

W.G.M. Salet, *Om recht en staat: Een sociologische verkenning van sociale, politieke en rechtsbetrekkingen*. WRR Voorstudies en achtergronden V83, Sdu Uitgeverij, Den Haag 1994.

Om recht en staat is het proefschrift van iemand die geen proeve van wetenschappelijke bekwaamheid meer hoeft af te leggen. Salet, werkzaam bij de WRR, is co-auteur van een aantal belangrijke wetenschappelijke rapporten, waarvan het veelgeprezen *Planning als onderneming* (geschreven met Den Hoed en Van der Sluijs) qua thematiek nauw op het proefschriftonderwerp aansluit. Na zijn proefschrift verdedigd te hebben, kon Salet meteen zijn intrede houden aan de TU Delft. *Om recht en staat* is dan ook geen doorsnee proefschrift. Het biedt een theoretische, soms uiterst abstracte reflectie op kwesties die bij de WRR in tal van rapporten aan de orde zijn geweest: de verhouding tussen recht, staat en overheidshandelen. Salet poogt 'de eigentijdse ontwikkelingen van sociale, politieke en rechtsbetrekkingen in conceptuele samenhang te brengen en te interpreteren'. Beseffend dat dit een uiterst ambitieuze onderneming is, zoekt hij zijn houvast in het klassieke gedachtegoed van de sociologie, en wel vooral bij interactionistische benaderingen. In een van grondige kennis en jarenlange reflectie getuigend hoofdstuk wordt de algemene sociologie van sociale betrekkingen vergeleken met andere wetenschappelijke benaderingen van interactie tussen mensen, te weten de geschiedwetenschappen, de rechtswetenschappen en de economische benadering. Kernbegrip in sociologisch interactionisme is de reciprociteit, de wederkerige betrokkenheid van verantwoordelijke subjecten. Helder wordt uiteengezet hoe dit abstracte begrip door sociale wetenschappers van concrete invullingen is voorzien; daarbij passeren Mauss en Malinowski (antropologen) maar ook Homans en Blau (economische sociologie) en Hayek en Fuller (rechtssociologie) de revue. De vruchtbare toepassingsmogelijkheden hebben echter ook een nadeel meegebracht. Het reciprociteits-

begrip is in zijn toepassingen beperkt tot de sfeer van de vrijwillige wederzijdse betrekkingen, hetgeen leidt tot vertekeningen. Zo wordt geen juist inzicht verkregen in de complexe verhouding van recht en macht. 'Hoe kan men de betekenis van autoriteit, hiërarchie, macht, dwang of overheidsplanning doorgronden als de elementaire notie van reciprociteit hier aan wordt onttrokken?' (p. 45) Pas door te letten op wederkerige verantwoordelijkheden kan inzicht worden verkregen in de voorwaarden waaronder hiërarchische verhoudingen tot gelding kunnen komen, meent Salet.

Aan autoriteit, macht en gelding wordt vervolgens een hoofdstuk gewijd. Veel machtsonderzoek richt zich te sterk op het resultaat van macht en onderwaardeert de strijd die aan dat resultaat voorafgaat, waarbij Salet strijd analyseert als een basisvorm of prototype van reciprociteit. Machtsbronnen en machtsposities zijn van belang, maar bieden slechts beperkt houvast voor het machtsonderzoek. 'In werkelijkheid is macht situationeel bepaald en moet zij zich waarmaken in bepaalde krachtsverhoudingen. Daarom achten wij het nuttiger om macht als een sociale betrekking te analyseren dan als loutere expressie van kracht.' (p. 53) Dat brengt Salet tot een interessante uiteenzetting van de 'machtsluwte', van situaties waarin machtsbetrekkingen niet of nog niet geëffectueerd zijn en de uitkomst van de machtsstrijd nog onzeker is. Zo'n machtsluwte is soms in het politiek bestel ingebouwd (bij voorbeeld, beden ik, bij 'checks and balances'); bij gezagsverhoudingen wordt het bestaan van een machtsluwte zelfs doelbewust in het leven geroepen. Gezag moet zich immers waarmaken; verlies van gezag betekent ook verlies van macht. Hoe interessant deze beschouwingen ook zijn, als kritiek op het politicologische machtsonderzoek zijn ze niet nieuw. Zo heeft Sennett in zijn boek *Authority* (1980) een interactieve analyse gegeven van gezagsverhoudingen, waarbij bij voorbeeld gewezen wordt op de paradox dat in het verzet tegen gevestigd gezag nieuwe banden worden gesmeed (waarbij Sennett onder meer wijst op de Franse Revolutie). Het machtsonder-

zoek van Foucault (met wie Sennett trouwens nog heeft samengewerkt) situeert macht in discoursen en is daarom per definitie gericht op onderzoek van reciprociteit. Interessant is vervolgens echter weer dat Salet zijn reciproke benadering van macht doortrekt naar de uit de speltheorie bekende onderhandelingspelen, waarvan Ullmann-Margalit varianten bespreekt die ten grondslag liggen aan de generatie van rechtsnormen.

