



Universiteit
Leiden
The Netherlands

Boekbespreking van: Politische Theorie im Wohlfahrtstaat

Herpen, M. van

Citation

Herpen, M. van. (1984). Boekbespreking van: Politische Theorie im Wohlfahrtstaat. *Acta Politica*, 19: 1984(3), 393-396. Retrieved from <https://hdl.handle.net/1887/3452495>

Version: Publisher's Version

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

Downloaded from: <https://hdl.handle.net/1887/3452495>

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

kunnen beroepen. 'Hollanditis' is de term waarmee tegenstanders (maar tegenwoordig ook voorstanders!) van deze richting de nieuwe Hollandse missie plegen aan te duiden.

Wels laat over zijn oordeel over de vooroorlogse afzijdigheid en neutraliteit geen enkele twijfel bestaan. Hij acht met name de politiek van kort voor de Tweede Wereldoorlog om door neutraliteit het conflict te ontlopen volkomen onrealistisch. De Nederlandse buitenlandse politiek was in zijn ogen gebaseerd op illusies: 'For that matter, it had hardly been a policy, rather a faith or hope' (blz. 83). Het is een hard oordeel, dat men echter in het licht van de gebeurtenissen (en met het voordeel van de wijsheid achteraf) wel moet onderschrijven.

Nog een interessant punt in het licht van latere gebeurtenissen is Wels' opmerking dat in de periode 1813-1945 Nederlanders vaak meer geïnteresseerd leken in het doen en laten van andere volken en regeringen dan in hun eigen buitenlandse politiek. In de jaren van spanning voorafgaande aan de Eerste Wereldoorlog werd het buitenlands beleid in de Tweede Kamer slechts éénmaal besproken, voor de Tweede Wereldoorlog zelfs helemaal niet. Dat laatste is wel in sterke mate veranderd. De minister van Buitenlandse Zaken moet bij voortduring zijn beleid in de Kamer verdedigen: voortdurend wordt hij bestookt met lastige Kamervragen. Maar de belangstelling voor doen en laten van andere volken en regeringen is gebleven, getuige bijvoorbeeld het bestaan van een zeer groot aantal zogenaamde landencomités' dat zich daarop concentreert.

Die belangstelling voor misstanden in andere landen – overigens in mijn ogen een goede zaak – lijkt hier meer verbreid te zijn dan in de ons omringende landen. Het zou de moeite waard zijn eens een serieuze studie te wijden aan dit verschijnsel, dat blijkens de opmerkingen van Wels, teruggaat op een lange traditie, en te speculeren over de oorzaken ervan.

Soms laat de auteur zich in zijn overigens voortreffelijke studies, verleiden tot uitspraken die hij onvoldoende van argumenten of bewijs voorziet. Zo meent hij dat Nederland nationalistische sentimenten in het buitenland vaak onvoldoende heeft onderkend (blz. 99), ten dele omdat wijzelf deze sentimenten over het algemeen missen. Het ligt voor de hand de vraag te stellen waar en wanneer Nederland deze fouten heeft gemaakt en of dat nog steeds gebeurt. Even verderop merkt hij op: 'The uncertainty concerning its position in the community for European states led some Dutchmen to lose faith in their national identity'. (blz. 119). Welke Nederlanders waren het die dat geloof hadden verloren? Hier en daar zijn opmerkingen wel eens achterhaald door de tijd. Het is niet meer zo dat Nederlanders vaker worden gekozen voor internationale functies dan vertegenwoordigers van andere kleine staten, omdat onze kandidaten kunnen terugvallen op overzee opgedane kennis en ervaring en het is al lang zo dat vertegenwoordigers van ontwikkelingslanden dit soort posten opeisen en krijgen (blz. 104-105).

Dat zijn echter slechts betrekkelijk ondergeschikte punten van kritiek op dit uitstekende boek. Voor politicologen interessant is de machtsstrijd tussen Buitenlandse Zaken en Economische Zaken over het beheer van de buitenlandse economische betrekkingen in de jaren dertig, toen door EZ gewonnen. Deze strijd zou enkele decennia later nog eens herhaald worden. Ten slotte wijst Wels op het

traditioneel a-politieke karakter van het ministerie van Buitenlandse Zaken. Buitenlandse Zaken was een beleidsonderdeel dat buiten, of liever gezegd 'boven' de partijstrijd moest blijven. Wels lijkt gelijk te krijgen met zijn opmerking dat het ministerie in steeds sterkere mate gepolitiseerd wordt. Dat stelt steeds hogere eisen aan de politieke bekwaamheid van de minister van Buitenlandse Zaken, ook op binnenlandspolitiek terrein.

