



Universiteit
Leiden
The Netherlands

Boekbespreking van: De politieke strijd rond de abortuswetgeving

Koppenjan, J.F.M.

Citation

Koppenjan, J. F. M. (1988). Boekbespreking van: De politieke strijd rond de abortuswetgeving. *Acta Politica*, 23: 1988(4), 492-496. Retrieved from <https://hdl.handle.net/1887/3449687>

Version: Publisher's Version
License: [Leiden University Non-exclusive license](#)
Downloaded from: <https://hdl.handle.net/1887/3449687>

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

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 probleemdefinities 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

partijen waarmee veel moeilijker overeenstemming over de regeling van de abortuskwestie te bereiken is (p. 292). Behalve het feit dat deze verklaring op ad hoc-basis in de analyse wordt geïntroduceerd is ook de strekking vatbaar voor kritiek. In haar ijver te verklaren waarom de besluitvorming rondom abortus zo lang duurde, produceert Outshoorn een 'overkill' aan verklarende kracht. Indien haar redeneringen juist zouden zijn, zou besluitvorming inzake de abortusproblematiek volstrekt onmogelijk zijn. De probleemstelling van haar proefschrift zou daarom moeten worden omgedraaid, hetgeen zij op een gegeven moment ook doet: 'vertragen is zo endemisch geweest tijdens de hele strijd dat het eerder een verklaring behoeft waarom er soms toch haast is gemaakt om tot een oplossing te komen' (p. 297). Men kan nog een stap verder gaan en zich afvragen of de totstandkoming van de abortuswet wel zo extreem lang heeft geduurd. Recent vergelijkend onderzoek laat zien dat wetgevingsprocessen over het algemeen veel tijd vergen (J.F.M. Koppenjan, A.R. Ringeling en R.H.A. te Velde (red.), *Beleidsvorming in Nederland*, Den Haag 1987, p. 289). Lange termijnen zijn dus niet specifiek voor position-issues van sociaal-regulatieve aard. Outshoorn probeert met behulp van een aantal ad hoc-verklaringen duidelijk te maken dat besluitvorming toch plaatsvond: een belangrijke reden was dat men de verkiezingen, maar vooral ook de kabinetsformatie niet met het probleem wilde belasten (p. 297; vgl. ook p. 80). Doordat de polarisatie nagenoeg op alle niveaus doordrong, was het onmogelijk de besluitvormingsarena voor de voortdurende politieke druk af te sluiten. Zo waren niet alleen de politieke partijen intern verdeeld, maar ook de regering. Omdat andere pogingen van gezagsdragers om dit heikele strijdpunt van de politieke agenda af te voeren mislukten, kozen zij voor de weg die overbleef: besluitvorming. Outshoorns verklaringen kunnen dus zelfs worden omgedraaid: position-issues van sociaal-regulatieve aard worden in een partijstelsel waar de dominante sociaal-economische tegenstelling haaks op de levensbeschouwelijke scheidslijn staat, *versneld* afgehandeld.

Outshoorn is er in haar proefschrift in geslaagd de klippen die de agendabouwenadering kent grotendeels te omzeilen en bruikbare elementen uit dit perspectief te selecteren. Het barrièremodel heeft bij haar in de eerste plaats tot doel het beleidsproces te ordenen. Dit model blijkt echter ook bij de beschrijving van beleidsprocessen beperkingen te hebben. De zorgvuldige weergave van het proces is vooral te danken aan de nauwkeurige wijze waarop Outshoorn de ontwikkeling van de verschillende probleemdefinities gedurende het complexe en weinig gestructureerde beleidsproces beschrijft. Voor de verklaring van het verloop en de uitkomsten van het proces heeft Outshoorn uit andere benaderingen dan het barrièremodel geput. Zij is erin geslaagd het strijdpunt abortus te typeren en aan te geven op welke groep beleidsprocessen haar uitspraken betrekking hebben. Met behulp van haar hypothesen slaagt zij erin het verloop van het beleidsproces te voorspellen alsook het lange wachten op besluitvorming te verklaren. Als het erop aankomt aan te geven hoe het ontembare strijdpunt uiteindelijk toch werd getemd, schieten haar theoretische noties evenwel te kort.

J.F.M. Koppenjan

André Mommen, **Een tunnel zonder einde. Het neo-liberalisme van Martens V en VI**. Kluwer, Antwerpen 1987.