Geautoriseerde machtsbetrekkingen berusten op vertrouwensrelaties. Die constatering roept meteen het hele complex van empirische en normatieve vragen op die te maken hebben met het functioneren van de democratische rechtsstaat. De twee volgende hoofdstukken zijn daaraan gewijd. Allereerst wordt de toestand van de politieke democratie besproken. Democratie veronderstelt in een representatief stelsel vertrouwen tussen burger en staat. 'De democratie als staatsvorm kan kortweg getypeerd worden als het streven naar een gerechtvaardigd staatsbestel waarin een voorwaardelijk door het volk gemachtigde leiding politieke verantwoordelijkheid draagt voor de integratie van maatschappelijke verdeeldheid.' (p. 67) Deze typering roept echter juist vanuit een oogpunt van reciprociteit nogal wat vragen op. Hoever moeten we gaan met het serieus nemen van de voorwaardelijkheid van de instemming? Hoe zou men zich aan die instemming op legitieme wijze kunnen onttrekken en wat voor consequenties heeft dit? Hoe moet men de interacties die, ongeacht die veronderstelde instemming, tussen politici, bestuurders en bestuurden plaatsvinden, analyseren? Is er wel sprake van integratie van maatschappelijke verdeeldheid? Die vragen komen deels ook aan de orde, maar met een sterk vooropstellen van de veronderstelde binding van de burgers aan de besluiten van hun 'vertegenwoordigers'. Salet stelt zelfs dat de soevereiniteit van de staat verondersteld moet worden (p. 66). Dit is inconsequent, omdat nu juist soevereiniteit een begrip is dat eenzijdige machtsuitoefening en tot absoluut gezag uitroepen van een politiek centrum meebrengt. Het virus van de soevereiniteit brengt de ziekte van het onvoorwaardelijke geloof in het primaat van de politiek voort. Interactionisten moeten soevereiniteit net zo goed aan een kritische analyse onderwerpen als hiërarchie volgens het model van bevelsverhoudingen. (Voor een kritiek op het soevereiniteitsdenken als onhoudbare veronderstelling in onze politieke cultuur, zie H.R. van Gunsteren, *Culturen van besturen*, Amsterdam 1994, hoofdstuk 13.) Als Salet eenmaal de officiële, door het staatsrecht geheiligde, uitgangspunten van de parlementaire democratie met het feitelijke functioneren ervan vergeleekt, wordt de soevereiniteitsgedachte trouwens indirect toch krachtig gerelativeerd.

En wat betekent de idee van de rechtsstaat tegenwoordig nog? Salet signaleert hier de in het recht al lang onderkende spanning tussen een instrumenteel gebruik van wetgeving als middel om beleid te realiseren en de waarborgen die van politiek beperkende algemene normen uitgaan. Deze spanning leidt vaak tot een absolute keuze voor ofwel instrumentalisme ofwel rechtsmoralisme (Hayek). Relevanter is een opstelling waarbij de overheid blijft streven naar effectieve beïnvloeding van maatschappelijke ontwikkelingen zonder de waarden van het recht op te geven. Vooral het publiekrecht staat dan in de vuurlinie: 'overvraagd op het niveau van de doelrationaliteit heeft het – mede door zijn vormvereisten – moeite om de beoogde praktische resultaten op efficiënte wijze te verwezenlijken: als 'medium' staat het publiekrecht in toenemende mate bloot aan de kritiek van de pragmatische toets. Aangesproken op zijn autoriteit – het niveau van de waardenrationaliteit – heeft het publiekrecht moeite om de bestendigheid van zijn principes te onderhouden. Zo heeft het ook als morele institutie aan overtuigingskracht ingeboet.' (p. 93) Dit is een belangrijke constatering. Salet gaat vervolgens na welke theoretische benaderingen tot een oplossingsrichting kunnen leiden. Daarbij beziet hij enerzijds de vooral uit de Amerikaanse sociologie afkomstige pragmatische benadering (waarbij de namen van Selznick, Nonet en Kagan horen), anderzijds de vooral uit het continentale sociale en filosofische denken stammende reflectie op de 'nieuwe rechtsmoraliteit', zoals te vinden bij Luhmann, Teubner en Habermas. Hoewel pragmatici als Selznick en autopoietici als Teubner waardevolle inzichten te bieden hebben, schieten ze uiteindelijk te kort; de benadering van Habermas spreekt Salet juist wel aan. Bij die theoretische keuze plaats ik enkele kanttekeningen.

Voor alle drie richtingen geldt dat ze uitgaan van reciprociteit. Het responsieve recht van Nonet en Selznick verdedigt een horizontale stijl van besturen tegen het hardnekkige denken in termen van verticale hiërarchie. Luhmann en Teubner analyseren systemen van communicaties die ontstaan door interacties tussen verantwoordelijke subjecten. Habermas' opvatting van communicatief handelen, waarbij uiteindelijk alle machtsaanspraken in een open dialoog verdedigd moeten kunnen worden, stelt de reciprociteit wel zeer centraal. Het kernbegrip van Salets analyse verliest hier onderscheidend vermogen. In zijn kritiek op de pragmatici brengt Salet een merkwaardige vertekening aan. Het vooropstellen van 'purpose' in beleid en recht, een van de kernthema's van Nonet en Selznick, interpreteert Salet als het pogen een nieuw effectief instrumentalisme te ontwerpen. Hij heeft het in dit verband zelfs over 'het

