



Universiteit
Leiden
The Netherlands

Boekbespreking van: Models of democracy

Goede, P.J.M. de

Citation

Goede, P. J. M. de. (1988). Boekbespreking van: Models of democracy. *Acta Politica*, 23: 1988(4), 490-492.
Retrieved from <https://hdl.handle.net/1887/3449671>

Version: Publisher's Version

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

Downloaded from: <https://hdl.handle.net/1887/3449671>

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

limits the opportunities available to them, so long as they do not deploy this framework to negate the rights of others (p. 271).

In dit verband wijst Held op de onontkoombaarheid van een proces van *double democratization*. Zowel staat als maatschappij dienen in democratische zin getransformeerd te worden. Enerzijds sluit Held hiermee aan bij de sceptische houding van liberalen ten aanzien van de staatsmacht, anderzijds bij de sceptische houding van marxisten ten aanzien van economische macht. Hij is zich dus bewust van de gevaren verbonden aan gecentraliseerde politieke macht, maar evenzeer van het vervormende effect van economische macht op democratische instituties. Held omschrijft zijn eigen model als *democratische autonomie of liberaal socialisme*.

Het model van Held vloeit op een elegante wijze voort uit zijn analyse van klassieke en hedendaagse democratietheoretici. Bij het ontwikkelen ervan heeft hij zich in het bijzonder laten inspireren door het werk van Beetham, Cohen, Rogers en Keane. Het model behoeft echter nadere uitwerking. Op zichzelf is het formuleren van een abstract principe immers niet zo veelzeggend. De betekenis van een dergelijk principe wordt pas goed duidelijk wanneer de concrete voorwaarden voor de verwezenlijking ervan worden gespecificeerd. Met name de rechtvaardiging van het principe van autonomie en de vertaling ervan in concrete politieke en maatschappelijke instituties komen onvoldoende uit de verf. Zijn pleidooi voor democratisering van staat en maatschappij verliest daardoor aan overtuigingskracht.

Afgezien hiervan kan het oordeel over *Models of democracy* niet anders dan positief zijn. Het boek onderscheidt zich door een overzichtelijke systematiek, met behulp waarvan zo goed als de gehele geschiedenis van het westerse denken over democratie wordt geordend. Vaak geeft een dermate omvangrijk project aanleiding tot minder nauwkeurige analyses. Hieraan heeft Held zich echter niet schuldig gemaakt. Een ander positief punt is zijn systematische aandacht voor de arbeidsverdeling tussen mannen en vrouwen en de betekenis daarvan voor de beoordeling van de verschillende democratiemodellen. Zijn boek is bovendien in een toegankelijke stijl geschreven en inspireert tot het raadplegen van de oorspronkelijke teksten van de besproken auteurs.

Op grond van dit alles zal het boek vooral in het onderwijs zijn waarde bewijzen. Wie meer geïnteresseerd is in Helds *eigen* bijdrage aan de theorievorming over democratie doet er verstandig aan te wachten op zijn volgende boek (*Foundations of democracy*, Cambridge, Polity Press, forthcoming).

P.J.M. de Goede

J. V. Outshoorn, **De politieke strijd rondom de abortuswetgeving in Nederland 1964-1984**, Vuga, 's-Gravenhage 1986.

In 1986 zagen de dissertaties van L.J.M. D'Anjou en J. V. Outshoorn het licht. Bei-

de studies hebben de agendavormingsbenadering van het proces van politieke besluitvorming als theoretisch perspectief. Eerder besprak ik het proefschrift Actoren en factoren in het wetgevingsproces van D'Anjou (*Acta Politica*, 1988, 3). Hier wil ik ingaan op de wijze waarop Outshoorn de agendabouwbenadering heeft toegepast. Daarbij is het de vraag wat de betekenis is van dit theoretisch perspectief voor de analyse van beleidsprocessen.

Outshoorn stelt zich tot doel te verklaren waarom het zo lang duurde voordat de wetgeving met betrekking tot abortus werd aangepast, terwijl in Nederland vanaf 1973 abortus op verzoek van de vrouw plaatsvond. Als verklaring wordt meestal gewezen op het controversiële karakter van het onderwerp (p. 14). De keuze voor de agendabouwbenadering als theoretisch perspectief sluit hier goed bij aan. Immers, in deze traditie is er aandacht voor de aard van het strijdpunt als verklaring voor het verloop van het beleidsproces. Net als D'Anjou hanteert Outshoorn het barrièremodel dat C. van der Eijk en W.J.P. Kok in hun artikel *Nondecisions reconsidered in Acta Politica* (1975) hebben uitgewerkt. In dit model wordt het politieke besluitvormingsproces uitgesplitst in een aantal fasen, die van elkaar gescheiden zijn door barrières.

