

## RECENSIES EN SIGNALEMENTEN

### Meet u ook weleens met twee maten?

Suzanne Rutz

*Bespreking van: Nadine Raaphorst, Uncertainty in Bureaucracy. Towards a Sociological Understanding of Frontline Decision Making (diss. Rotterdam), Rotterdam: Erasmus University Rotterdam 2017, 145p., ISBN 9789462957015.*

#### Bureaucratie en onzekerheid

Een van de doelen van bureaucratie is ervoor te zorgen dat burgers in gelijke gevallen gelijk worden behandeld. Bureaucratie gaat veelal samen met een rationele wijze van besluitvorming, die het handelen van ambtenaren voorspelbaar, controleerbaar en consistent zou maken. Deze rationele besluitvorming bestaat uit formele procedures, een objectieve werkwijze en een hiërarchische verdeling van verantwoordelijkheden (Weber 1978). Het idee dat ambtenaren met twee maten zouden meten en gelijke gevallen ongelijk zouden behandelen, past hier niet in.

Toch gaat het proefschrift van Nadine Raaphorst over meten met twee maten binnen de bureaucratie. Centraal staat de vraag welke onzekerheden ambtenaren ervaren wanneer zij over individuele situaties van burgers beslissen en wat ze doen om onzekerheid over deze beslissingen te reduceren. Het onderzoek naar deze vraag is uitgevoerd bij de Belastingdienst, onder inspecteurs die belastingaangiftes en administraties van ondernemers uit het Midden- en Kleinbedrijf controleren.

In het onderzoek representeren belastinginspecteurs een bredere groep ambtenaren, namelijk *street-level bureaucrats* (Lipsky 1980/2010). *Street-level bureaucrats* moeten overheidsbeleid vertalen naar beslissingen over individuele burgers. Ze beschikken daarbij over discretionaire ruimte. Dat is de vrijheid om in concrete gevallen, binnen de grenzen van de bevoegdheden, naar eigen inzicht te beslissen (Davis 1969). De belastinginspecteurs uit het onderzoek beslissen bijvoorbeeld hoeveel belastinggeld ze bij een specifieke ondernemer innen. Deze inspecteurs werken in een hiërarchische omgeving en op basis van formele procedures en normen. Tegelijkertijd hebben ze relatief grote discretionaire ruimte om in dialoog met ondernemers tot een beslissing te komen.

De literatuur over discretie gaat er oorspronkelijk van uit dat de menselijke maat essentieel is in het werk van *street-level bureaucrats*; hun beslissingen kunnen niet vooraf worden vastgesteld (Lipsky 1980/2010). Ze hebben discretie nodig om op onvoorziene situaties te reageren. Die bevoegdheden kunnen echter ook leiden

tot arbitraire beslissingen. Om die reden heeft reductie van discretie veel aandacht gekregen in de literatuur. Daar staat tegenover dat de afgelopen jaren discretie steeds meer wordt omarmd als mogelijkheid om maatwerk te bieden en responsief te zijn naar situaties van individuele burgers (Rutz et al. 2017).

Raaphorst stelt dat de vrijheid om naar eigen inzicht te beslissen en te reageren op onvoorziene situaties, die horen bij discretie, onlosmakelijk verbonden zijn met onzekerheid over deze beslissingen. Zij kiest ervoor om onzekerheid niet zelf te definiëren, maar vanuit een sociologische benadering te onderzoeken welke betekenis belastinginspecteurs geven aan onzekerheid en wat dit in de ogen van de inspecteurs betekent voor hun werk.

De empirische hoofdstukken van het proefschrift vallen grofweg uiteen in twee delen, van ieder twee hoofdstukken. Het eerste deel gaat in op onzekerheid en omgaan met onzekerheid volgens belastinginspecteurs. Het tweede deel gaat over hoe belastinginspecteurs stereotypering gebruiken om onzekerheid in de interacties met ondernemers te verminderen. Hieronder wordt op ieder van deze delen verder ingegaan.

