijse Commune model staat), het communisme uiteindelijk de staat als een aparte institutionele sfeer doet verdwijnen.

In het tweede deel van het boek staan *hedendaagse* democratiemodellen centraal. Het vijfde democratiemodel vat de standpunten van Weber en Schumpeter samen. Zij delen een zeer beperkte opvatting van democratie. De participatie van de burgers blijft beperkt tot het periodiek een keus doen uit concurrerende politieke elites en partijen (*competitive elitism*).

Op de denkrant van met name Schumpeter wordt voortgebouwd door de zogenaamde *pluralisten*, bij wie intermediaire groepen (opererend tussen individuele burgers en politieke leiders) meer aandacht krijgen. Deze groepstheorie van het politieke proces illustreert Held aan de hand van het werk van Truman en Dahl. Kenmerkend voor democratische stelsels achten zij de heerschappij van minderheden en de verscheidenheid van machtscentra.

Nozick en Hayek belichamen het model van Nieuw Rechts, door Held ook omschreven als *legale democratie*. In dit model wordt uitgegaan van een tot op zekere hoogte antithetische verhouding tussen liberalisme en democratie.

Tegenover dit democratiemodel plaatst Held het model van Nieuw Links waarin *participatie* van de burgers centraal staat. Aan dit model verbindt hij de namen van Poulantzas, Macpherson en Pateman. De term participatiedemocratie slaat bij Held op een democratisch stelsel waarin burgers zowel *rechtstreeks* participeren (bij voorbeeld in het bestuur van ondernemingen en lokale gemeenschappen) als ook *indirect* (door middel van vertegenwoordigende lichamen).

In het laatste deel ontwikkelt Held zijn eigen democratiemodel. Hij gaat daarbij op een eclectische wijze te werk. Zijn uitgangspunt is het begrip *autonomie*, dat staat voor een gemeenschappelijke aspiratie van zowel Nieuw Links als Nieuw Rechts. Deze aspiratie wordt door Held geconceptualiseerd in de vorm van een algemeen principe (*the principle of autonomy*):

individuals should be free and equal in the determination of the conditions of their own lives; that is, they should enjoy equal rights (and, accordingly, equal obligations) in the specification of the framework which generates and

limits the opportunities available to them, so long as they do not deploy this framework to negate the rights of others (p. 271).

In dit verband wijst Held op de onontkoombaarheid van een proces van *double democratization*. Zowel staat als maatschappij dienen in democratische zin getransformeerd te worden. Enerzijds sluit Held hiermee aan bij de sceptische houding van liberalen ten aanzien van de staatsmacht, anderzijds bij de sceptische houding van marxisten ten aanzien van economische macht. Hij is zich dus bewust van de gevaren verbonden aan gecentraliseerde politieke macht, maar evenzeer van het vervormende effect van economische macht op democratische instituties. Held omschrijft zijn eigen model als *democratische autonomie of liberaal socialisme*.

Het model van Held vloeit op een elegante wijze voort uit zijn analyse van klassieke en hedendaagse democratietheoretici. Bij het ontwikkelen ervan heeft hij zich in het bijzonder laten inspireren door het werk van Beetham, Cohen, Rogers en Keane. Het model behoeft echter nadere uitwerking. Op zichzelf is het formuleren van een abstract principe immers niet zo veelzeggend. De betekenis van een dergelijk principe wordt pas goed duidelijk wanneer de concrete voorwaarden voor de verwezenlijking ervan worden gespecificeerd. Met name de rechtvaardiging van het principe van autonomie en de vertaling ervan in concrete politieke en maatschappelijke instituties komen onvoldoende uit de verf. Zijn pleidooi voor democratisering van staat en maatschappij verliest daardoor aan overtuigingskracht.

Afgezien hiervan kan het oordeel over *Models of democracy* niet anders dan positief zijn. Het boek onderscheidt zich door een overzichtelijke systematiek, met behulp waarvan zo goed als de gehele geschiedenis van het westerse denken over democratie wordt geordend. Vaak geeft een dermate omvangrijk project aanleiding tot minder nauwkeurige analyses. Hieraan heeft Held zich echter niet schuldig gemaakt. Een ander positief punt is zijn systematische aandacht voor de arbeidsverdeling tussen mannen en vrouwen en de betekenis daarvan voor de beoordeling van de verschillende democratiemodellen. Zijn boek is bovendien in een toegankelijke stijl geschreven en inspireert tot het raadplegen van de oorspronkelijke teksten van de besproken auteurs.

