



Universiteit  
Leiden  
The Netherlands

## Het openbaar bestuur in ontwikkelingslanden

Hoetjes, B.J.S.

### Citation

Hoetjes, B. J. S. (1978). Het openbaar bestuur in ontwikkelingslanden. *Acta Politica*, 13: 1978(1), 48-82.  
Retrieved from <https://hdl.handle.net/1887/3451845>

Version: Publisher's Version  
License: [Leiden University Non-exclusive license](#)  
Downloaded from: <https://hdl.handle.net/1887/3451845>

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

## Het openbaar bestuur in ontwikkelingslanden — problemen van bestuur en bestuurswetenschap<sup>1</sup>

door B. J. S. Hoetjes

De plaats, die de bestudering van het openbaar bestuur in ontwikkelingslanden inneemt binnen de bestuurswetenschappen, is in de twintigste eeuw aan sterke verandering onderhevig geweest. Het meest opvallend daarbij is de koerswijziging geweest, die tijdens en na de Tweede Wereldoorlog heeft plaatsgevonden. De Europese wetenschapsbeoefenaren kwamen erdoor in aanraking met nieuwe benaderingen, die vóór en tijdens de oorlog in de Verenigde Staten ontwikkeld waren, en omgekeerd kreeg de Amerikaanse wetenschapsbeoefening meer oog voor verschijnselen buiten eigen land. De betrokkenheid bij de oorlogsinspanning en de wederopbouw in Europa en vooral de toenemende contacten met niet-westerse landen in het kader van de wereldomspannende koude oorlogtegenstellingen en de internationale hulpverlening dreven de bestuurswetenschap in een meer vergelijkende, algemeen-theoretische richting. De experts, die zich binnen de hulpprogramma's bezighielden met niet-westerse stelsels, — via opleiding, evaluaties of adviezen tot bestuurs-hervorming —, hadden dringend behoefte aan benaderingen, die ook buiten de Verenigde Staten bruikbaar waren. Vanuit deze kring kwamen impulsen tot herbezinning in de bestuurswetenschap en deze waren zo krachtig (Siffin (ed.), 1957, p. 6), dat de vergelijkende bestuurswetenschap in de Verenigde Staten in de jaren '50 en '60 sterk op de ontwikkelingsproblematiek georiënteerd is geraakt (Heaphy, 1968, pp. 247-248).

Hoe kan nu de bestudering van bestuurlijke verschijnselen en problemen in ontwikkelingslanden geplaatst worden binnen het ruimere kader van de bestuurswetenschap? Een eerste positie, die men kan kiezen, is die, waarbij men de ontwikkeling van het openbaar bestuur in enigerlei richting als uitgangspunt neemt, al dan niet gebruikmakend van een theorie over de meest waarschijnlijke verandering, bv. modernisatie, de vormen en oorzaken daarvan etc. In dat geval staat de bestuurlijke ontwikkeling ('administrative development') voorop en beperkt men zich niet — althans niet uitdrukkelijk — tot het bestuur in ontwikkelingslanden; ook daarbuiten kunnen zich bestuurlijke ontwikkelingsverschijnselen voordoen.

Dat geldt ook voor een tweede positie, van waaruit het bestuur in ontwikke-

B. J. S. Hoetjes Het openbaar bestuur in ontwikkelingslanden

lingslanden bestudeerd kan worden, n.l. die van het 'ontwikkelingsbestuur' ('development administration'). Hierbij wordt het doel van 'ontwikkeling' (sociaal, economisch, politiek) vooropgesteld en is de centrale vraag, in hoeverre het openbaar bestuur — in enigerlei land — in verband te brengen is met het ontwikkelingsdoel (is er sprake van een positieve of negatieve bijdrage aan de ontwikkeling, van ontwikkelingsbeleid?).

De derde positie stelt als studieobject centraal het openbaar bestuur in ontwikkelingslanden, zonder dat a priori wordt verondersteld, dat er van bestuurlijke ontwikkeling of van ontwikkelingsbeleid sprake is. De bestudering van bestuurlijke verschijnselen in ontwikkelingslanden wordt dan hoofdzakelijk geografisch afgebakend, d.i. men bestudeert de kenmerken en problemen van het openbaar bestuur in die landen, die gewoonlijk als 'ontwikkelingslanden' worden aangemerkt.<sup>2</sup> Hoewel dit uitgangspunt geen duidelijke eigen benadering of verklaring van het bestuur vooronderstelt, geeft het toch een houvast voor de plaatsbepaling binnen de bestuurswetenschap. Degenen, die het bestuur in ontwikkelingslanden bestuderen, vormen n.l. binnen de bestuurswetenschap een beperkte, aanwijsbare subgroep: de overgrote meerderheid van de vakbeoefenaren heeft als concreet belangstellingsveld het eigen (Nederlandse, Amerikaanse) bestuursstelsel en de inspanning, die vereist is om zich vertrouwd te maken met een niet-westers bestuursstelsel — naast kennis van het formele bestuursstelsel is ook inzicht in taal, cultuur, geschiedenis en hedendaagse samenleving nodig — brengt een hoge mate van specialisatie met zich mee. Ook de onderzoekssituatie in ontwikkelingslanden verschilt aanmerkelijk van die in westerse landen: het verzamelen van gegevens is vaak moeilijk, de vertaktheid en complexiteit van het studieobject vereist soms multidisciplinaire onderzoeksteams en ter overbrugging van de culturele afstand tussen onderzoeker en onderzochten zijn speciale tussenpersonen nodig (informanten, 'counterparts', tolken).

In het hiernavolgende wordt, uitgaande van deze derde positie, allereerst een kort overzicht gegeven van opvallende kenmerken en problemen van het openbaar bestuur in ontwikkelingslanden (par. 1). Vervolgens gaan wij in op enige benaderingen en min of meer uitgewerkte theoretische kaders, die de bestuurswetenschap biedt bij de bestudering daarvan (par. 2). Tenslotte vormen wij ons een oordeel over de bruikbaarheid van deze verschillende benaderingen voor het verwerven van inzicht in en oplossing voor de bestuurlijke verschijnselen resp. problemen in ontwikkelingslanden (par. 3).

## 1 Kenmerken en problemen van het openbaar bestuur in ontwikkelingslanden

### 1.1 Voorgeschiedenis: koloniaal bestuur

Voor de ontwikkeling van het openbaar bestuur in veel landen van de Derde Wereld<sup>3</sup> is in de recente geschiedenis de belangrijkste factor geweest de Europese invloed, die in de gedaante van 'het koloniale bestuur' het raamwerk bepaalde, waarbinnen het overheidsoptreden ook na de onafhankelijkheid zijn vorm kreeg.

De periode, waarin Europese mogendheden effectief het bestuur in hun koloniën hebben uitgeoefend, varieert sterk. Terwijl de Portugezen al vanaf de 16e eeuw gebieden in Afrika en Azië bestuurden, duurde het in Midden-Afrika tot het einde van de 19e eeuw, voordat de Europese aanwezigheid vaste bestuurlijke vorm kreeg. Ook binnen één kolonie zijn grote verschillen aan te wijzen: terwijl Calcutta al vóór 1800 Brits bestuur kende, zijn tot op heden grote gebieden in Noord-West-Pakistan en Noord-Oost-India nog niet volledig onder bestuurlijke controle gebracht.

Bij de opzet van het bestuur in de koloniën probeerde men aanvankelijk de directe bemoeienis vanuit Europa te minimaliseren: de regering in het moederland verleende het monopolie voor de handel met de kolonie aan een 'Compagnie' en deze werd geacht haar belangen zelf te behartigen, zowel ten aanzien van de handel in strikte zin als ten aanzien van de veiligheid van have en goed, de relaties met inlandse bestuurders etc. Hiertoe zetten de Compagnieën bestuurlijke en militaire organisaties op.

Deze vorm van 'uitbesteed bestuur' voldeed niet. Door de hoge kosten van oorlogvoering en bestuur daalde de winst van de Compagnieën, waardoor deze voor het moederland niet meer aan hun oorspronkelijke doel beantwoordden. De politieke en bestuurlijke betrokkenheid, gevolg van het succes tegenover de zwakke en onderling verdeelde inlandse<sup>4</sup> heersers, groeide de Compagnieën boven het hoofd; naarmate meer Europeanen bij de koloniën betrokken raakten, werd een steeds sterker beroep gedaan op de regering in Europa om directe bemoeienis.

Ook de veldwinnende 19e-eeuwse vrijhandelsgedachte ondermijnde de mercantilistisch-monopolistische basis van de Compagnieën. Omstreeks het begin van de 20e eeuw<sup>5</sup> waren dan ook in vrijwel alle koloniale gebieden bestuursvormen ontwikkeld, die berustten op een intensieve, expliciete binding tussen moederland en kolonie.

*Direct versus indirect rule* — Centraal probleem voor koloniale bestuurders was de opstelling tegenover het bestaande inheemse bestuur. Hoewel in enkele gevallen de traditionele stelsels gewelddadig en grondig werden vernietigd,<sup>6</sup>

probeerde men gewoonlijk de inheemse bestuurders in te schakelen en onder te brengen in het nieuwe koloniale bestuur. Hiertoe werden twee wegen bewandeld, die van de *indirect rule* en die van de *direct rule*.

Veelal wordt de indirecte heerschappij, de *indirect rule*,<sup>7</sup> gezien als een typisch Brits koloniaal verschijnsel. Toch is zij in de praktijk ook door anderen, en ook eerder, toegepast.<sup>8</sup> Als bestuurlijke doctrine evenwel is zij omstreeks 1900 ontwikkeld door Sir Frederick Lugard, representant van het Britse imperium in West-Afrika.

Toen deze, aan het hoofd van een militaire expeditie, bij de verovering van Nigeria stuitte op de grote mohammedaanse emiraten Sokoto, Kano, Kaduna en Benue, ging hij tegenover deze bestuurlijk hecht georganiseerde rijken over op een methode, die eerder tegenover het Bagandarijck in Uganda met succes was toegepast, nl. een maximale erkenning van het traditionele gezag. Met de emirs werden verdragen afgesloten, waarbij de externe militaire en politieke betrekkingen door de Britten werden overgenomen, maar voor het overige de traditionele sociale en bestuurlijke orde instandbleef, als basis en instrument voor de Britse heerschappij.

In de 'indirect rule'-gebieden werden wel Europese bestuursorganen gevestigd,<sup>9</sup> maar deze mochten de locale heersers niet als ondergeschikten behandelen. De Europese districtsbestuurder moest de traditionele heerser geheel in zijn waarde laten, doch diende wel op te treden als een 'oudere, wijzere broer' en hem op te voeden tot moderne, verlichte inzichten.<sup>10</sup>

Indirect rule werd toegepast in situaties, waarin enerzijds de weerstand van de traditionele stelsels een volledige verovering zeer moeilijk en kostbaar zou maken en waarin anderzijds de klimatologische omstandigheden een blijvende vestiging van grote groepen Europeanen onmogelijk maakten. Op zijn beurt remde een stelsel van indirect rule de Europese penetratie en met name de immigratie van Europese settlers, omdat de inheemse eigendomsrechten juridisch én feitelijk werden erkend.

Vooraf voor de Britten in Afrika werd indirect rule van een pragmatische oplossing steeds meer tot een geliefkoosd dogma.

Zo werd in Oost-Afrika, waar het Duitse bewind de oorspronkelijke bestuursstelsels had vernietigd en waar ook 'chiefless societies' hadden bestaan, door de Britten na de Eerste Wereldoorlog een systeem van indirect rule uit het niets opgebouwd.<sup>11</sup>

De Fransen pasten indirect rule toe in de vorm van 'protectoraten' — gebieden waarvan bij protectoraatsverdrag uitsluitend de externe betrekkingen in Franse handen kwamen, maar waarvan het binnenlandse bestuur snel verfranste, hetzij doordat na een opstand en pacificatie alsnog direct bestuur werd

ingesteld (bijvoorbeeld in Madagascar en Annam), hetzij doordat bij verdragsbepaling werd vastgesteld, dat het Franse bestuur een hervormende, opvoedende taak kreeg.

Van dit laatste vormde Marokko het duidelijkste voorbeeld<sup>12</sup>: de inheemse bestuursinstellingen bleven bestaan en als zodanig functioneren, terwijl de Fransen 'controle' uitoefenden en instructies voor bestuurshervorming gaven. Het traditionele respect voor de sultan moest gehandhaafd blijven<sup>13</sup> om diens bestuur te kunnen inschakelen als uitvoerend apparaat. Desondanks groeide de directe bestuurlijke inmenging op de lagere niveau's, vooral bij de vervulling van de meer technische, moderne overheidstaken. Ook de vestiging van steeds meer Franse boeren in Marokko maakte de formele protectoraatsverhouding steeds meer tot een illusie.

In de Britse koloniale gebieden in Afrika is daarentegen een omgekeerde ontwikkeling aan te wijzen. Terwijl Lugard de indirect rule interpreteerde in paternalistisch-interventionistische zin, gericht op opvoeding en hervorming, namen zijn opvolgers in West-Afrika een *laissez-faire* standpunt in. De traditionele instellingen werden zoveel mogelijk met rust gelaten ('minimal interference').<sup>14</sup>

Het systeem van *direct rule*, direct koloniaal bestuur tot op het laagste niveau, is ook door diverse Europese mogenheden toegepast. Het bestaande, inheemse bestuur werd dan niet weggevaagd, maar in dienst gesteld van het koloniale gezag.

Zo werd in India<sup>15</sup> de bestaande Moghulbureaucratie, die weliswaar ontcracht, maar toch in nationale opzet aanwezig was, volledig ingeschakeld voor de koloniale bestuurstaken. Op lokaal en districts-niveau werden de bestuurstaken onttrokken aan de plaatselijke notabelen en opgedragen aan de Moghul-functionarissen (zoals de *patwari* en de *daroga*), ondergeschikt aan de Britse District Collector. In de Franse gebieden in equatoriaal Afrika, waar 'administration directe' (direct rule) werd toegepast, evenals in de Duitse gebieden in Zuid-West- en Oost-Afrika, volgde men een militaire opzet (Crowder, 1968, pp. 174-194). Binnen een kolonie werden onder de gouverneur 'commandants de cercle' aangesteld, d.i. Franse bestuursambtenaren met een algemeen-bestuurlijke taak, die in hun gebied alle macht in handen hadden. Onder hen stonden een aantal — wederom Franse — 'chefs de subdivision', die in de uitvoerende sfeer op provinciaal, districts- en lokaal niveau konden beschikken over de inheemse heersers. Deze laatsten kregen een gesalarieerde — zij het slecht betaalde — positie als uitvoerende 'onderofficieren' met als voornaamste taak de belastinginning en de recrutering van arbeidskrachten voor openbare werken.