P. R. Baehr

1. Zie bijvoorbeeld J. J. C. Voorhoeve, *Peace, Profits and Principles*, Den Haag: Martinus Nijhoff, 1979, blz. 102.

Niklas Luhmann **Politische Theorie im Wohlfahrtsstaat**, Günter Olzog Verlag, München/Wien 1981, 158 pag.

De *overload* die de moderne verzorgingsstaat zou kenmerken is momenteel een geliefd thema van sociologen en politicologen. Als een gulzige Leviathan zou de verzorgingsstaat de ene na de andere tak tot zich hebben getrokken en daardoor een chronische indigestie hebben opgelopen. 'Overbelasting', 'onbestuurbaarheid' luidt de diagnose en de patiënt wordt een rigoreus afslankingsdieet aangeraden van *bezuiniging*, *privatisering* en *deregulering*.

Ook de socioloog Niklas Luhmann blijkt zich in de rijen van deze neo-liberale geneesheren te scharen. Maar de wijze waarop hij tot zijn conclusies komt is een stuk origineler dan die van zijn meeste confraters. Volgens Luhmann gaan de meeste politicologen van een achterhaalde politieke theorie uit, omdat zij de staat als het sturingscentrum van de maatschappij opvatten. Deze theorie was weliswaar adequaat in de periode waarin de moderne staat ontstond, maar in de twintigste eeuw heeft zij geleidelijk aan haar geldigheid verloren. De maatschappij heeft zich steeds verder gedifferentieerd in een aantal quasi-autonome functionele systemen waarvan de staat er slechts één is. Het is volgens Luhmann een van de belangrijkste inzichten, 'dass eine Gesellschaft, die in Funktionssysteme gegliedert ist, über keine Zentralorgane verfügt. Sie ist eine Gesellschaft ohne Spitze und ohne Zentrum' (p. 22). Het is dan ook een van de fundamentele grondvragen van deze tijd, 'ob man die Vorstellung einer Gesellschaft ohne Zentrum aushalten kann und gerade darin die Bedingungen für eine demokratisch-leistungsfähige Politik sieht; oder ob man glaubt, der Politik... wiederum eine Zentralverantwortung zuweisen zu können oder gar zu müssen...' (p. 23).

Het ontstaan van een informele machtskringloop

Het politiek systeem heeft zich dus uitgekristalliseerd tot een maatschappelijk sub-systeem, dat tegenover de andere maatschappelijke functionele sub-systemen (onderwijs, gezondheidszorg, kerk, gezin enz.) gelijkwaardig is en zelfs niet meer de positie van *primus inter pares* inneemt. Hoe is deze 'centrum-loze' maatschappij ontstaan? Volgens Luhmann heeft het politieke systeem zich ontwikkeld van een *hiërarchisch bipolair* systeem (te weten regeerders en onderdanen) naar een *dynamisch triangulair* systeem met drie relevante actoren: het bestuur (Verwaltung), de politie-

ke partijen en het publiek. In het bipolaire systeem was er enkel sprake van een unilaterale invloedslijn die van boven naar beneden liep. In het triangulaire systeem is er sprake van een *invloedskringloop*. Deze wordt volgens Luhmann ten onrechte meestal als een kringloop in één richting opgevat waarbij het parlement de wetten maakt, de executief deze uitvoert, het publiek zich aan de wetgeving houdt en op zijn beurt weer het parlement kiest. Naast deze *formele* kringloop bestaat er nog een *informele* kringloop, een *tegenkringloop*. Zo oefent de executief invloed uit op de wetgeving, de politieke partijen beïnvloeden de kiezers, terwijl ook het publiek direct lobbyt bij de uitvoerende organen. Deze tegenkringloop scheen illegitiem, aldus Luhmann, zolang men in de termen van het hiërarchisch bipolaire model bleef denken waarin de invloedslijnen slechts in één richting wijzen.

