



Universiteit
Leiden
The Netherlands

Bestuur en bestuuren

Lange, J. de

Citation

Lange, J. de. (1976). Bestuur en bestuuren. *Acta Politica*, 11: 1976(3), 420-433. Retrieved from <https://hdl.handle.net/1887/3451643>

Version: Publisher's Version

License: [Leiden University Non-exclusive license](#)

Downloaded from: <https://hdl.handle.net/1887/3451643>

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

Bestuur en bestuurder door J. de Lang

Naar aanleiding van:

dr. L. de Jong, **Bestuur en publiek**; verslag en interpretatie van een onderzoek naar de organisatie en werkwijze van enkele bestuursorganisaties (170 p., f 18,50);

drs. G. E. Huismans en drs. E. Siegerist, **Burger en overheid**; een analyse van wat de Nederlandse burger vindt van de overheid (298 p., f 26,50);

drs. O. Smit, **Participatie in de bestuurlijke besluitvorming**; verslag van een onderzoek naar het contact tussen bestuursorganisaties en individuele burgers (276 p., f 22,50);

drs. B. C. Filet, **Kortsluiting met de bureaucratie**; over participatiemogelijkheden van burgers bij het openbaar bestuur (366 p., f 27,50).

Serie: Bestuur-bestuurden, Samson, Alphen a.d. Rijn, 1974.

Is iemand die een bezwaarschrift indient tegen de aanslag in de inkomstenbelasting die hem is opgelegd, bezig met politieke participatie? Is iemand die een uitkering vraagt in het kader van de algemene bijstandswet een politieke participant? Zijn uit de manier waarop de onderscheiden overheidsdiensten reageren op een bezwaarschrift, c.q. op een aanvraag om bijstand, conclusies te trekken over de relatie tussen (het) bestuur en (de) bestuurden in een politiek stelsel? Dat er sprake is van een relatie tussen bestuur en bestuurden is buiten kijf, zodra het bestuur wordt opgevat als het uitvoerend apparaat van de overheid en de bestuurden als degenen die zich tot dat apparaat wenden om bepaalde beslissingen te doen nemen of handelingen te doen verrichten. Ook is moeilijk te ontkennen dat deze relatie een politieke is, aangezien de overheidsdiensten waar het om gaat belast zijn met de uitvoering van beslissingen die zijn neergelegd in wetten en uitvoeringsregelingen en dat de reclamanten en de cliënten waar het om gaat tevens burgers/kiezers zijn, kortom leden van het politieke stelsel van wie volgens de – klassieke – democratische theorie wordt verondersteld dat zij op die wetten en regelingen invloed hebben (gehad) en van wie wordt aangenomen dat zij die wetten en regelingen als bindend aanvaarden.

Kan nu gezegd worden dat de betrekkingen die tussen bestuur en bestuurden ontstaan op het ogenblik dat iemand zich wendt tot een overheidsdienst om binnen het kader van zulke formeel vastgelegde regelingen iets te verkrijgen – bij voorbeeld een uitkering in het kader van de bijstandswet of een verandering in de hem opgelegde aanslag inkomstenbelasting – een vorm zijn van politieke participatie? Kenmerkend voor de relatie lijkt te zijn, dat de participant een aanspraak op tafel legt om bepaalde in algemene termen geformuleerde beslissingen, op hem of haar van toepassing te doen zijn. Wie een bezwaarschrift indient, beweert immers dat de overheid, i.c. de Inspecteur der Belastingen, ten onrechte een aanslag van een bepaalde hoogte heeft opgelegd en dat die aanslag anders (aangenomen mag worden: lager) moet zijn op grond van de bestaande regelingen, m.a.w. hij doet een beroep op al genomen beslissingen en wil dat die onveranderd worden toegepast. Op overeenkomstige wijze meent degene die een bijstandsuitkering vraagt recht te hebben op die uitkering, alweer: volgens eerder genomen beslissingen. Deze vorm van participatie (als het er

een is) is dus niet gericht op de beslissingen die tot dit gedrag aanleiding geven, maar op toepassing van die beslissingen in individuele gevallen. Door te 'participeren' in deze vorm bevestigt de 'participant' eerder de genomen beslissingen dan dat hij blijk geeft uit te zijn op verandering daarvan. Het ligt voor de hand dan te denken aan het verlenen van positieve steun – in de termen van David Easton – als spiegelbeeld van de weigering belasting te betalen die soms als manifestatie van negatieve steun wordt geïnterpreteerd. De steun is een soort bijproduct, want de cliënt/reclamant bedoelt waarschijnlijk niet expliciet steun te betuigen. Indien echter de bedoeling van degene die een bijstandsuitkering vraagt of een bezwaarschrift indient tegen de hem opgelegde belastingaanslag als maatstaf wordt genomen voor het beantwoorden van de vraag of van politieke participatie kan worden gesproken, dan ontstaan wel merkwaardige consequenties. Zo zou iemand die een bijstandsuitkering vraagt of vermindering van belasting teneinde op die manier over meer tijd en/of geld te beschikken om zich met politieke activiteiten bezig te houden wel een politieke participant zijn zodra hij zich tot de hier bedoelde overheidsdiensten wendt, terwijl iemand die deze bedoeling niet heeft, maar eenvoudig zijn levensonderhoud zeker wil stellen of het recht dat hij heeft gerealiseerd wil zien, dat niet zou zijn.

Het lijkt niet zo gemakkelijk de uitvoering van wetten te scharen onder de output die door een politiek systeem naar aanleiding van eisen wordt geleverd en samenhangend daarmee de aanspraak die individuen maken op die uitvoering als input in het politieke stelsel op te vatten. In het begrippenapparaat van Easton bestaat input uit eisen en steun. Een eis is

'... an expression of opinion, that an authoritative allocation with regard to a particular subject matter should or should not be made by those responsible for doing so'.¹

Dit lijkt heel goed van toepassing te kunnen zijn op toedeling van – materiële – waarden aan individuele aanvragers. Toch zijn er bezwaren verbonden aan een zo eenvoudige toepassing. In de eerste plaats zou die interpretatie toch wel het begrip toedeling van waarden uit het verband trekken waarin het door Easton kennelijk is geplaatst, namelijk de 'authoritative allocation of values for a society'. Het geheel van interacties dat tot die allocatie leidt is een politiek stelsel.² Dan is de vraag of een eis in de vorm van een aanvraag om een specifieke individuele toedeling van waarden op grond van een algemene wettelijke regeling tevens een toedeling van waarden 'for a society' is.