Toch is deze keuze niet vanzelfsprekend. Het Nederlandse politieke systeem wordt gekenmerkt door een sterke verstrengeling tussen overheids- en (semi-) particuliere organisaties. Outshoorn constateert dan ook dat het probleem bij besluitvorming niet zozeer het verkrijgen van toegang tot de politieke agenda is, maar het overwinnen van weerstanden in deze gesloten circuits. 'Sommige zaken staan tijden op de politieke agenda, zonder dat er enig schot in zit', schrijft zij (p. 62). Het agendabouwperspectief kent bovendien een aantal methodologische bezwaren. Outshoorn noemt de volgende: de operationele definities van agenda's, fasen en barrières leveren moeilijkheden op; de generaliseerbaarheid naar andere processen is problematisch; ten slotte is er de vraag hoe aan hypothesen te komen (p. 62-64). Outshoorns keuze voor de agendabouwbenadering roept de vraag op hoe zij deze benadering hanteert en of zij erin slaagt de genoemde methodologische bezwaren te overwinnen.

Outshoorns werkwijze is in een aantal opzichten geslaagd te noemen. D'Anjou werkte in zijn dissertatie het barrièremodel uit tot een voorlopig theoretisch model waarin de overgang van de ene naar de volgende fase het verloop en de uitkomst van het beleidsproces moest verklaren. Outshoorn beschouwt het model vooral als een referentiekader om het politieke besluitvormingsproces te ordenen (p. 17). Inderdaad slaagt zij erin een bijzonder gedetailleerde en overzichtelijke weergave van het politieke proces te geven.

Voorts verdient de wijze waarop Outshoorn het onderzoek naar de eerste fase, het proces van 'nondecision-making' aanpakt, waardering. Het gaat hierbij om de vraag of en hoe de onderzoeker behoeften die nog niet zijn omgezet in een strijdpunt, kan vaststellen. Op inventieve wijze voldoet zij aan de eisen die S. Lukes in *Power. A radical view* (1974) hieraan heeft gesteld. Zij toont het bestaan van *latente behoeften* aan (illegale abortussen). Verder maakt zij *machtsuitoefening* aannemelijk (het vervolgingsbeleid; sociale sancties tegen aborterende artsen; ervaringen van

vrouwen). Ook besteedt zij aandacht aan de 'relevant counterfactual': na verruiming van de mogelijkheden tot abortus steeg het aantal uitgevoerde ingrepen plotseling (p. 100-110).

Ondanks deze verdiensten treden ook de beperkingen van het barrièremodel aan het licht. Het overwinnen van barrières blijkt geen voldoende voorwaarde voor de totstandkoming van wetgeving te zijn. Outshoorn constateert dat het afdwingen van besluitvorming vaak problematischer is dan het verkrijgen van toegang tot de politieke agenda (p. 160-161).

Verder zijn de gebeurtenissen in de fase van besluitvorming zo talrijk, dat het barrièremodel zelfs bij de procesbeschrijving te kort schiet. Outshoorn slaagt erin deze fase te ordenen dank zij haar minutieuze beschrijving van de ontwikkeling van de probleemdefinieringen die de verschillende actoren hanteren. Probleemdefinities zijn niet vooraf gegeven, maar ontwikkelen zich gedurende het hele beleidsproces. Na 1967 is de inzet van de strijd bij voortdurende wetgeving. De inhoud van de voorstellen ontwikkelt zich in de loop der tijd echter zodanig dat de waardering voor dit instrument als oplossing voor het abortusvraagstuk zich drastisch wijzigt. Wetgeving wordt aanvankelijk door het pro-legaliseringsfront als het instrument gezien om het zelfbeschikkingsrecht van de vrouw te verwezenlijken. In de loop der tijd keren de ontketende krachten zich echter tegen deze doelstellingen. Wetgeving blijkt ook te kunnen dienen om de gegroeide abortuspraktijk in te perken. Er komen nieuwe pleitbezorgers voor wetgeving: de anti-abortusgroeperingen. Hier blijkt het belang van de strategie van 'issue-maintenance', die B.J. Nelson in haar *Making an issue of child abuse* (1984, p. 22) beschrijft. Outshoorn verstaat er niet alleen het handhaven van agendastatus onder, maar ook het handhaven van een specifieke definitie van het strijdpunt (p. 79-80). De strijd om de probleemdefinitie gaat immers ook tijdens de fase van besluitvorming door. Pas als blijkt dat de wet de praktijk niet zal aantasten, kunnen de voorstanders van legalisering opgelucht adem halen. Om de abortuspraktijk te verruimen blijkt het doorlopen van de gehele beleidscyclus en het nemen van besluiten uiteindelijk niet nodig te zijn. Ook geeft het barrièremodel weinig houvast voor het beoordelen van de effectiviteit van het besluitvormingsproces omdat er tegelijkertijd meerdere en zelfs strijdige probleemdefinities bestaan.

