



Universiteit
Leiden
The Netherlands

Boekbespreking van: **Beleidsvrijheid van ambtenaren**

Noordzij, G.P.

Citation

Noordzij, G. P. (1980). Boekbespreking van: Beleidsvrijheid van ambtenaren. *Acta Politica*, 15: 1980(1), 119-123. Retrieved from <https://hdl.handle.net/1887/3452123>

Version: Publisher's Version
License: [Leiden University Non-exclusive license](#)
Downloaded from: <https://hdl.handle.net/1887/3452123>

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

surprising and fatal consequences for us, as it turns into a tragedy when a magic talisman carries out the hero's wishes in Jacob's story 'The Monkey's Paw'. I believe that in some instances, fatal consequences of 'cynical' decisions made by machines could be prevented, provided the people who exercise control over the machines would check the decisions in compliance with such criteria as conscience, or ethics, altruism, and esthetics.

Extending what I have said to many other spheres of technological progress, one is likely to arrive at what I see as the only correct conclusion: In our day and age, no one, scholars and engineers in particular, can keep from insight into and scientific analysis of the process of social development, or avoid exerting an active, purposeful influence on that process; no one can shift on to someone's shoulders responsibility for the social consequences of his own activities and for the entire course of social development.

It is on our efforts today, on the profoundness of perception of the course of the development of society, on our valor will, and ability to act, that the future of our civilization depends.

Boekbesprekingen

A. B. Ringeling, **Beleidsvrijheid van ambtenaren**, Samsom uitgeverij, Alphen aan den Rijn, 1978

Het vreemdelingenbeleid van het ministerie van Justitie is van een onmiskenbare actualiteit. De gebeurtenissen rond de 'kerk-Marokkanen', de bezetting van de Sint-Jan door de Turkse christenen, de toelating van Chileense vluchtelingen e.d. hebben de aandacht recentelijk meer dan eens op dit beleid gevestigd.

De in 1978 verschenen dissertatie van A. B. Ringeling (K.U. Nijmegen) is voor een belangrijk deel aan een analyse van een onderdeel van het vreemdelingenbeleid van het ministerie van Justitie gewijd.

Ringeling's studie bevat een analyse van het duidelijk in de tijd te plaatsen (1956-1968) zgn. spijtoptantenbeleid. Van deze 'case-study' wordt gebruik gemaakt om de vraag naar de determinanten van de beleidsvrijheid van uitvoerende ambtenaren te beantwoorden.

Een beoordeling van deze studie dient zich onzes inziens niet zozeer te richten op de case-study als zodanig maar veeleer op de gebruikmaking ervan voor de beantwoording van deze probleemstelling. Onze bespreking van deze overigens zeer gewaardeerde studie zal zich dan ook met name hierop richten. In dat verband zullen enige onvolkomenheden — althans, in de ogen van de recensent — worden gesignaleerd met als voornaamste bedoeling daarmee een bijdrage te leveren aan de verdere ontwikkeling van een richting waarin Ringeling zulke interessante 'eerste stappen' heeft gezet.

Ringeling problematiseert in zijn studie de beleidsvrijheid van uitvoerende ambtenaren ('Freies Ermessen', 'pouvoir discrétionnaire', beoordelingsvrijheid e.d.) en begint met een schets van de ontwikkeling van de aandacht voor dit verschijnsel in een aantal disciplines, waaronder met name de bestuurskunde.