De algemene wettelijke regeling zelf kan wel zo worden opgevat. Maar er is wel een groot verschil in wetten. Legt de ene wet tamelijk nauwkeurig vast wat individuele burgers verplicht zijn te doen of wat hun toekomst, de andere wet geeft vooral bepaalde (lagere) organen bevoegdheid en om op bepaalde terreinen ordenend en regelend op te treden. Naar gelang daarvan is de wijze waarop de individuele burger geraakt wordt ook anders en dientengevolge evenzeer de manier waarop hij middelen, mogelijkheden en motivaties heeft of kan hebben om te reageren op die wettelijke regelingen.

Als echter de aard van wettelijke regelingen verschillend kan zijn, dan is er reden voor de vraag of politieke participatie met betrekking tot die regelingen niet naar gelang daarvan moet worden onderscheiden. Definities van politieke participatie houden altijd in dat de participant, door middel van zijn gedrag, de toedeling van waarden in het politieke stelsel probeert te beïnvloeden, al was het maar door eisen in te brengen – en aldus de politieke agenda (mede) te be-

palen – of de keuze van de politieke gezagsdragers (mede) te beïnvloeden.³ Welnu, als beïnvloeding van de waardentoedeling als kenmerk wordt genomen van politieke participatie, dan lijkt het weinig zin te hebben te spreken over politieke participatie als het gaat over de toepassing van gedetailleerd vastgestelde wettelijke regelingen. In die regelingen is immers al een waardentoedeling vastgelegd. Invloed uitoefenen op die waardentoedeling kan alleen maar inhouden het streven naar een verandering van die wettelijke regeling. Tenzij bij de uitvoering van een dergelijke regeling nog ruimte bestaat tot variatie.

In die variatie bij de uitvoering is wellicht een eerste mogelijkheid tot politieke participatie – in de zin van beïnvloeding – gegeven. Een andere bestaat daar waar de wettelijke regeling geheel of grotendeels beperkt is tot de overdracht van bevoegdheden aan (lagere) bestuursorganen om bepaalde problemen te regelen. Dit doet zich o.m. voor bij de wetgeving met betrekking tot de ruimtelijke ordening, waar de provinciale besturen streekplannen maken en de gemeentebesturen bestemmingsplannen vaststellen. In het kader daarvan heeft zich dan ook een omvangrijke politieke participatie-cultuur ontwikkeld onder de naam 'inspraak'. En niet zonder reden. Want juist op dit gebied is het optreden van de politieke gezagsdragers uiterst waarneembaar en zijn de gevolgen van de gekozen beleidsdoeleinden voor vele betrokkenen ook zeer concreet.

Juist door die waarneembaarheid en concretisering treedt tevens het tweede element in het politieke proces dat hier van belang is duidelijk aan de dag, namelijk de politisering van het openbaar bestuur. Scholten heeft er o.m. op gewezen dat slechts de neiging tot depolitiseren heeft gemaakt dat men veelal de ogen heeft gesloten voor het politieke karakter van het openbaar bestuur, dat hij opvat als het centrale subsysteem van het politieke systeem.⁴ In de bundel 'Politisering van het openbaar bestuur'⁵ merkt Daalder in zijn slotbeschouwing op dat politici en politicologen toch wel anders reageren op dit probleem dan bestuursdeskundigen en ambtenaren. Vooral de laatsten stellen zich terughoudend op als het gaat om erkenning van het politieke karakter van de bestuursactiviteiten. Dat is ook wel te begrijpen. Niet alleen uit de traditie, maar ook uit de omstandigheden dat niet alle ambtelijke activiteiten even politiek zijn. Het uitgeven van paspoorten en het berekenen van de hydrologische consequenties van de aanleg van een grofvuilstortplaats zijn nu eenmaal andere bezigheden dan onderzoek naar bezuinigingen die nodig zijn voor het terugbrengen van de rijks-uitgaven van het niveau van 'ongewijzigd beleid' naar '1%-groei', laat staan dan het doen van aanbevelingen terzake. Bij het voorbereiden van het beleid, dus het opstellen van alternatieve waardentoedelingen is uiteraard het politieke element in de ambtelijke bezigheden het meest pregnant.

De politieke participatie met betrekking tot de bindende toedeling van waarden is het onderwerp van een omvangrijke literatuur. Toch is het onderscheid tussen participatie ten aanzien van het totstandkomen van wetten, regelingen en maatregelen enerzijds en de uitvoering ervan anderzijds, weinig besproken. In de eerdergenoemde bundel over de politisering van het openbaar bestuur komt de vraag in welke mate ambtenaren bij de voorbereiding van het beleid invloed uitoefenen, kunnen uitoefenen en mogen uitoefenen, zeer uitvoerig aan de orde. Het gaat dan echter steeds om het ontwerpen van het beleid, het opstellen van alternatieven, e.d. Aanvullend daarop wordt ook wel besproken dat het ambtelijke apparaat over middelen beschikt de uitwerking van het beleid te traineren, informatie naar eigen – politieke – inzichten te 'bewerken' etc. Opmerkelijk is

echter dat het daarbij steeds gaat om de vóórfase van de beslissing door de politieke gezagsdragers, terwijl bovendien klaarblijkelijk steeds wordt gedacht aan de hogere ambtenaren. Zelfs in de bijdrage in die meergenoemde bundel die is gewijd aan 'de politieke betekenis van de uitvoering' spreekt de auteur, C. Harinck⁶, alleen over het gebruik dat door lagere overheidsorganen wordt gemaakt van de hun gegeven bevoegdheden tot regelend optreden en over de beleidsvoorbereiding met betrekking tot die activiteiten; niet aan de orde komt de uitvoering in engere zin, i.e. de toepassing van vastgestelde, min of meer gedetailleerde regelingen in individuele gevallen.

Dit is natuurlijk geen toeval. In vele opzichten is immers over deze uitvoering-in-engere-zin heel weinig te zeggen. Immers, uitvoering in die beperkte zin, kan niet vatbaar zijn voor politieke participatie die het uitoefenen van invloed inhoudt, op gelijke wijze als geldt voor de beleidsvoorbereiding en de beslissing over het te voeren beleid. Zou de politieke participant in de uitvoeringsfase werkelijk invloed weten uit te oefenen dan betekent dit immers verandering van de wettelijke regeling, dus aantasting van de wet. En dat kan weer niet anders betekenen dan strijd met de spelregels van het politieke stelsel. De politieke participant die er in zou slagen in de uitvoeringsfase van een algemene regeling door middel van de invloed die hij weet uit te oefenen een voor hem, individueel, gunstige beslissing te doen nemen, die afwijkt van de in die algemene regeling verwerkte waardentoedeling, verandert daardoor die waardentoedeling en komt dus in strijd met de politieke participanten die eerder hun invloed hebben uitgeoefend om de waardentoedeling te maken tot wat zij is geworden.