verlangen naar optimalisering van resultaatsgerichte beleidsprocessen binnen het instrumentele raam van een doelgeoriënteerde politiek' (p. 110). Maar dat is een karikatuur. 'Purpose' is niet hetzelfde als doelgeoriënteerde politiek, maar houdt juist ook een verwijzing in naar de normen en waarden van de samenleving. In het recente boek van Selznick *The Moral Commonwealth* (California 1992, zie p. 468-475), dat Salet blijkens literatuurverwijzingen kent, wordt de morele insteek van deze responsief recht-benadering wel zeer expliciet gemaakt; in het werk van de Nederlandse leerling van Selznick, de Utrechtse rechtssocioloog Peters, komt dit trouwens ook sterk naar voren. Ook de weergave van de opvattingen van Teubner getuigt niet van een sterk inlevingsvermogen. Onvoldoende wordt ingegaan op de constructieve mogelijkheden die uit een theorie over autopoietisch gesloten systemen van communicaties voortvloeien voor wetgevers die, bij voorbeeld door zelfregulering te bevorderen, de dialoog aangaan met degenen die door de regels tot een bepaald gedrag gebracht moeten worden. (In het ook dit jaar verschenen proefschrift van Stout, *De betekenissen van de wet*, Zwolle 1994, wordt het potentieel van Teubners theorie, naast dat van andere communicatieve benaderingen, juist wel met veel inlevingsvermogen beschreven.)

Deze kanttekeningen doen niet af aan het belang van Habermas opvattingen over de democratische rechtsstaat. Zeer aantrekkelijk daarin is bij voorbeeld dat er oog is voor de wisselwerking tussen macht en recht (die dus niet in strikt gescheiden systemen gedacht worden). Oplossing van het geschetste dilemma van het publiekrecht moet dan gezocht worden in 'institutionalisering van discursieve maatschappelijke meningsvorming, die – eenmaal binnen het bereik van de staat gebracht – volgens principes van legitiem recht gestalte krijgt' (zo vat Salet het samen op p. 109). Dat komt neer op een sterk procedurele oplossing. Doordat het mede door de politiek gevoede recht zijn aanspraken kan rechtvaardigen in de communicatieve dialoog, ontstaat er een nieuwe basis voor legitimiteit, terwijl tevens grotere effectiviteit van het overheidsoptreden mogelijk wordt. Dat perspectief is nieuw en toch ook weer niet nieuw. Als Salet stelt dat Habermas de onderscheiden functies van politieke macht en recht geïntegreerd weet te behandelen, met behoud van hun afzonderlijke identiteit (p. 111), dan doet mij dit tenminste sterk denken aan de staatsrechtler van A.M. Donner die een dergelijk evenwicht ('Bestendig en wederkerig') immers ook voortdurend nastreefde.

Al met al heeft Salet een boek geschreven dat tot nadenken stemt. Te midden van de vaak zeer abstracte analyses vallen telkens interessante inzichten over dee-

laspecten op. Salet toont in dit boek de kracht van de klassieke sociologische traditie op een van haar traditionele toepassingssterreinen (sinds Weber), te weten de relatie tussen samenleving, politiek en recht. Het boek vertoont soms ook de zwakheden van die sociologische aanpak: de taal is niet altijd helder. Dit wordt vooral storend in de concluderende aanbevelingen, waar men meer uitwerking zou verwachten. Salet lijkt bij voorbeeld te menen dat de wetgever ertoe moet overgaan om per beleidsterrein enkele centrale doeleinden of kerntaken wettelijk vast te leggen, zodat politiek beleid dat het recht verder instrumenteel aanwendt, toch enige verankering krijgt in deze waarden. Zeker weet ik dat echter niet, want de desbetreffende passage luidt aldus: 'Door een vast bestek te kiezen in de normering van de onderlinge verwachtingen tussen burgers en zakelijke partijen en door de rol van de overheid te positioneren vanuit dit fundamentele inter-subjectieve rechtspatroon (dat wortelt in waarden in plaats van in doelrationaliteit), kan de wetgever een "meta-kader" ontwikkelen en hoog houden, dat richting geeft aan zijn mogelijke reacties op de dagelijkse stroom van doelgerichte problemen en actuele noden, die op hem worden afgevuurd. Slechts door bewust een afstandelijke vorm van "zelfreflectie" te organiseren en door zichzelf aan de hieruit voortvloeiende marges te binden, kan de wetgever ontsnappen aan de dwang van onmiddellijkheid van instrumentele beleidsvraagstukken.' Dat is mij allemaal wel een beetje erg abstract. De tweede zin sluit niet erg op de eerste zin aan, want het kiezen van een vast bestek lijkt iets anders dan het verschaffen van zelfreflectie. Je zou bovendien graag een concreet voorbeeld willen zien waarin deze gedachtengang gestalte krijgt. Dit bezwaar tegen de taal van het boek vermeld ik overigens als een ondergeschikt punt. Salet heeft een lezenswaard boek geschreven.

W.J. Witteveen
Katholieke Universiteit Brabant

L.W.J.C. Huberts en J. Kleinnijenhuis (red.), *Methoden van Invloedsanalyse*. Boom, Amsterdam 1994.