Een volgend punt van kritiek betreft het onderscheiden van een aparte fase van beleidsuitvoering. Dit wekt de indruk alsof abortussen niet reeds in de praktijk werden uitgevoerd. De ontwikkeling van de praktijk loopt parallel met de politieke besluitvorming en beide processen beïnvloeden elkaar al lang voordat definitieve besluitvorming over het wetsontwerp plaatsvindt. Het feit dat de uiteindelijke wettekst weinig aan de praktijk zal veranderen, doet aan deze eerdere wederzijdse beïnvloeding niets af. Het is echter een verdienste van Outshoorn dat ondanks het hanteren van het barrièremodel deze wisselwerking ruime aandacht krijgt. Geconcludeerd kan worden dat het barrièremodel niet alleen bij de verklaring, maar ook bij de beschrijving van beleidsprocessen tekortkomingen vertoont. Door zijn preoccupatie met het barrièremodel is het theoretische kader dat D'Anjou ontwikkelt, ondanks zijn pretentie om te willen verklaren, vooral descriptief van aard.

Als het op verklaren aankomt, oogst Outshoorn meer succes. Hiervoor gaat zij te rade bij benaderingen die gericht zijn op het typeren van issues. Abortus is volgens Outshoorn gedefinieerd geraakt als 'position-issue'. Zo'n issue is een strijdpunt waarbij geen overeenstemming bestaat over het doel, waardoor er altijd twee of meer conflicterende posities zijn. Een 'valence-issue' die daarentegen betrekking heeft op zaken die volgens iedereen bevorderd of bestreden moeten worden. Niet alle position-issues zijn gelijk. Abortus heeft zich volgens Outshoorn tot een position-issue van sociaal-regulatieve aard ontwikkeld (p. 31). Dit zijn strijdpunten die slechts twee opties kennen: men is er voor of er tegen; een middenterrein dat compromisvorming mogelijk maakt, ontbreekt.

Met deze typering heeft Outshoorn de populatie waarop haar uitspraken betrekking hebben afgegrensd en het methodologische probleem van *generaliseerbaarheid* opgelost. Abortus behoort tot de categorie strijdpunten waartoe ook de euthanasiewetgeving en de Wet Gelijke Behandeling behoren (p. 301-303). Deze typering van strijdpunten biedt voorts aanknopingspunten voor het formuleren van *hypothesen* over het verband tussen de aard van strijdpunten en het verloop van processen van politieke besluitvorming. Over het soort conflict waartoe position-issues van sociaal-regulatieve aard leiden zijn hypothesen geformuleerd. Deze strijdpunten leiden tot een omvangrijk conflict, compromisvorming is moeilijk; regering en partij-elites zullen onthoudingsstrategieën toepassen; het parlement krijgt het initiatief en wordt tevens doelwit van acties van single-issuegroeperingen; onorthodoxe procedures worden niet geschuwd. Deze veronderstellingen gelden echter voor twee-partijstelsels. Om deze voor de Nederlandse situatie te vertalen, maakt Outshoorn heel toepasselijk gebruik van de pacificatiespelregels die A. Lijphart (*Verzuiling, pacificatie en kentering in de Nederlandse politiek, 1968*) introduceerde. Deze hebben immers betrekking op 'hete hangijzers', precies wat position-issues van sociaal-regulatieve aard zijn. De pacificatiespelregels wijken op één punt duidelijk af. Gegeven de regel 'de regering regeert' is het niet waarschijnlijk dat in Nederland de regering het initiatief aan het parlement zal laten (p. 32-39).

In het conflict rondom de abortuswetgeving is de publieke belangstelling groot, krijgt het parlement ondanks de regel 'de regering regeert' het initiatief, worden door gezagsdragers onthoudings- en vertragingstactieken toegepast en verloopt de besluitvorming zeer moeizaam. Met haar theoretische exercitie blijkt Outshoorn erin geslaagd te zijn aan te geven hoe het beleidsproces zal verlopen. Tevens kan zij het lange wachten op besluitvorming verklaren.

Deze positieve waardering geldt echter niet voor alle aspecten van haar analyse. Outshoorn komt bij voorbeeld in haar conclusie met een aanvullende verklaring voor de lange duur van het wetgevingsproces. In het Nederlandse partijstelsel staat de levensbeschouwelijke scheidslijn haaks op de dominante sociaal-economische tegenstelling. De VVD en de PvdA hebben verwante opvattingen over abortuswetgeving, maar kunnen deze consensus niet in wetgeving omzetten omdat ze hun meningsverschillen op sociaal-economisch terrein zwaarder laten wegen. Om te kunnen regeren zijn beide daarom aangewezen op de confessionele