Om participatie in de uitvoering (zoals hier bedoeld) toch als zinvol en tevens niet-strijdig met eerdere participatie (nl. bij het totstandkomen van een regeling) te beschouwen, is het nodig het volgende te veronderstellen:

- 1 – de ambtelijke diensten wijken bij de uitvoering de facto van de gegeven regels af, hoewel die regels dit niet toelaten;
- 2 – de wettelijke regeling laat aan de uitvoerende instanties een zekere ruimte bij de toepassing;
- 3 – politieke participatie is van belang om zich zelf;
- 4 – politieke participatie is – waar en hoe dan ook – een leerproces; ervaringen die worden opgedaan zijn bepalend voor verder participatiegedrag;
- 5 – de uitvoering van wetten kan worden beschouwd als een substelsel van het politieke stelsel waarin een algemene waardentoedeling plaatsvindt.

De eerste veronderstelling wijst op de problematiek van controle op het ambtelijk gedrag. Administratieve rechtspraak en administratief beroep zijn de gebruikelijke correctiemiddelen. Politieke controle kan ook gewenst of nodig zijn.

De tweede mogelijkheid komt sterk overeen met de vijfde.

De derde veronderstelling is nogal problematisch. Als politieke participatie per definitie gericht is op het totstandbrengen (of verhinderen) van een politieke waardentoedeling, dan is participatie om zichzelfswille politiek irrelevant, tenzij – en dat is dan punt 4 – die ongerichte participatie kan worden opgevat als onderdeel van een leerproces dat bijdraagt tot participatie die wel gericht is op politieke waardentoedeling. Met name in het werk van Pateman is veel aandacht besteed aan de educatieve betekenis van participatie in kleinere verbanden (school, bedrijf, vereniging) voor participatie in het politieke stelsel in de meer traditionele zin.⁷ Toch blijft dan de vraag open of deze 'sociale participatie' de bedoelde betekenis kan hebben als ze ongericht is, niet bedoeld om een

bepaalde beslissing te verkrijgen. Hoogstens zou het dan nog kunnen gaan om het aanleren van sociale vaardigheden.

De samenvattende veronderstelling om participatie in de uitvoering van wettelijke regelingen te kunnen beschouwen als politieke participatie is de laatstgenoemde volgens welke de uitvoering (tegenwoordig wel als implementatie aangeduid) zich afspeelt in een als substelsel van het politieke stelsel op te vatten geheel van interacties. Deze uitweg wordt gekozen door Van der Eijk en Kok, die in een noot (14) bij hun beschouwing over non-decisions de bureaucratie met betrekking tot het geheel van de politieke processen beschouwen als een substelsel.⁸ De beslissingen van de (nationale) gezagsdragers zijn dan een input in het bureaucratische substelsel. Het hele politieke proces speelt zich binnen het bureaucratisch substelsel opnieuw af. D.w.z. dat de beslissing van de nationale gezagsdragers een 'demand' is die als eerste barrière de fase van agendavorming moet doormaken, etc. Er kan dan sprake zijn van een 'mobilization of bias' en non-decision-making kan zich voordoen. De schrijvers zeggen er wel bij dat *'The stronger the control of the higher system on its implementing subsystem, the more the political process in the subsystem will be predetermined.'*

Met deze laatste opmerking is nu juist de loutere uitvoering als substelsel geheel weggeredeneerd. Immers, het is niet zinvol een ambtelijke instelling als substelsel te beschouwen, als al wat door die instelling wordt verricht volledig 'predetermined' is. En dat is niet zo uitzonderlijk. Zo is het niet goed voorstelbaar dat een rijksbureau belast met de uitgifte van kentekenbewijzen die opdracht als een input zou beschouwen waarover in onderling beraad van de betrokken ambtenaren zou worden beslist of tot effectuering zal worden overgegaan. Een negatieve beslissing zou plichtsverzuim zijn en niet een politieke 'mobilization of bias'. (Al zijn er uitzonderlijke omstandigheden denkbaar op welke dan beschouwingen over burgerlijke – in casu ambtelijke – ongehoorzaamheid van toepassing zijn. In strijd met de regime-normen is een dergelijke actie natuurlijk wel.⁹ Het lijkt voor de staatsburgers ook niet zo'n bevredigende gedachte dat voor het effectief verkrijgen van de op nationaal niveau vastgestelde waardentoedeling ook politieke participatie ten aanzien van uitvoerende bureaux nodig zou zijn.

Anders is het als de uitvoerende instellingen inderdaad geen gedetailleerde opdracht hebben, maar de bevoegdheid zelf een waardentoedeling tot stand te brengen met betrekking tot bepaalde onderwerpen, danwel inderdaad een zekere vrijheid van handelen hebben. Dan is echter de mate waarin van een afzonderlijk politiek proces, dus van een substelsel, kan worden gesproken ook precies beperkt tot die mate van vrijheid van handelen.

In het Nederlandse politieke stelsel hebben provincies en gemeenten een dergelijke algemene bevoegdheid in de bepaling de zaken die behoren tot een eigen 'huishouding' (art. 143 en 13 Grondwet) te regelen. In dat kader kunnen provincies en gemeenten ook zinvol als politieke stelsel worden bestudeerd. (Daargelaten de vraag of door het gebrek aan eigen financiële middelen die politieke autonomie wel volledig is. De zogenaamde 'gouden koorden' van het Rijk zouden misschien wel als een 'mobilization of bias' moeten worden beschouwd!) Het wordt al anders als het gaat om het bestuur in medebewind dat door provincies en gemeenten wordt verricht. Met betrekking tot de opdrachten/bevoegdheden waarover het dan gaat, bestaat ook veelal de bevoegdheid van hogere gezagsdragers om in te grijpen als de tot medebewind geroepen organen de

hun toegedachte taken niet vervullen.

Een min of meer overeenkomstige situatie geldt voor rijksdiensten die een bepaalde mate van 'Freies Ermessen' hebben bij de toepassing van de op nationaal niveau gestelde regels.

