



Universiteit
Leiden
The Netherlands

Rationalisering van de politiek

Flap, H.; Ultee, W.; Arts, W.

Citation

Flap, H., Ultee, W., & Arts, W. (2010). Rationalisering van de politiek. *Bestuurskundige Berichten*, 25(2), 7-9. Retrieved from <https://hdl.handle.net/1887/3211901>

Version: Not Applicable (or Unknown)

License: [Creative Commons CC BY-NC-ND 4.0 license](https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/)

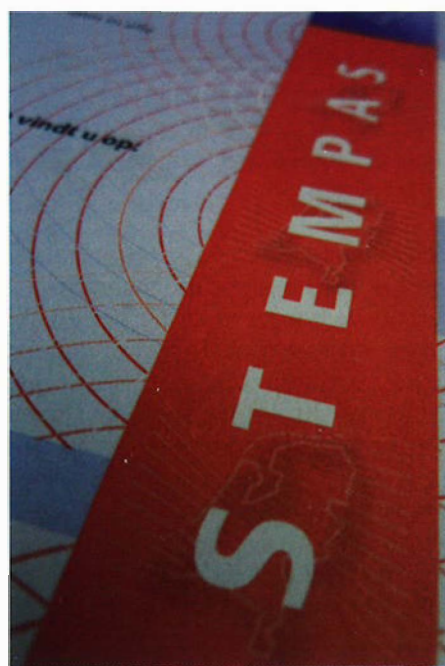
Downloaded from: <https://hdl.handle.net/1887/3211901>

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

dan de burger die zich slechts als lid van een groep of als individu bekend bij verkiezingen, past deze kiezer die wikt en weegt juist binnen de meeste modellen die vanuit een meer normatieve positie de representatieve democratie en de werking ervan beschrijven.

“Het hedendaagse kiezersonderzoek rust vooral op de derde traditionele pijler, en die is in essentie economisch.”

Hoe de calculus van de hedendaagse kiezer precies in zijn werk gaat en welke aspecten in de overweging worden meegenomen, daarover verschillen de meningen en inzichten. Relevant om te constateren is echter wel, dat in dit perspectief politieke inhoud een voorname rol speelt. Het kan gaan om meer brede ideologische overwegingen of om onderwerpen op heel specifieke beleidsterreinen, het kan gaan om een afrekening op basis van geleverde prestaties dan wel om een inschatting van de beloften van de om de stem strijdende politieke partijen en politici, maar linksom of rechtsom speelt de inhoud een rol. Dat kan mede verklaren waarom de stemwijzers, kiescompassen of hoe al dergelijke electorale hulpstukken ook heten moge, in korte tijd zo ongekend populair geworden zijn. Op deze faciliteiten voor de kiezer van de eenentwintigste eeuw is veel kritiek mogelijk of zelfs nodig, maar dat zij een primair inhoudelijke lading hebben is onmiskenbaar het geval. Blijkbaar willen kiezers toch weten waar partijen voor staan en hoe zich dat verhoudt tot de eigen inhoudelijke positie in de voorbereiding van hun partijkeuze. Vanuit normatief oogpunt kan hier moeilijk bezwaar tegen worden gemaakt, zo lijkt het.



Nog op een andere wijze laat de moderne kiezer zich tegenwoordig zien als een politiek betrokken burger die, meer wellicht dan in het verleden, zich in staat bereidacht politieke invloed uit te oefenen. Ik doel hier op strategisch stemgedrag, dat wil zeggen een partijkeuze die, soms in afwijking van de partij die men ten diepste het meeste lief heeft, niet zozeer gericht is op de samenstelling van de volksvertegenwoordiging maar primair op de regering. Met het oog op coalitievorming na de verkiezingen kan de strategische kiezer, gevoed door op peilingen gebaseerde verwachtingen trouwens, trachten de mogelijkheden en onmogelijkheden van de formatie van een nieuw kabinet te beïnvloeden. Het is daarbij een beetje wrang dat juist de zo betrokken en weloverwogen handelende kiezer met die ene stem iets tracht te doen dat feitelijk – met die ene stem op de dik tien miljoen - volstrekt onmogelijk en futiel is, maar deze tragiek doet niets af aan de weldadige intentie en de dappere poging als zodanig. De kiezer forceert zich door te stemmen voor iets waarover de verkiezingen niet gaan en waarop hij in zijn eentje geen invloed zal uitoefenen, maar ook hier weer: verklaringen van kiesgedrag in termen van tactiek en strategie veronderstellen een inhoudelijke overweging en afweging bij de kiezer.

