

door dr. H. van Ruller

*Dr. U. Rosenthal, Politiek, de staat en het staatsapparaat. Rede uitgesproken bij de aanvaarding van het ambt van gewoon hoogleraar in de politicologie en bestuurskunde aan de Erasmus Universiteit te Rotterdam, op donderdag 13 november 1980; Samsom, Alphen aan den Rijn, 1980. Prijs f 10,—.*

*Dit boek wordt besproken door dr. H. van Ruller, raadadviseur voor coördinatievraagstukken op het ministerie van Binnenlandse Zaken.*

## De overheid: geweldsmonopolie als onderdeel van de staatstaak

Rosenthal bespreekt het begrip 'staat' met de bedoeling het werkterrein van politicologie en bestuurskunde af te bakenen. Na een omschrijving van de inhoud van het begrip 'staat' grenst hij dit af tegen de termen 'maatschappij', 'politiek' en 'het staatsapparaat'.

Volgens Rosenthal behoort de politicologie zich 'te concentreren op de analyse van politieke systemen, dat wil zeggen op de onderlinge betrekkingen tussen velerlei groepen, organisaties en instellingen, die betrokken zijn of kunnen zijn bij de bindende toedeling van waarden voor en namens de maatschappij'. In een politiek systeem treft men ook andere organisaties dan de staat aan. Politicologie is meer dan een studie van de staat. De staat zelf is het kenobject van de bestuurskunde.

Over deze conclusies zou het nodige op te merken zijn. De oorzaak voor bespreking van deze rede is echter meer gelegen in de omschrijvingen die Rosenthal geeft van de genoemde begrippen. Het is interessant om zijn begripsaanduidingen te gebruiken voor het geven van enig commentaar op recente discussies binnen het CDA rondom het fenomeen

verzorgingsstaat en de staatstaak. Het is van groot belang, dat onder christendemocraten over deze onderwerpen in de naaste toekomst consensus gaat ontstaan. Dat is nodig om overdracht van politieke uitgangspunten met name aan jongeren mogelijk te maken. Bovendien is het tot ontwikkeling brengen van en het beschikken over een christen-democratische staatsleer een absolute voorwaarde voor een blijvend succes van christen-democratische politiek en bestuur.

Het program van uitgangspunten van het CDA geeft aan, dat het overheidsoptreden halt behoort te houden bij het geweten en de persoonlijke levenssfeer en voorzichtig moet zijn met de kerk en de maatschappelijke verbanden. Het bedreigende van overheidsoptreden komt naar voren als het gaat over het bewapeningsprobleem. In het algemeen wordt althans de Nederlandse staat beschouwd als een

bondgenoot tegen de machten van de commercie, meerderheden, professionals en technocraten, die de vrijheid en de verscheidenheid van het culturele en maatschappelijke leven kunnen aantasten. Het program van uitgangspunten heeft weinig oog voor het indammen van de overheidsmacht en de daarvoor benodigde instrumenten. In zijn commentaar op het ontwerp-program van uitgangspunten schrijft Donner in een noot: 'Om voor mij ondoorgroondelijke redenen vermijdt het ontwerp de term 'staat' en spreekt slechts van de 'overheid' ' <sup>1</sup>) De opstellers van het definitieve program van uitgangspunten hebben de suggestie van Donner niet opgepakt; het begrip 'staat' komt in het stuk slechts in samenstellingen voor: rechtsstaat, staatkundig, staatsbestuur, eenheidsstaat en verzorgingsstaat. Rosenthal vindt, zo vermoed ik, het vermijden van het begrip staat niet zo ondoorgroondelijk.

Hij schrijft: 'de analyse van de staat leidt allerwegen tot één conclusie: de staat deugt niet' (p. 3).

Hij wijst er op, dat marxisten problemen hebben met het staatsocialisme in het Oosten en de 'crisis van de kapitalistische staat' in het Westen. Niet marxisten spreken over de crisis waarin de verzorgingsstaat verkeert.

