



Universiteit
Leiden
The Netherlands

Boekbespreking van: Recht betreffende lagere rechtsgemeenschappen

Tang, G.F.M. van der

Citation

Tang, G. F. M. van der. (1986). Boekbespreking van: Recht betreffende lagere rechtsgemeenschappen. *Acta Politica*, 21: 1986(4), 485-489. Retrieved from <https://hdl.handle.net/1887/3449519>

Version: Publisher's Version

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

Downloaded from: <https://hdl.handle.net/1887/3449519>

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

sidentsverkiezingen en over effecten van diverse methoden van afbakening van kiesdistricten. Hij heeft zich nu gewaagd aan een inleiding, de zoveelste in het genre binnen korte tijd. Vergeleken met veel voorgangers heeft het werk in ieder geval de verdienste dat de hele stof vanuit enkele centrale gezichtspunten wordt geordend. Hoewel driftig leentjebuurt wordt gespeeld bij belendende percelen (zoals bij de politieke wetenschappen, maar daar niet alleen) is Taylor er mijns inziens wel in geslaagd een betrekkelijk distinctief geografisch gezichtspunt te ontwikkelen, waarbij hij bovendien de door politiek geografen in de loop van de tijd geopperde inzichten in meer en vaak minder goedkeurende zin met zijn eigen visie confronteert. Toch is er met het boek nogal wat mis. Voor ik dat nader aangeef eerst een korte kenschets van de inhoud.

Het boek bestaat uit zes hoofdstukken. In het eerste hoofdstuk wordt het centrale theoretische gezichtspunt, de benadering vanuit het wereldsysteem, verduidelijkt. Hierbij wordt bijzonder zwaar geleund op Wallerstein, in het bijzonder op diens essays verzameld in *The politics of the world-economy* (1984). De economische eenwording van de wereld in de zin van een algemeen geldend kapitalistisch regelsysteem, de differentiatie van die ene wereld in core, semi-periphery en periphery, de politieke fragmentatie binnen het wereldsysteem in de vorm van het staatsstelsel en de dynamiek in het systeem gedomineerd door de lange golven van Kondratieff vormen de centrale elementen. Taylor meent dat de politieke geografie aan deze politieke economie zou kunnen bijdragen door de relaties te systematiseren die zich tussen de eenheden op de drie voornaamste schaalniveaus in het wereldsysteem voordoen; het globale niveau (the level of reality), het staatsniveau (the level of ideology), het lokale niveau waarop zich het dagelijks leven afspeelt (the level of experience). Taylors aanduidingen geven al enigszins aan wat de functie van elk niveau is en hoe men zich de relaties in grote trekken kan voorstellen. De overige vijf hoofdstukken bevatten beschouwingen geordend naar de drie onderscheiden niveaus toegespitst op de erfenis die eerdere geografen op het betreffende terrein nalieten, de nuttige bijdragen van andere disciplines en een schets van Tayloriaanse politieke geografie voor het betreffende onderdeel. De hoofdstukken gaan over geopolitiek en imperialisme (samen het globale niveau), staat en natie plus een aparte beschouwing over verkiezingsgeografie (het ideologisch niveau) en één hoofdstuk over de lokale politiek in het leven van alledag. Met name op dit laagste niveau is het moeilijk het verband met Wallersteins algemene kenschets vast te houden. Naar het einde toe neemt de systematiek af en gaat het boek lijden aan een overmaat aan losse suggesties uit de pen van een gedreven naar de meet spurtende onderzoeker.

De wel zeer besliste omarming van Wallerstein heeft een aantal duidelijke nadelen. Er is een neiging het voluntaristische element in de politiek te verwaarlozen en het onpersoonlijk regelmechanisme van het kapitalisme steeds weer aan te wijzen als de uiteindelijk beslissende instantie bij alle besproken kwesties. Verklaringen lopen dus onverbiddeijk van lagere naar hogere schaalniveaus. De deining in het wereldsysteem veroorzaakt door Kondratieffs lange golven wordt zonder veel omhaal geprefereerd boven alternatieve opvattingen over golven (b.v. Modelski's lange golven) en boven opvattingen die het bestaan van een dergelijke regelmaat in

zijn geheel bestrijden. Interessante resultaten boekt Taylor niettemin met zijn analyse van de samenhang tussen Kondratieffs golven en de diverse fasen van de verwerving en afstoting van koloniën door westerse mogendheden (p. 74 e.v.).