Vanuit een systeemtheoretische benadering is deze tegenkringloop geenszins illegitiem, maar een normale reactie op de overbelasting van het politieke systeem door complexiteit. Het heeft volgens Luhmann dan ook weinig zin te pleiten voor een herstel van de officiële invloedskringloop, want men kan de werkelijkheid niet meer terugdraaien. We zullen moeten leren leven met een complex systeem waarin ieder van de drie actoren rechtstreeks met de twee andere actoren door in- en outputlijnen verbonden is. Luhmann is ervan overtuigd, dat het democratisch gehalte van het politieke systeem door de tegenkringloop niet in gevaar wordt gebracht. Integendeel, een delicaat evenwicht van officiële kringloop en tegenkringloop ziet hij juist als een systeemtheoretische variant van de aloude *checks and balances*. Het permanente probleem: 'Wie controleert de controleurs?' wordt volgens hem door dit zelfregulerend systeem opgelost: 'The control's control is the system'.

Terug naar de minimale staat?

Op dit punt beginnen tevens Luhmanns problemen. Luhmann klaagt erover, dat de balans tussen de formele en de informele invloedskringloop steeds meer in het voordeel van de informele tegenkringloop is verschoven. Dit hangt volgens hem samen met de ontwikkeling van de moderne *verzorgingsstaat*¹, waardoor het publiek – via de tegenkringloop – steeds meer greep op de regeringsmacht zou hebben gekregen. De regering neigde er daardoor toe steeds meer met de wensen van de burgers rekening te houden. Wat er weer toe leidde, dat de overheid meer taken op zich nam, dan zij met de haar ten dienste staande middelen (recht en geld) adequaat kon vervullen. Zo had het pompen van geld in de economie vaak weinig effect, omdat dit geld anders gebruikt kan worden dan door de wetgever is bedoeld. Ook op het gebied van het onderwijs en de welzijnszorg kon de overheid weinig directe invloed uitoefenen, omdat dit 'people's processing' zich aan controle onttrekt. Wil de overheid desondanks toch invloed krijgen, dan leidt dit tot bureaucratisering. Wat dan ook prompt gebeurde: 'Die Bürokratie wächst und wächst – allein schon deshalb, weil der Wohlfahrtsstaat nur in der Bürokratie die Möglichkeit findet, Pflichten unterzubringen. Die alte... Korrelativität von Rechten und Pflichten ist aufgelöst... Der Wohlfahrtsbürger nimmt nur noch Rechte in Anspruch'. (p. 103) In de verzorgingsstaat, aldus Luhmann, 'kann man auch ganz allgemein eine Überbelastung der Mittel... konstatieren. Was Geld angeht, wird der Wohlfahrts-

staat zu teuer. Er fördert Tendenzen zur Inflation, die ihn dann wieder ruinieren'. (p. 98) Er is volgens hem bijna sprake van een 'wohlfahrtsstaatliche Konspiration' (p. 102).

Wat kan er aan gedaan worden om aan deze samenzwering een einde te maken? 'In der heutigen Situation kommt es vornehmlich darauf an, etwas anderes an die Stelle der Illusion des Wohlfahrtsstaates zu setzen'. (p. 147) De vraag is echter wat er voor 'de illusie van de verzorgingsstaat' in de plaats moet komen. Luhmann is hier heel duidelijk over: 'Eine Reduktion der Politik auf genau ihre Funktion, auf Befriedigung des Bedarfs für kollektiv-bindende Entscheidungen, würde sich besser in den Rahmen einfügen, den durch die funktionale Differenzierung der Gesellschaft vorgegeben ist'. (p. 122) Ergo een drastische takenreductie van het staatsapparaat waardoor dit kan inkrimpen tot het formaat van Nozicks 'Minimal State'. Privatisering van de winstgevende overheidstaken en opheffing van de niet winstgevende worden dan ook warm door Luhmann aanbevolen.