Donner zou zelf een deel van een verklaring hebben kunnen vinden in het taalgebruik binnen zijn eigen anti-revolutionaire bloedgroep. Daarin werd over de 'staat' gesproken als men de nadruk wilde leggen op de dreiging, die van 'de zwaardmacht' uitgaat en over 'overheid' als men de vriendelijke goede kanten van gemeenten, provincies en rijk wilde onderstrepen. In het vervolg zal ik het betoog van Rosenthal volgen.

### Geweldsmonopolie

Rosenthal sluit aan bij de definitie, die Weber geeft van de staat als 'een organisatie die met succes aanspraak maakt op het monopolie van de legitieme aanwending van fysiek geweld voor en namens de maatschappij' (p. 4). In tal van omstandigheden geeft de ultima ratio van fysieke dwang, uit te oefenen door de overheid, mede richting aan het handelen van de inwoners van een land (p. 5). Terecht wijst Rosenthal er op, dat wij er moeite mee hebben om te beseffen, dat de staat zijn bestaan dankt aan het stichten van vrede in het binnenland. De repressieve functie van de staat is uit de aard van de zaak niet populair en wellicht als gevolg hiervan worden de vele andere functies van de staat zoals bijv. het vorm geven aan programma's, die gericht zijn op het voorzien in voldoende onderwijs, huisvesting, mobiliteitsmogelijkheden, werk en inkomen niet of nauwelijks systematisch in relatie gebracht met de 'traditionele functie', nl. het handhaven van het geweldsmonopolie. Deze functie ziet Rosenthal als een categorie staatsactiviteiten, zonder welke de staat, in theorie en praktijk, niet kan voortbestaan! Er is dus een categorie staatsactiviteiten, 'die zich leent voor het doen van keuzen en het stellen van prioriteiten' (p. 9). Als empirisch politicoloog heeft Rosenthal een probleem met het begrip legitiem in de definitie van Weber. Hij constateert, dat er ook staten bestaan, die gebaseerd zijn op onderdrukking, waar geen sprake is van democratie en waar het recht geen Recht is. Donner wijst in zijn Groningse rede op de ontwikkeling van de rechtsstaat in een wisselwerking tussen overheden en burgers op zoek naar vrede en rechtszekerheid. <sup>2</sup>) Waarschijnlijk

<sup>1</sup> Mr. A. M. Donner: 'Over het ontwerp-program van uitgangspunten', AR-Staatkunde, 50e jaargang, nr. 1, januari 1980, pag. 3 e.v.

<sup>2</sup> Mr. A. M. Donner: 'Bestendig en wederkerig, over het verband van staat en staatsrecht', Zwolle, 1979.

lijk is het feit, dat Rosenthal zijn begripsanalyse pleegt met het doel de vakken politicologie en bestuurskunde aan hun kenobject te helpen, er de oorzaak van dat het begrip rechtsstaat in zijn rede niet voorkomt. Hij zou zich immers bewegen op het terrein van het staats- en bestuursrecht.

Toch komt hier een groot mankement van de sociale en politieke wetenschappen boven water. Door het geïsoleerd analyseren van de staat zonder daarbij ook in de definitie de normatieve aspecten te laten doorklinken of te wijzen op de anormatieve aspecten van een definitie gaat de goedwillende student, later de goedwillende politicus, bestuurder en ambtenaar gemakkelijk een verkeerde weg.

Welk middel zou immers ongeoorloofd zijn indien het monopolie van de uitoefening van fysiek geweld van zijn organisatie of zijn werkgever in gevaar komt?