De verdeling in schaalniveaus is van belang. Geografen zijn erop uit milieus te specificeren die voor het handelen van sociale eenheden van belang zijn. Het optreden van die eenheden heeft een bepaalde territoriale reikwijdte, de milieus hebben een bepaalde situering en omvang. Milieus van verscheiden schaal passen min of meer in elkaar. Bij Taylor worden zoals gezegd drie schaalniveaus onderscheiden. Zijn dit nu de belangrijkste of zelfs de enige drie in alle kwesties? Om te gaan twijfelen behoeft men alleen maar te denken aan het regionale niveau tussen staat en wereldsysteem of aan het regionale niveau tussen de staat en het niveau van alledag (geïnspireerd op Castells daily urban system). Taylor maakt daarnaast in zijn beschouwingen per niveau nauwelijks een onderscheid tussen de op het betreffende niveau gevormde milieus en de eenheden (personen, organisaties, staten) die met een bij het betreffende niveau passende reikwijdte opereren.

Al met al heeft Taylor een enthousiasmerende, maar riskante want nogal eenzijdige inleiding tot de politieke geografie geschreven. Duidelijk onderbelichte onderwerpen zijn besluitvormingsprocessen (voor geografen van belang vanwege de inspiraties uit de omgeving der besluitvormers en vanwege de repercussies op de ruimtelijke orde) en de invloed van culturele factoren op politieke oriëntaties (door geografen vaak bestudeerd met het oog op de duurzaamheid van regionale culturen). Het boek is om onduidelijke redenen opgedragen aan Karl Liebknecht, wiens naam door zetters in Singapore zo is verhaspeld, dat het lijkt alsof hij nog verder uit het Oosten komt: Liebknecht.

H. van der Wusten

Mr. Th. Holterman, **Recht betreffende lagere rechtsgemeenschappen**. W.E.J. Tjeenk Willink, Zwolle 1984, XII, 178 p.

Recht betreffende lagere rechtsgemeenschappen bestaat uit twee delen. In het eerste deel, 'Staatsvorming', wordt een reeks kaders aangegeven waarbinnen dit recht begrepen kan worden. Het bevat twee hoofdstukken, een waarin de auteur eigen inzichten en standpunten uiteenzet en verantwoordt en een thematische en functionele bepaling geeft van het proces van staatsvorming en een hoofdstuk waarin informatie wordt verschaft over herkomst en samenstelling, taken en rangschikking in de staatsorganisatie van bestuursorganen op het decentrale niveau. Dat gebeurt aan de hand van een schema waarin is gedifferentieerd naar monarchale, populistische en corporatistische elementen in de staatsorganisatie, en twee mengvormen. Van een monarchaal element is sprake 'waar in een pyramidale bestuursorganisatie vanuit de top gezagsdragers (bestuursorganen) benoemd kunnen worden in lagere rechtsgemeenschappen en waar die top beschikt over een aantal bevoegdheden die in de vorm van eenrichtingsverkeer kunnen worden uitgeoefend' – vergelijk de benoeming van burgemeester en CdK en het goedkeurings- en vernietig-

gingsrecht (p. 27). In volgende schema's, waarin wetgevende, uitvoerende en rechtsprekende taken in kaart zijn gebracht, zet het monarchaal element zich voort in het zogenaamde heterogestion – anderbestuur (i. t. t. autogestion, met cogestion als tussenvorm).

Behandeling van de rechtsstof zelf – behalve over gemeenten, provincies en waterschappen gaat het boek ook over door deze aangegane privaatrechtelijke en publiekrechtelijke samenwerkingsverbanden en de p. b. o. – vindt plaats in het tweede deel. Holterman meent dat men met de traditionele benadering, welke de organen als vertrekpunt neemt, niet langer uit de voeten kan. Hij kiest voor een thematische aanpak aan de hand van zogenaamde indelingsprincipes met betrekking tot een vijftal onderwerpen: vertegenwoordiging, wering, beslissing, geleding en terugtreding. Daaraan zijn de volgende hoofdstukken gewijd.