Wat opvalt is dat het centrale begrip 'beleidsvrijheid' in feite nergens in het boek helder wordt gedefinieerd. De auteur volstaat met de verklaring dat hij aansluit bij de betekenis die Davis aan dit begrip gaf. Dat betekent dat beleidsvrijheid in eerste instantie in verband wordt gebracht met de keuzemogelijkheid van individuele ambtenaren tussen verschillende acties (blz. 22). Van een ondubbelzinnige begripsomschrijving is hier geen sprake. In het tweede hoofdstuk geeft de auteur een overzicht van 'theoretische benaderingen van het beleidsproces'. Hij verklaart zonder nadere toelichting de classificatie van Saetren de voor zijn doel meest bruikbare te vinden. Bovendien is de presentatie van die classificatie nogal summier. Ringeling laat ten onrechte recente politicologische ontwikkelingen op dit terrein ongesignaleerd. Zijn keuze voor Saetren's classificatie lijkt daardoor wat al

te snel gemaakt. Wat stoort is vooral dat die keuze niet is beredeneerd. Voor wat betreft de omschrijving van 'beleid' sluit Ringeling aan bij Hoogerwerf: beleid is (...) 'een min of meer weloverwogen *streven* (curs. GN) bepaalde doeleinden met bepaalde middelen en in een bepaalde tijdsvolgorde te bereiken' Een beleidvoerder is dan 'degene die een beleid voor ogen heeft'. Onzes inziens kan Ringeling met deze omschrijvingen slecht uit de voeten. Immers, een beleid is geen 'streven'. Een beleidvoerder is niet iemand die een 'streven' voor ogen heeft. En een 'streven' wordt niet continu geformuleerd en gewijzigd tijdens de uitvoeringsfase. Bovendien wordt het, gegeven de gehanteerde beleid-definitie, moeilijk zich een voorstelling te maken van zoiets als een 'beleidsproces' (zie voor e.e.a. blz. 17).

Het ware beter geweest beleid te definiëren in termen van een 'schema', een 'plan', een 'systeem' of een 'samenstel'. Een schema dat geformuleerd wordt en dat ten uitvoer wordt gelegd.

Een andere slordigheid waarop hier zij gewezen betreft de stelling dat, analytisch gezien, de *inhoud* van de fase van de beleidsuitvoering gelijkvormig is aan de fase van de beleidsvorming. Deze stelling wordt gepresenteerd maar in feite niet beargumenteerd. Onzes inziens is deze stelling bepaald onwaar. Zowel in het geval van beleidsvorming als van beleidsuitvoering hebben we te maken met een proces. Het zijn evenwel processen van volstrekt verschillende aard. De gelijkvormigheid ervan dient dan ook, wanneer zij wordt gesteld, te worden aangetoond (zie blz. 18).

De *probleemstelling* van deze studie (blz. 29): 'welke omstandigheden in het openbaar bestuur bevorderen of beperken de beleidsvrijheid van ambtenaren', vraagt expliciet naar omstandigheden *in het openbaar bestuur*. Daarover twee opmerkingen.

In de eerste plaats blijft onduidelijk wat onder openbaar bestuur dient te worden verstaan. In hoofdstuk 3, waar een analyseschema wordt ontwikkeld uitgaande van de systeembenadering, wordt weliswaar gesproken van een departementaal systeem, op te vatten als een onderdeel van het ambtelijk systeem dat op zijn beurt weer deel uit maakt van het bestuurlijk systeem (waarvan ook het politieke systeem deel uit maakt), verhelderend is dit allemaal nauwelijks en een duidelijk beeld van wat onder 'openbaar bestuur' dient te worden begrepen biedt het niet. De gebruikmaking van de systeembenadering en de centrale begrippen daaruit blijft in feite zonder consequenties. Op de implicaties van die begrippen wordt niet ingegaan en het voordeel van de gehanteerde systeem-terminologie blijft onbesproken.

In de tweede plaats vraagt de probleemstelling naar omstandigheden *in het openbaar bestuur*. Daaraan wordt in deze studie veel aandacht besteed. Echter ook aan zaken als 'democratische controle', waarbij gedacht wordt aan externe controle van ambtelijke uitvoerende activiteiten, representatieve en rechterlijke organen, bij het beleid betrokken burgers of pressiegroepen. Terecht wordt aan deze externe controle uitvoerig aandacht geschonken. Maar: is het adjectief 'democratisch' dan wel zo gelukkig gekozen? En spreken we in dit verband dan nog wel over omstandigheden *in het openbaar bestuur*? Hoe ruim trekt de auteur nu eigenlijk de grenzen van het openbaar bestuur?