De crux van Luhmanns betoog zit in de wijze waarop hij de functie van het politiek systeem definieert. Deze functie wordt door hem gereduceerd tot 'Bereitstellung von Durchsetzungsfähigkeit für bindende Entscheidungen'. De staat wordt zodoende uitsluitend tot het geweldsmonopolie herleid. De vraag is echter of Luhmann hier niet in conflict komt met zijn eigen systeem-theoretische vooronderstellingen. Want als de moderne verzorgingsstaat het resultaat is van een proces van functionele differentiatie – wat Luhmann zelf beweert – dan impliceert dit, dat de staat bepaalde functies van andere deelsystemen (met name kerk en gezin) heeft overgenomen. Luhmann kan dit betreuren, maar hij komt in strijd met zijn eigen functionalistische opvattingen als hij dit proces – dat de resultante is van dieperliggende sociale veranderingsprocessen – op willekeurige wijze wil stoppen zonder dat er een garantie aanwezig is dat de functies die de verzorgingsstaat vervult op adequate wijze door andere maatschappelijke sub-systemen kunnen worden overgenomen. Zijn betoog krijgt zelfs conservatieve trekken, wanneer hij er voor pleit, dat de politiek 'ter compensatie voor een maatschappelijke decentrerings van het menselijk leven' thema's als liefde en huwelijk moet oppakken. (p. 122) Het lijkt een gotspe als het niet zo serieus bedoeld was. Men kan zich dan ook niet aan de indruk onttrekken, dat Luhmann zijn conclusies minder baseert op de voorafgaande – bij tijden interessante en prikkelende – hoofdstukken, dan op een vooringenomen ideologisch standpunt. Over de historische herkomst van dit standpunt laat hij weinig twijfel als hij over het door hem gepropageerde 'restriktive Politikverständnis' opmerkt: '... es greift allenfalls auf eine kurze und eher untypische Phase der Politikeinschränkung in der ersten Hälfte des 19. Jahrhunderts zurück und orientiert sich heute an zukünftigen Möglichkeiten'. (p. 155). Het is het *hard core* liberalisme van het vroeg negentiende eeuws filosofisch radicalisme van waaruit Luhmann zijn kritiek op de moderne verzorgingsstaat formuleert.

M. van Herpen

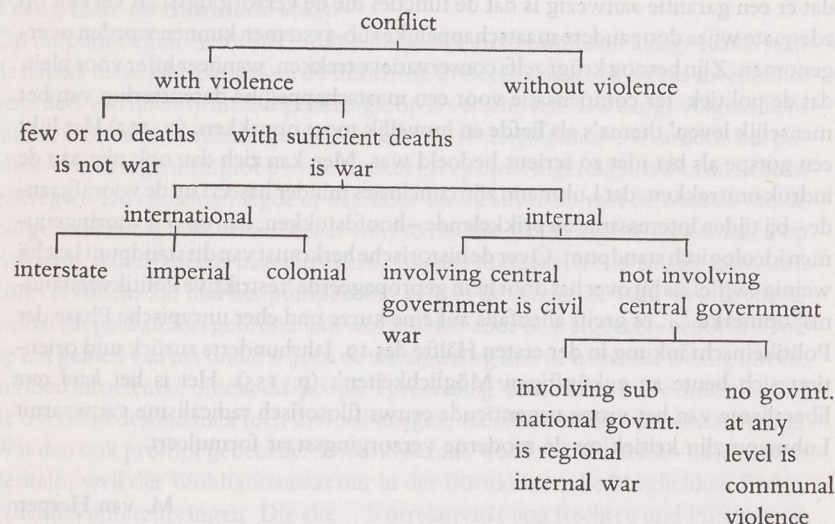
1. Luhmann gebruikt stevast het begrip 'Wohlfahrtsstaat'. Dit heeft bij hem globaliter dezelfde betekenis als het Nederlandse 'verzorgingsstaat' en moet der-

halve niet met 'welvaartsstaat' worden vertaald. Het in de Bondsrepubliek meer gebruikelijke begrip 'Sozialstaat' is volgens hem te beperkt, omdat het enkel naar de compensatie van sociale achterstanden zou verwijzen en niet naar het positief creëren van sociaal welzijn.

Melvin Small and J. David Singer, **Resort to arms. International and civil wars, 1816-1980**, Beverly Hills (Sage), 1982, 340 p. + bibliografie.

Dit boek is de bijgewerkte, gecorrigeerde en naar inhoud uitgebreide, opvolger van het inmiddels klassiek te noemen handboek van Singer en Small voor gegevens over oorlogvoering, *The Wages Of War 1816-1965. A Statistical Handbook*. New York: Wiley 1972. De gegevens over het oorlogsgedrag van staten zijn in *Resort To Arms* bijgewerkt tot en met het jaar 1980. De data set is gecorrigeerd, want 9 militaire botsingen uit het tijdvak 1816-1965 zijn aan de lijst van oorlogen toegevoegd, terwijl één militaire krachtmeting die in *The Wages Of War* als oorlog staat geboekt, als zodanig is geschrapt. In *Resort To Arms* is aan de verzameling oorlogen een lijst toegevoegd van 106 burgeroorlogen die in de periode 1816-1980 uitbraken. De datamatrix voor deze interne oorlogen is volgens dezelfde lijnen opgebouwd als die voor internationale oorlogen, namelijk participanten, begin- en einddata, hoeveelheden geweld uitgedrukt in gesommeerde oorlogsmaanden en intensiteiten zoals geïndiceerd door aantallen slachtoffers onder de deelnemers aan de strijd. Het boek bevat expliciete waarnemings- en codeerregels voor het identificeren en klassificeren van gewelditems. Het classificatieschema ziet er als volgt uit:

figuur



Het gaat hier dus om een, zij het nogal rudimentaire, typologie, om een systeem van klassificerende of soortbegrippen voor het ordenen van conflictgedrag. Ge-

welddadig conflict verschijnt hierin als de naastbijgelegen gedragssoort van oorlog. De elementen van de categorie oorlog worden vervolgens met behulp van positief-omschreven bepalingen bij de categorieën interne en internationale oorlog ingedeeld, respectievelijk bij de onderafdelingen van deze categorieën. Enkele kanttekeningen lijken bij deze poging tot ordening op zijn plaats.

(1) Oorlog is opgenomen als een dichotoom kenmerk; maar, slechts één van de beide klassen is positief gedefinieerd; vrede vindt zelfs geen plaats in de typologie. Hierdoor wordt de empirische bruikbaarheid van het schema ondergraven: alleen als een klassificatie uitputtend en niet-overlappend is, en ook alle soortbegrippen positief zijn gedefinieerd, wordt het mogelijk de aan de klassificatie ten grondslag liggende definities aan een empirische beproeving te onderwerpen (vergl. Stegmüller 1970, Bd II, Teil A, blz. 17 e.v.). Het is opvallend dat de groep van gewelddadige conflicten die niet voldoet aan de kenmerken van oorlog niet nader wordt benoemd. Over deze groep wordt alleen gezegd dat het niet om oorlog gaat.

(2) Er moet op worden gewezen dat de typologie slechts een deel van de staatsgeweldproductie in kaart brengt. Zo ontbreekt bij de categorie interne oorlogen een afdeling voor gevallen van geweldtoepassing door staatsorganen tegen (groepen) personen die zelf niet militair zijn georganiseerd en zodoende als (georganiseerde) collectiviteit geen weerstand (kunnen) bieden. Toch zijn zulke gevallen overbekend: Herero's in het toenmalige Duitse Zuidwest-Afrika, slachtoffers van Stalin-regiem en 'verdwijningen' in Argentinië zijn evenzovele voorbeelden. De afdeling 'massamoorden door staatsorganen' hoort ook thuis bij de categorie internationale oorlogen: de uitroeiing van de joden en de liquidatie van Russische krijgsgevangenen illustreren het feit dat de militaire organisatie van staten ook tijdens oorlogen soms wordt ingezet tegen verzamelingen personen die niet of niet langer militair zijn georganiseerd. Trouwens, indien in geval van oorlog tussen grote mogendheden kernwapens worden ingezet, dan zal de categorie 'massamoord door staatsorganen' die van de slagvelden verre overtreffen.

Bovendien stelt de nauwkeurigheid van de moderne lange-afstandswapens partijen hierbij in staat bewust-selectief te werk te gaan. (Zie hier voor Quester 1982, blz. 228-235). Deze wapentechnologische ontwikkeling en de door Quester besproken mogelijkheid van doelbewuste selectie van groepen burgers als de doelwitten, illustreert dat wat voordien incidenteel was in oorlogvoering nu tot een hoofdmoment van de strijdwijze kan uitgroeien. (3) Het lijkt er daarom op dat Singer's begripsbepaling van oorlog gebrekkig aansluit bij de operationalisatie die van deze term wordt gehanteerd. De begripsbepaling leunt aan tegen de Clausewitziaanse voorstelling dat het bij oorlog gaat om een botsing tussen georganiseerde groepen die er elk een strijdorganisatie op na houden, en die trachten elkaar gewapenderhand te overmeesteren. Ook aan Singer's omschrijving van interne oorlog ligt dit beeld ten grondslag: beide partijen dienen militair te zijn voorbereid. In deze voorstelling zijn slachtoffers onder de strijders eerder een begeleidend – hoewel een universeel begeleidend – kenmerk dan een definiërende eigenschap van oorlog. Toch indiceert Singer het begrip oorlog door onder meer het aantal slachtoffers, doch laat de slachtoffers die door de strijd onder buitenstaanders vallen buiten beschouwing. Op grond van het belang dat kennelijk wordt gehecht aan de