Wil men nu de politieke participatie met betrekking tot deze uitvoerende organen bestuderen dan zal toch in de eerste plaats moeten worden vastgesteld in hoeverre zij inderdaad vrijheid van handelen hebben. Met gebruik van het stelsel-begrip: in hoeverre zij als substelsel kunnen worden opgevat. Slechts in zoverre een onderzochte instelling als (sub)stelsel kan worden opgevat, is het zinvol van politieke participatie in dat stelsel te spreken. In zoverre een instelling geen vrijheid van handelen heeft, dus niet als (sub)stelsel kan worden aangemerkt, kan van politieke participatie in de zin van beïnvloeding van de waardentoedeling niet worden gesproken. Het kan dan nog wel gaan om contact van burgers en overheid over die waardentoedeling, d.w.z. over het werkelijk verkrijgen wat in beginsel al toegeëld is.

Niet te ontkennen is dat er wel degelijk verschil kan bestaan tussen beslissing en effectuering. Easton maakt onderscheid tussen 'authoritative statements' en 'authoritative performances'.¹⁰ De eerste zijn

'verbal indications of the binding rules that are to guide the performance of tasks. They are decisions on the part of the authorities that certain actions should be or will be taken. In a legal system, they appear as laws, decrees, formal legislation, regulations, or administrative and judicial decisions.'

De 'performances' bestaan uit activiteiten als het uitkeren van geld, blussen van branden, innen van belastingen. Easton besteedt opmerkelijk weinig aandacht aan de vraag of en hoe deze performances ook werkelijk tot stand komen. Integendeel, hij wijst erop dat het voor het verkrijgen van steun niet altijd nodig is wetten en regelingen ook werkelijk uit te voeren. Soms (vaak?) is aankondiging van een regeling al voldoende.

Als dit zich kan voordoen, dan is in ieder geval wel de consequentie dat met betrekking tot 'authoritative statements' een zekere 'nazorg' op zijn plaats is. Maar in welk kader? Het meest ligt voor de hand te denken aan het kader waarin de authoritative statements ook zijn afgelegd. Dat sluit dan aan bij de al genoemde controle van de gezagsdragers op de bureaucratie. Zou die volledig zijn, dan doet het probleem zich niet voor, tenzij de gezagsdragers zelf niet meer wilden dan te volstaan met statements. Is dit laatste het geval, dan blijft het probleem uiteraard eveneens binnen hetzelfde kader. Is inderdaad sprake van een bureaucratisch substelsel dat zich, de facto, een eigen 'mobilization of bias' kan veroorloven, dan staan de leden van het politieke stelsel slechts twee wegen open om de in de authoritative statements toegezegde performances te doen effectueren: nieuwe eisen stellen in het stelsel zelf met effectuering van de eerdere statements als strekking, dan wel rechtstreeks eisen stellen aan het bureaucratische substelsel.

In de hier te bespreken werken is niet duidelijk waarop het onderzoek precies is gericht. De vier boeken bevatten resultaten van het project bestuur-bestuurden, dat als samenwerkingsverband van bestuurskundigen en sociaal-psychologen is gegroeid uit aanvankelijk op het lokale bestuur in engere zin gericht onderzoek. In het boek van De Jong, 'Bestuur en publiek', wordt het meest aandacht geschonken aan de theoretische grondslagen. Het bestuur wordt opgevat in de or-

ganisatorische betekenis van het woord, dus als 'de overheidsorganisatie', 'het openbaar bestuur', 'de openbare dienst'.

De Jong constateert dat het bestuur is veranderd en in plaats van passief uitvoerend van karakter, veel meer initiërend, actief en beleidsvoorbereidend van aard is geworden.

'Gevolg hiervan is dat de invloed van de burger op de overheid door middel van binding van het bestuur aan de wetgever – de slagader van het politiek-bestuurlijke stelsel – onvoldoende is gewaarborgd.' (p. 19)

Als dan de invloedrelatie van een burger op de overheid niet meer of onvoldoende via de wetgevende macht verloopt, dan is onderzoek naar de directe relatie tussen burger en overheid, in casu de overheidsdienst, van belang. De onderzoekers wilden zich vooral richten op de vraag in hoeverre kenmerken van de organisatie en werkwijze van verschillende diensten in verband zouden kunnen worden gebracht met houdingen en opvattingen van burgers ten opzichte van de overheid in het algemeen en de onderzochte diensten in het bijzonder. De uitdrukkelijke doelstelling is te komen tot verbetering van de relatie tussen burger en overheid (dienst) door te proberen concrete aanbevelingen te formuleren.

Het bestuurskundig aspect van het project werd aangevuld met een sociaal-psychologisch onderzoek. De bestuurskundigen hielden zich bezig met taak, organisatie en werkwijze van een aantal gemeentelijke en (gedeconcentreerde) rijksdiensten, de sociaal-psychologen richtten zich op de houdingen en opvattingen van de burgers die in verband werden gebracht met kenmerken van de betrokken bestuursdiensten en met persoonsgebonden kenmerken van cliënten (burgers) en ambtenaren. Helaas is de theoretische achtergrond bijzonder mager. Weliswaar wordt onderscheiden tussen vrije en gebonden bestuursdiensten, waarbij de laatste in hun beslissingen aan gedetailleerde wettelijke voorschriften gebonden zijn en de eerste slechts met zeer vage criteria te maken hebben, maar vervolgens worden beide soorten bestuursdiensten toch weer op één lijn gesteld door de veronderstelling in te voeren dat

'ook wanneer de wetgever het bestuur in sterke mate heeft gebonden door nauwkeurig voor te schrijven hoe het onder bepaalde omstandigheden heeft te handelen, is er reden de invloed van de burger op de bestuurlijke besluitvorming zo groot mogelijk te doen zijn. De omstandigheden waaronder het bestuur heeft te handelen zijn immers vaak de omstandigheden van burgers wier rechten en plichten in het geding zijn. Naarmate de burgers nauwer bij de besluitvorming worden betrokken, is de kans groter dat informatie (curs. van mij JdL) van en over hen in die besluitvorming tot haar "recht" komt, met andere woorden dat zij invloed op de besluitvorming hebben.' (p. 28)

Uit dit citaat blijkt duidelijk hoezeer overdracht van informatie wordt gelijkgesteld met het uitoefenen van invloed. Wat van dit befaamde controversiële probleem in de politicologische theorie ook gezegd kan worden, in ieder geval lijkt het nogal groot verschil te maken of iemand informatie over zijn persoonlijke omstandigheden verschaft, als belanghebbende, om ambtenaren te helpen bij het beantwoorden van de vraag of gedetailleerde voorschriften in zijn geval van toepassing zijn, danwel of iemand zijn belangen (= omstandigheden) uiteenzet teneinde een bestuursdienst ertoe te brengen een voor hem gunstige beslissing te nemen zonder dat die bestuursdienst aan nauwkeurige voorschriften is gebonden, dus naar eigen inzicht – dat dan 'mobilization of bias', of gewoon

politieke stellingname kan worden genoemd – een keuze uit alternatieven kan doen. In dit verband is ook wel opmerkelijk dat in het gehele project bestuur-bestuursdiensten gemeentelijke diensten zijn vergeleken met de rijksdienst der belastinginspectie. De laatste is weliswaar een gedeconcentreerde dienst met plaatselijke (regionale) vestigingen, maar niettemin een rijksdienst waarop de (formele) politieke controle toch wel heel anders is dan op gemeentelijke diensten, waarop ongeveer 850 gemeenteraden, samengesteld uit zo'n 12.000 gekozen volksvertegenwoordigers politieke controle (kunnen) uitoefenen.