Ringeling onderscheidt in zijn studie de volgende categorieën beslissingspremissen:

- a. beleidsinstructies;
- b. informatie van de ambtenaar;

- c. doeleinden van de ambtenaar;
- d. hiërarchische controle op de ambtenaar;
- e. democratische controle op de ambtenaar (blz. 56).

Hij stelt dat het resultaat van het besluitvormingsproces, de inhoud van de beslissing, het gevolg is van de toegepaste beslissingspremissen (blz. 55). Toegegeven, de aard/inhoud van de beslissingspremissen oefenen een belangrijke invloed uit. Echter, ook bij gelijkblijvende inhoud van die premissen kan een variatie in de wijze van *toepassing* ervan verschillen in beslissingen tengevolge hebben. Aan dit aspect besteedt de auteur in de aangehaalde stelling onzes inziens onvoldoende aandacht.

Overigens kan van de presentatie van de categorieën van beslissingspremissen gezegd worden dat ze in feite 'theorieën' behelzen omtrent de invloed van factoren op de inhoud van beslissingen. Van elk van die 'theorieën' worden vervolgens 'exploratieve hypothesen' afgeleid (blz. 56-70). Deze hypothesen nu, zijn in de meeste gevallen nogal onzorgvuldig geformuleerd.

Wanneer bijvoorbeeld wordt gesteld dat de mate waarin de beleidsvrijheid van ambtenaren zich voordoet, afhankelijk is van de programmering van het beleid, blijft in het ongewisse welke variaties in de beleidsprogrammering nu leiden tot een grotere dan wel een geringere mate van beleidsvrijheid.

Een tweede voorbeeld: 'de beleidsvrijheid van ambtenaren is afhankelijk van de mate waarin zij beschikken over een monopolie van voor het nemen van beslissingen noodzakelijke informatie'. Kunnen ambtenaren beschikken over een bepaalde mate van monopolie? En is er meer beleidsvrijheid naarmate ze beschikken over meer monopolie?

Een derde voorbeeld: 'de beleidsvrijheid van ambtenaren is afhankelijk van de mate waarin uitvoerende ambtenaren eigen, van die van de beleidvoerders te onderscheiden, doeleinden nastreven'. Het element van de strijdigheid van die eigen doeleinden met die van de beleidvoerders komt in deze hypothese onvoldoende uit de verf. En, wederom, hoe meer eigen doeleinden des te meer beleidsvrijheid?

Samengevat: de exploratieve hypothesen beogen een relatie aan te geven tussen beleidsvrijheid van ambtenaren en een aantal mogelijke relevante variabelen (blz. 69). De aard en de richting van die relaties hadden zorgvuldiger moeten worden verwoord. De formuleringen schieten wat dit betreft duidelijk te kort. Na de presentatie van de 'exploratieve hypothesen', die het karakter hebben van beredeneerde veronderstellingen over de relatie tussen beleidsvrijheid en een aantal variabelen (blz. 31) analyseert Ringeling het spijtoptantenbeleid om na te gaan in hoeverre zijn exploratieve hypothesen kunnen worden bevestigd. Een dergelijke onderzoeksoepzet is niet zonder risico's.

In de eerste plaats kan het zoeken naar bevestiging van hypothesen leiden tot resultaten die erg misleidend zijn. Een bevestigde hypothese is niet het laatste woord en levert altijd slechts een 'voorlopige' waarheid op.

In de tweede plaats kan de bevestiging van sommige hypothesen zeer wel zijn terug te voeren op de aard van de gekozen 'case' en zou de selectie van een andere case wel eens tot de 'bevestiging' van meer of van minder hypothesen kunnen leiden.