“Verklaringen van kiesgedrag in termen van tactiek en strategie veronderstellen een inhoudelijke overweging en afweging bij de kiezer.”

Dat de hedendaagse Nederlandse kiezer zich, in de frequent voorkomende gevallen van strategische afwegingen en kiesgedrag, zo ernstig moet forceren, heeft uiteraard mede te maken met de inrichting van het politieke en electorale bestel in Nederland. Hij moet zich wel overschreeuwen om zich met zijn stem over de Tweede Kamerverkiezingen heen verstaanbaar te maken in het proces van coalitievorming en kabinetsformatie. Bij een andere inrichting van het bestel zouden de mogelijkheden daartoe groter kunnen zijn, een inrichting waarover zeker ook door bestuurskundigen dient te worden nagedacht. Maar ja, het Nederlandse bestel heeft zich de afgelopen eeuw heel taai betoond. De oproepen tot herziening zijn talrijk, de vooral in commissieverband ondernomen pogingen een nieuwe politieke en democratische systematiek te ontwikkelen indrukwekkend in aantal, maar de feitelijke effecten uiterst gering. Het zou kunnen zijn dat de vereende krachten van bestuurskundigen, politicologen, economen, juristen, sociologen en wie er verder nog aan mee willen doen, tot een plan leiden dat onweersaanbaar blijkt te zijn, maar waarschijnlijker is toch dat het zover nog niet zal zijn wanneer Bestuurskundige Berichten een speciaal nummer het licht zal doen zien vanwege het vijftigjarige bestaan van de Bestuurskundige Interfacultaire vereniging Leiden (B.I.L.). ■

Rationalisering van de politiek

Prof. dr. Henk Flap en prof. dr. Wout Ultee zijn beiden hoogleraar sociologie aan respectievelijk de Universiteit Utrecht en de Radboud Universiteit Nijmegen. Prof. dr. Wil Arts is emeritus hoogleraar sociologie aan de Universiteit van Tilburg. Het volgende artikel is gebaseerd op het door hen geschreven handboek voor de sociologie: *Sociologie - Vragen, Uitspraken, Bevindingen*.

Prof. dr. H. Flap, prof. dr. W. Ultee & prof. dr. W. Arts

In het navolgende artikel zullen wij, aan hand van een bespreking van de vraag naar de voorwaarden van rationalisering van de politiek, illustreren hoe de oorspronkelijke pijlers van bestuurskunde in Nederland, te weten economie, (staats)recht, sociologie en politicologie, elkaar aanvullen.

Een belangrijke vraag in de maatschappijwetenschappen is de volgende: Onder welke condities wordt geweldgebruik in de samenleving uitgebannen? Sinds de (staats)filosoof Hobbes wordt het bestaan van een staat die de geweldsmiddelen monopoliseert als voorwaarde gezien voor vrede onder burgers van een samenleving. De aanleiding voor zijn theorie, neergelegd in zijn boek *Leviathan* uit 1651, vormden de wanordelijkheden in het Engeland van zijn tijd, de gebeurtenissen die bekend staan als de Puriteinse Rebelle. Hobbes vroeg zich af hoe deze oorlog tussen de inwoners van een en hetzelfde land mogelijk was en hoe zo'n burgeroorlog kon worden vermeden. Volgens Hobbes zullen mensen die aan zichzelf zijn overgelaten met alle middelen hun eigenbelang nastreven. In een dergelijke situatie, door Hobbes aangeduid als de natuurstaat, zullen mensen elkaar bedreigen met geweld. Fysieke macht geeft dan de doorslag, en het leven onder die omstandigheden zal eenzaam, bruut en kort zijn. Uiteindelijk zien mensen in dat ze geweld moeten uitbannen en ze komen tot een afspraak om van geweld tegen elkaars leven en bezit af te zien. Ze roepen een staat in het leven die de geweldsmiddelen monopoliseert. Deze staat bestraft burgers die de wetten ter bescherming van leven en bezit overtreden, wat als bedoeld gevolg heeft dat het leven in soevereine staten minder gewelddadig is dan in een situatie zonder staat.