In het hoofdstuk over vertegenwoordiging wordt vastgesteld dat, zo goed als op het nationale niveau, ook bij het lokaal bestuur de opgelegde, ontkoppelde vertegenwoordiging de dominante vorm is – vergelijk de verboden van last of ruggespraak. Deze vorm van vertegenwoordiging, ontstaan uit vrees voor de 'democratie' en passend in een ideologisch concept dat legitimatie van eenzijdige besluiten dient te bewerkstelligen, resulteert in een knechtschapsverband. De knechtschapsrelatie tussen vertegenwoordigde en vertegenwoordiger heeft een nieuw accent gekregen door de invoeging in dit legitimatieproces van inspraak- en controleprocedures en bij voorbeeld functionele raden. De invoeging wordt geëffectueerd door de zogenaamde diabolische werking van de reductionistische binding: zich vastleggen op en meegaan met procedure, probleemdefinitie of principebeslissing impliceert binding aan de voortgaande reductie van het probleem (veld). Er is geen weg terug, tenzij men als spelbreker te boek wil staan.

Eveneens over vertegenwoordiging handelt het hoofdstuk over 'Wering', dat een overzicht geeft van criteria op grond waarvan mensen uit vertegenwoordigende organen worden geweerd, zoals leeftijd, nationaliteit en territorialiteit. In het hoofdstuk 'Beslissing' zijn kwantitatieve eisen voor de totstandkoming van besluiten opgesomd. Ook wordt naar kwaliteit onderscheiden: binding van rechtswege, vrijwillige binding, indirecte binding (sancties), aanbeveling en advisering.

De verhouding tussen de lagere rechtsgemeenschappen onderling en die met andere overheden wordt uitgebreid behandeld. Het hoofdstuk 'Geleding' is gewijd aan decentralisatie, meer in het algemeen de plaats van de lagere rechtsgemeenschappen in het politiek-juridisch stelsel. 'Terugtreding' gaat in op de werking ervan. Het algemeen terugtrekingsprincipe, het bevoegd zijn van een bestuursorgaan tot het nemen van beslissingen die in eerste instantie tot de bevoegdheid van een ander orgaan behoorden, biedt het stramien waarbinnen diverse vormen, zoals delegatie van wetgevende en beschikkingsbevoegdheid, en beginselen van terugtreding, zoals lagere overheid wijkt voor hogere, worden behandeld. Daarnaast wordt ingegaan op specifieke reactiepatronen op het optreden van lagere overheden als het goedkeurings- en vernietigingsrecht, en preventieve en repressieve rechtsbescherming. Het hoofdstuk over terugtreding bevat nog een paragraaf over de verordenende bevoegdheid en besluit met de behandeling van drie min of meer apart staande onderwerpen: taakverwaarlozing, financiën en openba-

re orde. Deze rubricering past overigens in het door Holterman geschetste beeld, het is het monarchale element dat, als het er echt op aankomt, de overhand krijgt. Men vergelijk de 'monarchale' intocht – burgemeester, CdK, betrokken minister, minister-president in kwesties van openbare orde. Daar komt de begripscombinatie monarchaal-heterogestion tot een apotheose. 'En zo hoort het ook in een top-down model!' beaamt Holterman. 'Het beleden maatschappelijke pluralisme verdwijnt dan als sneeuw voor de zon. Het wordt geconverteerd voor openlijk monocentrisme' (p. 155-156).

Weinig minder openlijk voltrekt zich de uitholling van het decentrale element op het structurele vlak. De schrijver ziet talrijke tekenen van voortgaande centralisatie: de ontwikkeling van de provincies tot agent van de rijksoverheid ('Den Haag' zet zich voort in de provinciale griffies), het samenvoegingsbeleid van gemeenten, het verval van de binnengemeentelijke decentralisatie. De term 'decentralisatie' lijkt tegenwoordig trouwens welhaast gemonopoliseerd door centralisten. Zij verstaan onder decentralisatie 'afstoten van rijkstaken aan provincie en gemeente'. Devolutie dus. Een andere karakterisering van de positie der lagere overheden is 'meervoudige territoriale deconcentratie' – hierbij denke men aan de omvang van de medebewindstaken.