In dit 275 pagina's tellende, vooral voor studenten en onderzoekers in de politicologie en bestuurskunde bedoelde boek worden tien zeer verschillende onderzoeksbenaderingen bij elkaar gebracht. Huberts bespreekt wat hij noemt de *intensieve procesanalyse* (1),

waarmee nagegaan wordt hoe de interactie tussen diverse relevante (collectieve) actoren in de loop van de tijd tot een beslissing leidt. Bos en Geurts rapporteren over de *procesmethode* (2), waarmee in de Braam-traditie onderzocht wordt of ziekenhuizen van verschillend type een verschillende mate van invloed op overheidsbeslissingen hebben. De *positiewisselingsmethode* (3), toegelicht door van Goor, is gebaseerd op de gedachte dat onderzoek naar de invloed van functiebekleiders het best kan plaatsvinden door posities waar persoonswisselingen hebben plaatsgevonden zowel onderling te vergelijken als met posities waar dat niet het geval was. De centrale 'interactie'-hypothese is dat een functie belangrijker is naarmate een persoonswisseling meer invloed heeft op het beleid. Een bijdrage vanuit *figuratiesociologisch perspectief* (4), wat vooral betekent dat in de loop van de tijd veranderende interdependencies en machtsverhoudingen worden bestudeerd, wordt geleverd door Goverde en Hinssen, terwijl Van der Knoop over *dubbelfuncties-onderzoek* (5) (in de Mokken-traditie) rapporteert. De *reputatiemethode* (6) wordt door Lieshout en Westerheijden toegelicht, en Stokman levert een uitgebreid opstel over zijn *besluitvormingsmodellen binnen beleidsnetwerken* (7). Na bijdragen van Van Wijck over *tijdreeksanalyse* (8), en van Kleinnijenhuis en De Vries over *dyadenanalyse* (9), wordt de rondgang beëindigd met een artikel van Potters over onderzoek naar invloed binnen een *experimenteel kader* (10).

Het is aldus een interessante verzameling geworden. Opvallend is dat de meeste bijdragen sterk methode-geconcentreerd zijn. De lezer krijgt nogal eens de indruk dat er een techniek bestaat, en dat daar inhoudelijke problemen bij bedacht worden (helaas overigens niet ongebruikelijk in de M&T-sfeer!). Hierbij past soms de neiging het belang van een benadering te overschatten. Zo wordt bij 'het procesmodel' een LISREL-oplossing gevonden die eigenlijk alleen het weinig vernieuwende inzicht oplevert dat het aantal invloedsposingen de determinant bij uitstek is van 'het aantal successen' (daarnaast bestaan er enkele significante maar slechts gedeeltelijk tevoren voorspelde en daarmee begrijpelijke verbanden). Voor een evaluatie van de methoden miste ik overigens aandacht voor de efficiency (de opbrengst qua belangrijkheid van de conclusies versus de benodigde kosten); een notie die men tegenwoordig toch niet meer buiten zicht kan laten. Een andere kritische kanttekening betreft de voor het uitgevoerde onderzoek mijns inziens weinig relevante verhalen over causaliteit (ontleend aan Mackie en Tacq) waarmee de redacteurs zichzelf en de lezer vermoeden. Tenslotte is het evident dat de auteurs uit de sociaal- en niet uit de gedrags-

wetenschappelijke hoek komen; een blinde vlek betreft nog steeds de afwezigheid van aandacht op micro-niveau voor persoonseigenschappen en interactionele vaardigheden in besluitvormende gezelschappen en vergaderingen.

De redacteuren doen in het eerste hoofdstuk een serieuze poging om tot een analyse van overeenkomsten en verschillen tussen de methoden te komen, maar slagen daar toch niet overtuigend in; een echte confrontatie blijft achterwege. De verschillende methoden zijn immers 'typen' in een nogal gecompliceerde meerdimensionale ruimte. Dimensies betreffen onder meer het aantal en de soort van de eenheden; typen van data; de onderscheiding longitudinaal/transversaal (wanneer stappen we nu eens af van dat domme anglicisme 'cross-sectioneel'?). Een explicitering van dergelijke dimensies zou een beter overzicht van de verschillende methoden kunnen bieden, en zou er ook toe kunnen stimuleren om voor de 'lege cellen' interessante vullingen te ontwerpen. Bovendien wordt de empirische logica van diverse designs duidelijker. De 'intensieve procesanalyse' bij voorbeeld werkt met vele variabelen en kan niet zonder metingen op achtereenvolgende tijdstippen (danwel serieuze retrospectieve metingen, bij voorbeeld via ambtelijk materiaal). Door de intensiteit van de dataverzameling gedwongen beperkt men zich daarbij meestal tot één beleidsbeslissing. De 'procesmethode' daarentegen analyseert over vele beleidsbeslissingen (meestal betreffende subsidieaanvragen), maar is noodzakelijkerwijs oppervlakkiger in de beperking tot de centrale variabelen 'probleemanticipatie'; 'invloedsposingen' en 'succes'.

Een dergelijke explicitering zou kunnen beginnen met een nauwkeurige analyse van probleemstellingen. We constateren dat de probleemstellingen die aanleiding geven tot het merendeel van de tien methoden, geformaliseerd kunnen worden als de algemene beschrijvingsvraag 'Hoe modelleren we de invloed van actor(en) A₁, A_i...A_n op het resultaat van de beleidsbeslissing(en) B₁, B_j...B_k?' ($1 \leq i \leq n$ en $1 \leq j \leq k$). Hierin kunnen de actoren personen (methoden 5, 6, 10) betreffen; posities (methode 3, 4); instituties (methode 1, 2, 4, 5, 8, 9, 10) of zelfs onbenoemd blijven (8). Voor wat betreft de beleidsbeslissingen ligt een belangrijk onderscheid tussen $j=1$ (een bepaalde beleidsbeslissing vormt een 'case') en $j>1$. Een tussenvorm is de situatie waarin herhaaldelijk ten aanzien van dezelfde materie beslissingen worden genomen (b.v. de omvang van het overheidsbudget over 30 jaar) binnen één of meer instituties. In het eerste en het laatste geval ligt longitudinaal onderzoek, hetzij kwalitatief (methode 1) hetzij kwantitatief (methode 9), voor de hand. Bij $j>1$ wordt meestal

met transversaal onderzoek gewerkt, zij het dat nogal eens gebruik wordt gemaakt van retrospectieve data.