Volgens Locke in zijn *Two Treaties* uit 1690, een andere staatsfilosofische studie, is enkel en alleen het voorhanden zijn van een soeverein onvoldoende om geweld uit te bannen. Deze kan immers willekeurig of juist partijdig zijn bij de bestraffing van mensen die een wet (waarin de afspraken zijn neergelegd) hebben overtreden en de soeverein kan zelfs mensen bestraffen die de wet naleven. Dit leidt tot rebelle. Het voorbeeld daarvan uit zijn tijd was de 'Glorious Revolution' op de Britse eilanden in 1688. Onder welke omstandigheden kan die willekeur en partijdigheid worden verkleind? Hij meent dat dit gebeurt

in een situatie waarin de wetgevende en de uitvoerende macht van elkaar zijn gescheiden.

Montesquieu, nog een andere staatsgeleerde, onderkende in 1748 in diens *De l'esprit des lois* dat wanneer de uitvoerende macht de rechters in zijn zak heeft, meer gevallen van wetsovertreding onbestraft blijven en ook mensen ten onrechte worden veroordeeld. Zijn oplossing luidde dat bij een scheiding tussen de wetgevende, de uitvoerende en de rechtsprekende macht minder gevallen van wetsovertreding ongestraft blijven en er minder rechterlijke dwalingen zijn.

Wat zijn de precieze gevolgen van het gesproken recht voor de mate van wetnaleving in een samenleving? De rechtsgeleerde Bentham formuleerde in 1789 een antwoord op deze vraag in zijn *An Introduction to the Principles of Morals and Legislation*. Hij beweerde dat een straf meer werking sorteert als die straf in verhouding staat tot de ernst van de overtreding. Er moet sprake zijn van een 'gepaste straf'. Verder is het nodig dat er niet te veel tijd verstrikt tussen overtreding en de uitoefening van straf. Daarnaast moet de pakkans hoog zijn. Zwaardere straffen hebben nauwelijks gevolgen zolang de kans klein is dat een wetsovertreding wordt opgespoord. Bentham's theorie is bekend geworden als de klassieke theorie van de democratie. Anderhalf eeuw later stelde de econoom Downs (1957) in zijn 'nieuwe theorie der democratie' dat de wetgevende macht de door de burger gewenste politiek sterker benadert indien deze functioneert zoals een vrije markt die tot een optimale productie van goederen leidt. Deze gedachten berusten sterk op Capitalism, Socialism and Democracy (1943) van de econoom Schumpeter. Er moeten politieke ondernemers, dat wil zeggen politieke partijen zijn, die een ideologie en politiek programma aanbieden, om daarmee kiezers te trekken. Hoewel de kiezers normaal verdeeld zijn op een links-rechts dimensie, zullen politici speuren naar mogelijkheden om onvervulde wensen van kiezers te realiseren. Ze trekken meer kiezers naarmate hen dat beter lukt.

Een derde vorm van rationalisering van wetgevende macht is de volgende. Beslissen bij meerderheid van stemmen in wetgevende organen is moeilijk. De socioloog

Coleman (1964) noteerde dat naarmate er in een samenleving meer kwesties zijn waarover haar leden hevige van mening verschillen, des te gemakkelijker ze door meerderheidsbeslissingen oplosbaar zijn. In dergelijke gevallen gaat stemmenruil geweld tegen.