'Geleding' en 'Terugtreding' staan dus goeddeels in het teken van verticaal machtsoverwicht en hiërarchisering in de bestaande overheidsorganisatie. Een zeker horizontaliseringseffect valt waar te nemen in de groeiende praktijk van bestuursovereenkomsten en -akkoorden. Holterman ziet deze als vorm van geconcretiseerde legitimiteitsproductie. 'In plaats van eenzijdige binding van besluiten te accepteren is er een toenemende behoefte aan fundering van verplichtingen in meerzijdige binding van besluiten. Overheid-burger, overheden uit dezelfde bestuurslaag en overheden uit verschillende bestuurslagen streven vaker 'als gelijken' naar een zo groot mogelijke mate van overeenstemming met elkaar' (p. 71-72).

Recht betreffende lagere rechtsgemeenschappen is ontstaan uit een syllabus, samengesteld op basis van door de auteur verzorgde colleges over het onderwerp. Voor een beoordeling op gebruiksmogelijkheden is dit gegeven niet onbelangrijk. Het boek is geboren uit de onderwijspraktijk. Het is, zo blijkt uit de omslagtekst, er ook mede voor bestemd. Holterman lijkt bij de bewerking en herschrijving van zijn materiaal weinig moeite te hebben gedaan over te schakelen naar de gedistantieerde toon en indirecte wijze van betogen welke bij een onderwerp als dit schijnen te passen. Men leest hem aan het werk, nu en dan ziet men hem zelfs een waarschuwend vinger heffen tot zijn gehoor. De stelling dat het op grond van de leer van de machtscheiding onvermijdelijk is dat organen terugtreden op terreinen waar zij niet bevoegd zijn laat hij onmiddellijk volgen door de opmerking dat niemand zich overigens door deze zin moet laten misleiden – en denken dat er nooit bevoegdheidsoverschrijdingen plaats vinden. Een andere les om te onthouden: 'Wanneer juristen zeggen dat iets niet kan, dan betekent dit dikwijls dat zij niet willen dat het kan', dit naar aanleiding van de indertijd aangevoerde bezwaren van ongrondwettigheid tegen de bij de Woningwet gegeven opdracht aan de gemeenten een bouwverordening vast te stellen (p. 95). Dergelijke interventies zijn er volop; het running commentary-achtig procédé geeft flink wat levendigheid aan het boek.

Soms gaat de auteur daarbij echter wel erg voortvarend te werk. Jammer genoeg vooral in het eerste hoofdstuk. Dat bevat heel ander type inleiding dan men gewend is van meer traditionele literatuur over de lagere overheden. Bij Holterman is bij voorbeeld geen uitgebreide beschouwing te vinden over de gemeente als leefgemeenschap en geen communale archeologie met interessante bijzonderheden over de terramarae in de Povlakte en bergvestigingen uit de Donaucultuur. Hij stelt een aantal centrale proposities aan de orde: de idee van de menselijke maat, menselijk handelen en organiseren als contextuele activiteit, een procesmatige benadering van het begrip staat als historisch bepaalde vorm van verhoudingen van mensen, de samenhang van statelijke organisatievormen en vormen van eigendom, de keuze voor een modelmatige benadering. De uitwerking die aan deze uitgangspunten wordt gegeven is echter nogal summier. Meer tijd en ruimte gunt Holterman zichzelf en de lezer waar hij betoogt dat modellen uit de ontwikkelingspsychologie (mondigheid versus infantilisering) zich repeteren in de staatsorganisatie en in eigendomsverhoudingen ('Mensen op psychologisch niveau vormen binnen een infantiliseringsmodel, is hen rijp maken om op sociologisch niveau te kunnen functioneren binnen een onderwerpingsmodel'). Maar daarna komt de gang er pas goed in. Optieken- en begrippenparen als heersen – zelfsturen, monocentrisme – polycentrisme, hiërarchie – anarchie, spinneweb – honingraatmodel, staatsgericht – mensgericht, vogel – kikkerperspectief, catascopisch – anascopisch, topreductie – basisreductie, hetero – autogestien zijn op zichzelf en in verbinding met elkaar instructief genoeg, maar worden in zo'n tempo gepresenteerd dat ze over elkaar heen vallen en eigenlijk niet zo heel veel bijdragen tot begrip van een volgende paragraaf waarin het concept van cogestion wordt uitgewerkt aan de hand van twee varianten van de socio-economische participatiecurve en het gaat over de zogenaamde dubbele intercommunale verbinding. Juist omdat het boek zich ver verwijderd van gangbare wijzen van behandeling van de stof en veel meer doet dan het geldende recht beschrijven, zou een breder opgezet betoog op zijn plaats zijn geweest. In dit opzicht is het wellicht minder geschikt voor studiedoeleinden, in elk geval voor degenen die de schrijver niet als docent bij de hand hebben. Maar het is zeker een inspirerend boek.