Desgewenst kan men de tijd t als belangrijk aandachtspunt in de algemene probleemstelling opnemen; met name de figuratiesociologische aanpak (methode 4) is eerder gericht op veranderingen dan op stabiliteit. Ook is binnen deze algemene probleemstelling plaats voor vergelijkend onderzoek naar operationalisering (zoals in feite in de bijdrage van Lieshout en Westerheijden gebeurt). Het onderzoek naar dubbelfuncties (methode 5) vormt een uitzondering. Het is gericht op het ontdekken van voorwaarden voor machtsuitoefening, en valt in feite niet onder de eerdergenoemde algemene probleemstelling. Een plaatje van personen met veel of weinig dubbelfuncties is heel boeiend, maar de auteurs geven al aan dat dit op zich zelf weinig zegt over invloed. De betreffende probleemstelling luidt: 'Wie van de verzameling actoren $A_1, A_i, \dots, A_n$ bekleedt welke functie(s) van de functieverzameling $F_1, F_2, \dots, F_m$?

Het 'modelleren' vindt plaats op verschillend niveau van abstractie. Het aanwijzen op grond van onderzoek van met name genoemde personen, posities of instanties die een grote dan wel een kleine invloed hebben op een beleidsbeslissing, vertegenwoordigt het laagste niveau van abstractie. Voorts kan men zich hierbij beperken tot een dichotomie, dan wel de meetmethode verfijnen. De kwalitatieve methoden 1 en 4 behoren tot deze categorie; de methoden 3 en 6 vormen een overgang naar de volgende categorie.

Verdieping vindt plaats door de betrokken eenheden op bepaalde variabelen te onderscheiden (bij voorbeeld grote/kleine ziekenhuizen, methode 2) of waarbij de in de tijd wisselende waarden van een variabele als predictor worden opgenomen (een Democratische/Republikeinse president, methode 8). Multiële regressie-analyse, tijdreeksanalyse en LISREL worden gebruikt om tot inzicht in de relatieve bijdragen van de verschillende variabelen en in de totale 'verklaarde' variantie te komen. De methoden 9 en 10 vallen ook in deze categorie.

In de bijdrage van Stokman (methode 7) is sprake van een meer ingrijpende vervanging van actoren of opervlakkige kenmerken van actoren door achterliggende fundamentele kenmerken (potentiële en feitelijke macht; belang en beleidspositie en enkele nadere onderscheidingen; zo wordt potentiële macht bepaald door beslismacht, toegang en hulpbronnen). Deze worden in diverse alternatieve modellen met elkaar gecombineerd teneinde tot voorspellingen over de afloop van een besluitvorming te komen. Alleen in deze bijdrage is sprake van modellering in de zin van het voorspellen van uitkomsten op basis van een eenvoudig model van

zeer algemeen toepasbare grootheden. Een volgende stap – nog ontbrekend – zou kunnen bestaan uit het specificeren van condities waaronder het ene model beter opgaat dan het andere; met andere woorden, uit de formulering en oplossing van verklaringsproblemen.

Ondanks deze kritische kanttekeningen is het boek zeer lezenswaardig. Het stimuleert vooral het nadenken over 'intensieve methoden' versus 'modelmethoden'; 'case studies' versus 'variabelenstudies'. Na bestudering van het door Huberts en Kleinnijenhuis geboden panorama blijft bij de lezer echter de vraag bestaan in hoeverre de gepresenteerde methoden, gegeven een bepaalde probleemstelling, uitwisselbaar zijn. Ook manifesteert zich de behoefte aan enkele voorbeelden van onderzoek waarin, bij een zelfde object, uiteenlopende methoden elkaar aanvullen doordat op elkaar betrokken deelproblemen worden aangepakt. Maar het valt ook wel te waarderen dat een en ander aan de creativiteit van de lezer wordt overgelaten.

P.G. Swanborn
Universiteit van Amsterdam

M. Hisschemöller, *De democratie van problemen – De relatie tussen de inhoud van beleidsproblemen en methoden van politieke besluitvorming*. VU Uitgeverij, Amsterdam 1993

Welke rol speelt publieke participatie bij beleid? Is het niet zo, dat beleid vooral bij ongestructureerde problemen, waarbij niet alleen de oplossing onduidelijk is maar ook de contouren van het probleem zelf onzeker en ambivalent zijn, veel meer baat heeft bij participatie en het genereren van nieuwe inzichten en waarden, dan bij de gebruikelijke oplossingsgerichtheid van beleid? Zijn met name zogenaamde 'type III-fouten', dat wil zeggen het oplossen van verkeerd gestelde problemen, bij een meer op participatie en probleemstructurering gericht beleid te vermijden?