Bentham formuleerde ook de condities waaronder het parlement gerationaliseerd raakt, dat wil zeggen wetten aanneemt die vreedzaam samenleven waarborgen. De wetgevende macht wordt gerationaliseerd indien de mensen die lid zijn van wetgevende organen voor korte tijd gekozen zijn en niet voor hun hele leven lid te zijn. Verder moet in de wetgevende organen bij meerderheid van stemmen wordt besloten. Bovendien moet elke bewoner van een land zich kandidaat kunnen stellen, en behoort tevens de stem van elke bewoner even zwaar te tellen. In die situatie zullen politici uit vrees om niet te worden herkozen wetten aannemen die bewerkstelligen dat er minder bloed vloeit en eigendommen beter worden beschermd.

Volgens de socioloog Weber (1921) is een staat sterker gerationaliseerd indien de uitvoerende macht georganiseerd is als een bureaucratie. Dit houdt in dat de ambten hiërarchisch zijn georganiseerd, waarbij hogere ambten toezicht uitoefenen op lagere. Het bestuurlijk handelen verloopt op basis van schriftelijke stukken. Weber stelt dat een bureau doeltreffender en doelmatiger is indien ambtenaren van een bureau aangesteld zijn op basis van vakqualificaties, een vast salaris hebben en pensioenrechten, hun ambt als hoofdberoep uitoefenen en als dat geen persoonlijk eigendom is.

De socioloog Elias omschreef een staat als een dubbelmonopolie: naast een monopolie op de geweldsmiddelen heeft de staat het monopolie op belastingheffing. Volgens Hobbes leggen personen die aan een geweld- en belastingmonopolie zijn onderworpen zich daarbij neer uit angst voor de verstrekking die gebruik van geweld zou hebben. Volgens Weber onderwerpen de burgers van een land zich aan de staat omdat ze aan de staat een bepaalde betekenis hechten, namelijk die van legitiem gezag. Dat wil zeggen dat ze overtuigd zijn dat het handelen van de staat berust op wetten. Vandaar dat ook wel over legaal gezag wordt gesproken. Volgens de socioloog Lammers is in hedendaagse Westerse samenlevingen gezag eerder rationeel-pragmatisch dan rationeel-legaal: de burgers houden zich aan de wetten omdat ze overtuigd zijn van de bekwaamheid van de ambtenaren.

Recente bijdragen aan de discussie over vraag naar de condities die bijdragen aan de rationalisering van de staat zijn geleverd door de nieuwe politieke economie. Het betreft haar theorie over collectieve goederen, onder meer uitgewerkt door de econoom en politicoloog Van den Doel (1975). Volgens de klassieke economie is de productie van goederen en diensten het meest optimaal naarmate markten vrij zijn. Volgens de economische theorie van

collectieve besluitvorming falen vrije markten soms. Ze werken doelmatig en doeltreffend bij de voortbrenging van individuele goederen, ook wel private goederen geheten. Collectieve goederen worden daarentegen niet optimaal door vrije markten voortgebracht. Als iemand een appel heeft gekocht, hoeft deze persoon niet met een ander te delen, en als de eerste persoon die appel heeft opgegeten, kan die appel niet ook nog eens door een ander worden genuttigd. Collectieve goederen zijn echter goederen die als ze door iemand zijn genuttigd ook nog door anderen zonder bijzondere kosten kunnen worden gebruikt. Een goed voorbeeld hiervan is een college. In een collegezaal op een universiteit of hogeschool in het hedendaagse Nederland zijn vrijwel altijd wel lege plaatsen te vinden. Zonder verdere kosten zouden nog anderen zo'n college kunnen volgen. Terwijl een appel een privaot of individueel goed is, is een college een publiek of collectieve dienst. Er zijn meer voorbeelden van collectieve goederen te geven, zoals een vuurtoren of aangelegde dijken.