De positie van de inlandse ambtenaar, ook de laagste, veranderde mee met het koloniale apparaat: de ambtenaar mocht niet meer persoonlijk beschikken over overheids gelden, hij werd onderworpen aan de ambtelijke discipline, het

geschreven recht verdrong de ongeschreven gewoonten en er trad meer specialisatie op (vgl. Misra, 1970, pp. 638-650).

*Formele organisatie* — De formele opzet (omvang, taakverdeling) van de koloniale bestuursapparaten was allereerst een weerspiegeling van de 'directheid' van het bestuur. Terwijl in de Indiase 'princely states' de koloniale aanwezigheid bestond uit één zogenaamde Political Officer aan het hof van de vorst, had het koloniaal bestuur in Nederlands Oost-Indië en Brits Oost- en West-Afrika een veel grotere omvang en vertakttheid; in de gebieden onder direct rule was het bestuur nog weer omvangrijker en gecompliceerder.

In de meeste koloniale gebieden stonden onder de gouverneur(-generaal) en diens secretariaat<sup>16</sup> soms een provinciaal bestuur en daaronder steeds een districtsbestuurder onder leiding van een District Commissioner/Collector,<sup>17</sup> met assistent-D.C.'s en controleurs in zijn dienst. Het hoofd van het districtsbestuur belichaamde voor de bevolking bij uitstek de koloniale macht: hij had zowel de bevoegdheid tot lagere wetgeving, rechtspraak, belastinginning als ook politieke en diplomatiek-representatieve taken.<sup>18</sup> Naast het districtsbestuur stond in de indirect rule-gebieden de tradinonele bestuurshiërarchie, die voor haar taken de beschikking had over eigen financiële middelen en rechtspreekende organen.<sup>20</sup>

Daarnaast weerspiegelde de formele organisatie vooral in de direct-rule-gebieden ook een andere factor nl. de bestuurstaak. Op dit punt valt een groei-proces waar te nemen van een zeer eenvoudige taakstelling ('justice and revenue') naar een omvangrijke en gespecialiseerde overheidstaak.

Zo overheerste in het Indiase koloniale bestuur (Misra 1970, pp. 106-149) aanvankelijk de tendentie tot samenvoeging en concentratie van bestuurstaken, vooral uit zuinigheidsoverwegingen. Justitie en 'Revenue'<sup>21</sup> werden in 1830 samengevoegd, de gouverneur-generaal trad tevens op als gouverneur van Bengalen, de leiding van de General, Foreign en Financial Departments werd in één persoon gebundeld evenals die van de Secret, Revenue en Judicial Departments (1834). In 1843 werd de grondslag gelegd voor een taakopsplitsing over vier departementen: Military, Foreign, Home en Financial. Sindsdien zetten de groei en de specialisatie door: Department of Public Works (1855), toekenning van exclusieve verantwoordelijkheid en bevoegdheid voor gewone departementszaken aan de departementshoofden (1855-1862), een nieuw Legislative Department (1869), Department of Agriculture & Commerce (1871), de vervanging van Public Works door Industry, Commerce & Railways (1905), het Education Department (1911),<sup>22</sup> waarbij in de twintiger jaren ook Public Health werd ondergebracht. In 1923 een concentratie: Education & Health, Revenue & Agriculture, Industry en Public Works worden bijeengebracht in twee departementen, genaamd Industries & Labour en Education, Health & Lands. In 1937 daarentegen weer een opsplitsing: het Foreign Department werd verdeeld in Foreign Department en Political Department (de laatste speciaal voor de relatie met de 'princely states'), en Industries & La-

ingesteld (bijvoorbeeld in Madagascar en Annam), hetzij doordat bij verdragsbepaling werd vastgesteld, dat het Franse bestuur een hervormende, opvoedende taak kreeg.

Van dit laatste vormde Marokko het duidelijkste voorbeeld<sup>12</sup>: de inheemse bestuursinstellingen bleven bestaan en als zodanig functioneren, terwijl de Fransen 'controle' uitoefenden en instructies voor bestuurshervorming gaven. Het traditionele respect voor de sultan moest gehandhaafd blijven<sup>13</sup> om diens bestuur te kunnen inschakelen als uitvoerend apparaat. Desondanks groeide de directe bestuurlijke inmenging op de lagere niveau's, vooral bij de vervulling van de meer technische, moderne overheidstaken. Ook de vestiging van steeds meer Franse boeren in Marokko maakte de formele protectoraatsverhouding steeds meer tot een illusie.

In de Britse koloniale gebieden in Afrika is daarentegen een omgekeerde ontwikkeling aan te wijzen. Terwijl Lugard de indirect rule interpreteerde in paternalistisch-interventionistische zin, gericht op opvoeding en hervorming, namen zijn opvolgers in West-Afrika een *laissez-faire* standpunt in. De traditionele instellingen werden zoveel mogelijk met rust gelaten ('minimal interference').<sup>14</sup>

Het systeem van *direct rule*, direct koloniaal bestuur tot op het laagste niveau, is ook door diverse Europese mogenheden toegepast. Het bestaande, inheemse bestuur werd dan niet weggevaagd, maar in dienst gesteld van het koloniale gezag.

Zo werd in India<sup>15</sup> de bestaande Moghulbureaucratie, die weliswaar ontcracht, maar toch in nationale opzet aanwezig was, volledig ingeschakeld voor de koloniale bestuurstaken. Op lokaal en districts-niveau werden de bestuurstaken onttrokken aan de plaatselijke notabelen en opgedragen aan de Moghul-functionarissen (zoals de *patwari* en de *daroga*), ondergeschikt aan de Britse District Collector. In de Franse gebieden in equatoriaal Afrika, waar 'administration directe' (direct rule) werd toegepast, evenals in de Duitse gebieden in Zuid-West- en Oost-Afrika, volgde men een militaire opzet (Crowder, 1968, pp. 174-194). Binnen een kolonie werden onder de gouverneur 'commandants de cercle' aangesteld, d.i. Franse bestuursambtenaren met een algemeen-bestuurlijke taak, die in hun gebied alle macht in handen hadden. Onder hen stonden een aantal — wederom Franse — 'chefs de subdivision', die in de uitvoerende sfeer op provinciaal, districts- en lokaal niveau konden beschikken over de inheemse heersers. Deze laatsten kregen een gesalarieerde — zij het slecht betaalde — positie als uitvoerende 'onderofficieren' met als voornaamste taak de belastinginning en de recrutering van arbeidskrachten voor openbare werken.

De positie van de inlandse ambtenaar, ook de laagste, veranderde mee met het koloniale apparaat: de ambtenaar mocht niet meer persoonlijk beschikken over overheids gelden, hij werd onderworpen aan de ambtelijke discipline, het

geschreven recht verdrong de ongeschreven gewoonten en er trad meer specialisatie op (vgl. Misra, 1970, pp. 638-650).

*Formele organisatie* — De formele opzet (omvang, taakverdeling) van de koloniale bestuursapparaten was allereerst een weerspiegeling van de 'directheid' van het bestuur. Terwijl in de Indiase 'princely states' de koloniale aanwezigheid bestond uit één zogenaamde Political Officer aan het hof van de vorst, had het koloniaal bestuur in Nederlands Oost-Indië en Brits Oost- en West-Afrika een veel grotere omvang en vertakttheid; in de gebieden onder direct rule was het bestuur nog weer omvangrijker en gecompliceerder.

In de meeste koloniale gebieden stonden onder de gouverneur(-generaal) en diens secretariaat<sup>16</sup> soms een provinciaal bestuur en daaronder steeds een districtsbestuurder onder leiding van een District Commissioner/Collector,<sup>17</sup> met assistent-D.C.'s en controleurs in zijn dienst. Het hoofd van het districtsbestuur belichaamde voor de bevolking bij uitstek de koloniale macht: hij had zowel de bevoegdheid tot lagere wetgeving, rechtspraak, belastinginning als ook politieke en diplomatiek-representatieve taken.<sup>18</sup> Naast het districtsbestuur stond in de indirect rule-gebieden de tradinonele bestuurshiërarchie, die voor haar taken de beschikking had over eigen financiële middelen en rechtspreekende organen.<sup>20</sup>

Daarnaast weerspiegelde de formele organisatie vooral in de direct-rule-gebieden ook een andere factor nl. de bestuurstaak. Op dit punt valt een groei-proces waar te nemen van een zeer eenvoudige taakstelling ('justice and revenue') naar een omvangrijke en gespecialiseerde overheidstaak.

Zo overheerste in het Indiase koloniale bestuur (Misra 1970, pp. 106-149) aanvankelijk de tendentie tot samenvoeging en concentratie van bestuurstaken, vooral uit zuinigheidsoverwegingen. Justitie en 'Revenue'<sup>21</sup> werden in 1830 samengevoegd, de gouverneur-generaal trad tevens op als gouverneur van Bengalen, de leiding van de General, Foreign en Financial Departments werd in één persoon gebundeld evenals die van de Secret, Revenue en Judicial Departments (1834). In 1843 werd de grondslag gelegd voor een taakopsplitsing over vier departementen: Military, Foreign, Home en Financial. Sindsdien zetten de groei en de specialisatie door: Department of Public Works (1855), toekenning van exclusieve verantwoordelijkheid en bevoegdheid voor gewone departementszaken aan de departementshoofden (1855-1862), een nieuw Legislative Department (1869), Department of Agriculture & Commerce (1871), de vervanging van Public Works door Industry, Commerce & Railways (1905), het Education Department (1911),<sup>22</sup> waarbij in de twintiger jaren ook Public Health werd ondergebracht. In 1923 een concentratie: Education & Health, Revenue & Agriculture, Industry en Public Works worden bijeengebracht in twee departementen, genaamd Industries & Labour en Education, Health & Lands. In 1937 daarentegen weer een opsplitsing: het Foreign Department werd verdeeld in Foreign Department en Political Department (de laatste speciaal voor de relatie met de 'princely states'), en Industries & La-

bour verdeeld in Department of Labour en Department of Communications.

Bij dit bestuurlijke (re-)organisatieproces, dat in meerdere koloniale stelsels aan te wijzen is, speelden twee achtergrondfactoren mee: enerzijds het groeiende aantal overheidstaken, anderzijds de noodzaak om met de beperkte beschikbare mankracht zo efficiënt en zo gecoördineerd mogelijk te werken, waardoor een verregerende opsplitsing van taken en organisaties bij voorbaat uitgesloten was. De bevoegdheidsconcentratie en de centralisatie, kenmerkend voor het koloniale bestuur, is ook in het huidige bestuur van Derde Wereldlanden nog zeer sterk aanwezig.

*Enige gevolgen* — De koloniale situatie had diverse gevolgen voor het functioneren van het openbaar bestuur in de samenleving. Wij vermelden er hier enkele.

Allereerst weerspiegelden de beslissingen van het koloniale bestuur op die terreinen, waarmee het zich inliet, in overwegende mate de belangen van de Europese groepen in en buiten de kolonie. Wanneer er Europese kolonisten-settlers gevestigd waren, wogen hun belangen zeer zwaar (vgl. Bley, 1968, m.n. Teil II en III); ook de belangen van de Europese bestuursambtenaren konden een groot, zelfstandig gewicht in de schaal leggen (vgl. De Vere Allen, 1970). De greep van de regeringen in Europa op de koloniaal-bestuurlijke besluitvorming varieerde: in het centralistische Franse stelsel was zij veel sterker dan in het Britse Empire, waar de koloniën na de Eerste Wereldoorlog steeds zelfstandiger werden gelaten (von Albertini, 1966, pp. 122-138). Ook de invoering van 'responsible government' op steeds meer bestuursniveau's en de daardoor groeiende betrokkenheid van de bevolking bij het bestuur vormde een rem op de Europese invloed van buiten de kolonie (von Albertini, 1966, pp. 101-121; Misra, 1970, chapters I en VIII); daarentegen kon de invloed van de Europese settlers het effect van democratische bestuurshervormingen soms teniet doen.<sup>23</sup>

Een tweede gevolg was een groeiende corruptie en machtsmisbruik op de lagere bestuursniveau's. Niet alleen de lagere Europese bestuursambtenaar vulde zijn — vaak lage — salaris aan met afgedwongen persoonlijke diensten en geldelijke afpersing,<sup>24</sup> maar ook de 'ingeschakelde' inheemse bestuurders gebruikten de ruggesteun van de Europese macht ten eigen bate. In de situatie van direct rule,<sup>25</sup> waar de traditionele hoofden tot gesalarieerd uitvoerend ambtenaar werden, maakte deze nieuwe positie hen vrijwel onkwetsbaar tegenover de bevolking, ondanks het verdwijnen van het traditionele respect. Misbruik bij hun taakuitoefening (belastinginning, arbeidsrecruterende) kon alleen tot bestraffing of ontslag leiden, wanneer de Europese bestuurder — die geen afzonderlijke communicatie met de bevolking had — op de hoogte kwam.

In de indirect-rule-gebieden was de kans op bestraffing nog kleiner, omdat de Europeanen het traditionele gezag als zodanig niet openlijk, officieel wensten aan te tasten. De traditionele heersers waren evenwel veel van hun prestige kwijtgeraakt, alleen al vanwege het pure feit van de Europese overheersing. Dit vertrouwensverlies bracht hen ertoe eigen paramilitaire organisaties op te bouwen om hun positie tegenover concurrenten te versterken. Ze gebruikten hun eigen positie als middel tot verrijking van zichzelf en hun eigen volgelingen ('spoils'), terwijl ze de 'outgroups', die niet aan de macht waren, dwongen om de lasten van de koloniale heerschappij (belastingbetaling, dwangarbeid) te dragen. De 'outgroups' poogden zich hiertegen te verweren door bij het Europese bestuur corruptie-aanklachten in te dienen. Zowel naar traditionele als westerse maatstaven nam de corruptie enorm toe, het sterkst in de gebieden waar 'chiefless societies' door de Europeanen werden voorzien van nieuwe chiefs (Tignor, 1971, pp. 348-356).