Empirische politicologie onderwezen aan militairen en politie-ambtenaren kan gemakkelijk leiden tot wat – met het oog op de situatie in een groot aantal Latijns-amerikaanse landen – wel wordt genoemd de ideologie van de nationale veiligheid.<sup>3)</sup> Van Reenen geeft in zijn proefschrift mogelijk een verklaring waarom Rosenthal in dit tijdsgewricht het geweldsmonopolie in het centrum van de belangstel-

ling plaatst. Hij wijst er namelijk op, dat na een lange periode van een ambtelijk uitgeoefend monopolie van overheidsge-  
weld er in verband met de toegenomen mondigheid van grote groepen burgers weer duidelijk sprake is van politieke sturing van het geweldsmonopolie.<sup>4)</sup> Ook tijdens de juist afgesloten verkiezingscampagne is er zo af en toe ook gediscussieerd over de handhaving van de rechtsorde.<sup>5)</sup> Gelukkig bleken de meningen van de belangrijkste politieke partijen niet ver uiteen te lopen. De heren Van Agt en Den Uyl waren het bijvoorbeeld eens over de signaalfunctie, die problematiek in de sfeer van de handhaving van de openbare orde kan hebben voor de politieke agenda.<sup>6)</sup>

Daarmee is dan een theoretische relatie gelegd tussen de repressieve en de andere functies van de staat. Indien de staat aan de burgers verplichtingen oplegt die zij als niet legitiem ervaren, dan moet de staat er op rekenen dat zij in het uiterste geval geconfronteerd zal worden met gewelddadige acties. Het zijn de geweldspecialisten (misschien beter: dwangspecialisten), die vaak een scherp gevoel hebben voor maatregelen, die slechts ten koste van geweld (dwang) uitvoerbaar zullen blijken te zijn.

Rosenthal spreekt van de verzorgingsstaat als de gespleten staat. Zowel in

<sup>3</sup> Dit proces wordt beschreven in Alfred Stepan: 'The new professionalism of internal warfare and military role expansion'. In: Alfred Stephan (ed.): '*Authoritarian Brazil*', New Haven, 1973.

<sup>4</sup> P. van Reenen: '*Overheidsgeweld, een sociologische studie van de dynamiek van het geweldsmonopolie*', Alphen aan den Rijn, 1979.

<sup>5</sup> Er zij op gewezen, dat het woord rechtsorde meestal wordt gebruikt als het gaat om het hier en nu vasthouden aan vastgestelde regels. Zowel het recht als de orde zijn in voortdurende beweging. Het gesprek gaat dan meestal over de vraag of het zin heeft om eventueel met geweld de regels te handhaven dan wel of het geen zin heeft, omdat zij toch moeten worden aangepast. Degenen, die voor aanpassing pleiten, nemen het uiteraard niet zo nauw, als zij die zich kunnen vinden in de bestaande regels. In dit verband is het verstandig in gedachten te houden dat het uitoefenen van fysieke dwang door de overheid voor het slachtoffer slechts gradueel verschilt van de situatie waarin men verkeert als men geen onderdak heeft, in het verkeer gewond raakt, honger heeft etc.

<sup>6</sup> Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid: '*Democratie en geweld, probleemanalyse naar aanleiding van de gebeurtenissen in Amsterdam op 30 april 1980*', Rapporten aan de Regering, nr. 20, 's-Gravenhage, 1980.

theorie als in het praktische organisatorische verband staan de verschillende functies van de staat nauwelijks met elkaar in relatie. Er is veel voor te zeggen om bijvoorbeeld de politie-organisatie meer bij de beleidsvorming te betrekken en niet enkel met een 'veger- en blik functie' af te schepen op het moment dat de balans tussen de eisen van de overheid en het gevraagde antwoord van de burger verbroken is. De massaliteit van verkeersovertredingen, de omvang van de belastingfraude, de criminaliteit en het zwarte geldcircuit zijn tekenen van een dreigende donderbui.

In dit verband is het wellicht goed op te merken dat rechtsstaat, welvaartsstaat en verzorgingsstaat in een nauw verband met elkaar staan in die zin dat de rechtsstaat een noodzakelijke voorwaarde behoort te vormen voor de welvaartsstaat, en de rechtsstaat samen met de welvaartsstaat een noodzakelijke voorwaarde voor de verzorgingsstaat. First things first. Voor een christen-democratische staatsleer zou het kunnen betekenen, dat eerst de essentie van het denken over de rechtsstaat wordt uiteengezet, vervolgens de noodzaak van het overheidsoptreden ten aanzien van economie, inkomensgeneratie en -verdeling en ten slotte de verzorgende activiteiten. Het staat voor mij niet vast dat de functie van het recht in deze drie hoofdstukken dezelfde is en de codificatie van rechtsregels op dezelfde wijze moet gebeuren, zoals door De Haan wordt gesuggereerd.<sup>7)</sup>