Ten aanzien van de gekozen case kan worden opgemerkt dat de keuze historisch verklaarbaar is vanuit de betrokkenheid van de auteur bij een internationaal onderzoeksproject o.l.v. prof. K. C. Davis (Chicago) waarbinnen het onderzoek naar het spijtoptantenbeleid een deelproject vormde zodat het voor de hand lag

over hetzelfde beleidsterrein aanvullend materiaal te vergaren waarbij de nadruk lag op de organisatorische omstandigheden waaronder het beleid werd uitgevoerd (blz. 43).

Het spijtoptantenbeleid is stellig een voorbeeld van geïndividualiseerd overheidsbeleid (blz. 44). De vraag is alleen of het een *representatief* voorbeeld is. We komen hiermee op het probleem van de *generaliseerbaarheid* van de uit deze case-study verkregen gegevens.

Het komt ons voor dat de vraag naar de generaliseerbaarheid van uit een case-study verkregen gegevens een vraag is die het fundament van Ringeling's studie raakt. Waar de auteur zich voorneemt bij de analyse van het spijtoptantenbeleid na te gaan in hoeverre het onderzoeksmateriaal zijn exploratieve hypothesen bevestigt, c.q. in hoeverre in het onderzoeksmateriaal ondersteuning is te vinden voor die hypothesen (zie blz. 31) speelt deze onbeantwoorde vraag naar de generaliseerbaarheid een toch wel erg storende rol.

De conclusie uit de analyse van het spijtoptantenbeleid is dat de beleidsvrijheid inderdaad varieert onder invloed van een aantal factoren.

Tot die factoren behoren er enkele die liggen in de *controle-sfeer*. Ten aanzien dáárvan geldt dat de gevonden relaties op definitionele gronden voorspelbaar waren. Voor alle factoren geldt dat het *gewicht* van de afzonderlijke bijdrage tot het ontstaan van beleidsvrijheid onbesproken blijft. Conclusies die zijn gesteld in termen van meer of minder lijken eerder gebaseerd op intuïtie dan dat ze resulteren uit 'harde' meetprocedures.

De auteur stelt dat bij de uitvoering van beleid kan blijken dat het beleid *andere* effecten teweegbrengt dan beleidvoerders zich hadden voorgesteld. Een oorzaak voor dit verschijnsel kan gelegen zijn in de beleidsvrijheid waarover ambtenaren bij de uitvoering van dat beleid beschikken (zie blz. 29). Daarop is weinig af te dingen. Bezwaarlijk is alleen dat de auteur de keerzijde van dit verhaal niet vermeldt. De beleidsvrijheid van ambtenaren kan evenzeer oorzaak zijn van het verschijnsel dat een beleid *wel* de effecten teweegbrengt die beleidvoerders zich hadden voorgesteld. Verondersteld natuurlijk dat we te maken hebben met een gemotiveerd ambtenaren-apparaat dat 'op één lijn zit' met de beleidvoerders.

Meer expliciete aandacht voor de vraag naar de 'stuurbaarheid' of 'beheersbaarheid' van de beleidsuitvoering zou de conclusie hebben opgeleverd dat deze haar grenzen kent. Het is met name in verband dáármee dat uitvoerende instanties dikwijls noodzakelijkerwijs een hoeveelheid beleidsvrijheid *moet* worden gelaten.

In het kader van een *evaluatie* van het verschijnsel van de beleidsvrijheid van ambtenaren had aan de mogelijk positieve kanten ervan meer aandacht kunnen worden besteed. Daarentegen belooft de auteur zijn lezers op blz. 31 in het slot-hoofdstuk te zullen ingaan op de vraag of het nodig is om maatregelen te treffen *tegen* de beleidsvrijheid waarover ambtenaren bij de uitvoering van een beleid beschikken, een belofte die hij overigens niet nakomt.