Een derde gevolg van de koloniale bestuursverhoudingen was de problematische positie van de groeiende groep westers opgeleide inlanders. Enerzijds beschouwde het koloniale gezag de uitbreiding van het onderwijs als dé toetssteen van een modern, verlicht koloniaal beleid (Baudet & Brugmans, 1961, p. 153), anderzijds betekende de indirect rule-verhouding, dat er voor de modern geschoolde inlander geen emplooi was in het binnenlands bestuur, dat immers zoveel mogelijk langs traditionele lijnen moest blijven lopen. De meeste traditionele heersers voelden er zeer weinig voor deze niet-traditionele groepen tot het bestuur toe te laten. Het waren vooral deze 'educated unemployed', die de stoot gaven tot de nationalistische onafhankelijkheidsbeweging. Hun gebrek aan praktische bestuurservaring was echter een van de redenen, waarom na de onafhankelijkheid het nieuwe bestuur vaak terechtkwam op het dood spoor van 'mimétisme administratif', d.i. de werkelijkheidsvreemde imitatie van Europese bestuurlijke principes (Bugnicourt, 1973).

### 1.2 De bestuurlijke psyche

Een aspect van het openbaar bestuur in ontwikkelingslanden, dat afzonderlijke aandacht verdient, is het psychische veranderingsproces, waarin de individuele bestuurder is gewikkeld: hoe worden veranderingen door hem innerlijk verwerkt en hoe komen nieuwe, andere gedragingen tot stand?<sup>26</sup> Wanneer men de vestiging van het koloniale bestuur bestudeert, dan valt het op hoe snel de koloniale bestuursvorm, ondanks haar aanvankelijk zeer beperkte reikwijdte, werd erkend en geaccepteerd als een duidelijke, voorspelbare institutie. De opleiding van inlandse ambtenaren voor koloniale bestuurstaken was gericht op het kweken van een 'klerkenmentaliteit': door het hantieren van angst, straf en goedkeuring werd binnen een beperkt taakgebied een nadruk op detail, precisie en correctheid rigoreus bijgebracht. De dagelijkse

routine van ritualistische eerbied voor detail, geschreven woord en formulier berustte op een sterke emotionele lading. Een grote minachting van de ambtenaar voor de gewone burger bood voor deze emotionele spanning een uitlaatklep en sloot aan bij de hoge status, die traditioneel aan bestuurders werd toegekend. Aldus ontstond een statisch gedragspatroon dat originaliteit ontmoedigde en dat stabiel, machinaal werkte; de relaties tussen superieuren en ondergeschikten waren formeel, strikt gereguleerd en beperkt.

Na de onafhankelijkheid verwachtte de bestuurder een meer intens en vertrouwelijk contact met de nieuwe politieke leiders, maar werd hierin vaak teleurgesteld: vaak beschouwden de politici hem als een verrader, een 'collaborateur'. Bovendien werd door de verwarring en onzekerheid van de dekolonisatieperiode het vertrouwen in geschreven wetten en gedetailleerde regelingen sterk ondermijnd. Niet langer rituele precisie, maar politieke spanningsrelaties werden kenmerkend voor de bestuurlijke werkomstandigheden. Niet alleen werd van de bestuurder steeds meer verwacht qua taakvervulling en beleidsvorming (planning, ontwikkeling etc.), maar bovenal werd hij het middelpunt van conflicten. Enerzijds vormden de nieuwe politici een bedreiging voor status en prestige van de bestuurder, anderzijds raakten ook de bestuurders onderling in conflict, doordat de conflicten en machtsconcurrentie van de diverse maatschappelijke subgroepen (taalgroepen, religies, rassen, stammen) in alle levenssferen doordrongen. Het verwerken van en werken met agressie en conflict vereist nieuwe vaardigheden van de bestuurder — het zoeken naar steun, onderhandelen, compromis, voorkomen van all-out-conflict —, die niet passen in de koloniale klerkenmentaliteit, waarin technische vaardigheid en precisie vooropstond en waarin de afhankelijkheid van een extern gezag de psychische zekerheid verschafte. In de postkoloniale context is deze zekerheid weggefallen. Het besef bij de bestuurder, dat hij qua deskundigheid en qua steun van buitenaf niet meer tegen de nieuwe situatie is opgewassen, leidt vaak tot een persoonlijke crisissituatie met als gevolg starheid, besluiteloosheid, bestuurlijke inefficiency en de neiging om verantwoordelijkheden af te schuiven of te spreiden.

### 1.3 Bestuur en politiek

Wanneer men een onderscheid maakt tussen 'bestuur' en 'politiek' (het eerste gericht op de vorming en uitvoering van beleidsbeslissingen, gewoonlijk in bureaucratisch verband, en het tweede gericht op de controverse en machtsconcurrentie tussen groepen, betrokken bij de publieke zaak) dan ziet men in de prekoloniale periode dit onderscheid ontbreken: 'regeren' werd opgevat als een alomvattende bezigheid, waarin geen onderscheid of scheiding werd aangebracht tussen bestuurlijke en politieke zaken of rollen.

De koloniale periode gaf weliswaar op de hogere regeerniveau's een zekere

splitsing te zien tussen 'bestuur' en 'politiek' — het politieke zwaartepunt verschoof naar de buitenlandse heersers en naar Europa —, maar op lokaal en regionaal niveau bleef de overlapping voortbestaan. Niet alleen de inlandse regeerders, geïncorporeerd in het koloniale stelsel, bleven hun taak op de traditionele, alomvattende wijze uitoefenen, ook de Europese koloniale bestuurders vatten hun taak zeer algemeen en diffuus op. Zo omvatte de zorg voor een district niet alleen ambtelijk-uitvoerende taken, maar ook rechtspraak, inspectie, onderhandeling, belangenbehartiging — een algemene betrokkenheid bij alle zaken en mensen.<sup>27</sup>

In de postkoloniale periode werd de politieke geïnvolveerdheid van de overheidsbureaucratie nog versterkt. Het modernisatie-ideaal, dat de nieuwe regeringen als hoogste doel stelden, vereiste een groeiende bemoeienis van het bestuursapparaat met steeds meer sectoren van de samenleving en *ipso facto* met de politieke aspecten van steeds meer zaken. Ook werd het overheidsapparaat, nu niet meer door buitenlanders bemand, steeds meer een weerspiegeling van de machtsstrijd in de samenleving. De verhoudingen tussen maatschappelijke groeperingen konden nu doorwerken in de recrutering en samenstelling van het bestuursapparaat.<sup>28</sup> 'Democratisering', het betrekken van burgers bij het bestuur en het 'mobiliseren van de plattelandsbevolking' kon ertoe leiden dat op de lagere bestuursniveau's een 'spoils system' ontstond, waarin de lokale politieke verhoudingen diepgaand doorwerkten in het bestuur. Daartegenover benadrukten echter, vooral kort na de onafhankelijkheid, vele bestuurders de zelfstandige plaats van de bureaucratie en probeerden deze als een a-politiek eiland te doen voortbestaan.<sup>29</sup> Deze a-politieke instelling, of zelfs afkeer van politici, kan worden verklaard uit de koloniale voorgeschiedenis, waarin de nieuwe inlandse politici, agerend voor onafhankelijkheid, geïsoleerd waren van de inlandse bestuursambtenaren én de bevolking (Pye, in: Swerdlow (ed.), 1963, p. 33 e.v.). Ook echter bij een nieuwere generatie bestuurders, de planningsdeskundigen, valt een wantrouwen en weerzin tegen 'politiek' te bespeuren (Ilchman, in: Braibanti (ed.), 1969, pp. 516-517).

Of de bestuurder nu direct ingeschakeld is in de strijd tussen politieke groepen of niet, steeds is hij van grote betekenis in het politieke proces in ontwikkelingslanden, gegeven de zwakheid van andere politieke instituties zoals politieke partijen, parlementen, pressiegroepen (Riggs, in: Lapalombara (ed.), 1963; Pey, in: Swerdlow (ed.), 1963, pp. 35-40). Het is een illusie dat het bestuur buiten de politiek kan worden gehouden (Lapalombara (ed.), 1963, p. 16; Fesler, in: Heady & Stokes (eds), 1962). Conflicten binnen het bestuur vormen vaak de belangrijkste politieke issues (Riggs, in: Lapalombara (ed.), 1963, pp. 120-121) en de overheidsbureaucratie domineert het politieke leven: de 'bureaucratic polity'.<sup>30</sup> De mate, waarin het openbaar bestuur is inge-

schakeld in de (partij-)politiek dan wel een eigen zelfstandige, geïsoleerde plaats inneemt, en ook haar betekenis in het politieke leven verschillen van land tot land, al naargelang de opzet van het gehele politieke stelsel.

Zo is voor het openbaar bestuur in traditioneel-autocratische stelsels,<sup>31</sup> waar de heerschappij door traditioneel leidende groepen wordt uitgeoefend en waar aan het modernisatiestreven slechts beperkte ruimte wordt gegeven, de persoonlijke loyaliteit aan het centrale gezag allesoverheersend. Het modernisatie-ideaal stelt de bestuurder voor een loyaliteitsdilemma en kan tot verwarring en verlamming leiden.

In 'bureaucratische elitestelsels' zijn de traditionele/koloniale heersers vervangen door bureaucraten: militaire bureaucraten bezetten de strategische machtsposities, maar de civiele bureaucratie is onmisbaar voor het realiseren van sociale en economische ontwikkelingsprogramma's. Het bestuur is professioneel opgezet, toegewijd en actie-gericht, maar de vertrouwensband met de burgers en de politici is meestal zwak.

In polyarchaal-competitieve stelsels, waarin de politieke elite onderling verdeeld is, ligt in het openbaar bestuur het accent op korte-termijn-zaken (bij gebrek aan overeenstemming over lange-termijn-doeleinden) en wordt de overheidsbureaucratie zelf tot voorwerp van de politieke concurrentiestrijd. Ondanks de professionele opzet van het bestuur krijgen deelloyaliteiten (bureau, departement, persoonlijke carrière) de overhand, zij het wel ondergeschikt aan de politieke elite. In stelsels, waarin één politieke partij domineert, zijn verschillende situaties te onderscheiden. Wanneer meer dan één politieke partij is toegelaten en een professioneel bureaucratisch kader aanwezig is, worden de bevoegdheden ten gunste van de politici afgebakend; de betekenis van de bestuurlijke experts/technici is evenwel zeer groot en, hoewel onopvallend, groeiende.<sup>32</sup> Wanneer oppositiepartijen in hun optreden worden belemmerd en de nadruk wordt gelegd op ideologische eenheid en massamobilisatie, kan dit aanvankelijk leiden tot wantrouwen tussen politieke elite en bestuurders, doch — al of niet gedwongen — geraakt het bestuur in een positie van volgzzaamheid: het speelt dan een ondergeschikte, zij het zeer belangrijke rol. Wanneer tenslotte een land volgens totalitair-communistische lijnen wordt geregeerd, is een bijzonder ingewikkeld bestuursapparaat nodig, alsmede een even ingewikkeld supervisie-apparaat van partij over bureaucratie; de spanning tussen partijloyaliteit en vakdeskundigheid ('rood of expert?') leidt tot voortdurende problemen, die men kan trachten op te lossen door bv. scholing en opleiding, reorganisatie of 'culturele revolutie'.

#### 1.4 Bestuur en economie

Economische ontwikkeling staat als beleidsdoel voor regeringen in ontwikkelingslanden zeer hoog genoteerd. De relatie tussen openbaar bestuur en economie heeft dan ook vele kanten. Niet alleen bij het stimuleren van het eigenlijke ontwikkelingsproces (de keuze van groeiobjecten en -sectoren, de inschakeling van beschikbare hulpbronnen) maar ook bij het scheppen van een groei-bevorderlijk milieu speelt het openbaar bestuur een grote rol (vgl. Spengler, in: Lapalombara (ed.), 1963, pp. 199-232). In de politieke sfeer moet de over-

heid zorgen voor een minimum aan rechtszekerheid en veiligheid, voor een rechtspraak en bestuursstructuur, die dit minimum kan garanderen, een beheersing van geld- en bankwezen (ook t.a.v. buitenlands kapitaal) en een toenemende investering in onderwijs, gezondheidszorg en andere collectieve voorzieningen. Er moet voldoende kapitaal, technologische capaciteit en ondernemingsbereidheid beschikbaar zijn, de werkende bevolking moet voldoende scholing bezitten, wetenschappelijke kennis moet aanwezig zijn, evenals een duidelijk systeem van prijsvorming om economisch rationele beslissingen mogelijk te maken. Het uitgangspunt van de overheid bij de economische ontwikkeling dient typisch een nationaal, lange termijn perspectief te zijn (in tegenstelling tot bv. de binnenlandse ondernemers). Haar bijdrage ligt allereerst in de sfeer van de politiek-economische infrastructuur, vervolgens in het vaststellen van concentratieobjecten/-sectoren en ook in het zelf, door middel van staatsondernemingen, ter hand nemen van economische activiteiten.

Het stimuleren van creativiteit en ondernemingszin in de particuliere én de publieke sector (Hagen, in: Swerdlow (ed.), 1963, p. 126) vereist van de overheidsbureaucratie niet alleen nieuwe procedures en organisatievormen, maar vooral een specifieke houding, een waardenpatroon (Spengler, in: Lapalombara (ed.), 1963, pp. 228-229): aan groepen en personen, die economisch bezig zijn en 'ondernemen', moet een groter prestige worden toegekend. Dit geldt ook daar, waar de overheid zelf bedrijven sticht: ook al krijgen deze staatsbedrijven op papier grote handelingsvrijheid, in de praktijk raken ze onderworpen aan regels, die voor alle andere ambtenaren gelden (bv. arbeidsvoorwaarden) en aan bepalingen opgelegd vanuit regering of pressiegroepen, waardoor het uiteindelijk zeer moeilijk wordt om tot efficiënte in- en omschakeling te komen van het bedrijfshandelen en tot economisch rationele prijsvorming. Maar al te vaak heeft het bestuur de neiging om het accent te leggen op de directe overheidsdeelname aan de bedrijvigheid, mede omdat traditioneel de staat altijd al een grote rol speelde bij de productie en distributie van goederen en diensten (Swerdlow (ed.), 1963, p. 105). Dit gaat dan ten koste van de voorlichtende, educatieve overheidstaak, die echter essentieel is om een cultureel milieu voor economische groei te creëren (Swerdlow (ed.), 1963, pp. 103-121).

In veel ontwikkelingslanden is vastgesteld, dat de overheidsbureaucratie niet of nauwelijks gericht is op productiviteit (Heady, 1966, p. 71). De nadruk op status in plaats van prestatie, de invloed van persoonlijke loyaliteiten bij de recrutering van ambtenaren, min of meer geaccepteerde corruptie en het gebruiken van ambten als werkverschaffingsobject (sinecures), alle zeer wijdverbreid, vormen een aanmerkelijke inbreuk op het streven naar grotere economische productiviteit.