### Maatschappij

Rosenthal herinnert er aan, dat de nationale staten zijn ontstaan als een reactie op het uiteenvallen van de feodale samenleving, waarbij de macht werd uitgeoefend door de landheer. Pas in de vorige eeuw ontstond het besef, dat men onder-

scheid kan en moet maken tussen maatschappij en staat. 'Het onderscheid tussen maatschappij en staat wordt nog steeds onvoldoende in het oog gehouden' (p. 11). Hij wijst er op, dat de staat 'verantwoordelijk wordt gesteld voor tekortkomingen in de betrekkingen tussen individuen, groepen of organisaties in de maatschappij' (p. 12). Dit geschiedt zowel door tegenstanders van staatsingrijpen (F. A. Hayek; Milton Friedman) als door voorstanders (zoals socialisten).

Christen-democraten zullen in het algemeen weinig bezwaar maken tegen het uitgangspunt van Rosenthal. Een duidelijk onderscheid tussen de staatsorganisatie en de samenleving maakt uitvoering mogelijk van artikel 23 van het program van uitgangspunten, waar 'het CDA streeft naar een samenleving waarin ruimte wordt geboden voor een veelkleurige verantwoordelijkheidsbeleving, de macht is gespreid en waarin allen die macht bezitten over het gebruik daarvan verantwoording afleggen aan diegenen die daarvan afhankelijk zijn.'

Iets anders is of christen-democraten in hun denken en in de praktijk steeds een duidelijk onderscheid maken tussen programma's en acties die gericht zijn op de maatschappij, en die gericht zijn op de staat. Is het toevallig, dat het CDA een appèl is genoemd en niet een partij? Het program van uitgangspunten laat daarover geen onduidelijkheid bestaan. In de toelichting staat te lezen: 'Onze opdracht voor de politiek is een appèl te doen op de gezindheid van mensen en organisaties en tegelijk zorg te dragen voor maatschappelijke structuren waarin zij niet op voorhand worden afgehouden van hun bestemming maar daarnaartoe kunnen groeien en daarin worden ondersteund.' Ik denk, dat het zaak is den volke duidelijk te maken, dat het CDA zich niet

<sup>7</sup> Prof. mr. P. de Haan: *'Bestuursrecht in de sociale rechtsstaat, een politieke verantwoording'*, AR-Staatkunde, Slotnummer, 50e jaargang, pag. 384 e.v.

alleen wendt tot de staat, maar ook tot de maatschappij. Daarin onderscheidt de christen-democratie zich duidelijk van het liberalisme en socialisme. Borstlap schrijft over de verzorgingsmaatschappij en niet over de verzorgingsstaat.<sup>8</sup> Hij spreekt van een christen-democratische beweging en niet in de eerste plaats van een politieke partij. Het christen-democratisch denken wil pas actie van de staat als de maatschappij niet aan zijn doel beantwoordt, hetgeen impliceert, dat de staat na een actie, een verandering, de samenleving weer los laat, zoals bij een gevaarlijk kruispunt waar de verkeersagent niet gemist kan worden en hij na een geslaagde reconstructie van het kruispunt niet meer nodig is.

Hoe men door een te grote nadruk op de functie van het geweldsmonopolie de staatstaak op ontoelaatbare wijze kan verenigen, bewijst Rosenthal waar hij grote problemen ziet als de staat een beleid gaat voeren, waarbij winnaars en verliezers ontstaan. 'Mijn bezwaren tegen een spelfunctie van de staat bij processen van herverdeling hebben betrekking op het feit dat het verzet tegen herverdelend beleid al gauw zou kunnen worden opgevat als tegenstand tegen de staat – en in dit kader dus tegen de maatschappij' (p. 12). De theoretische notie, die ten grondslag ligt aan de relaties tussen de diverse delen van de staatstaak zoals die hierboven werd omschreven als de signaalfunctie van de ordeverstoring, wordt door Rosenthal gemist. Daardoor wordt zijn analyse in dit opzicht wat kaal en weinig politiek relevant. Regeren is vooruitzien. Indien de signalen op bovenbedoelde wijze doorkomen dan is het eigenlijk te laat!