Weliswaar gaat de schrijver in dat hoofdstuk in op een aantal middelen die mogelijk een misbruik van beleidsvrijheid zouden kunnen tegengaan en de rechtzekerheid en rechtsgelijkheid van burgers zouden kunnen bewaren of zelfs vergroten. Een nauwkeurige bepaling van de waarde van elk voorstel blijft daarbij echter achterwege. Daarmee krijgt het slothoofdstuk het karakter van een inventarisatie waaraan het evaluatieve moment — dat in het vooruitzicht was gesteld — ontbreekt. De auteur geeft daar wel een verklaring voor (blz. 230 en 231). Hij had deze echter niet hoeven geven wanneer hij 200 blz. eerder geen verwachtingen

had gewekt.

Ondanks de punten van kritiek die op deze studie ongetwijfeld te formuleren zijn — een aantal daarvan is hierboven aangegeven — kan toch gesteld worden dat Ringeling in zijn proefschrift een bestuurskundig en politicologisch nog weinig belicht verschijnsel op een zeer leesbare en tot meedenken stimulerende wijze heeft beschreven en geanalyseerd.

G. P. Noordzij

B. J. S. Hoetjes, *Corruptie in het openbare leven van ontwikkelingslanden. Een verkenning van theorie en onderzoek, in het bijzonder gericht op India sinds 1947. Academisch proefschrift, Leiden 1977, 286 pp., appendices, literatuuropgave, summary en register.*

Op dit proefschrift verwierf B. J. S. Hoetjes in maart 1977 de titel van Doctor in de Sociale Wetenschappen, met als promotor prof. dr. H. Daalder.

Het behandelt, zoals de titel aangeeft, het verschijnsel corruptie. Na een uitvoerig overzicht van wat er in de loop der tijd door voornamelijk politicologen over dit onderwerp gezegd en gedacht is komt Hoetjes tot een eigen afbakening van het begrip. Hij wijst er daarbij terecht op dat het opstellen van een algemeen geldende definitie een hachelijke zaak is daar er in wezen diverse vormen van corruptie bestaan. Daarenboven kan het verschijnsel uit uiteenlopende gezichtshoeken worden benaderd. Na het aangeven van al *deze caveats* komt dan zijn eigen formulering (p. 33):

'Wij spreken van corruptie, wanneer zich in het bewuste besluitvormingsgedrag van de bekleder van een openbare positie een illegitieme ruiltransactie voordoet, die verbonden is met ongeoorloofde loyaliteiten, d.w.z. ten goede komt aan ongeoorloofde belangen'.

Hierbij geeft Hoetjes nog aan dat de termen 'illegitiem' en 'ongeoorloofd' omschreven dienen te worden aan de hand van de dominante groepsnormen, die voor de openbare positie gelden. Men kan niet anders dan met deze definitie accoord gaan. Hij is sluitend voor ongeveer alle gevallen. Daarenboven heeft deze omschrijving het voordeel dat hij operationaliseerbaar is. Men kan er in concreto mee werken. Tenminste, wanneer men er in kan slagen de gangbare groepsnormen vast te stellen.

In het tweede deel geeft Hoetjes een analyse van corruptie in een ontwikkelingsland — in dit geval India. Na een voortreffelijk samenvattend stuk over het openbare leven in India sinds 1947, volgt een hoofdstuk waarin allerlei corrupte gevallen zoals die zich in India in de besproken periode voordeden worden bijeengebracht.

In het derde deel van de dissertatie beproeft Hoetjes een nadere analyse van corruptie. Hij stelt hierbij dat men deze verschijnselen moet bezien *binnen hun context*, in samenhang met de omgevingsfactoren. Hierbij is het de bedoeling dat wordt aangegeven of en in hoeverre bepaalde omgevingsfactoren meer of minder bijdragen tot het ontstaan van de corruptie. Aan de orde komen achtereenvolgens de betekenis van de individu, van de groep, van de organisatie en van de samenleving als geheel. Speciale aandacht krijgt de economie. Deze kan (welhaast) worden gezien als een factor met geheel eigen invloeden.

In het laatste deel gaat Hoetjes in op de eventuele gevolgen van corruptie en de