Toch hoeft de overheidsbureaucratie niet onverenigbaar te zijn met rationaliteit, productiviteit en prestatie. Zowel in een overheidsbureaucratie als in een bedrijf/onderneming vindt men een hiërarchische organisatie, en voortdurend beslissings- en allocatieproces en een beoordeling op kosten-baten efficiency; slechts de doeleinden verschillen: gemeenschapsdoeleinden versus particuliere belangen (Hoselitz, in: Lapalombara (ed.), 1963, pp. 168-198). Hoe hoger het niveau van economische ontwikkeling en hoe belangrijker het economisch handelen in een samenleving wordt, des te meer zijn ook in het openbaar bestuur rationaliteits- en productiviteitswaarden verbreed (Ilchman, in: Braibanti (ed.), 1969, p. 508). In een dergelijke 'rational productivity bureaucracy' is hiërarchie, centralisatie en formele wetsgetrouwheid minder belangrijk dan flexibiliteit en technische deskundigheid. De technisch-economische expert is er belangrijker dan de jurist en in ontwikkelingslanden met economische planning komt dit type van de rationele, productiegerichte bureaucraat steeds meer voor (vgl. Heady, 1966, p. 74).

### 1.5 Bestuur en organisatieproblemen

Wanneer men het openbaar bestuur in ontwikkelingslanden beschouwt als een organisatie, opgezet voor de vervulling van bepaalde taken, dan blijken er grote problemen en een grote behoefte aan hervormingen te zijn.

De bestuurstaken zijn talrijk: niet alleen moet worden gezorgd voor handhaving van recht en orde en voor een geregelde belastinginning, maar ook moet het bestuur een vernieuwende, ontwikkelende rol spelen in de samenleving. Het heeft vóór alles een missionaire taak: de boodschap van de nieuwe samenleving moet zo effectief mogelijk worden overgebracht aan de bevolking. Daarnaast moet het bestuur ook zelf actief 'ondernemen': het moet nieuwe economische activiteiten ter hand nemen en draaiende houden. Bovendien fungeert het bestuur als de meest deskundige organisatie in de samenleving, als plannende, toewijzende instantie en als efficiency-expert voor de economie als geheel (Neale, in Riggs (ed.), 1971, pp. 326-347).

Gegeven deze taken bestaat in de bestuursapparaten van ontwikkelingslanden<sup>33</sup> in het algemeen een groot tekort aan voldoende bekwaam personeel. Het probleem schuilt echter niet in de arbeidsmarkt als geheel – integendeel, er bestaat grote werkloosheid.

In de lagere bestuursorganen is vaak zelfs sprake van grote overbezetting. Doordat het bestuur een eigen, grote rol speelt in de politiek, vormt het een belangengroep op zichzelf, optredend in coalitie met andere heersende groepen. Het oefent grote aantrekkingskracht uit op allen, die ambities hebben voor een 'white collar job', omdat politieke gunst en loyaliteit belangrijker rekruteringscriteria zijn dan vakdeskundigheid (Eisenstadt, in: Raphaeli (ed.), 1967, pp. 237-238). Het eigenbelang van de ambtenaren kan pogingen van

buitenaf om hierin verandering te brengen, blokkeren.

Het gebrek aan bekwaam leidinggevend personeel met voldoende managementcapaciteiten, technische competentie en vermogen om economische ontwikkeling in gang te zetten, hangt samen met een aantal factoren. Het onderwijsstelsel is meestal inadequaat (bv. alpha-gericht); het geschoolde Europese (koloniale) personeel is snel vervangen door nieuwe inlandse ambtenaren; de inlandse ambtenaren, die onder het koloniale bestuur hebben gediend, worden als 'collaborateurs' in een onhoudbare positie geplaatst, of de eisen die bij recrutering worden gesteld op het punt van bv. talenkennis (beheersing van de nieuwe, niet-Europese regeringstaal) vormen een belemmering voor overigens bekwame kandidaten (Heady, 1966, pp. 70-71).

Niet alleen op leidinggevend niveau doen zich problemen voor. Het contact tussen leiding en middenniveau laat vaak te wensen over, omdat de sociale en intellectuele oriëntatie van de bestuurselite een afkeer en isolement tegenover economische activiteit en management met zich meebrengt. Wantrouwen van de bestuurselite tegenover de lagere niveaus maakt, dat de hoogste niveaus zich centralistisch-dirigistisch met allerlei detailkwesties gaan bezighouden. Als erfenis van de koloniale periode is het middenkader van specialisten en managers te smal om de nieuwe bestuurstaken aan te kunnen. Contact en inlevingsvermogen tussen managers en ondergeschikten zijn gering en beperkt tot de formele sfeer. De methode van verwerking van officiële documenten is vaak omslachtig en verouderd. De bestuurders leggen zeer weinig openheid aan de dag tegenover de gewone burger; bestuurszaken worden steeds als dienst-geheim beschouwd. De afbakening van bevoegdheden tussen staf- en lijnorganisatie is vaak onduidelijk (Eisenstadt, in: Keeschull (ed.), 1973, pp. 286-293). Een proliferatie van commissies en commissievergaderingen wordt tot een substituut voor coördinatie en organisatie in plaats van deze te stimuleren. Het carrière- en personeelsbeleid mist vooral op de lagere niveaus iedere systematiek en de kwaliteit en kwantiteit van de bestuurlijke output worden te weinig bewust-systematisch gecontroleerd. (Dror, in: Keeschull (ed.), 1973, pp. 278-286; Fainsod, in: Swerdlow (ed.), 1963, pp. 1-24; Westcott, in: Swerdlow (ed.), 1963, pp. 45-55).

Het besef van deze problemen en tekorten en de behoefte aan verbetering is evenwel duidelijk aanwezig. Op diverse manieren tracht men de kloof tussen bestuurstaken en bestuurscapaciteiten te dichten. Veel ontwikkelingslanden hebben 'Organisatie & Methode'-diensten opgezet, die het bestuur adviseren in managementzaken. Zij doen efficiency-onderzoek naar beperkte problemen, die alom in het bestuur een rol spelen, zoals het stroomlijnen van de rapportageverplichtingen, zij voeren arbeidsanalyses uit of stellen standaard-schema's op voor het uitvoeren van ontwikkelingsprojecten, c.q. onderdelen daarvan, of door middel van cursussen, tijdschriften, handleidingen, etc. pro-

beren zij het bestuurskader voortdurend bij te scholen in efficiency en management. De moeilijkheden die moeten worden overwonnen, willen deze 'O & M'-programma's succes hebben, zijn echter zeer groot. Niet alleen moet in een tijd van enkele jaren een scholingsniveau worden bereikt, dat in Europese stelsels minstens een halve eeuw heeft gekost, maar ook de sociale en politieke omgeving van het bestuur, met name de politieke leiding, moet deze programma's ondubbelzinnig steunen om ze effectief te doen zijn.<sup>34</sup>

Soortgelijke reserves gelden voor de decentralisatiemaatregelen, die wel zijn aanbevolen ter verbetering van het openbaar bestuur in de context van economische ontwikkeling (Sady, in: Raphaeli (ed.), 1967, pp. 239-257). In beginsel kan de centrale overheid worden ontlast van nodeloze bestuurlijke details door zowel ten aanzien van departementale buitendiensten als ten aanzien van het lokale bestuur bevoegdheden te spreiden. De bevolking zou dan meer begrip kunnen krijgen voor de sociale en economische ontwikkelingsactiviteiten, de ontwikkelingsprogramma's zouden beter (meer realistisch en meer permanent) op de lokale situatie worden afgestemd en men zou ervaring in zelfbestuur kunnen opdoen. Feitelijke ontwikkelingen wekken echter aanzienlijke twijfel omtrent de realiteitswaarde van deze aanbevelingen.<sup>35</sup>

## 2 De bestuurswetenschappelijke discipline over het openbaar bestuur in ontwikkelingslanden

Om tot grotere klaarheid te geraken omtrent de typische kenmerken en problemen van het openbaar bestuur in ontwikkelingslanden kan men zich wenden tot de bestuurswetenschap. Welke gezichtshoeken (theorieën, benaderingen) heeft de bestuurswetenschap, en met name de vergelijkende bestuurswetenschap, te bieden voor een bestudering, of misschien zelfs oplossing, van de bestuurlijke problematiek in ontwikkelingslanden? Wij vermelden hier in het kort een aantal ervan.

### 2.1 *De idiografische bestudering van bestuursstelsels*

Ook voor de vergelijkende bestuurswetenschap geldt, dat het empirisch onderzoekwerk enerzijds en de ambities en pretenties van algemene, geavanceerde theorieën anderzijds niet altijd gelijke tred houden: 'imagination leaps ahead of the sober limits of operations' (Apter, 1965, p. 422). Veel onderzoek naar buitenlandse bestuursvormen bouwt, zonder veel theoretische pretenties, voort op de vroegere, 'niet-vergelijkende' aanpak, de zgn. landen-studies. De aanhangers van deze 'aangepast-traditionele benadering' (Heady, 1966, p. 9) trachten inzicht in buitenlandse bestuursstelsels te verkrijgen door beschrijving-zonder-meer — reden waarom ze wel als 'idiografen' zijn betiteld (Riggs, 1961; gec. Raphaeli (ed.), 1967, p. 6).

De idiograaf in de vergelijkende bestuurswetenschap concentreert zich op het openbaar bestuur van een bepaald land — of hooguit een 'cultuurgebied' van sterk aan elkaar verwante landen — en bij de beschrijving daarvan gebruikt hij meestal de geschiedenis en de formeel-juridische opzet als uitgangspunt. Ook zijn 'gezonde verstand' en zijn eigen praktische ervaring — veel idiografen zijn zelf in het bestuur werkzaam (geweest) — laat hij meespelen. Ook wanneer hij overgaat van de beschrijving van een enkel stelsel naar de vergelijking van meerdere stelsels, zal hij nauwelijks een uitgewerkt stelsel van begrippen en onderzoeksmethoden hanteren, maar min of meer impliciet koersen op 'common sense' (Heady, 1966, p. 9). Vaak werkt hij met nauwelijks gekwantificeerd materiaal ('stijl', 'cultuur', 'geschiedenis', 'volkskarakter') — reden waarom deze benadering soms (o.i. ten onrechte) als niet-wetenschappelijk wordt aangemerkt.<sup>36</sup> Weliswaar hebben in de idiografie de strakheid en de consistentie vaak te lijden onder een vermenging van zeer uiteenlopend materiaal (historisch, juridisch, actualia), maar dat neemt niet weg, dat idiografisch werk nog steeds een grote bijdrage levert tot kennisvergroting over buitenlandse bestuursstelsels. Bovendien is het geenszins ontbloeit van systematiek: deze berust dan echter niet op een theoretisch uitgangspunt, maar op de juridisch-bestuurlijke conventie, de wens tot volledigheid bij de beschrijving en een sterk praktische inslag. Idiografisch werk heeft soms meer weg van een bestuurlijke handleiding dan van een theoretisch-wetenschappelijke verhandeling.

Binnen de groep van idiografen kan een onderscheid gemaakt worden tussen 'brede' en 'smalle' idiografen. De eersten trachten bestuursstelsels in hun totaliteit te beschrijven/vergelijken, de tweede groep bestudeert bepaalde deelaspecten van het openbaar bestuur vergelijkenderwijs, zoals personeelsbeleid, supervisie, bestuurlijke verantwoordelijkheid, of afzonderlijke beleids-terreinen (onderwijs, landbouw, gezondheidszorg). Bij de bestudering van complete bestuursstelsels kan zowel de formeel-institutionele opbouw het uitgangspunt vormen alsook bestuurlijke organisatieprincipes of de 'civil service'.<sup>37</sup> Bij de bestudering van deelaspecten van het bestuur in diverse landen (bv. de ombudsman) speelt vaak de wens tot praktische toepassing een grote rol. Terwijl de 'brede' idiografen grote aandacht hebben voor de geschiedenis, cultuur en de samenleving, waarbinnen een bestuursstelsel functioneert, lopen de 'smalle' idiografen nogal eens het risico van blikveldvernaauwing door zich uitsluitend met één, soms myopisch, aspect bezig te houden.

### 2.2 *Classificaties en typologieën vanuit de idiografie*

Na de Tweede Wereldoorlog groeide de wens om in de vergelijkende bestuurswetenschap meer probleemgericht en analytisch-empirisch te werk te gaan. Men wilde het niveau verhogen van geschiedschrijving en 'common sense' naar 'academic analysis' (Heaphy, 1968), men wilde aandacht voor nomo-

thetisch werk, op zoek naar wetenschappelijke wetten (Heady, 1966, pp. 12-13).

Een eerste stap in deze richting lag in het systematiseren van de historisch-vergelijkende, idiografische kennis door middel van typologieën en classificaties.

Allereerst kan men bestuursstelsels als geheel onderbrengen in een classificatie.

Een voorbeeld hiervan is de indeling in *prefectorale* en *functionele*<sup>38</sup> bestuursstelsels. In het functionele stelsel lopen de hiërarchieke lijnen direct van de centrale ministeries naar de diensteenheden-in-het-veld; de verschillende overheidsdiensten gebruiken verschillende indelingen van bestuursgebieden al naargelang hun specifieke behoeften; de kleinste diensteenheden-in-het-veld vallen daarvoor niet per se samen met de eenheden van lokaal bestuur; de beheersing vanuit het nationale centrum is meer wetgevend dan bestuurlijk van aard en gespreid over diverse instellingen. In een prefectoraal stelsel daarentegen wordt het land opgedeeld in geografische eenheden van algemeen bestuur, waarin de leiding berust bij een algemeen-bestuurlijk vertegenwoordiger van de centrale regering. Instructies van de centrale ministeries naar de diensten-in-het-veld lopen via deze vertegenwoordiger (de prefect) en de indeling van bestuursgebieden van de diverse ministeries valt samen met de indeling in eenheden van algemeen bestuur. Deze laatste (départements, regio's, provincies) kennen weliswaar zelfbestuur via vertegenwoordigende lichamen e.d., maar de bestuurlijke beheersing vanuit het nationale centrum is toch zeer indringend, vooral in de uitvoerende sfeer, geconcentreerd in de prefect met zijn uitgebreide bevoegdheden. De prefect is qua geboorte afkomstig van buiten het gebied, dat hij bestuurt, en hij is ambtenaar onder supervisie van het ministerie van Binnenlandse Zaken: voor zijn loopbaan is hij sterk afhankelijk van de politieke gunst van de centrale regering.