Belangwekkend zijn de begrippen organisatorische afhankelijkheid van de burger en publiek-gerichtheid van de overheidsdiensten. Toch wrekt zich hier nu juist het ontbreken van een nauwkeurige overweging omtrent de aard van bestuursdiensten in een politiek stelsel. Immers, De Jong brengt naar voren dat enerzijds het bestuur gegevens nodig heeft van de burger om adequaat te kunnen reageren en dat anderzijds de burger, volgens de democratische normen, invloed behoort te kunnen uitoefenen op het bestuur en aan de te nemen beslissing moet kunnen meewerken. Voor beide aspecten is begrip van en inzicht in de bestuurlijke werkwijze en organisatie nodig. Naarmate deze minder bestaan, is de 'afhankelijkheid' van de burger groter. Inderdaad is op deze wijze een probleem van niet geringe betekenis geschetst. Maar in hoeverre is het ook een probleem van macht en invloed? De hypothese is, dat de misschien weinige burgers die wel een goed inzicht hebben, derhalve niet 'organisorisch afhankelijk' zijn, een grote 'invloed' hebben op de ambtelijke beslissingen. Echter kan die invloed nooit verder reiken dan dat zij, in onderscheid van anderen, wel of eerder dat krijgen waarvan al vaststond dat het hun toekomt. Immers, de bureaucratie kan niet een grotere uitkering verschaffen dan de wet toestaat, c.q. geen lagere belastingaanslag vaststellen dan gelet op de tarieven toepasselijk is (malversaties en fouten uitgesloten, maar daarvan is in de besproken boeken ook geen sprake). Kortom, sommige burgers krijgen wel wat hun toekomt, anderen krijgen niet dat, waarvan al vastgesteld is dat het hun behoort te worden gegeven. Deze situatie komt het meest overeen met non-decisionmaking. Er zou een 'bias' kunnen zijn bij de bestuursdiensten (of meer precies: in het geheel van betrekkingen tussen bestuur en bestuursdiensten), als gevolg waarvan bepaalde categorieën bestuursdiensten niet het hun rechtens toekomende verkrijgen. Deze soort non-decisions is echter, aldus Rosenthal,

*'slechts post hoc af te leiden uit het feit dat een beleidslijn gecontinueerd is of dat de allocatie van schaarse goederen zich voortdurend volgens dezelfde patronen voltrekt.'*¹¹

Non-decisions bestendigen dan ook de bestaande maatschappelijke verhoudingen. Dit aspect is in het onderzoek niet betrokken. Het blijft bij een zeer algemene stelling dat de burger 'invloed' moet kunnen hebben op het openbaar bestuur. Daaruit is het vereiste afgeleid dat bestuursdiensten 'publiekgericht' moeten zijn, d.w.z. dat zij zodanig (moeten) zijn ingericht en functioneren dat de organisatorische afhankelijkheid van de burger zo gering mogelijk is (De Jong p. 29). In dit kader is een breed onderzoek opgezet, waarbij diverse aspecten van de interne organisatie en de wijze waarop het contact met de belanghebbende burgers plaatsvindt in de beschouwing zijn betrokken. Onderzocht werden de uitvoering van de algemene bijstandswet, heffing van inkomstenbelasting, afgifte van paspoorten, toewijzing van woonruimte, onderhoud van straten. Vergelijking vond plaats van de gang van zaken in grotere en kleinere gemeenten en – voor wat

betreft de belastingdienst – grotere en kleinere inspecties. Op enkele resultaten van het onderzoek wordt hieronder nog ingegaan.

Het tweede werk is van de hand van de sociaal-psychologen Huismans en Siegerist die zich ten doel stellen te onderzoeken welke percepties bij de burgers bestaan over de overheid in het algemeen en bepaalde bestuursdiensten in het bijzonder. Meer toegespitst blijkt dat politieke legitimiteit aan de orde is: accepteren de ondervraagden het overheidshandelen en op welke gronden doen zij dit dan? De onderzoekers hebben zich gerealiseerd dat het onderzoek alleen maar opinies oplevert, maar ze willen proberen deze in verband te brengen met institutionele omstandigheden. Schematisch is de veronderstelling dat verschillen in de mate van publiekgerichtheid van overheidsdiensten resulteren in een perceptie die de burger van de overheid heeft. Voor die perceptie zijn ook sociaal-culturele kenmerken en aan de persoon gebonden karakteristieken van belang. De perceptie levert attitudes en opinies over de overheid op, die negatief kunnen zijn (als het beeld van de taken en het gedrag van de overheid niet overeenstemt met de wensen die men daarover koestert) of positief (als men vindt dat de overheid de juiste dingen op de juiste manier doet).

Opmerkelijk is wel dat geen verband werd aangetroffen tussen de mate waarin overheidsdiensten als publiekgericht konden worden aangemerkt en de perceptie die de respondenten van die diensten hebben. Wel bleek dat opvattingen over de overheid, de taken ervan en de wijze van werken samenhang vertoonden met de sociaal-economische status van de respondenten, opleidingsniveau e.d., alsmede met persoonlijke kenmerken. Bij nadere analyse blijkt vooral een algemeen gevoel van ontevredenheid met de eigen levensomstandigheden (anomie) een negatieve attitude t.o.v. de overheid te voorspellen.