Hisschemöller begint zijn beantwoording van deze vragen met een onderscheid tussen vier benaderingen van beleidsproblemen. De volgens hem dominante benadering is de *technische*. Beleidsbeslissingen vloeien hier bijna vanzelfsprekend voort uit wetenschappelijke informatie. De claim is dat experts bij uitstek in staat zijn om als technisch gedefinieerde problemen op te lossen. Publieke participatie zou slechts emotionele

weerstanden in de besluitvorming binnenhalen. De *marktbenadering* kent daarentegen de direct betrokkenen een belangrijke stem in beleidsbeslissingen toe. Voorwaarde is echter dat kosten en baten eerlijk verdeeld zijn, zodat niet het NIMBY ('Not in my backyard')-syndroom optreedt. In de *rechtvaardigheidsbenadering* staan ethische aspecten centraal. De vraag is of risico's rechtvaardig over de regio's en sociale of etnische groepen zijn verdeeld. In deze benadering is de overheid als boven de partijen staande autoriteit de geëigende instantie om besluiten te nemen. De *participatiebenadering* gaat er ten slotte vanuit dat alle mensen tot een beargumenteerd oordeel in staat zijn. Participatie zou een voorwaarde voor probleemstructurering zijn: het brengt verschillende argumentaties over een probleem boven tafel en maakt die voor alle betrokkenen inzichtelijk.

De vraag is of deze benaderingen in de beleidspraktijk herkenbaar zijn? Aan de hand van de kernenergie-discussie laat de auteur zien dat de technische en marktbenaderingen in zulke gevallen geen oplossing bieden. Voor- en tegenstanders maken immers een andersoortige afweging. In feite hebben ze het over verschillende problemen en is sprake van een ongestructureerd probleem. Een puur technische benadering van zulke problemen leidt al snel tot 'type III-fouten': men zoekt een technische oplossing voor politieke en maatschappelijke problemen. Alleen al de opvatting dat voordelen van kernenergie tegen de nadelen opwegen, veronderstelt (impliciet) dat beide tegen elkaar afgewogen *kunnen* worden – en dat is een politiek oordeel op zich. Meer algemeen meent de auteur dat beleid slechts in het geval van gestructureerde problemen baat heeft bij een combinatie van de technische en de marktbenadering. Als er consensus is over de in het geding zijnde waarden en de benodigde informatie, dan kan de besluitvorming aan bestuurders en (ambtelijke) deskundigen worden overgelaten. Ongestructureerde problemen vragen echter om een combinatie van de participatie- en de rechtvaardigheidsbenadering. In dat geval is er zowel behoefte aan overheidsoptreden als aan publieke participatie. Hiermee acht Hisschemöller het eerste deel van zijn probleemstelling beantwoord. Er is volgens hem een samenhang tussen probleemtipes en de benaderingen van beleidsproblemen, die in praktijk kunnen worden aangetroffen.

In de tweede helft van het boek gaat Hisschemöller na of er een relatie is tussen de diverse probleemtipes en typen beleid. Hij doet dat aan de hand van twee *case studies*: de Volgermeerpolder (1980) en de bescherming van het Waddengebied (1965-1980). In zijn analyse introduceert hij (weer!) een onderscheid tussen

verschillende beleidstypen. Bij beleid als *regelen* is er één politieke actor, grote inbreng van (ambtelijke) specialisten en geringe openbaarheid. Dit beleidstype past vooral bij het oplossen van gestructureerde problemen: als concrete regelingen moeten worden getroffen voor problemen die duidelijk en eenduidig zijn. Een voorbeeld is de gang van zaken rond de Volgermeerpolder, de vervuilde stortplaats bij Amsterdam. In eerste instantie werd het probleem als technisch beheersbaar gezien: de vervuiling was meetbaar en het vinden van de oplossing louter een kwestie van kostenafweging. Bewonersparticipatie werd in deze situatie afgewezen; actievoerende omwonenden werden irrationele drijfveren toegeschreven. Pas toen er dioxine op de stortplaats gevonden werd, bleken de angsten van de omwonenden terecht en werd hun Burgercomité als legitieme actor erkend. Het beleid kreeg het karakter van *onderhandelen*. De noodzaak van sanering werd algemeen erkend en het conflict spitste zich toe op de manier waarop dat moest gebeuren. Omwonenden eisten volledige sanering, maar het Amsterdamse gemeentebestuur was beducht voor de kosten. De strijd werd een pure belangenbehartiging. Dit beleidstype past vooral bij matig gestructureerde problemen: als er consensus is over het beleidsdoel, maar de middelen omstreden zijn. Deze strategie werkt echter alleen als de betrokkenen het eens zijn over wat precies het probleem is en wat de onderhandelingsruimte is.

Beleid als *pacificeren* past ook bij matig gestructureerde problemen, maar dan als er consensus is over beleidsmiddelen maar niet over doelen. De pacificatiestrategie is gericht op depolitiseren en het bereiken van een compromis. Zo werd in de besluitvorming over het Waddengebied natuurbehoud het hoofddoel van beleid, maar was tevens sprake van neveldoelen (zoals economische activiteiten) die daar duidelijk haaks op stonden. In concrete gevallen moet een *trade-off* van conflicterende belangen gemaakt worden. Een principiële conflict over het Waddengebied kon hiermee vermeden worden. Beleid als *leerproces* is ten slotte de geëigende strategie bij ongestructureerde problemen. Participatie van veel betrokkenen en het genereren van nieuwe informatie en opvattingen leidt ertoe dat een probleem van zoveel mogelijk kanten wordt gezien. Een voorbeeld hiervan is het begin van de discussie over het Waddengebied. Rijkswaterstaat wilde, midden jaren '60, ook hier inpolderen. Een 'brede' commissie – waarin diverse departementen, maar ook de in 1965 opgerichte Waddenvereniging vertegenwoordigd waren – concludeerde dat er geen behoefte was aan 'nieuw land' en er juist sprake was van een natuurprobleem. Een klassieke type III-fout – een snelle oplossing voor een

verkeerd gesteld probleem – kon hiermee voorkomen worden.