Een ander voorbeeld van 'brede' classificatie is Brecht's indeling in P-bureaucratieën en  $\pi$ - (pi-) bureaucratieën (Brecht, in: Raphaëli (ed.), 1967, pp. 325-341), elk type weer onderverdeeld in twee subtypen. De P-variabele geeft aan of de bureaucratie onbeperkt/beperkte formele bevoegdheden heeft, terwijl de pi-variabele de feitelijke (beperkte/onbeperkte) macht aangeeft van de bureaucratie bij het tot standbrengen of blokkeren van beslissingen. De bureaucratie met onbeperkte formele macht komt in het heden hoegenaamd niet voor.<sup>39</sup> De bureaucratieën, die zich sinds de 18e eeuw hebben ontwikkeld, kennen steeds externe beperkingen op hun formele én feitelijke macht; zo zijn bij de 19e-eeuwse Pruisische bureaucratie de pers en de rechterlijke macht als remmen aan te wijzen, bij de huidige overheidsbureaucratie in de Sovjetunie de partijbureaucratie en de geheime politie. Overigens wordt deze, bijzonder nuttige, classificatie door Brecht zelf met weinig precisie gehanteerd: zijn stellingen over 'de' bureaucratie van bepaalde landen zijn nogal los geformuleerd en worden nauwelijks empirisch ondersteund.

Vervolgens kan men, vanuit idiografisch onderzoek, ook 'smalle' classificaties toepassen, nl. door een meer toegespitste — vaak praktische — vraagstelling op een aantal bestuursstelsels uit te proberen. Niet het bestuursstelsel als geheel, maar bepaalde strategisch geachte variabelen krijgen dan de aandacht (Sayre, in: Raphaëli (ed.), 1967, pp. 342-354).

Zo kan men de recrutering centraal stellen: is deze open, d.i. gericht op de gehele arbeidsmarkt, of gesloten, d.i. gericht op speciale scholen/universiteiten; worden ambtenaren gerecruteerd voor een levenslange carrière of slechts voor één programma/project; staat algemene bekwaamheid of specialistische deskundigheid voorop; recruteert men voor hogere posities bij voorkeur mensen uit het apparaat zelf of van buiten?

Ook de rol van de bureaucratistische bestuurder in de beleidsvorming kan variëren: neemt hij openlijk initiatieven of speelt hij een anonieme rol; bepleit en 'pusht' hij zijn ideeën of legt hij zich toe op onderzoek, analyse en advies; ziet hij zijn rol als dynamiserend-innoverend of gericht op continuïteit, stabiliteit en prudentie?

Een andere strategische variabele vormen de beperkingen/remmen op de bureaucratistisch-bestuurlijke macht: deze kunnen gelegen zijn buiten het bestuur (parlement, politieke partijen, pressie- en actiegroepen, massa-media), maar ook binnen het bestuur (ambtelijke zelfbeperkingsmoraal, concurrentie tussen bestuursorganen, persoonlijke juridische verantwoordelijkheid van de ambtenaar, representatieve recrutering van ambtenaren uit diverse bevolkingsgroepen).

### 2.3 Invalshoek van elders: ruwe modellen

Men kan het inzicht in het openbaar bestuur ook trachten te vergroten door te zoeken naar parallellen elders in de samenleving of door inzichten uit andere wetenschappen over te nemen: door middel van bepaalde analogieën, idioom en begrippen<sup>40</sup> tracht men dan het bestuur te analyseren.

Van oudsher was vooral het recht de taal, waarin men bestuursstelsels onderzocht en trachtte te verklaren. In de 20e eeuw kwam daar een aantal nieuwe 'modellen' bij. Eén daarvan is het machinemodel, dat het openbaar bestuur in mechanistische termen opvat; met name in de kringen van de zgn. Scientific Management maakte dit grote opgang. Een ander is het organische model, dat het openbaar bestuur beschouwt als een organisme; hoewel het minder aanhang vond dan het machinemodel, is het voor de bestudering van bestuursstelsels in niet-westerse landen van belang, omdat het de omgeving van het openbaar bestuur grote betekenis toekent (vgl. het begrip ecologie). Vervolgens stond ook het particuliere bedrijf model voor de bestudering van het openbaar bestuur: de Business Administration gaf aan de bestuurswetenschap belangrijke impulsen. Daarnaast zag men ook militaire bestuursvormen als voorbeeld: het Pruisische leger van vóór 1914 werd als bestuurlijk wereldwonder gezien en de opzet van het civiele bestuur (zoals het staf-lijn-onderscheid) werd vaak geïnspireerd vanuit het militaire model.

Ook andere wetenschappen, of theorieën daaruit, kunnen worden benut bij de bestudering van het bestuur: de politicologie stelt de rol van het bestuur in het totale politieke stelsel voorop, de economie stelt allereerst de kosten-baten vraag, de sociale psychologie ziet het bestuur als samenwerkingsverband van individuen/kleine groepen, de systeemtheorie probeert het (voort-)bestaan van het bestuur te verklaren door de input-output-feedback-processen centraal te stellen.

Afzonderlijke vermelding verdient tenslotte het medische model, dat de werkwijze van veel bestuurswetenschappelijke onderzoekers beïnvloedt. Uitgaande van een notie omtrent een ideaal, gezond bestuursstelsel probeert men (vermeende) afwijkingen en ziekteverschijnselen in het openbaar bestuur op te sporen en in de praktijk te verhelpen. Ondanks een aantal zeer netelige ethische en wetenschapsfilosofische vragen, die deze gedachtengang oproept, wordt met name in de bestuurskunde zeer vaak vanuit een heelmeeestersmentaliteit gewerkt.

#### 2.4 Meer verfijnde modellen: ideaaltypen

In de bestuurswetenschap als geheel, en ook in de vergelijkende bestuurswetenschap, wordt een grote betekenis toegekend aan het opstellen en hanteren van ideaaltypen. Hierbij tracht men van een bepaald soort bestuursstelsel in gedachten een zo scherp en zuiver mogelijk beeld te vormen, dat de kenmerken, die men het meest wezenlijk acht in 'reïncultuur' bevat, d.i. zo duidelijk en consistent mogelijk. Uitgewerkt, kan dit beeld worden gepresenteerd in de vorm van twee polen, bijvoorbeeld 'het moderne bestuur' versus 'het traditionele bestuur', ofwel in de vorm van een enkelvoudig ideaaltype, bijvoorbeeld de 'bureaucraat'. In de realiteit komt het ideaaltype als zodanig niet voor, maar wel zijn de kenmerken ervan, in min of meer afgezwakte vorm, in de realiteit aanwijsbaar. Het ideaaltype wil geen normatief ideaal poneren, maar inzicht en onderzoek bevorderen door een abstract 'zuiver type' te bieden (Diamant, in: Heady & Stokes (eds), 1962, p. 63).

*Een enkelvoudig ideaaltype* — Het meest vooraanstaande ideaaltype in de bestuurswetenschap is dat van de bureaucratie, ontwikkeld door Max Weber.

Volgens Weber is de ideaaltypische bureaucratie kenmerkend voor een samenleving met een legaal-rationele heerschappijvorm. Het is een monocratisch apparaat, d.i. iedere bureaucraat heeft slechts aan één commando-centrum te gehoorzamen, en de individuele bureaucraten zijn a) als persoon vrij en slechts in ambtszaken gehoorzaamheid aan hun superieuren verschuldigd, b) zij staan in een vaste hiërarchie van ambten, c) bezitten welomschreven, vaste ambtelijke competenties, d) zijn in dienst op basis van arbeidscontract en vrijwillige selectie, e) zijn benoemd op hun vakdeskundigheid (diploma's etc.), f) worden in geld betaald op basis van een vaste salarisschaal en een passend pensioen, g) oefenen hun ambt uit als uitsluitend hoofdberoep, h) doorlopen een loopbaan in overheidsdienst o.b.v. senioriteit en/of prestatie, i) hebben geen persoonlijke binding met de bestuurlijke middelen (gelden, gebouwen, etc.), j) zijn onderworpen aan strenge, uniforme discipline en controle (Weber, 1972, pp. 126-130).

Om de bezwaren, die aan dit ideaaltype kleven,<sup>41</sup> te ondervangen en toch de bureaucratie centraal te stellen, wordt 'de' bureaucratie soms meer inductief

opgevat. Zo gaat Heady (Heady, 1966, pp. 14-30) er van uit, dat in alle hedendaagse staten 'bureaucratieën' voorkomen en hij omschrijft deze vervolgens als een organisatievorm, die wordt gekenmerkt door de structuurprincipes van hiërarchie, differentiatie (ook wel specialisatie genoemd) en kwalificatie (oftewel competentie). Verder beperkt hij het begrip tot de niet-militaire bureaucratie en tot de leidinggevende posities binnen het overheidsapparaat. Voor de inrichting en werking van een bureaucratie zijn een aantal randvoorwaarden van belang, met name het totale organisatiepatroon van het openbaar bestuur in de traditionele samenleving, gesteld tegenover het bestuur van de samenleving. Juist vanwege de betekenis van deze omgeving lijkt Webers ideaaltype alleen geschikt als onderzoeksmodel voor het bestuur in West-Europese stelsels. In het algemeen doet men er goed aan het gedrag van bureaucraten, de interne werking van de bureaucratie, de functies van de bureaucratie in de totale beleidsvorming etc. niet te zeer als ideaaltypische uitgangspunten te nemen, maar veeleer als onderzoeksvragen, waarop het antwoord nog open ligt.

*Een bipolair ideaaltype* — Een ideaaltype, dat voor de bestudering van het bestuur in ontwikkelingslanden werd opgezet, is Riggs' typering van het openbaar bestuur in de traditionele samenleving, gesteld tegenover het bestuur in de moderne samenleving (Riggs, in: Siffin (ed.), 1957, pp. 23-116). Hij stelt hierbij niet de bureaucratie centraal, maar omschrijft het openbaar bestuur als een organisatie (d.i. een systeem van bewust gecoördineerde activiteiten van minstens twee personen), die zich bezighoudt met het toedelen van goederen en diensten, waarbij ze een groep binnen een bepaald territorium in zijn totaliteit vertegenwoordigt. Uitgangspunt is de inbedding van het bestuur in de totale maatschappelijke omgeving en hiertoe construeert Riggs twee typen: 'agraria', d.i. landbouwsamenlevingen<sup>42</sup> en 'industria', d.i. samenlevingen met een overheersende industriële sector. De invloed die de maatschappelijke ecologie op het openbaar bestuur heeft, werkt hij uit aan de hand van een vijftal maatschappelijke sectoren.

In de sociale structuur (1) van agraria overheerst de primaire groep: het openbaar bestuur is daardoor vooral ingespeeld op persoonlijke, locale en familiebelangen, neigt door familiebindingen tot verbrokkeling en feodalisering, en heeft tegenover de grote massa een louter exploiterende opstelling. In de sociale prestigeladder vallen alle maatstaven (bercep, taal, ras, etc.) samen; het openbaar bestuur heeft daardoor in alle opzichten een zeer hoog prestige. In industria daarentegen overheerst de secundaire groep als organisatievorm en bestaan uiteenlopende prestigeladders; het openbaar bestuur is daardoor gericht op het technisch-gespecialiseerd nastreven van beleidsdoeleinden en maximale beheersing van de buitenwereld in het belang van onpersoonlijke groepen; door overspecialisatie neigt het tot verbrokkeling en qua prestige moet het concurreren

met andere groepen (bv. bedrijven).

De economie (2) van agraria levert voldoende surplus op voor een vrijgesteld bestuur, maar het extraheren ervan (bv. belastinginning) levert vele problemen op; de effectiviteit van het centrale bestuur is gering, omdat vele intermediaire groepen moeten worden ingeschakeld, waarbij veel blijft 'hangen'. In industria is de economische individualisering (bv. individueel inkomen), interdependentie en specialisatie zeer sterk en het kosten-baten-motief zeer algemeen; de burger is veel meer grijpbaar voor het bestuur, maar het besturen vereist meer specialisatie en het gedrag van de individuele ambtenaar — financieel geheel afhankelijk van de schatkist — is aan vele regels onderworpen.

Ideologie en cultuur (3) in agraria vertonen een grote kloof tussen bestuurselite en lokale bevolking. Voor de bestuurder spelen prestige, eer en gezichtsverlies een grote rol. Bij bestuurlijke beslissingen moet altijd verwezen worden naar het 'hogere gezag' (deferentie) en naar de status van de betrokkenen in de sociale hiërarchie; regels worden niet zonder aanzien des persoons toegepast, maar met het oog op speciale belangen, privileges etc. (particularisme) — notabelen, aanzienlijke bemiddelaars e.d. spelen hierdoor een grotere rol in het bestuur. Industria daarentegen kent binnen de bestuurselite uiteenlopende visies op de werkelijkheid, waarin het zoeken naar de meest efficiënte manier om bewust geformuleerde doeleinden te bereiken vooropstaat ('rationeel', 'empirisch', 'pragmatisch'). Beslissingen worden op basis van onpersoonlijke, objectieve methoden (bv. tests) genomen en beargumenteerd door het afgeleide karakter van de bestuursmacht te benadrukken (grondwet e.d.); 'terzake komen' is belangrijker dan 'standsverschil', 'tijd is geld' en 'wie het eerst komt, het eerst maalt'.

In het communicatienetwerk (4) binnen agraria is de assimilatie van de bevolking aan de officiële cultuur gering, maar ook de mobilisatie (schaal en intensiteit) van de communicatie is zeer laag; standsbarrières, geheimhouding en gebrekkige techniek belemmeren de communicatie, zowel binnen het bestuur als tussen bestuur en bevolking. Industria daarentegen kent een hoge mate van scholing en geletterdheid binnen één geassimileerde cultuur, de communicatie is intensief en grootschalig, en vindt plaats in zakelijk verband; binnen het bestuur wordt volgens vaste patronen schriftelijk gerapporteerd, gedocumenteerd, geregistreerd en op zeer grote schaal gecommuniceerd; ook tussen bestuur en bevolking vindt intensieve communicatie plaats over beleidszaken, die velen aangaan.