### Politiek

Rosenthal schrijft: 'Het onderscheid tussen politiek en staat duidt erop dat het

politieke systeem meer groepen, organisaties en instellingen dan alleen de staat omvat. Het politiek potentieel in de maatschappij reikt verder dan de staat' (p. 21). Hij sluit zich aan bij Easton, die het begrip politiek systeem introduceert en definieert als 'het samenspel van structuren en processen waardoor waarden bindend voor en namens de maatschappij worden toegedeeld' (p. 13). Het woord systeem duidt op relaties en wederzijdse afhankelijkheid tussen de organisaties. De staat hoort daarbij uiteraard ook. Zij onderscheidt zich dus door het eventueel gebruik van fysiek geweld bij het bindend toedelen van waarden, terwijl andere organisaties deze potentie niet of in zeer beperkte mate hebben, daarentegen wel beschikken over andere machtsbases en sancties zoals bijvoorbeeld bewerken van allerlei voordelen, toepassen en economische dwang, het handhaven van tradities en excommunicatie.

Voor christen-democraten wordt Rosenthal zeer interessant als hij stelt, dat er in de politicologie en, voeg ik er aan toe: niet alleen daar, 'pressiegroepen en politieke partijen vrijwel uitsluitend worden beschouwd als op de staat georiënteerde instellingen' (p. 15). Er is sprake van een 'fixatie op de staat'. Rosenthal stelt niet in te zien, waarom alle bindende beslissingen per se in staatsverband moeten worden genomen. Bovendien is het erg moeilijk voor organisaties, die steeds om gusten vragen van de staat, hun achterban te organiseren tegen de staat.

Het is erg verfrissend deze stellingen te lezen, die overigens in overeenstemming zijn met het spraakgebruik (verenigingspolitiek, bedrijfspolitiek etc.). Het is tekenend voor de situatie, dat het toch een moeilijk over te brengen zaak is, dat maatschappelijke organisaties een beleid

<sup>8</sup> Drs. H. Borstlap: *'Het sprookje van de verzorgingsmaatschappij'*, AR-Staatkunde, Slotnummer, 50e jaargang, pag. 449 e.v.

(een politiek) hebben, die niet gericht is op de staat. Politiek en staat lijken zeer hecht aan elkaar verbonden te zijn. Het CDA als politieke partij heeft het een en ander uit te leggen.

### Staatsapparaat

Ook het gelijk stellen van staatsapparaat en staat werkt volgens Rosenthal verwarrend. Het staatsapparaat is op te vatten als één van de onderdelen van de staat. Uiteraard zijn de relaties tussen de politieke gezagsdragers en de ambtenaren gecompliceerder dan men meestal in zijn onschuld denkt. Bovendien heeft Rosenthal gelijk als hij er voor waarschuwt dat het staatsapparaat als een monoliet op te vatten.

Naar mijn mening is het echter verkeerd en gevaarlijk om over de staat te spreken zonder daarbij direct de mensen te betrekken die 'body' geven aan de staat.

Staatshoofd, regering, interne adviesorganen en ambtenaren maken samen de staat uit. Deze mensen, door overerving, verkiezing of benoeming op hun posities gekomen belichamen de staat. Door de staat in theorie of praktijk te onderscheiden van het personeel van de staat ontstaat een door Rosenthal in zijn rede zelf (p. 11) aangegeven gevaar van een mystieke staatsidee. Vandaar is de overgang naar de aangeduide ideologie van nationale veiligheid en de daarbij vaak behorende normloosheid een kleine veel voorkomende stap.