Individuele of private goederen zijn te omschrijven als goederen waarvan het eigendom exclusief is en het gebruik rivaliserend. Exclusief houdt in dat het aan de eigenaar is om anderen al dan niet van het gebruik van het goed uit te sluiten. Rivaliserend betekent dat de aanspraken van een persoon of het gebruik van het goed ten koste gaan van het gebruik door anderen. Goederen die, wanneer ze eenmaal aan één individu zijn verschaft, door bepaalde externe effecten zonder extra kosten tevens aan anderen ter beschikking staan heten collectieve of publieke goederen.

Volgens de economische theorie van politieke besluitvorming hebben wetsregels betrekking op collectieve goederen en is hun productie pas optimaal wanneer de wetgevende macht bij algemeen stemrecht wordt gekozen en wanneer overheidsdiensten zijn belast met de uitvoering van deze wetten of deze diensten toezicht houden op hun naleving. Deze regels behoeven niet alleen op het goed 'vreedzaam samenleven' betrekking te hebben, het aantal collectieve goederen is in beginsel onbeperkt. De situatie waarin een burger in vrijheid besluit om al dan niet bij te dragen in de productie van een collectief goed lijkt op het dilemma der gevangenen. Wat een burger ook veronderstelt over zijn medeburgers, of zij nu wel of niet zullen bijdragen, steeds is het voordeliger voor deze burger om zelf niet bij te dragen. Als anderen bijdragen, is een burger beter af door de knip op de portemonnee te houden, hij kan immers toch niet uitgesloten worden van het gebruik van het collectieve goed. En als de anderen niet bijdragen, zou de burger door zijn beurs te openen, alle kosten voor zijn rekening moeten nemen, terwijl de anderen wel profiteren van het collectieve goed, wat hij ook niet wil. Individuele rationaliteit leidt zo niet tot collectieve rationalisering.

De nieuwe politieke economie stelt dan ook dat collectieve goederen alleen optimaal worden voortgebracht bij meerderheidsbeslissing en vrijwillige aanvaarding van democratische dwang. Ter omzeiling van 'dilemma der

gevangen'-situaties bij de productie van collectieve goederen wordt volgens de nieuwe politieke economie een beroep gedaan op overheidswetgeving. Hoewel belastingen voor de productie van collectieve goederen formeel met dwang worden opgelegd, bestempelen mensen deze belastingen toch als legitiem, omdat de dwang wordt opgelegd door een overheid die door algemene verkiezingen het mandaat daartoe heeft gekregen. Daarom wordt van democratische dwang gesproken. De dwang is, in Webers termen, via deze procedure gelegitimeerd.

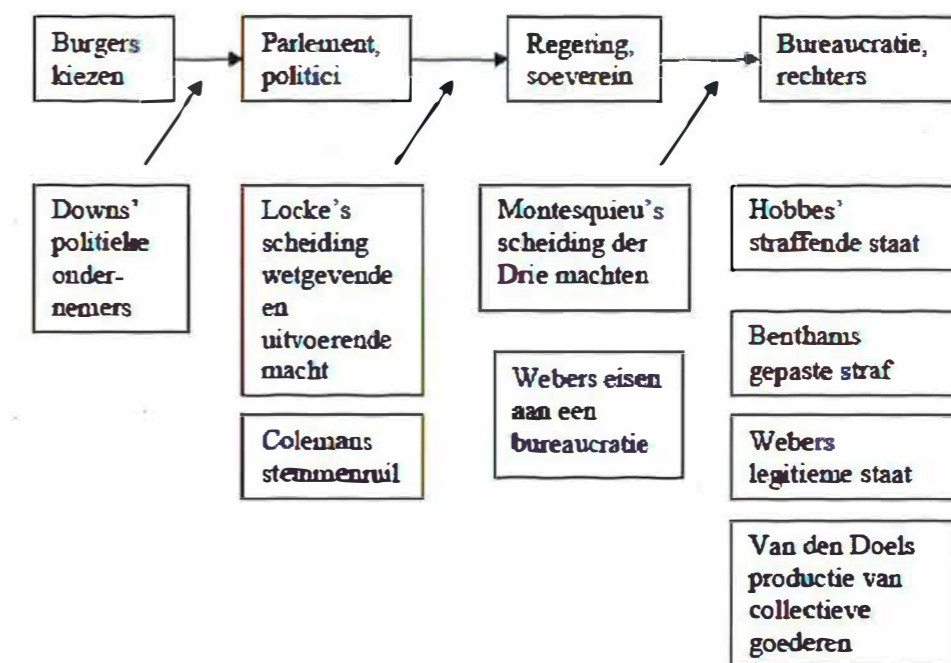
De nieuwe politieke economie heeft duidelijk gemaakt dat individuele rationaliteit en collectieve rationalisering twee verschillende zaken zijn. Individuen verwezenlijken juist wanneer ze rationeel zijn, hun gemeenschappelijk belang niet altijd. Verder heeft deze traditie, ondermeer met het werk van de politicoloog-socioloog De Swaan, duidelijk gemaakt dat de wetgevende macht niet alleen het collectieve goed orde op min of meer of minder effectieve en efficiënte wijze kan voortbrengen, maar ook andere collectieve goederen als volksgezondheid en algemene geletertheid.