Voor wat betreft de machts-, invloeds- en gezagsverhoudingen tenslotte (5) berust in agraria het gezag op sacrale gronden, respect en aanzien vormen de voornaamste politieke hulpbronnen, en de machtsuitoefening, hoewel niet aan regels gebonden en vaak gewelddadig, is qua effect beperkt. Unificatie en het verzekeren van de persoonlijke loyaliteit van de bestuurders aan hun superieuren zijn de belangrijkste politieke problemen van agraria: aan de bestuurlijke basis (bv. in een regio) kan een bestuurder een eigen politieke basis opbouwen en aan de top kan de vorst de rivaliteit onder zijn dienaren trachten uit te buiten. In industria berust gezag op de instemming van de onderdanen (public service), materiële rijkdom, bekwaamheid en 'know-how' zijn de voornaamste politieke hulpbronnen, en de machtsuitoefening, beperkt door wet en recht, heeft diepgaande uitwerking. De overheidsbureaucratie bezit en gebruikt vele politieke hulpbronnen en voor de politieke leiding vormt het coördineren van de vele specialismen en het bemiddelen tussen bureaucratie en buitenwereld het grootste probleem.

### 2.5 De ecologische benadering

Ook door anderen is de betekenis van de maatschappelijke omgeving voor het openbaar bestuur in ontwikkelingslanden steeds meer onderkend. Zo benadrukte Kearny (Raphaeli (ed.), 1967, pp. 306-324) in een onderzoek naar het Ceylonese bestuur de rol van het hoge sociale prestige van de overheidsdienst, de culturele en economische kloof tussen bestuurselite en de lagere rangen, het onderwijsstelsel, taalconflicten en religieuze tegenstellingen, familie- en kasteloyaliteiten en politieke interventies, die tezamen de bestuurlijke output en het ambtelijk moreel zeer negatief beïnvloedden. Ook Eisenstadt kende aan de bestuurlijke omgeving grote betekenis toe (Raphaeli (ed.), 1967, pp. 220-239).

Het was echter wederom Riggs, die zijn ecologische opvattingen in modelvorm goot: zijn zgn. *sala*-bestuursmodel. Hij schetst daarmee het openbaar bestuur, ingebed in een omgeving, die hij de *prismatische samenleving*<sup>43</sup> noemt, d.i. een ideaaltypisch model dat tussen agraria en industrie in staat. Het is een heterogene samenleving, waarin traditionele, moderne en nieuwe 'gemengde' gedragspatronen naast elkaar bestaan. In tegenstelling tot de moderne én de traditionele maatschappij bestaat er in de prismatische samenleving een grote kloof tussen het formeel voorgeschreven en het feitelijke gedrag. De sociale druk om volgens de officiële regels te leven is er zeer gering en de mogelijkheid tot willekeur zeer groot. Daarmee hangt samen een grote mate van 'overlapping': de nieuwe, moderne taken en organisaties (onderwijs, bestuur etc.) worden vervuld en bemand door traditionele, niet-gespecialiseerde groepen (families etc.). Deze, en andere, factoren werken door in het openbaar bestuur, dat aldus kenmerken van het moderne 'bureau' en de traditionele 'hofhouding' verenigt en door Riggs met de term 'sala' (kamer) wordt aangeduid (Riggs, in: Heady & Stokes (eds.), 1962, pp. 19-36).

Doordat vele bestuursfuncties in een *sala*-bestuur clandestien door families worden uitgeoefend, bestaat er bij de recrutering van ambtenaren steeds nepotisme: familierelaties mogen niet de doorslag geven, maar ze doen het wel. Hetzelfde geldt bij de al of niet strikte toepassing van wetten.

Naast familie-invloeden zijn ook de bindingen van een individu met zijn deelgemeenschap (ras, taal, religie) van betekenis. De *sala*-bestuurder discrimineert ten gunste van zijn eigen deelgroep en soms worden binnen het bestuur de posten via een verdeelsleutel aan de diverse deelgroepen toegewezen.

Belangenbehartiging, zowel binnen het bestuur als vanuit het publiek, heeft plaats door middel van 'clects' (vgl. kliek, club, secte), d.i. veelal kleine groepen, die ge-disciplineerd en hecht zijn georganiseerd voor belangenbehartiging, maar tegelijkertijd voor de individuele leden informele, familie-achtige contacten bieden en zich afzetten tegen 'out-groups'. De samenwerking tussen deze antagonistische 'clects' heeft plaats via onofficiële 'deals', zakelijke transacties op de 'zwarte markt'.

Ook in de bestuurlijke economie — het vaststellen van begrotingen, salarissen,

prijzen van diensten aan het publiek etc. — spelen onofficiële invloeden een grote rol. Terwijl deze prijzen formeel worden bepaald aan de hand van marktverwijgingen, wordt onofficieel — vaak in het geheim — hiervan afgeweken. Voor de leden van de heersende 'clect' of deelgroep gelden gunstiger tarieven, 'outsiders' daarentegen worden geprest tot het betalen van extra steekpenningen; sinecures of 'fringe benefits' worden aan invloedrijke bestuurders toegekend. Bij deze prijsbepalingen geeft de identiteit van bestuurder en bestuurde, van geval tot geval variërend, de doorslag.

Over de normen, waaraan bestuurders en bestuurden zich te houden hebben, bestaat in het sala-bestuur geen overeenstemming, veeleer is er sprake van veelnormigheid of normloosheid. Een sala-bestuurder zal naar buiten toe corruptie veroordelen, maar deze tegelijkertijd heimelijk aanmoedigen; hij zal maximaal voordeel proberen te trekken van zowel prestatienormen (diploma's, cursussen) als van de traditionele standsopvattingen en voorrechten; hij zal zowel traditionele als hypermoderne bestuurlijke technieken hanteren zonder zich om hun relevantie te bekommeren. Ook de burger vertoont tegelijkertijd een grote verontwaardiging over bestuurlijke 'corruptie' én de bereidheid om met alle middelen toegang tot het bestuur te zoeken.

Ook de relatie tussen het sala-bestuur en het 'prismatische' politieke systeem vertoont een sterke dubbelzinnigheid. De officiële, formeel gelegitimeerde structuur wordt gekenmerkt door centralisme, terwijl de feitelijk effectieve machts- en beheersingsverhoudingen in het bestuur juist sterk verbrokkeld en gespreid zijn. Traditionele of regionale groepen verzetten zich tegen de centrale overheid, minderheden en hun 'clects' onttrekken zich aan het centrale gezag en zelfs binnen het bestuursapparaat trekt men zich weinig aan van de officiële voorschriften. Achter de façade van westerse bestuursinstellingen gedraagt de sala-bestuurder zich als de 'traditionele' regeerder, die zich zowel met politieke als met bestuurlijke zaken inlaat. Bij gebrek aan rechtvaardiging voor zijn actieve politieke opstelling kan hij ofwel zich opwerpen als de 'opvoedende dienaar van het volk' of wel proberen iedere verantwoordelijkheid te vermijden of af te schuiven.

### 3 Evaluatie

In de vorige paragraaf zijn enige bestuurswetenschappelijke gezichtshoeken naar voren gekomen, van waaruit men het openbaar bestuur in ontwikkelingslanden kan bestuderen. Een volledig overzicht van bestuurswetenschappelijke benaderingen was dat geenszins — dat zou het kader van dit artikel te buiten gaan.<sup>44</sup> Wel zal al duidelijk zijn geworden, dat er binnen de vergelijkende bestuurswetenschap een variëteit van benaderingen bestaat: men is het niet eens over de beste academische aanpak van de bestuursproblematiek in ontwikkelingslanden en als conclusie komt dan ook naar voren, dat de bestuurswetenschap geen eenduidige, sluitende greep heeft op de problemen van het openbaar bestuur in ontwikkelingslanden. De verschillende gezichtspunten hebben ieder hun specifieke voor- en nadelen en hun eigen voor- en tegenstanders. Bij evaluatie kan men dan ook niet verwachten, dat één ervan als alleenzaligmakend naar voren zal komen. Wij beschouwen hier enige sterke en zwakke kanten van de in par. 2 genoemde visies.

#### 3.1 De idiografie

Hierboven (p. 60) vermeldden wij reeds als nadeel van de idiografische aanpak de geringe wetenschappelijke 'hardheid' ervan. Het gebruiken van niet-gekwantificeerd materiaal van uiteenlopende aard bemoeilijkt de controle van de gevonden resultaten. Strakheid en consistentie zijn niet altijd even sterk, mede omdat de wens tot beschrijving en volledigheid het streven naar systematische verklaring belemmert.

Ook is wel gesteld, dat de idiografie, historisch-juridisch als zij is, uitsluitend waarde heeft bij de bestudering van westerse bestuursstelsels. Immers, de vergelijking van formeel-juridische instellingen vooronderstelt een sociale en culturele betekenis van geschreven rechtsregels, die buiten het westen lang niet altijd aanwezig is; bovendien vereist een historische aanpak de beschikbaarheid van bronnen en documenten, hetgeen in niet-westerse landen evenmin vanzelf spreekt (Heaphy, 1968, m.n., pp. 248-249). Daar staat echter tegenover, dat bij het idiografisch beschrijven van niet-westerse bestuursstelsels ook andere wegen bewandeld kunnen worden. Wanneer men niet alleen historisch en juridisch materiaal benut — het is soms wel degelijk beschikbaar en maatschappelijk relevant — maar ook aandacht schenkt aan de resultaten van participerende observatie, kan men de specifieke kenmerken, de 'inside view', van een bestuursstelsel zeer wel naar voren halen. Op dit punt zou de vergelijkende bestuurswetenschappelijke idiografie nuttig gebruik kunnen maken van de ervaringen van de sociale en culturele antropologie.

Het belangrijkste pluspunt van de idiografische benadering is de eis dat de beschrijvende onderzoeker zich grondig moet inwerken in een sociale, politieke en bestuurlijke context, die sterk verschilt van het eigen stelsel. Aan de geschiedenis van de niet-westerse bestuursstelsels dient hij daarbij ruime aandacht te geven; eerder (par. 1) zagen wij de grote betekenis van de recente geschiedenis voor het bestuur in ontwikkelingslanden. Zowel via bronnenstudie, als via eigen waarneming in het 'veld' moet de idiograaf zich vertrouwd maken met de cultuur, de taal-en-stijl van zijn niet-westerse bestuursapparaat. Vele factoren, ook al zijn die niet altijd kwantitatief 'hard', moeten in verband worden gebracht met het openbaar bestuursstelsel om de inrichting en werking ervan te kunnen begrijpen. De idiografie is sterk empirisch georiënteerd: voorbeelden, casuïstiek en illustratie spelen een grote rol, en veel idiografen hebben een grote praktische bestuurservaring. Een goed idiografisch onderzoek heeft grote waarde als 'tableau vivant et vécu du gouvernement et de l'administration, (...) brossé de l'intérieur . . . (Belorgey, 1967, p. 6).

#### 3.2 'Smalle' idiografische vraagstelling; praktische toepassing en advies

Vergelijkend-idiografische studies hangen soms samen met ideeën en behoeften die in een bestuursstelsel leven. Zo kan het bestuur in een bepaald land

door anderen als 'voorbeeldig' worden gezien en model staan voor de inrichting van nieuwe stelsels. Het bestuursstelsel van de Verenigde Staten, evenals het Franse, stond model voor Latijns-Amerikaanse landen, het Franse en Duitse bestuur fungeerden als voorbeeld voor de bestuursopzet in koloniale gebieden en ook voor o.a. het Turkse en Japanse bestuur, en het Zweedse stelsel lijkt momenteel in West-Europa als 'voorbeeldig' beschouwd te worden. Diepgaande idiografische beschrijving van een 'model'-bestuur 'is dan noodzakelijk om inzicht te krijgen in de — vaak unieke — context, waarbinnen dat stelsel kan functioneren.

Daarnaast wordt vooral de 'smalle' idiografie sterk geïnspireerd door de behoeften van de bestuurlijke praktijk. Om de eigen problemen van bv. personeelsbeleid, inspraak of planning op te lossen, onderzoekt men de antwoorden, die in andere stelsels op deze problemen gegeven zijn, of men gebruikt buitenlands advies. In ontwikkelingslanden zijn de praktische behoeften groot, evenals de adviesbereidheid van westerse bestuursdeskundigen. Hierbij doen zich echter een aantal vragen voor (vgl. Baaklini, 1973).

Allereerst hebben de problemen, die in de westerse context praktische relevantie hebben voor het openbaar bestuur, soms weinig aansluiting op de bestuurspraktijk in ontwikkelingslanden: het 'opleggen' van deze probleemstellingen aan niet-westerse landen leidt dan tot onderzoek en conclusies, die voor dat bestuur weinig praktische waarde hebben. De gevoelde behoeften en problemen van het niet-westerse bestuur zelf vormen een vruchtbaarder startpunt; daarbij kan het gaan om problemen, die in westerse bestuursstelsels nauwelijks een rol spelen of geheel andere vormen hebben aangenomen (bv. de belastinginning).

Vervolgens vereist het geven van bestuurlijke adviezen aan ontwikkelingslanden rechtvaardiging en op dit punt bestaan grote meningsverschillen.<sup>45</sup> Sommigen stellen, dat bestuurshervorming een voorwaarde ('prerequisite') is voor politieke ontwikkeling of ook op zichzelf nastrevenswaard is: advies kan dan gericht zijn op bestuurshervorming over de gehele linie of op de hervorming van een 'strategisch' bestuursonderdeel. Anderen trachten daarentegen juist een vergroting van bestuurlijke efficiency tegen te gaan om het overwicht van het bestuur tegenover parlementen, partijen en pressiegroepen te verminderen en tot meer evenwicht te komen. Weer anderen achten een vergroting van de bestuurlijke efficiency en effectiviteit desondanks noodzakelijk, omdat de taken van het openbaar bestuur in ontwikkelingslanden bijzonder urgent zijn. Een vierde redenering tenslotte is minder categorisch en probeert adviezen over bestuurshervorming zoveel mogelijk in verband te zien met de concrete politieke omstandigheden, waarin zij effect moet hebben: hervormingsgedachten moeten pragmatisch worden uitgeprobeerd, zonder a-priori te veronderstellen, dat bestuurshervorming en politieke ontwikkeling samengaan.<sup>46</sup>

Een belangrijke vraag in dit verband is welke zin het heeft om westerse bestuurlijke inzichten te exporteren naar ontwikkelingslanden via 'bestuurlijke ontwikkelingshulp'. Volgens sommigen mag bestuurlijke know-how niet ter beschikking worden gesteld aan regeringen, die niet voldoen aan democratische criteria, omdat dergelijke hulp de toch al grote macht van bureaucratie en heersende groepen zou vergroten en een westers model zou opleggen aan een ontwikkelingsland. Daar staat echter tegenover, dat het wederzijds beschikbaar stellen en benutten van elkaars bestuurlijke ervaring op allerlei terrein niet hoeft te betekenen, dat men daarmee ook kiest voor het totale politieke systeem, waar deze ervaring is opgedaan: internationale vrijhandel in bestuurlijke technologie impliceert niet persé een keuze voor enig politiek stelsel. Bovendien wordt de effectiviteit van hulpverlening-ter-vergroting-van-de-democratie vaak schromelijk overschat. Gezien de centrale rol van de binnenlandse besluitvorming in een ontwikkelingsland en de politieke onhaalbaarheid van grootscheepse manipulatie vanuit het buitenland, zeker op langere termijn, kan een buitenlands hulpprogramma alleen slagen, wanneer de politiekbestuurlijke leiders in het ontwikkelingsland de doeleinden ervan accepteren. Het opdringen ervan is niet reëel en een terughoudende opstelling is voor het donorland de enig juiste.