Ook in dit onderzoek is het begrip 'invloed' – en dat zou dan moeten zijn: op de beslissingen van de desbetreffende overheidsdiensten – nauwelijks onder te brengen. Algemene vragen omtrent de mate van invloed die de respondent zichzelf of anderen toekent zijn in het onderzoek ruim vertegenwoordigd, evenals de traditionele verbanden met sociaal-economische status, opleidingsniveau e.d. Er is echter geen onderzoek gedaan naar de vraag of de houding t.o.v. de overheid samenhangt met het contact dat men met overheidsdiensten heeft gehad met het oog op eigen belangen. De analyse is, voor zover het de overheid betreft, beperkt tot een veelheid van opvattingen over wat de taak van de overheid is of zou moeten zijn, de werkwijze van de overheid (inclusief de begrijpbaarheid van formulieren e.d.) en aan de andere kant diverse kenmerken van de respondenten. De uitspraken die worden gedaan lijken in hoofdzaak diffuse steun aan te geven, terwijl toch steeds, in de vragen, meningen werden gepeild over de specifieke overheidsactiviteiten van de belastinginspectie en de gemeentelijke sociale diensten.

Het onderzoek van Smit is weer van bestuurskundige aard. Hij vraagt zich af in welke mate het

'communicatieproces tussen bestuur en burger kan worden aangemerkt als een adequaat verlopend communicatieproces en op welke wijze de houding tegenover het bestuur samenhangt met het verloop van het contact tussen bestuur en burger' (p. 16).

Terecht constateert Smit dat na 1945 (waarom eigenlijk niet: na 1966? JdL) de legitimatie van het bestuur meer is gaan vereisen dan het kiezen van een volksvertegenwoordiging, maar ook betrekking heeft gekregen op de ambtelijke in-

stellingen.

'Machtsuitoefening en beleidsbepaling (worden) gelegitimeerd onder verwijzing naar de invloed en controle die de burger daarop kan uitoefenen' (p. 22).

Terecht beperkt Smit vervolgens deze eis van legitimerende participatie met betrekking tot de bestuursdienst tot die categorieën van wetgeving waarin de bestuursdienst een ruime mate van vrijheid heeft (omdat de wettelijke criteria volgens welke bepaalde rechtshandelingen moeten worden verricht in vage termen zijn geformuleerd) of waarin de wetgever de bestuursdienst bevoegdheden heeft gegeven zonder aan te geven welke feiten en omstandigheden tot het gebruik ervan verplichten. Het onderzoek is dan in casu beperkt tot de verlening van bijstand in de noodzakelijke kosten van het bestaan en tot het vaststellen van over het inkomen verschuldigde belasting; meer precies: tot de beslissing daarover in tweede termijn naar aanleiding van door de belastingplichtigen ingediende bezwaarschriften.

Verondersteld is dat uit formeel-organisatorische kenmerken van de onderscheiden diensten, uit de feitelijke omstandigheden waarin het ambtelijke werk wordt gedaan, en uit persoonlijke kenmerken (leeftijd, ervaring, opvattingen) van de ambtenaren een beeld geschetst kan worden van processen van besluitvorming die in meerdere of mindere mate ruimte bieden voor participatie door de burger. Het gaat er steeds meer om in welke mate de burger zelf bij de besluitvorming, i.e. de behandeling van zijn zaak, is betrokken.

Aanmerkelijke verschillen zijn er wel. Zo wordt van de belastingplichtige verwacht dat hij zelf aangifte doet en dus van meet af aan deelneemt aan de beoordeling van relevante feiten en omstandigheden. Wie zijn aangifte opstelt interpreteert daarbij de wettelijke voorschriften, die hem dan ook in een toelichting worden toegestuurd. De bijstandvrager doet dat niet: daar is het de ambtenaar die tot taak heeft de relevante feiten vast te stellen. Een ander verschil is dat de organisatorische positie van de aanslagregelende belastingambtenaar veel sterker is dan die van de ambtenaar die over de bijstandaanvraag moet oordelen. De eerstgenoemde is dan ook veel meer geneigd in geval van rechtstreeks contact de beslissing mede te delen, de tweede doet dat veel minder; naar is aan te nemen in verband met de verdere procedure waarin anderen – in kleinere gemeenten: B. en W. – de beslissing nemen. Hoewel verschillen werden aangetroffen in de mate waarin aan de cliënten voorlichting werd gegeven en er ook verschillen waren in de tevredenheid daarover, kon toch geen significant verband worden aangetoond tussen de wijze van werken van de onderzochte diensten en de algemene houding van de burger t.o.v. de overheid. Bepaald jammer is dat de aanvankelijk zo duidelijk geformuleerde legitimiteitsvraag niet meer aan de orde komt.

Wat betekenen de uitkomsten van het onderzoek nu? Er blijkt verschil in participatiemogelijkheden; de cliënten van de ene dienst zijn meer tevreden dan die van de andere; nochtans maakt dit geen verschil voor de houding t.o.v. de overheid. Met het oog op de legitimiteit van de machtsuitoefening door de overheid lijkt er dus geen probleem te bestaan. Toch concludeert Smit dat de analyse moet worden voortgezet

'waarbij in het bijzonder aandacht voor de zin van de geconstateerde verschillen in organisatorische mogelijkheden op participatie in het proces van besluitvorming voor bijstandsccliënten en belastingplichtigen op zijn plaats is' (p. 192).

Gaat het dan niet alleen maar om een verklaring van verschillen? Is bedoeld

dat verschillen in participatiemogelijkheden zinvol kunnen zijn in verband met de aard of de taak van de desbetreffende ambtelijke dienst? Gaat het om bestuurlijke doelmatigheid? De probleemstelling gaf toch wel een veel breder, algemeen politiek kader aan!

Het werk van Filet, nummer vier in de reeks, beoogt

'de vraag naar de participatiemogelijkheden van burgers bij het openbaar bestuur (te) verbijzonderen naar het gedrag van cliënt en ambtenaar tijdens de contact-procedure' (p. 21).

Filet wil zich in het bijzonder richten op

'de assumpties die in een rechtsstaat heersen ten aanzien van de sociaal-psychologische positie en constitutie van burgers. Daarmee bedoelen wij de veronderstellingen die door het openbaar bestuur gebruikt worden over de kennis, de verwachtingen, de motivatie en de vaardigheden van burgers (...)' (p. 21).

De hier bedoelde kennis, vaardigheden e.d. worden samengevat in het begrip 'bureaucratische competentie': iemand heeft deze als hij aan die impliciete veronderstellingen voldoet en dan ook in staat is te participeren. Participatie is eveneens in sociaal-psychologische termen omschreven als

'de betrokkenheid van burgers op cognitief, emotioneel en gedragsmatig niveau bij de formele mogelijkheden tot besluitvorming van de overheid' (p. 24).