Deze type III-fouten liggen vooral bij 'beleid als regelen' voor de hand. Dit beleidstype neigt ertoe politieke *issues* en potentiële participanten uit te sluiten, hetgeen tot een eenzijdige belichting van problemen leidt. Ook bij 'beleid als onderhandelen' kunnen type III-fouten optreden, vooral doordat kwetsbare belangen in het geweld van institutionele belangenbehartiging verloren dreigen te gaan. Bij 'beleid als pacificeren' mogen vooral vertegenwoordigers van gevestigde organisaties aan de besluitvorming deelnemen. Individuele leden of andere organisaties worden buitengesloten. Voor zover dit tot het uitsluiten van relevante praktijkinformatie leidt, is ook hier sprake van een type III-fout. In alle drie de gevallen ontbreekt bepaalde informatie over de aard van het probleem in het beleid. In feite wordt de aard van het probleem steeds als gegeven beschouwd dan wel bewust buiten discussie gehouden. Vandaar dat volgens Hisschemöller – de lezer vermoedt het al – 'beleid als leerproces' een adequate strategie is bij ongestructureerde problemen. Door uiteenlopende inzichten en standpunten met elkaar te confronteren, ontstaat een meer volledig beeld van het probleem en is kans op een verkeerde inschatting daarvan het kleinst.

Mijn belangrijkste *bezwaar* tegen het boek betreft de stijl. Het boek biedt een wirwar van beleidswetenschappelijke noties, politieke filosofie (van Plato tot Rawls) en empirische fragmenten. Doordat steeds weer nieuwe benaderingen en onderscheidingen geïntroduceerd worden, raakt de lezer – zoals de recensent tot zijn schrik bemerkte – het spoor geregeld kwijt. Verder heb ik twijfels bij de empirische onderbouwing van het geheel. Hisschemöller baseert zich weliswaar op empirische *case studies*, maar van de concrete gevallen verneemen we slechts die aspecten die naadloos bij zijn theorie passen. Het empirisch onderzoek toetst niet, maar illustreert slechts. Methodologisch geen sterke zet!

E. Snel
Universiteit Utrecht

Paul van den Berg/ Margo Trappenburg (red.), *Lokale rechtvaardigheid. De politieke theorie van Michael Walzer*. W.E.J. Tjeenk Willink, Zwolle 1994

Het werk van de Amerikaanse filosoof Michael Walzer staat in toenemende mate in de belangstelling. Met na-

me zijn boek 'Spheres of Justice' uit 1983 wordt inmiddels tot klassieken van de hedendaagse filosofie gerekend. Ook in Nederland krijgt zijn werk sinds enige jaren meer aandacht. Op 26 oktober 1993 werd in Amsterdam een congres georganiseerd rondom het thema '10 jaar Spheres of Justice'. Het boek van Van den Berg en Trappenburg vormt de weerslag van dit congres. Het boek bevat vijftien bijdragen en een uitgebreide bibliografie en kan worden beschouwd als het meest complete en omvattende wat er tot nu toe in het Nederlands taalgebied over Walzer is verschenen.

Walzer is een van de deelnemers in het debat over sociale rechtvaardigheid dat sinds het begin van de jaren zeventig weer is opgelaaide in de politieke filosofie. In dat debat worden momenteel grofweg drie stromingen onderkend: de liberale stroming, de (neo)republikeinse stroming en de communitaristische stroming. Walzer wordt tot de laatste gerekend. Sociale rechtvaardigheid is binnen die stroming het produkt van tradities, culturen en gemeenschappen en niet een van buiten af, door de theoreticus, inhoudelijk te bepalen grootheid. Walzers rechtvaardigheidstheorie komt, in enkele woorden samengevat, op het volgende neer. Elke maatschappelijke sfeer (bij voorbeeld welzijn, onderwijs of arbeid) kent zijn eigen verdelingscriterium, dat is afgeleid uit de sociale betekenis die het betreffende goed dat in zo'n sfeer centraal staat, heeft. Er is sprake van rechtvaardigheid als de verdelingen in elke sfeer overeenkomen met de 'shared understandings' omtrent de sociale betekenis van het goed, en als de verdeling in de ene sfeer geen afgeleide is van de verdeling in een andere sfeer. Vragen als: 'wat is een sfeer?', 'hoe stellen we sociale betekenissen en "shared understandings" vast?' en 'bestaan er geen absolute onrechtvaardigheden?', kortom vragen omtrent de gehanteerde begrippen, liggen voor de hand. Gelukkig is slechts een klein deel van de bundel aan deze vragen gewijd. Het debat over de waarde van een bepaalde theorie wordt veel interessanter als we de vraag stellen hoever we komen als we de theorie willen gebruiken voor analyse en toepassing. Inconsistenties, onvolkomenheden en onhoudbaarheden komen we dan vanzelf op het spoor. Deze benadering krijgt de meeste ruimte in de bundel. Het boek kent aldus een dubbele inzet: zowel de vraag naar de bruikbaarheid als die naar de houdbaarheid komen aan de orde.