### Inspecteurs en onzekerheid

Raaphorst nam semigestructureerde interviews af bij belastinginspecteurs en verzamelde hun verhalen over voor hen onzekere situaties. Op basis van die verhalen onderscheidt ze in eerste instantie drie vormen van onzekerheid die belastinginspecteurs ervaren:

- 1 informatieonzekerheid: inspecteurs ervaren onzekerheid over of ze voldoende informatie kunnen vinden die hun oordeel over de situatie ondersteunt;
- 2 interpretatieonzekerheid: bijvoorbeeld onzekerheid wanneer beslisregels weinig houvast bieden;
- 3 actieonzekerheid: wanneer inspecteurs *on-the-spot* moeten handelen tijdens interacties met ondernemers, maar daarbij niet direct weten hoe te handelen.

Raaphorst laat zien dat de sociale context waarin de belastinginspecteurs hun beslissingen nemen een belangrijke rol speelt in het omgaan met deze onzekerheden. Het gaat dan met name om de interacties met ondernemers en collega-inspecteurs. Zo probeert bij informatieonzekerheid de inspecteur in interactie met de ondernemer het bewijs rond te krijgen, wetende dat de ondernemer er soms belang bij heeft bewijs achter te houden, bijvoorbeeld bij gevallen van 'zwart geld'. Bij interpretatieonzekerheid geeft Raaphorst het voorbeeld van een inspecteur die vanuit zijn organisatie de opdracht heeft gekregen om bij het innen van belastingen een acceptabel bedrag terug te vorderen. Over wat acceptabel is, overlegt de inspecteur met collega's. Actieonzekerheid vindt plaats tijdens de interactie tussen inspecteurs en ondernemers, bijvoorbeeld doordat een ondernemer anders reageert dan vooraf gedacht. De inspecteur heeft het gevoel controle te verliezen over de situatie en moet improviseren.

Het proefschrift gaat vervolgens in op hoe de interacties van inspecteurs met collega's en ondernemers de besluitvorming onder onzekerheid beïnvloeden. Raaphorst heeft hiervoor samen met Kim Loyens de besluitvorming van belastinginspecteurs vergeleken met de besluitvorming van een groep inspecteurs van de Belgische Arbeidsinspectie (zie ook: Loyens 2012). Ze laten zien dat zowel de wijze waarop de interactie met een ondernemer verloopt, als interacties met collega's de besluitvorming beïnvloeden. Wanneer een ondernemer zich tijdens een onderhandeling met de inspecteur bijvoorbeeld versprekt en ongewild een overtreding opbiecht, heeft dit gevolgen voor de uiteindelijke beslissing van de inspecteur. Inspecteurs ervaren in interacties met collega's dat de kennis en ervaring van collega's een aanvullend perspectief bieden, waardoor ze een completer beeld hebben van een situatie en responsiever kunnen handelen. De interacties met collega's kunnen echter ook leiden tot onwenselijke situaties. Het proefschrift bevat een voorbeeld van een ondernemer die de regels overtreedt, maar waarover de inspecteurs besluiten niet te rapporteren, omdat iemand uit hun team de ondernemer persoonlijk kent.

Het voorgaande leidt tot een vierde vorm van onzekerheid, die Raaphorst het label 'uitkomstonzekerheid' geeft, wat inhoudt dat de uitkomst van een beslissing afhankelijk is van de interacties van de inspecteur met collega's en ondernemers. Het verloop van die interacties is vooraf onzeker, maar heeft wel grote gevolgen voor de uiteindelijke beslissing en hoe responsief, consistent en/of arbitrair de beslissing is. Hoe deze vierde vorm van onzekerheid zich verhoudt tot de eerste drie vormen wordt niet uitgelegd.