Dezelfde overheidsactiviteiten die al eerder werden besproken zijn onderzocht: de behandeling van bezwaarschriften tegen aanslagen in de inkomstenbelasting en de behandeling van aanvragen om bijstand. Ter ondersteuning van zijn begrip bureaucratische competentie wijst de schrijver op wat hij de 'bureaucratische fictie' noemt: om de afhankelijkheid van de burger te beperken is, in de Weberiaanse zin, een geheel van bureaucratische voorschriften ontwikkeld volgens welke de burger de hem toegekende rechten kan realiseren; dit impliceert dat de burger die voorschriften ook kent en ermee kan omgaan. Dit vereist een 'bureaucratische socialisatie', die zou moeten resulteren in wat hij 'zelfredzaamheid' noemt. Toegespit op het contact met de overheidsdiensten is dit de eerdergenoemde bureaucratische competentie. Indien deze ongelijk verdeeld is in de bevolking ontstaan verschillen in die gevallen waarin men – vaak onvrijwillig – in contact treedt met overheidsdiensten die tegenover de minder competenten de betrekkingen meer kunnen beheersen, dus meer macht hebben, dan tegenover meer competenten. De noodzakelijke competentie wordt verkregen in een leerproces. In het onderzoek blijkt dit wel aanwezig in zoverre er verschillen aan het licht treden tussen cliënten die al eerder ervaring hebben gehad met de desbetreffende dienst en onervarenen. Evenwel is dit leerproces heel vaak negatief: er schijnt sprake te zijn van *desocialisatie*! Het lijkt zo te zijn dat degenen die over weinig bureaucratische competentie beschikken – doorgaans samengaan met beperkte scholing – in hun contacten dit tekort bevestigd zien. 'De invloed van inkomen en opleiding doordringt het gehele materiaal', aldus de schrijver (p. 343) in de samenvatting over het negatieve leerproces, dat zich vooral bij bijstandcliënten voordoet: juist deze groep is, in tegenstelling tot reclamanten bij de inkomstenbelasting, weinig geschoold en raakt nog meer in verwarring door de vaak onvolledige en gecompliceerde informatie. Merkwaardig genoeg gaat dit samen met een vrij hoge graad van aanvaarding van het overheidsgezag, blijkbaar om nog enige zekerheid over te houden.

In de vier besproken werken is een grote hoeveelheid materiaal verzameld. Uitgangspunt van het project bestuur-bestuurden is geweest te onderzoeken of aan

de democratische veronderstellingen wel wordt voldaan. Helaas is van meet af aan onduidelijk gebleven in welk kader het onderzoek moet worden geplaatst: blijkbaar gaat het om de participatie teneinde wettelijke rechten te effectueren en de gevolgen die uit dit proces ontstaan voor de houding t.o.v. de overheid. Noch de vraag hoe de legitimiteit van de machtsuitoefening door de overheid wordt geraakt, noch de vraag of participatie werkelijk leidt tot beïnvloeding van de besluitvorming komt duidelijk aan de orde. De ontwikkelde begrippen publiekgerichtheid, organisatorische afhankelijkheid en bureaucratische competentie tonen dit nog eens goed aan. Want publiekgerichtheid houdt in dat de burger in zijn contact met de overheidsdienst niet afhankelijk is van vragen die hem worden gesteld maar, samenhangend met de organisatie en werkwijze van het bestuur, zelf relevante feiten en omstandigheden kan aanvoeren. Bureaucratische competentie staat in hetzelfde teken, maar is meer in verband gebracht met kennis, inzicht en motivatie. De burger die bureaucratisch competent is en wordt geconfronteerd met een overheidsdienst die zo is gestructureerd dat de cliënt niet of weinig afhankelijk is, maar integendeel vrij kan participeren, kan invloed uitoefenen op de bestuurlijke besluitvorming. Deze participatie legitimeert het overheidsgezag. De overheidsdiensten behoren hiervoor optimaal ingericht te zijn.

Dit bewust gekozen normatieve uitgangspunt – alle besproken werken bevatten passages van deze strekking – is evenwel onvoldoende uitgewerkt. De consequenties ervan zijn onvolledig onderkend doordat het openbaar bestuur onvoldoende is geplaatst in het kader van een politiek stelsel. Dientengevolge is de participatie onderzocht als een doel in zichzelf. Frappant komt dit tot uiting in het werk van Filet waar het participatiegedrag als leerproces wordt gezien, maar dan vooral als leerproces ten behoeve van de participant zelf: wie voldoende scholing heeft (bureaucratisch gesocialiseerd is) weet hoe zich te gedragen tegenover de bureaucratie. Dit competente gedrag zal ertoe leiden dat de wettelijke vastgestelde rechten ook inderdaad verkregen worden. M.a.w. dat, gezien in het geheel van het politieke stelsel, 'authoritatieve statements' inderdaad worden gevolgd door 'performances', ten gunste van de competenten. Dat is uiteraard belangrijk genoeg voor de individuele staatsburgers die het aangaat. Wat betekent het voor het politieke stelsel? Easton wijst er al op, dat effectuering van wettelijke regelingen voor het verkrijgen van steun niet steeds nodig is. Dit stemt opmerkelijk goed overeen met het onderzoeksresultaat in de hier besproken werken, waar blijkt dat weinig verband bestaat tussen ervaringen met de bureaucratie en de houding t.o.v. de overheid in het algemeen. Hieruit zou de conclusie getrokken kunnen worden dat het er – wederom voor het politieke stelsel als geheel – weinig toe doet hoe de ambtelijke diensten hun cliënten behandelen.

In het onderzoek is evenwel niet geprobeerd aan te tonen dat bepaalde beslissingen achterwege blijven; dat er een 'mobilization of bias' is ten (on)gunste van bepaalde maatschappelijke groepen. Wel komt naar voren dat bepaalde groepen beter ingespeeld zijn dan andere, maar welke andere gevolgen dit heeft voor de besluitvorming dan dat deze groepen meer tevreden zijn blijkt niet. Het kan ook niet blijken omdat het onderzoek er niet voor ingericht was.