Toch blijft voor de donor het keuzeprobleem bij de hulptoewijzing bestaan. Voor bestuurlijke ontwikkelingshulp moet daarbij in ieder geval de binnenlandse politieke context in aanmerking worden genomen, waarin het openbaar bestuur zich bevindt — ook op regionaal of lokaal niveau — en die gevolgen van de eventueel te verlenen hulp in hoge mate bepaalt. Daarenboven zal de politiek-ethische waardering voor het politieke regime van het ontvangende land toch steeds meewegen bij het bepalen van voorkeuren.

### 3.3 Modellenbouw

Vanuit de overtuiging dat de bestuurswetenschappelijke inzichten beperkt zijn, dat de betekenis van andere, niet-bestuurlijke verschijnselen veel groter is dan die van het openbaar bestuur, en dat het inzicht in die niet-bestuurlijke verschijnselen superieur is, kan men niet-bestuurlijke verschijnselen/inzichten als model stellen voor de bestuurswetenschap. De verwevenheid van het openbaar bestuur in ontwikkelingslanden met de niet-bestuurlijke omgeving (zie boven, p. 65) nodigt hiertoe als het ware uit. Ook de gebrekkigheid van het inzicht in niet-westers bestuur maakt, dat iedere nieuwe bijdrage, vanuit welke hoek dan ook, welkom is. Een risico, dat men bij dergelijke modellenbouw echter wel loopt, is de neiging om het model als een procustusbed te hanteren voor allerlei verschijnselen en de mogelijkheid over het hoofd te zien, dat het openbaar bestuur eigen, typerende kenmerken bezit, ongelijksoortig aan die van bv. een levend organisme, een militaire organisatie of een machine. Ruwe

modellen als deze kunnen qua verklaringskracht gemakkelijk worden overschat.

Dit risico geldt niet voor de meer verfijnde, ideaaltypische modellen, die het eigene van het openbaar bestuur zo uitgewerkt mogelijk trachten te formuleren, hetzij in een enkelvoudig, hetzij in een bipolair ideaaltype. Hoewel Webers ideaaltype van de bureaucratie als empirisch onderzoeksmodel in niet-westerse landen weinig geschikt is, heeft de kritiek erop geleid tot herformuleringen, die wél als uitgangspunt voor niet-westers onderzoek kunnen dienen, zoals Heady's inductieve bureaucratiebegrip (hierboven, p. 63). Ook legt Webers benadering een sterke nadruk op de historische groei van bestuursstelsels — een factor, die ook voor het openbaar bestuur in ontwikkelingslanden van grote betekenis is.

Een ernstig bezwaar van ideaaltypen, zowel Webers enkelvoudige als Riggs' bipolaire, is evenwel de opvatting over 'modern bestuur', die er, al dan niet expliciet, aan ten grondslag ligt. Wanneer men een 'modern' bestuur opvat als een bestuur, dat qua eigen karakter 'modern' is (en niet als een bestuur, dat de realisering van moderniteit als enig doel heeft), dan is in de Weberiaanse visie een bestuursapparaat pas modern, wanneer het hiërarchisch is opgezet, verantwoordelijk tegenover andere instanties, rationeel, gericht op prestatie, gespecialiseerd, professioneel en gedisciplineerd (vgl. Banks & Textor, 1963, pp. 111-112), allemaal kenmerken, ontleend aan de 'moderne samenleving'. Een bipolair ideaaltype, dat een 'modern' bestuur afzet tegen een 'traditioneel' bestuur, veronderstelt bovendien een ontwikkeling van 'traditioneel' naar 'modern': 'modernisering'.

Op de begrippen moderniteit en modernisering is ernstige kritiek mogelijk voor wat betreft hun wetenschappelijke waarde (Huntington, 1971, pp. 293-298). De tweedeling moderne — traditionele samenleving laat grote onduidelijkheid bestaan over de aard van de 'traditionele' samenleving: 'traditioneel' is een restbegrip ('alles, wat niet modern is'), waaronder zeer verschillende samenlevingen worden ondergebracht; ook vindt in 'traditionele' samenlevingen wel degelijk verandering plaats. Verder wordt 'modern' maar al te gauw gelijkgesteld met 'goed', en ook met 'westers', waardoor men vergeet, dat 'moderniteit' geen beter of gelukkiger menselijk bestaan garandeert, dat ook buiten het westen moderniteit kan bestaan (vgl. Japan) en dat in het westen niet-moderne samenlevingsvormen mogelijk zijn.

Vervolgens wordt de relatie tussen traditie en moderniteit teveel als een zero sum-verhouding gezien, waarbij modernisering steeds ten koste moet gaan van de traditie en omgekeerd. Onderzoek in niet-westerse landen heeft daarentegen aangetoond, dat bijvoorbeeld de traditionele grootfamilie drager en motor kan zijn van ondernemerschap en economische modernisatie, en dat modernisatie van de communicatiemiddelen de traditionele verdelingen tus-

sen bv. kasten tot nieuw leven kan wekken. Men zou dus ten aanzien van moderniteit en modernisatie in elk geval een onderscheid moeten maken tussen diverse sectoren van de samenleving en daarbij de mogelijkheid onder ogen zien, dat modernisatie in de ene sector (bv. de economie) niet automatisch samengaat met modernisatie in andere sectoren (bv. familieverhoudingen) en evenmin noodzakelijkerwijs gesteund moet worden door modernisatie in andere sectoren; de veranderingen verlopen soms asynchroon, divergerend of tegenstrijdig.

Voor wat betreft het modernisatieproces is de dichotomie modern-traditioneel meestal duidelijker over de begin- en eindstations dan over de weg daartussen. Soms wordt modernisatie beschreven als een drastisch, langdurig, veelomvattend en systematisch samenhangend veranderingsproces — bij al deze kenmerken kunnen echter vraagtekens worden gezet. Voor wetenschappelijke analyse en verklaring bewijst het begrip 'verandering' of 'ontwikkeling' (Hoogerwerf, 1969; Huntington, 1971; Almond e.a., 1973) — maar dan zonder enige vooronderstelling over de richting van de ontwikkeling — dan ook betere diensten dan de begrippen 'moderniteit' en 'modernisatie'. Alleen wanneer men erin slaagt de ideaaltypen te ontdoen van veronderstellingen over moderniteit en modernisatie, kunnen zij dienst doen bij de bestudering van bestuursstelsels in niet-westerse landen.

### 3.4 Ecologie

Voor een inzicht in de kenmerken en problemen van het openbaar bestuur in ontwikkelingslanden is een ruime aandacht voor verschijnselen buiten het bestuur noodzakelijk. De raakpunten en wrijvingen tussen politiek en bestuur vereisen aandacht voor de politieke verhoudingen; de economische taak van het bestuur maakt niet alleen inzicht nodig in de economische verhoudingen in het land, maar ook in de waarden en normen ten aanzien van economische activiteit, de 'economische cultuur'; de psychologische problematiek van de bestuurder kan evenmin begrepen worden zonder een beeld van de cultuur, m.n. opvoedings- en opleidingspatronen; ook de oplossing van organisatieproblemen vereist kennis van buiten-bestuurlijke zaken (arbeidsmarkt, scholing, politieke ideologie, machtsverhoudingen). De bij uitstek aangewezen weg bij de bestudering van niet-westerse bestuursstelsels lijkt dan ook te liggen in een ecologische benadering, die de inbedding van het openbaar bestuur, met erkenning van haar eigen kenmerken, in de maatschappelijke, politieke, economische en culturele omgeving centraal stelt. Het werk van Riggs heeft daarom zeer grote waarde als kader, waarbinnen bestuursproblemen in ontwikkelingslanden begrepen kunnen worden.

Dat neemt niet weg, dat ook Riggs' benadering tekortkomingen heeft<sup>47</sup>; deze betreffen in het bijzonder de relatie tussen het ecologische ideaaltype en em-

pirisch onderzoek. Riggs' 'sala-bestuur', evenals zijn 'agraria' en 'industria', is geformuleerd in algemene termen,<sup>48</sup> die weinig zeggen over de verschillen, die kunnen bestaan tussen concrete stelsels, die in eenzelfde type kunnen worden ondergebracht. Door het invoeren van subtypen wordt dit tekort enigszins ondervangen, maar ook dan blijft de typologie meer een middel tot — overigens noodzakelijke — ordening en plaatsing van verschijnselen dan dat het tot onderzoekbare probleemstellingen leidt. Riggs' inzichten lijken te berusten op — scherpzinnige — intuïtie doch ze zijn ondergebracht in algemeen-deductieve typen; de nieuwe termen, die hij introduceert,<sup>49</sup> doen de lezer verdwalen in een doolhof van schijnbaar nieuwe begrippen (maar is bv. 'agraria-industria' niet hetzelfde als 'traditionele-moderne samenleving'?) — misschien heeft zijn begrippenkader juist daarom vrij weinig onderzoek gegenereerd.

Voorzover dat wel is gebeurd,<sup>50</sup> blijkt het sala-model niet zonder problemen te zijn. De ecologische benadering vereist de bestudering van zoveel verschillende variabelen, dat de onderzoeker, gezien de enorme problemen van materiaalverzameling in veel ontwikkelingslanden, gemakkelijk vervalt in een impressionistische 'tour d'horizon'. Ook echter wanneer materiaal en verwerkingsmogelijkheden wel voldoende zijn, dan nog is een zuivere plaatsing van bestuursstelsels als tradioneel, modern of sala-bestuur vrijwel onmogelijk, vanwege het zeer grote aantal relevante variabelen. Concrete stelsels zullen zich altijd 'ergens' 'tussen de 'polen', 'in de buurt van één ideaaltipe' bevinden. Het abstract-deductief geformuleerde model, rijkelijk voorzien van variabelen '... places the model-builder so far out in space that re-entry into the terrestrial realm becomes impossible without disintegration of his vehicle' (Brady, in: Raphaeli (ed., 1967, p. 449).

Ook doet zich hier weer het probleem voor, dat Riggs' sala-tussentype wel een nieuw 'station' in het bestuurlijk ontwikkelingsproces heeft geschetst, maar de meeste vragen over het ontwikkelingsproces zelf, de samenhangen daarin en de mogelijke oorzaken ervan openlaat.

Ecologische theorievorming à la Riggs geeft zinvolle richting aan de bestudering van het openbaar bestuur in niet-westerse landen, omdat het dwingt de niet-bestuurlijke omgeving bij het onderzoek te betrekken; hoe de relatie tussen openbaar bestuur en omgevingsfactoren precies ligt, blijft echter onderwerp van discussie. Het openbaar bestuur in ontwikkelingslanden biedt dan ook als academisch en praktisch probleemterrein vele mogelijkheden voor verdere ontwikkeling.

## Noten

- 1 Voor commentaren op een eerdere versie van dit artikel is de auteur dank verschuldigd aan A. Hoogerwerf en I. Th. M. Snellen. De verantwoordelijkheid voor deze publicatie berust uiteraard geheel bij de auteur.

## B. J. S. Hoetjes Het openbaar bestuur in ontwikkelingslanden

- 2 'Niet-westers', 'arm' en 'ex-koloniaal' vormen enige — onvolmaakte — maatstaven ter bepaling van deze categorie.
- 3 Wij beperken ons hier hoofdzakelijk tot de Afroaziatische landen, waarbij in de illustraties het accent op de ex-Britse gebieden valt. Latijns-Amerika verschilt in meerdere opzichten van de ex-koloniale gebieden in Afrika en Azië.
- 4 De term 'inheems', 'inlands' wordt hier gebruikt zonder enige pejoratieve (bij-)betekenis; de auteur van dit artikel kan worden aangemerkt als inlander van een moerasdelta in Noord-West-Europa.
- 5 De conferentie van Berlijn in 1885 stelde voor de kolonisatie van Afrika de eis, dat er sprake moest zijn van feitelijke bezetting en bestuur, wilde men internationaal als 'moederland' erkend worden.
- 6 De vroegere Spaanse kolonisatie in het Caraïbisch gebied en de Duitse Oost-Afrika-expedities rond 1910 vormen hiervan voorbeelden.
- 7 Over *indirect rule*: zie von Albertini, 1966, pp. 148-168, Crowder, 1968, p. 168, 217-33. Voor Nigeria als 'klassiek voorbeeld' zie Nicolson, 1969; voor varianten in Zuid-Oost-Azië zie Benda, 1964-1965.
- 8 Zo wisten in de 18e eeuw de Fransen in Voor- en Achter-Indië (Tonkin, Annam, Pondicherry) door het steunen van inlandse vorsten en het afsluiten van protectoraatsverdragen geleidelijk toe te werken naar bestuurlijke beheersing van deze gebieden; in Oost-Indië wisten de Nederlanders feodale inlandse vorsten aan zich dienstbaar te maken.
- 9 Dit gebeurde niet in de Indiase 'princely states'; men kan zich daar zelfs afvragen of er wel sprake was van 'indirect rule'.
- 10 In de praktijk vormde deze relatie een bron van vele spanningen. 'De resident en zijn probleem' is dan ook de titel van een foto, waarop de resident van Soerakarta, De Vogel, staat afgebeeld tezamen met 'zijn' regent, de Soesoehoenan. Zie E. Breton de Nijs, *Tempo Doeloe* — fotografische documenten uit het Oude Indië, Amsterdam (Querido), 1973, pp. 100-101. In het algemeen speelden informele persoonlijke relaties een grote rol in het districtsbestuur. Zie bv. Heussler, 1971, of Woodruff, 1965.
- 11 Zie Morris-Hale, 1969, m.n. Introduction en Part I; Tignor, 1971; Crowder, 1968, pp. 226-229.
- 12 Von Albertini, 1966, pp. 397-411 (verdrag van Fez, 1912).
- 13 Vooral maarschalk Lyautey, Frans proconsul in Marokko en groot bewonderaar van het Britse koloniale stelsel, gaf zich hiertoe veel moeite.
- 14 De mate van directheid van de Britse heerschappij varieerde naar tijd en plaats. Voor Egypte zie Tignor, 1966, ch. IV, VII, X, XI, XIII. In het algemeen gaven de Engelsen in Afrika de voorkeur aan 'informal empire' boven direct koloniaal bestuur; zie Tignor, 1966, p. 390 e.v., Crowder, 1968, p. 169, 198-238.
- 15 De Engelsen traden hier, formeel gezien, tot 1859 op als ondergeschikte agenten van de Groot-Moghul in Delhi.
- 16 Te vergelijken met de centrale overheidsdepartementen in het huidige Nederland
- 17 In Nederlands-Indië de Resident.
- 18 Een district van 4000 km<sup>2</sup> en 1 miljoen inwoners was geen uitzondering.
- 19 Voor Nederlands-Indië zie Clive Day, 1966, pp. 418 e.v.
- 20 De 'native treasuries' en de 'native courts', zie von Albertini, 1966, pp. 151-152.
- 21 D.i. voornamelijk de inning van de grondbelasting.
- 22 In Ned.-Indië in 1867 ingesteld; zie Baudet & Brugmans, 1961, pp. 153-170.
- 23 Bv. Duits Oost-Afrika; zie Bald, 1970, pp. 93-96.