Dat overheden zo belangrijk zijn voor de voortbrenging van collectieve goederen en daarmee voor de voortschrijding van rationalisering had Weber niet gezien en is ook later niet binnen de sociologie erkend. Dat inzicht stamt uit de nieuwe politieke economie. Maar dat overheden zoveel

beter collectieve goederen voortbrengen wanneer hun wetten legitiem zijn, beseffen politieke economen maar half. Elke bij meerderheid genomen beslissing is nog geen legitieme beslissing. Weber en de nieuwe politieke economie vullen elkaar dus aan. Weber op zijn beurt zag niet dat de staat collectieve goederen produceert, maar hij beantwoorde wel de vraag waarom mensen de maatregelen van democratisch gekozen regimes die in hun nadeel zijn aanvaarden, namelijk omdat ze de werkwijze legitiem vinden.

Het gegeven betoog kan worden samengevat in de vorm van een productiekolom. Figuur 1 start met een burger die een bepaald beleid wenst. Die moet dan wel passen in één van de programma's die politici aanbieden om echt gehoord te worden. Vervolgens moeten de drie machten gescheiden zijn, wil de garantie er zijn dat aanhang voor een standpunt in het parlement ook op regeringsniveau uitgedragen wordt. De kans dat het beleid ook vertaling krijgt zoals bedoeld, is groter indien de uitvoerende macht georganiseerd is als een bureaucratie. Bij elke verdere stap in de productiekolom – kiezer, parlement, regering, bureaucratie – kan er iets mis gaan waardoor burgers niet krijgen wat zij oorspronkelijk wilden. Maar er kan ook sprake zijn van verdere rationalisering door verdergaande uitbanning van geweld en andere collectieve kwaden en de voortbrenging van nieuwe collectieve goederen zoals een schoon milieu. ■

Figuur 1: Rationalisering van de politiek door uitbannen van geweld



Literatuur:

- Coleman, James S. (1964) Collective decisions. Pp.15-32 in J.S. Coleman (1966) Individual Interests and Collective Action. Cambridge University Press: Cambridge.
- De Swaan, Abraham (1987) Zorg en staat, welzijn, onderwijs en gezondheidszorg in Europa en de Verenigde Staten in de nieuwe tijd. Bert Bakker: Amsterdam.
- Downs, Anthony (1957) An Economic Theory of Democracy. Harper & Row: New York.
- Ultee, Wout, Wil Arts en Henk Flap (1992). Sociologie. Vragen, Uitspraken, Bevindingen. Wolters-Noordhoff: Groningen.
- Van den Doel, Hans (1975) Democratie en Welvaartstheorie. Een Inleiding in de Nieuwe politieke Economie. Samson: Alphen aan de Rijn.
- Weber, Max (1921) Wirtschaft und Gesellschaft. J.C.B. Mohr: Tübingen.