'De kritiek op de rol van de staat in de verzorgingsmaatschappij blijkt in belangrijke mate betrekking te hebben op het functioneren van het staatsapparaat (de staatsbureaucratie)' (p. 18), zo stelt Rosenthal en hij concludeert dan ook dat het zaak is om snel orde op zaken te stellen.

Hij vermeldt dan de bekende technieken privatisering, uitbesteding, decentralisa-

tie, reorganisatie zonder veel enthousiasme, omdat het gebruik daarvan een vrijwel onbegonnen zaak blijkt te zijn. Toch mag daaruit geenszins worden afgeleid dat de staat hiervoor alle blaam treft. Want ook hier geldt dat zeker pressiegroepen en partijen het machts spel duchtig meespelen. 'Burgers, pressiegroepen en partijen krijgen de staat die zij verdienen' (p. 20).

Een te overspannen verwachting van de mogelijkheden van de staat tast de legitimiteit van de staat aan. Bestendigheid en wederkerigheid gaan daardoor teloor. Het gevaar is niet denkbeeldig, dat de bevolking, moe van de wispelturigheid van de staat, een overheid zal accepteren, die plannen maakt en ze uitvoert door de maatschappij zo te veranderen, dat de burgers de projecten wel moeten slikken.<sup>9)</sup>

### Relativering

In de analyse van Rosenthal komen de internationale aspecten en de problematiek van de bestuurlijke organisatie niet aan de orde. Men kan zich afvragen of dat wel realistisch is.

Aan de ene kant zijn en worden de bevoegdheden en machtsmiddelen van de staat steeds meer ingeperkt door internationale overeenkomsten. Langzaam maar zeker groeien nieuwe staten (bijv. de verenigde staten van Europa). Voorlopig hebben ze een warrig en sectoraal karakter, maar het zal zo niet blijven.

Centralisatie van bepaalde bevoegdheden is nodig om het hoofd te kunnen bieden aan vraagstukken op wereldschaal. Ik noem wapenbeheersing, milieuvervuiling, voedsel- en energieproblematiek, mensenrechten, het tot ontwikkeling brengen van de oceanen en de ruimte.

Aan de andere kant is het ook helder, dat onze staat minimaal bestaat uit een drie-

<sup>9)</sup> Herman van Gunsteren: *'The Quest for control, a critique of the rational-central-rule approach in public affairs'*, London, 1976.

tal bestuurslagen: rijk, provincies en gemeenten. Het rijk ('de staat') is een historisch gegeven, dat ook op langere termijn een gegeven zal blijven, maar in relatief belang afneemt. Om een irritante, dure en ingewikkelde nieuwe bestuurslaag te voorkomen zijn er vergaande plannen om tot een nieuwe intermediaire bestuurslaag te komen met eenheden met een aangepast territorium, die een eigenstandige behoeftenbehartiging mogelijk maakt. Ten slotte zijn er de gemeenten, die de kern van hun taak vinden in het behartigen van de directe belangen van de burgers territoriaal en in kleine groepen bijeenwonend.

Het succes van de ene bestuurslaag is een voorwaarde voor het functioneren van de andere. De verticale betrekkingen tussen groeiende bovennationale overheden, 'staten', regionale en gemeentelijke bestuurslagen, zowel in termen van macht als in termen van vrijwillige samenwer-

king, zullen steeds belangrijker worden.

### Conclusie

De analyse van Rosenthal is niet nieuw, maar desondanks ook voor christen-democraten verfrissend en stimulerend. Het oude moet opnieuw worden geleerd. Oude schoenen moeten niet worden weggegooid voordat wij nieuwe hebben. Ook op oude schoenen kunnen wij 'begaanbare wegen' inslaan. Dat neemt niet weg, dat ik nieuwe prefereer. Een uitgewerkte staatsleer is voor de christen-democratie hard nodig om aan het CDA helderheid te verschaffen voor het bedrijven van politiek, maar vooral voor de opleiding en vorming van jonge politici en bestuurders, zelfs die welke nooit christen-democraat zullen worden.