Bij alle begrippen en concepten die in het eerste deel worden geïntroduceerd, lijkt er door de auteur toch een belangrijk aspect te zijn vergeten: een min of meer richtinggevend begrip van (lagere) rechtsgemeenschap. Weliswaar is er de suggestie van een dergelijke notie in de titel, maar al uit de eerste alinea blijkt het om niet meer te gaan dan een andere term voor lagere publiekrechtelijke lichamen. De indruk bestaat dat de auteur zich aldus zonder meer aansluit bij gevestigde terminologie – vergelijk het opschrift van afdeling IV, tweede boek van het *Handboek van het Nederlandse Staatsrecht*, 11e druk. Toch zou men juist in Holtermans boek, waarin tal van ideeën te vinden zijn omtrent de inrichting van een decentraalfederalistisch zelfsturingsmodel, anarchisering van maatschappelijke en politiek-juridische verhoudingen en de ontwikkeling van een bottom-up geleed politiek stelsel, een poging verwachten een begrip lagere rechtsgemeenschap inhoud te geven. Mogelijk heeft hij met de gedachte gespeeld, maar deze verworpen omdat bezwaarlijk valt te werken met een ongedifferentieerd begrip dat zowel de grootste

gemeente als het kleinste veen- of produktschap zou moeten omvatten. In dat geval heeft hij zich toch te veel op sleeptouw laten nemen door de Grondwet, waar gemeenten, provincies, waterschappen en andere openbare lichamen in één hoofdstuk bijeenstaan (p. 3). Wel vindt men elementen van een begrip in verschillende passages in het boek. Dat vergt het een en ander van speurzinn en vermogen tot reconstructie bij de lezer.

Een ernstiger nadeel van het ontbreken van een samenvattend concept is naar mijn smaak dat misschien onbedoeld het accent sterk is komen te liggen op de invoeging van de lagere rechtsgemeenschappen in het grotere geheel en dat, ook bij het groeperen van de rechtsstof, te veel wordt gefixeerd op 'het plan, de structuur waarin de desbetreffende organen zich bevinden' (p. 41-42) – een merkwaardig deïstisch argument. De hoofdstukken over geleding en terugtreding nemen meer dan de helft van het boek in beslag, die over vertegenwoordiging, wering en beslissing – waar merendeels 'intern' recht aan de orde is, zijn aan de magere kant. De zelfstandige rechtsvorming van de lagere rechtsgemeenschappen komt bij vlagen in beeld, niet als onderwerp op zich, maar binnen de door stelsels van geleding en terugtreding gevormde encadrering. Interessante alinea's over het 'gekoren recht' der waterschappen worden snel gevolgd door de mededeling dat het maken van verordeningen door het waterschap geheel zit ingeklemd tussen de verordeningbevoegdheid van de provincie en het rijk (p. 124-125). De, overigens instructieve, paragraaf over de 'wetgevende macht van de gemeenten' (p. 112-124) staat bijna volledig in het teken van de werking van terugtredingsprincipes. Oneerbiedig gezegd: het in dit boek gehanteerde kikkerperspectief (p. 9-10) is dat van een kikker die meer let op de stelten van de ooievaar dan op het kroos. Dat geeft enige vertekening van het beeld. Overigens is dat beeld op zich helder genoeg: Nederland heeft zich in snel tempo ontwikkeld tot een gecentraliseerde eenheidsstaat*.

G. F. M. vander Tang

* Voor een nagenoeg gelijke conclusie op grond van argumenten die voor een deel ook in Holtermans hoofdstuk over 'Geleding' aan de orde zijn, H. Ph. J. A. M. Hennekens, *Spelregels of rechtsregels tussen overheden*, inaug. rede Nijmegen, VNG 1986. Als belangrijke factor komt in dit geschrift voorts de gebrekkige, gefragmenteerde rechtsbescherming van de lagere lichamen tegen de centrale overheid ter sprake.