- 24 Zie voor Nederlands-Indië o.a. Clive Day, 1966, p. 424; voor een definitie van corruptie zie Hoetjes, 1977.
- 25 Bv. Frans West-Afrika; zie Crowder, 1968, pp. 187 e.v.
- 26 Zie Pye, in: Braibanti (ed.), 1969, pp. 400-426, alsmede diens overige werk.
- 27 De District Collector in het koloniale India werd dan ook de 'ma-bap' (d.i. de vader-en-moeder) van het district genoemd.
- 28 Een voorbeeld hiervan is de ontwikkeling van de Indiase panchayat i raj-opzet.
- 29 In India is binnen de Indian Administrative Service, opvolgster van de koloniale I.C.S.-bestuurselite, dit a-politieke bestuursideaal sterk aanwezig.
- 30 Volgens Riggs de meest voorkomende vorm van 'unbalanced polity' in ontwikkelingslanden; ook de militaire bureaucratie rekent hij hier tot de overheidsbureaucratie. Zie Riggs, in Riggs (ed.), 1971, pp. 399-402.
- 31 Vgl. Heady, 1966, ch. 6 voor een indeling; de inpassing van concrete landen hierin is aan discussie en verandering onderhevig.
- 32 Vgl. Heady, 1966, p. 74; dit geldt vooral op de hogere regeerniveaus.
- 33 Ook in ontwikkelde landen doen zich soortgelijke problemen voor; deze vallen echter buiten het kader van dit artikel.
- 34 Westcott, in Swerdlow (ed.), 1963, pp. 45-67. Voor een case study over Kenya: Jackson, in Hyden a.o. (eds), 1970, pp. 319-334.
- 35 Over de Indiase Community Development en panchayati raj, zie Hommes, 1970.
- 36 Heaphy, 1968, pp. 248-249, waar de historische 'common sense'-methode wordt afgezet tegen de wetenschappelijke aanpak.
- 37 Bv. Chapman, 1959; Finer, 1949; ook de zgn. Sayre-Kaufman-outline, waarin organisatorische opzet, toezicht & beheer en effectuering tegenover het publiek tot een 'check-list' zijn verwerkt, biedt een handleiding voor idiografische vergelijking.
- 38 Fried, in Raphaeli (ed.), 1967, pp. 402-412. 'Functioneel' staat hier als equivalent van het Franse 'fonction'; het Engelse 'function' heeft een andere, ruimere betekenis.
- 39 Voorbeelden zijn de Vaticaanse kerkelijke bureaucratie, de bureaucratie in het Chinese keizerrijk, het klassieke Egypte en de slavenbureaucratieën in West-Azië (Abassiden, Samaniden, Ayubieten), Delhi, Egypte (Mamelukken) en het Ottomaanse rijk.
- 40 Waldo, in Raphaeli (ed.), 1967, pp. 46-47 spreekt hier van 'modellen'.
- 41 Zie Diamant, in Heady & Stokes, 1962, pp. 59-97, voor een samenvatting van kritiek.
- 42 Met uitzondering van nomadische, primitieve en stadloze stelsels. Binnen 'agraria' onderscheidt Riggs twee subtypen, nl. het feodale en het bureaucratische agraria.
- 43 Voor een uitgebreide weergave zie Riggs, 1964.
- 44 Zo is het werk van A. Downs, Y. Dror, H. D. Lasswell en I. Sharkansky niet behandeld, andere benaderingen (zoals de systeembenadering) zijn zeer summier aangestipt, en de recente kwantitatieve 'cross-national studies' zijn buiten beschouwing gebleven, omdat de relevantie van deze benaderingen vooral in de ontwikkelde landen ligt. Voor een volledig beeld van de bestuurswetenschap dienen zij echter mede beschouwd te worden.
- 45 Desondanks schrikken weinig bestuurskundigen terug voor het geven van advies.
- 46 Zie Heady, in Riggs (ed.), 1971, pp. 459-471. Vgl. Development and Change, II, 2, voor een ander overzicht van benaderingen.

- 47 Zie Raphaeli, in Raphaeli (ed.), 1967, pp. 10-13; Forward, in Raphaeli (ed.), 1967, pp. 450-472; Landau, in Braibanti (ed.), 1969, pp. 325-334.
- 48 Raphaeli spreekt in dit verband van een 'kosmisch' model (zie vorige noot).
- 49 Riggs heeft in totaal meer dan 50 neologismen op zijn naam staan.
- 50 Zie Brady, in Raphaeli (ed.), 1967, pp. 433-450, waar het sala-bestuur op Japan wordt toegepast.

## Literatuur

- Albertini, R. von, *Dekolonisation, die Diskussion über Verwaltung und Zukunft der Kolonien 1919-1960*. Köln, Opladen (Westdeutscher Verlag), 1966, -607 p.
- Almond, G. A., S. C. Flanagan & R. J. Mundt (eds.), *Crisis, choice and change — historical studies in political development*. Boston (Little-Brown), 1973, XI + 717 p.
- Apter, D., *The politics of modernization*. Chicago etc. (University of Chicago Press), 1965, -480 p.
- Baaklini, A., 'Comparative public administration — the persistence of an ideology', in: *Journal of Comparative Administration*, 5 (1), May 1973, p. 109-124.
- Bald, D., *Deutsch-Ostafrika, 1900-1914, eine Studie über Verwaltung, Interessengruppen und wirtschaftliche Erschliessung*. München (Weltforum Verlag), 1970, -238 p.
- Banks, A. S. & R. B. Textor, *A Cross-polity Survey*. Cambridge, Mass. (M.I.T.-Press), 1968, X, 406 p.
- Baudet, H. en I. J. Brugmans, *Balans van beleid; terugblik op de laatste halve eeuw van Nederlands-Indië*. Assen (Van Gorcum), 1961, -374 p.
- Belorgey, G., *Le gouvernement et l'administration de la France*. Paris (Armand Colin), 1967, -447 p.
- Benda, H. J., 'Political elites in colonial Southeast Asia: an historical analysis', in: *Comparative Studies in Society and History*, VII, '64/65, p. 233-251.
- Bley, H., *Kolonialherrschaft und Sozialstruktur in Deutsch Südwestafrika 1894-1914*. Hamburg (Leibniz Verlag), 1968, -390 p.
- Braibanti, R. (ed.), *Political and administrative development*. Durham, N.C. (Duke University Press), 1969, XXVII + 688 p.
- Bugnicourt, J., 'Le mimétisme administratif en Afrique: obstacle majeur au développement', in: *Revue française de Science politique*, XXIII, 6 déc., '73, p. 1239-1267.
- Chapman, B., *The profession of government — the public service in Europe*. London, (Allen & Unwin), 1959, -352 p.
- Crowder, M., *West Africa under colonial rule*. London (Hutchinson), 1968, -540 p.
- Day, C., *The Dutch in Java*. London (Oxford University Press), 1966, -434 p.
- Development and Change*, vol. II, no. 2, 1970-71, themanummer gewijd aan Administrative Reform.
- Finer, H., *The theory and practice of modern government*. London (Methuen), 1949, XIV + 978 p.
- Heady, F., *Public administration: a comparative perspective*. Englewood Cliffs (Prentice-Hall), 1966, XII + 115 p.
- Heady, R. & S. L. Stokes (ed.), *Papers in comparative public administration*. Ann Arbor, Mich., 1962, VII + 243 p.
- Heaphy, J. J., 'Comparative public administration: comments on current charac-

- teristics', in: *Public Administration Review*, May/June 1968, p. 242-249.
- Heussler, R., *British Tanganyika*, an essay and documents on district administration Durham, N.C. (Duke University Press), 1971, -154 p.
- Hoetjes, B. J. S., *Corruptie in het openbare leven van ontwikkelingslanden*, een verkenning van theorie en onderzoek, in het bijzonder gericht op India sinds 1947. Leiden (diss.), 1977, -286 p.
- Hommel, E. W., *Over de evaluatie van plattelandsplanning in India*. Amsterdam (Universiteit van Amsterdam), 1970, VI + 255 p.
- Hoogerwerf, A., *Verandering van politieke stelsels*. Alphen a/d Rijn (Samsom), 1969.
- Huntington, S. P., 'The change to change: modernization, development and politics', in: *Comparative Politics*, 3, 3, april 1971, p. 283-322.
- Hyden, G., R. H. Jackson and J. Okumu (eds.), *Development administration — the Kenyan experience*. Nairobi (Oxford University Press), 1970, XVIII + 366 p.
- Kebeschull, H. G. (ed.), *Politics in transitional societies — the challenge of change in Asia, Africa and Latin America*. New York (Appleton, Century-Crofts), 1973, X + 477 p.
- Lapalombara, J. (ed.), *Bureaucracy and political development*. Princeton, N.J. (Princeton University Press), 1963, XIV + 513 p.
- Misra, B. B., *The administrative history of India 1834-1947; general administration*. London (Oxford University Press), 1970, -672 p.
- Morris-Hale, W., *British administration in Tanganyika from 1920 to 1945; with special references to the preparation of Africans for administrative positions*. Genève (Imprimo S.A.), 1969, -352 p.
- Nicolson, I. F., *The administration of Nigeria, 1900-1960: men, methods and myths*. Oxford (Clarendon Press), 1969, -326 p.
- Raphaelli, N. (ed.), *Readings in comparative public administration*. Boston, 1967, XIV + 490 p.
- Riggs, F. W., *The ecology of public administration*. Bombay, etc. (Asia Publ. House), 1961, VII + 152 p.
- Riggs, F. W., *Administration in developing countries — the theory of prismatic society*. Boston (Little Brown), 1964, XIV + 477 p.
- Riggs, F. W. (ed.), *Frontiers of development administration*. Durham, N.C. (Duke University Press), 1971, XXIV + 623 p.
- Siffin, W. J. (ed.), *Toward the comparative study of public administration*. Bloomington, Ind. (Indiana University Press), 1957, V + 331 p.
- Swordlow, I. (ed.), *Development administration: concepts and problems*. Syracuse (Syracuse University Press), 1963, -162 p.
- Tignor, R. L., *Modernization and British colonial rule in Egypt, 1882-1914*. Princeton (Princeton University Press), 1966, -417 p.
- Tignor, R. L., 'Colonial chiefs in chiefless societies', in: *Journal of modern African Studies*, IX, 3, Oct. 1971, p. 339-359.
- Vere Allen, J. de, 'The Malayan Civil Service, 1874-1941: Colonial bureaucracy/Malayan elite', in: *Comparative Studies in Society and History*, XII, 2, April 1970, p. 149-178.
- Weber, M., *Wirtschaft und Gesellschaft*, Grundriss der verstehenden Soziologie. Tübinge (Mohr), 1972, XXXIII + 942 p.
- Woodruff, Ph., *The men who ruled India*, vol. II: The Guardians. London (Jonathan Cape), 1965, -385 p.

## Discussie

### 'A theory of human behaviour and of the political process' Een kritiek

door G. Huppes

#### 1

Dit artikel van J. K. De Vree<sup>1</sup> bevat een ontwerp van een gedragsmodel, dat als basis moet dienen voor politicologische en andere sociaalwetenschappelijke theorieën. In het tweede deel van het artikel wordt een voorbeeld van een toepassing gegeven.

Het belang van het artikel is, dat een poging wordt gedaan om een individueel gedragsmodel te ontwikkelen. Deze poging is mijns inziens niet geslaagd, maar levert toch een bijdrage aan de ontwikkeling van een dergelijk model.

De kritiek op het model, die in par. 3 in detail wordt gegeven, is tweeledig. Ten eerste is het model intern niet consistent, wat betrekkelijk eenduidig vaststelbaar is, dankzij de formele weergave van het model. Deze kritiek is in zekere zin niet ernstig, omdat aanpassing op onderdelen dit gebrek zou kunnen verhelpen.

Ten tweede zijn er problemen met de interpretatie en de interpreteerbaarheid. De Vree's interpretatie is niet in overeenstemming met het model en het is moeilijk, zo niet onmogelijk, om wel tot een acceptabele interpretatie te komen. Dit bezwaar is minder eenduidig, omdat het ook samenhangt met de opvattingen over de vereisten, waaraan een gedragsmodel moet voldoen. Deze komen in zijn artikel niet aan de orde en evenmin in deze kritiek. Wel plaats ik in par. 2 enige kanttekeningen bij de manier, waarop De Vree formele en empirische theorie op elkaar aan laat sluiten, omdat hierdoor naar mijn mening gebreken in de formele gedragstheorie zijn ontstaan.

#### 2 Formele en empirische theorie

De Vree geeft zijn model weer in een wiskundige notatie. De voordelen daarvan zijn duidelijk. Probleem is echter dat deze formele taal geen eigen empirische betekenis heeft. Deze ontstaat pas, door aan een aantal symbolen die in de formele taal gebruikt worden, een empirische betekenis toe te kennen. Deze betekenis moet bijvoorbeeld worden uitgedrukt in een wetenschappelijke of in de spreektaal. De formele taal moet zo geconstrueerd zijn, dat bepaalde zin-