## Stereotypes en onzekerheid

Het tweede deel van de empirische hoofdstukken gaat dieper in op de interacties tussen belastinginspecteurs en ondernemers en de invloed van stereotypes daarop. De aanname is dat inspecteurs een inschatting maken van ondernemers, bijvoorbeeld van hun betrouwbaarheid, om de onzekerheid in de interacties te verminderen. Raaphorst gebruikt onder meer literatuur over stereotypering, die veronderstelt dat status een belangrijke rol speelt in die inschattingen. De informatie over status wordt vervolgens gebruikt als *frame* om andere informatie over diegene te interpreteren. Raaphorst onderzocht of de inschatting van de status van de ondernemer de interpretatie van informatie beïnvloedt en of dat leidt tot verschillende beslissingen. Dat onderzoek is gedaan aan de hand van semi-structureerde interviews en de *policy-capturing* methode. Bij deze laatste methode krijgen respondenten allerlei realistische scenario's voorgelegd, waarover ze moeten beslissen. Vervolgens wordt geanalyseerd welke informatie uit het scenario ze gebruiken bij het nemen van de beslissing.

De resultaten laten zien dat belastinginspecteurs achtergrondkenmerken van ondernemers zoals sociale klasse, opleidingsniveau en etniciteit gebruiken in hun interpretatie van de informatie en in toepassing van de normen. Echter, in tegenstelling tot Raaphorsts verwachting passen inspecteurs de normen niet alleen

strikter toe bij ondernemers met een lagere sociale klasse, maar vond Raaphorst ook voorbeelden van situaties waarin normen strikter werden toegepast bij hoogopgeleide ondernemers. Raaphorst geeft als verklaring dat inspecteurs het gedrag van de groepen verschillend interpreteren. Zo interpreteren belastinginspecteurs het niet beantwoorden van een vraag door een laagopgeleide ondernemer snel als incompetentie, terwijl ze dit bij een hoogopgeleide ondernemer eerder zien als signaal voor ontwijkend gedrag. De *policy-capturing* methode wees uit dat in de meeste gevallen inspecteurs informatie van ondernemers uit hogere statusgroepen niet anders beoordelen dan informatie van ondernemers met een lagere status. Dit terwijl de verwachting was dat de stereotypes een grote rol zouden spelen in de interpretatie van informatie.

### Met twee maten meten

Op basis van het eerste empirische deel concludeert Raaphorst dat de interacties van belastinginspecteurs met ondernemers en collega's grote gevolgen hebben voor de uiteindelijke beslissing ('uitkomstonzekerheid'). Het tweede empirische deel constateert dat stereotypes de besluitvorming van belastinginspecteurs wel beïnvloeden, maar minder dan vooraf verwacht. Beide bevindingen kunnen leiden tot 'meten met twee maten'. Op basis van de bevindingen zou de conclusie kunnen worden getrokken dat de uiteindelijke beslissing van inspecteurs sterker wordt beïnvloed door interacties met anderen en minder door stereotypering. Raaphorst gaat hier in haar proefschrift niet op in. Ze draagt vooral methodologische verklaringen aan voor de kleinere invloed van stereotypering. Ook reflecteert ze in het proefschrift niet op de gevolgen van de bevindingen. Ze zegt:

'It is not up to scientists to decide what kinds of inconsistency are acceptable or not, but to empirically assess how officials make differences between cases, and when this is perceived by frontline officials and their managers as justified and when not [...]'. (p. 116)

Een discussie van de bevindingen op basis van verschillende theoretische invalshoeken, zoals die in literatuur zijn uiteengezet, had wel meerwaarde kunnen bieden, omdat die de bevindingen verschillend duiden.

Raaphorst start haar proefschrift met de literatuur over bureaucratie en discretie. In die literatuur ligt de nadruk traditioneel op het vergroten van consistentie en het minimaliseren van discretie. Vanuit deze invalshoek zouden de bevindingen dat de uiteindelijke beslissing afhankelijk is van interacties worden geduid als inconsistente en mogelijk arbitraire beslissingen.