Maar waar is het onderzoek dan wel op ingericht? Het antwoord op deze vraag zou kunnen worden gevonden uit de aanbevelingen die worden gedaan. Groten-deels komen die aanbevelingen, bijvoorbeeld bij Filet, op eenvoudige verbeterin-

gen van de administratieve techniek en uitbreiding van de voorlichting neer. Het tekort in theoretische bepaling van de plaats van het openbaar bestuur in het geheel van het politieke stelsel blijft echter in volle omvang bestaan als enerzijds wordt aanbevolen de besluitvormende bevoegdheid van de behandelende ambtenaren te versterken (omdat gebleken is dat zij dan minder terughoudend zijn tegenover hun cliënten), anderzijds toch ook wordt geadviseerd de regelgeving uit te breiden (omdat de ambtenaren dan eerder en duidelijker kunnen mededelen hoe de zaken er voor staan). Als de nagestreefde participatie dan nog een element van invloed in zich wil kunnen dragen, dan kan dat alleen maar zijn een invloed van dien aard dat de participant de effectuering van 'statements' in 'performances' kan bewerkstelligen. Ofwel: een eventuele 'mobilization of bias' kan corrigeren binnen het beperkte kader van de uitvoering van op zichzelf ook een 'mobilization of bias' weergevende wettelijke regelingen. De Jong gaat in dit verband het verst. Eerst constateert hij dat het grondpatroon van de bestuurlijke organisatie en het ambtelijk gedrag voldoet aan het Weberiaanse rationale bureaucratiemodel, d.w.z. dat door middel van een hiërarchische structuur op nauwkeurig omschreven regels gebaseerde rechten en plichten van burgers worden vastgesteld, terwijl ook de houding van de ambtenaren aan de kenmerken daarvan voldoet, d.w.z. de ambtenaar werkt sine ira et studio, objectief (p. 93). Dit klopt ook met de norm dat alleen politieke gezagsdragers de politieke verantwoordelijkheid kunnen dragen. Maar, zo zegt De Jong, de facto zijn vele ambtelijke functionarissen tamelijk zelfstandig in de vorming en de uitvoering van het beleid. Zij zouden 'bewindvoerders' kunnen worden genoemd. Hun functies zijn evenwel niet 'gepolitiseerd', d.w.z. hun positie hangt niet af van een gekozen volksvertegenwoordiging. De Jong stelt nu voor die functies wel te politiseren in die zin dat feitelijke zelfstandigheid ook wordt aangevuld met eigen verantwoordelijkheid. De 'politieke verantwoordelijkheid wordt daar gelegd waar het overheidshandelen in feite plaats vindt' (p. 19). De controle zou moeten geschieden door vertegenwoordigers van het publiek, danwel direct, bij voorbeeld door een bepaalde inspraakprocedure. Hoe juist het moge zijn dat in de politieke verantwoordelijkheid voor vele ambtelijke beslissingen feitelijk niet kan worden voorzien, het is bepaald de vraag of het idee van De Jong niet zou leiden tot een sectoren-democratie, waarvoor – afgezien van andere bedenkingen – nu juist uit zijn onderzoek geen enkel argument is aan te voeren. Immers, daar blijkt geen verschil in functioneren t.o.v. het publiek tussen gemeentelijke bestuursdiensten en de rijksdienst die de inkomstenbelasting heft; evenmin treden verschillen aan het licht tussen grote en kleine gemeenten. Kortom, waar de politieke controle dichterbij is (of geacht wordt te zijn), namelijk in de gemeente, is noch het functioneren van de ambtelijke dienst, noch de houding van de cliëntèle anders dan waar de politieke top slechts bereikt wordt via een lange hiërarchische ladder naar Den Haag. Een politiserende constructie zoals De Jong voorstelt zou verscheidene tot nu toe als ambtelijk en uitvoerend opgevatte instellingen tot input-kanalen maken. Dit bevestigt dat de participerende legitimatie die volgens democratische normen vereist is, niet aan de ouput-kant, maar aan de input-zijde van een politiek stelsel moeten worden gerealiseerd. Zoals ook traditioneel steeds is nagestreefd.

Noten

- 1 David Easton, *A Systems Analysis of Political Life*, New York etc., 1965, p. 38. Hierna geciteerd als *Easton*.
- 2 *Easton*, p. 21. Overigens is hierbij niet aan de orde of het begrip politiek stelsel (c.q. society) gereserveerd zou moeten worden voor de staat en de substelsels daarvan, dan wel ook van toepassing kan zijn op andere samenlevingsverbanden waarin bindende beslissingen worden genomen. De problematiek is die van het stellen van algemene regels en de toepassing daarvan in individuele gevallen.
- 3 Zie het overzicht van C. van der Eijk, 'Politieke participatie', in: *Acta Politica* X (1975), 3, p. 341 e.v.
- 4 G. H. Scholten, *Politiek en bestuur*, oratie Erasmus Universiteit, (Samsom) Alphen a.d. Rijn, 1972.
- 5 *Politisering van het openbaar bestuur*, publicatie van het Instituut voor Bestuurswetenschappen, nr. 22 (VNG), 's-Gravenhage, 1974.
- 6 C. Harinck, 'De politieke betekenis van de uitvoering', in: *Politisering van het openbaar bestuur*, 1974, pp. 148-161.
- 7 C. Pateman, *Participation and Democratic Theory*, (Cambridge University Press), Cambridge, 1970.
- 8 C. van der Eijk en W. J. P. Kok, 'Nondecisions reconsidered', in: *Acta Politica*, X (1975), 3, pp. 277-301.
- 9 Zie H. Daudt, 'Legitimiteit en legitimatie', in: *Legitimatie*, preadvies voor conferentie op 13 dec. 1974, (Erasmus Universiteit), Rotterdam, 1974.
- 10 *Easton*, pp. 353-354.
- 11 U. Rosenthal, 'De relatie tussen politiek en bestuur: politisering van het openbaar bestuur?', in: *Politisering van het openbaar bestuur*, 1974, pp. 40-64.

Röling over Polemologie en Volkenrecht en Vrede

door L. M. van der Mey

Naar aanleiding van

B.V. A. Röling, **Polemologie. Een inleiding tot de wetenschap van oorlog en vrede**, derde druk; Assen, (Van Gorcum), 1973; en **Volkenrecht en Vrede**; Deventer, (Kluwer), 1973.

Het is vooral de verdienste van Röling geweest dat de polemologie of vredeswetenschap ('peace research') in Nederland van de grond is gekomen. Zoals Tinbergen de aandacht heeft gevestigd op de ongelijke welvaartsverdeling in de wereld, zo heeft hij als geen ander de problematiek van oorlog en vrede aan de orde gesteld. Hiermee wil niet gezegd zijn dat alle andere wetenschappen ten onzent zich verre hadden gehouden van deze problematiek, maar wel dat hij de eerste was die een systematische benadering (polemologie) bepleitte en institutionalisering hiervan (Polemologisch Instituut van de Rijksuniversiteit te Groningen) wist te realiseren – en dit in een periode waarin polemologie door velen werd ge-