Het boek opent met een heldere inleiding door beide redacteurs op het werk van Walzer. Zij reconstrueren en ordenen tevens de diverse kritieken op 'Spheres of Justice' die door de jaren heen zijn verschenen en bespreken de reacties van Walzer op deze kritieken. In de daarop volgende bijdragen worden de opvattingen van Walzer toegepast op actuele verdelingsvraagstukken in

verschillende maatschappelijke sferen. Aan de orde komen achtereenvolgens: sociale zekerheid, arbeid, onderwijs, gezondheidszorg, het recht en rechtshulp (Van der Veen, Trommel, Wesselingh, Trappenburg, Bovens, Hol en Huls). In de overige bijdragen staan burgerschap en de rol van de staat (Bader, Pekelharing en Walzer zelf tweemaal), de praktijk en het principe van lokale rechtvaardigheid (De Haan en Teulings) en de houdbaarheid van de centrale begrippen uit Walzers theorie (Den Hartogh), centraal.

De bijdragen vertonen grote verschillen in niveau en stijl. In de bijdrage van Trommel over de arbeidssfeer vindt helaas nauwelijks een terugkoppeling naar het werk van Walzer plaats. Hetzelfde geldt voor het artikel van Teulings over de voors en tegens van lokale distributieve instituties. De artikelen van Trappenburg en Bader zijn erg chaotisch van opbouw. In positieve zin springen de bijdragen van Den Hartogh, van Van der Veen, van Walzer zelf en van De Haan er uit.

Van der Veen komt tot de conclusie dat Walzers theorie mogelijkheden biedt tot een zinvolle reconstructie van het debat over de sociale zekerheid, en een beredeneerde stellingname in dit debat mogelijk maakt. Maar tegelijkertijd merkt hij op dat op grond van de theorie van Walzer het niet mogelijk is eenduidig voor een bepaald toekomstmodel voor de sociale zekerheid te kiezen. De door Van der Veen geschetste alternatieven (een activerend scenario en een ontkoppelingsscenario) vinden beide een zekere ondersteuning vanuit Walzers theorie.

Walzer zelf levert twee bijdragen aan de bundel. In de eerste plaats geeft hij een korte maar vernietigende reactie op het artikel van Bader. Daarnaast is een vertaling van een oorspronkelijk uit 1992 stammend artikel in de bundel opgenomen. In dit artikel brengt Walzer een aantal niet onbelangrijke nuanceringen aan in zijn eigen rechtvaardigheidstheorie. Hij gaat uitgebreid in op de kwestie van de onrechtvaardigheid van de sociale uitsluiting van burgers. Hij bespreekt daarbij ook uitsluiting die optreedt als 'bijproduct' van bepaalde vertogen of van sociale ontwikkelingen en niet het resultaat is van doelbewuste keuzen. Tot slot behandelt hij het thema van de cumulatieve uitsluiting, dat wil zeggen uitsluiting van dezelfde categorieën burgers op meerdere terreinen. Een werkelijk pluralistische samenleving zal volgens Walzer voorkómen dat burgers op alle terreinen getroffen worden door uitsluitingen. In zijn conclusie benadrukt Walzer dat hij nu, beter dan tien jaar geleden, het dubbele karakter van de politiek ziet. De politiek is een arena waar macht wordt verdeeld. Tevens creëert de politiek zelf tot op zekere hoogte machtsrelaties (uitsluitingen) in de maatschap-

pij. Protesteren tegen uitsluiting is, aldus Walzer, dan ook meewerken aan een herverdeling en een ander gebruik van politieke macht. Net als zijn ander werk wordt ook dit artikel gekenmerkt door een aanstekelijke en heldere, bijna verhalende stijl, een humane inzet en een engagement met uitgesloten burgers.

De Haan gaat in zijn bijdrage aan de hand van het recente werk van Elster door op het thema van 'meervoudig ongeluk'. De Haan laat zien dat feitelijke verdeelingsprocessen soms plaatsvinden los van de sociale betekenis van een goed, dat zij soms onbedoelde sfeeroverschrijding tot gevolg hebben en dat (onbedoelde) sfeeroverschrijding soms voordelen kan hebben.

In het slotartikel gaat Den Hartogh in op de houdbaarheid van de centrale begrippen in Walzers theorie. Op overtuigende wijze laat hij zien dat Walzer zich bij de toepassing van zijn theorie op verschillende deelreinen niet houdt aan zijn eigen theoretische analyseschema's, dat hij begrippen op verschillende analyse-niveaus hanteert en sommige begrippen ook helemaal niet nodig heeft om zijn boodschap over te brengen. Toch acht Den Hartogh het een waardevolle theorie omdat zij in hoofdlijnen uiteindelijk dichter bij de waarheid staat dan haar concurrenten.

Deze positief kritische grondhouding ten opzichte van Walzers rechtvaardigheidstheorie kenmerkt vrijwel alle bijdragen in de bundel. Daardoor is het gelukkig niet een van die boeken geworden waarin kritiekloze adepten tegenover vooringenomen en dove tegenstanders staan. De meeste auteurs in de bundel laten zich tot op zekere hoogte meevoeren door de onmiskenbare charme en overtuigingskracht van de theorie (en van de auteur en diens schrijfstijl), maar blijven kritisch. Ondanks de verschillen in kwaliteit van de verschillende artikelen is de bundel als geheel een waardevolle bijdrage aan het debat over sociale rechtvaardigheid. Met name de vertalingen van de abstracte theorie naar actuele debatten in verschillende maatschappelijke sferen geven het boek een toegevoegde waarde. Deze pogingen om een abstracte rechtvaardigheidstheorie kort te sluiten met ontwikkelingen in de praktijk, laten eens te meer zien hoeveel eenvoudiger en eenvormiger de wereld verschijnt aan de filosofie, dan dat zij in werkelijkheid is.

C.J. van Montfort