Op grond van dit alles zal het boek vooral in het onderwijs zijn waarde bewijzen. Wie meer geïnteresseerd is in Helds *eigen* bijdrage aan de theorievorming over democratie doet er verstandig aan te wachten op zijn volgende boek (*Foundations of democracy*, Cambridge, Polity Press, forthcoming).

P.J.M. de Goede

J. V. Outshoorn, **De politieke strijd rondom de abortuswetgeving in Nederland 1964-1984**, Vuga, 's-Gravenhage 1986.

In 1986 zagen de dissertaties van L.J.M. D'Anjou en J. V. Outshoorn het licht. Bei-

de studies hebben de agendavormingsbenadering van het proces van politieke besluitvorming als theoretisch perspectief. Eerder besprak ik het proefschrift Actoren en factoren in het wetgevingsproces van D'Anjou (*Acta Politica*, 1988, 3). Hier wil ik ingaan op de wijze waarop Outshoorn de agendabouwbenadering heeft toegepast. Daarbij is het de vraag wat de betekenis is van dit theoretisch perspectief voor de analyse van beleidsprocessen.

Outshoorn stelt zich tot doel te verklaren waarom het zo lang duurde voordat de wetgeving met betrekking tot abortus werd aangepast, terwijl in Nederland vanaf 1973 abortus op verzoek van de vrouw plaatsvond. Als verklaring wordt meestal gewezen op het controversiële karakter van het onderwerp (p. 14). De keuze voor de agendabouwbenadering als theoretisch perspectief sluit hier goed bij aan. Immers, in deze traditie is er aandacht voor de aard van het strijdpunt als verklaring voor het verloop van het beleidsproces. Net als D'Anjou hanteert Outshoorn het barrièremodel dat C. van der Eijk en W.J.P. Kok in hun artikel *Nondecisions reconsidered in Acta Politica* (1975) hebben uitgewerkt. In dit model wordt het politieke besluitvormingsproces uitgesplitst in een aantal fasen, die van elkaar gescheiden zijn door barrières.

Toch is deze keuze niet vanzelfsprekend. Het Nederlandse politieke systeem wordt gekenmerkt door een sterke verstrengeling tussen overheids- en (semi-) particuliere organisaties. Outshoorn constateert dan ook dat het probleem bij besluitvorming niet zozeer het verkrijgen van toegang tot de politieke agenda is, maar het overwinnen van weerstanden in deze gesloten circuits. 'Sommige zaken staan tijden op de politieke agenda, zonder dat er enig schot in zit', schrijft zij (p. 62). Het agendabouwperspectief kent bovendien een aantal methodologische bezwaren. Outshoorn noemt de volgende: de operationele definities van agenda's, fasen en barrières leveren moeilijkheden op; de generaliseerbaarheid naar andere processen is problematisch; ten slotte is er de vraag hoe aan hypothesen te komen (p. 62-64). Outshoorns keuze voor de agendabouwbenadering roept de vraag op hoe zij deze benadering hanteert en of zij erin slaagt de genoemde methodologische bezwaren te overwinnen.

Outshoorns werkwijze is in een aantal opzichten geslaagd te noemen. D'Anjou werkte in zijn dissertatie het barrièremodel uit tot een voorlopig theoretisch model waarin de overgang van de ene naar de volgende fase het verloop en de uitkomst van het beleidsproces moest verklaren. Outshoorn beschouwt het model vooral als een referentiekader om het politieke besluitvormingsproces te ordenen (p. 17). Inderdaad slaagt zij erin een bijzonder gedetailleerde en overzichtelijke weergave van het politieke proces te geven.

Voorts verdient de wijze waarop Outshoorn het onderzoek naar de eerste fase, het proces van 'nondecision-making' aanpakt, waardering. Het gaat hierbij om de vraag of en hoe de onderzoeker behoeften die nog niet zijn omgezet in een strijdpunt, kan vaststellen. Op inventieve wijze voldoet zij aan de eisen die S. Lukes in *Power. A radical view* (1974) hieraan heeft gesteld. Zij toont het bestaan van *latente behoeften* aan (illegale abortussen). Verder maakt zij *machtsuitoefening* aannemelijk (het vervolgingsbeleid; sociale sancties tegen aborterende artsen; ervaringen van