De literatuur over stereotypering, die in het tweede empirische deel wordt gebruikt, biedt daarentegen een ander perspectief. Deze literatuur veronderstelt dat iedereen, dus ook u en ik, stereotypes gebruikt bij de verwerking van informatie en het nemen van beslissingen (Bodenhausen 2005). Vanuit dit perspectief is het opvallend dat belastinginspecteurs stereotypes minder gebruiken dan ver-

wacht. Het was interessant geweest naar inhoudelijke verklaringen te zoeken voor dit verschil tussen de verwachte en daadwerkelijke uitkomsten. Verklaringen zouden bijvoorbeeld kunnen liggen op het niveau van de organisatie (gebruikte procedures, sturing van managers, enz.).

De literatuur over responsief toezicht, niet gebruikt in dit proefschrift, had ook behulpzaam kunnen zijn in het duiden van de bevindingen. Responsief toezicht veronderstelt dat inspecteurs diverse maatregelen moeten kunnen nemen om te bewerkstelligen dat geïnspecteerden het gewenste gedrag vertonen en regels naleven (Ayres & Braithwaite 1992). Om te beslissen welke maatregel bij een specifieke situatie past, wegen inspecteurs onder meer mee waarom de geïnspecteerde de regels overtreedt, bijvoorbeeld of dit is uit onwetendheid of met opzet. Naarmate inspecteurs tevergeefs hebben geprobeerd te bewerkstelligen dat geïnspecteerden normen naleven, worden ingrijpendere maatregelen passend gevonden. De verschillende maatregelen zijn vastgelegd in een toezichtpiramide. Die piramide vormt het repertoire van inspecteurs en beoogt enerzijds maatwerk te bieden en anderzijds arbitraire beslissingen te voorkomen. Dit vastgelegde repertoire zou uitkomstonzekerheid kunnen reduceren. Hoewel de literatuur over responsief toezicht niet direct ingaat op *on-the-spot* reacties, wordt interactie tussen inspecteurs en geïnspecteerden als essentieel beschouwd om passende beslissingen te kunnen nemen (Braithwaite 2011). Anders gesteld: responsieve inspecteurs laten hun beslissing afhangen van de interactie met de geïnspecteerde en meten met twee maten om effectief te kunnen zijn.

## Tot slot

Het proefschrift van Raaphorst geeft een mooie inkijk in welke onzekerheden belastinginspecteurs, die over individuele situaties van ondernemers beslissen, ervaren en wat ze doen om onzekerheid over deze beslissingen te reduceren. Doordat Raaphorst zich concentreert op de leefwereld van deze *street-level bureaucrats*, breekt ze begrippen als onzekerheid en besluitvorming, die vaak als gegeven worden beschouwd, open. Dit proefschrift is daarmee niet alleen relevant voor wetenschappers die geïnteresseerd zijn in bureaucratie en discretie, maar biedt ook ambtenaren, hun managers en beleidsmakers stof tot nadenken over meten met twee maten.

## Referenties

- Ayres, I. & J. Braithwaite, *Responsive regulation. Transcending the deregulation debate*. USA: Oxford University Press 1992.
- Bodenhausen, G.V., 'The 'role of stereotypes in decision-making processes', *Medical Decision Making* 2005-25(1), p. 112-118.
- Braithwaite, J., 'The essence of responsive regulation', *UBCL Rev.* 2011-44(3), p. 475-520.
- Davis, K.C., *Discretionary Justice: A Preliminary Inquiry*, Louisiana State University Press, Baton Rouge, LA 1969.

Suzanne Rutz

- Lipsky, M., *Street-level bureaucracy: Dilemmas of the individual in public services* (30th anniversary expanded edition), New York: Russell Sage Foundation 1980/2010.
- Loyens, K., *Integrity secured. Understanding ethical decision making among street-level bureaucrats in the Belgian Labor Inspection and Federal Police*, Leuven: KU Leuven 2012.
- Rutz, S., D. Mathew, P. Robben & A. Bont, 'Enhancing responsiveness and consistency: Comparing the collective use of discretion and discretionary room at inspectorates in England and the Netherlands', *Regulation & Governance* 2017-11(1), p. 81-94.
- Weber, M., *Economy and society: An outline of interpretive sociology*, Berkeley: University of California Press 1978.