Dit kleine boekje heeft volgens zijn auteur een bescheiden doelstelling: het doet een poging om de flexibele aanpassingspolitiek van de Belgische regeringen in de economische crisis op de voet te volgen. Na een inleidend hoofdstuk over de Belgische variant van de neoliberale ideologie wordt inderdaad in vijf hoofdstukken de sociaal-economische politiek van de Belgische regeringen van Tindemans I (1974-1977) tot Martens VI (1985-1987) op een rijtje gezet. Het boek wordt afgerond met drie hoofdstukken die een iets systematischer overzicht bieden van de meest belangrijke aspecten van het beleid van Martens V en VI. Hoewel bescheiden van opzet is een boek met een dergelijke doelstelling toch zeer welkom, gezien het gebrek aan longitudinale analyses op het terrein van internationaal vergelijkend politicologisch onderzoek naar het succes en falen van macro-economisch beleid. Een gedetailleerde analyse van de ontwikkeling van het politieke proces en van het relatieve succes van de politiek van een specifiek land is niet alleen relevant als aanvulling op de kwantitatieve, statische analyses die momenteel de bovenaan voeren in comparatieve studies. Gezien de instabiliteit en notoire onbetrouwbaarheid van de resultaten die het statische vergelijken van landen oplevert zijn gedetailleerde longitudinale analyses een noodzakelijke volgende stap in internationaal vergelijkend onderzoek.

Het volgen van het spoor van het Belgische beleid aan de hand van dit boek is echter niet altijd even makkelijk. Dat ligt ten eerste aan de weinig analytische manier waarop de chronologie van de politiek van de afzonderlijke regeringen wordt gepresenteerd. Hoe dichter wij in de buurt van het heden komen, hoe gedetailleerder en onoverzichtelijker worden de uiteenzettingen van de auteur. Door de systematische hoofdstukken wordt het gebrek aan overzichtelijkheid weer gedeeltelijk rechtgezet, maar de systematische hoofdstukken volgen zelf ook geen duidelijk schema. Ten tweede komt het de presentatie niet ten goede dat de auteur de Belgische ontwikkelingen nauwelijks in een vergelijkend perspectief plaatst. Wij moeten tot hoofdstuk 8 wachten totdat wij van vergelijkend cijfermateriaal worden voorzien. Het blijft een zeer Belgisch betoog dat een lezer veronderstelt die met de specifiek Belgische situatie vertrouwd is (gelukkig is er voor de niet-ingewijde een overzicht van alle Belgische afkortingen aan het einde van het boek toegevoegd).

Beknopt samengevat hebben wij met drie periodes van Belgisch crisisbeleid te maken. Na het uitbreken van de economische crisis in 1974 vond de 'flexibele aanpassing' in België eerst plaats via een aarzelende 'stop-and-go'-politiek van liberale signatuur onder Tindemans (1974-1977), maar deze sloeg daarna, onder druk van de invloedrijke vakbeweging, om in een meer 'democratisch-corporatistische' politiek van crisisbeheersing onder rooms-rode regeringen. De rooms-rode regeringen voerden een 'gematigd' keynesiaans beleid, dat echter niet kon voorkomen dat de werkloosheidscijfers in 1980 snel stegen en dat een dramatische verslechtering van de staatsfinanciën tot gevolg had. Volgens Mommen kwam de rooms-rode coalitie in 1981 onder druk van de financiële wereld uiteindelijk ten

val. Na nieuwe verkiezingen kwam dan de weg vrij voor de neoliberale rooms-blauwe regeringen van Martens V en VI. Waarom de zeer sterke Belgische vakbonden, die in de jaren zeventig een tegenwicht voor de eisen van de ondernemers vormden, niet in staat waren om deze ontwikkeling tegen te houden werd deze lezer niet helemaal duidelijk.

Aan het begin van de neoliberale regeerperiode had de Belgische economie met drie problemen te kampen. Ten eerste was de concurrentiekracht van de Belgische industrie verzwakt. Deze ontwikkelingen hadden te maken met de ongunstige, verouderde industriestructuur van België. De traditioneel sterke industriële sectoren van België (staal, steenkool, textiel, scheepsbouw en glasverpakking) werden alle geconfronteerd met een dalende internationale vraag en met versterkte concurrentie uit lage-loonlanden. Ten tweede steeg als gevolg van de industriële problemen de werkloosheid pijlsnel. Ten derde verloor, mede als gevolg van de economische teruggang, de staat belastinginkomsten, terwijl de werkloosheidsuitgaven explosief stegen met als gevolg een steeds toenemend financieringstekort. Deze drie problemen bepaalden de prioriteiten van Martens V: het herstellen van de concurrentiekracht van de ondernemingen, het saneren van de overheidsfinanciën en het doen dalen van de werkloosheid als gevolg van economisch herstel. De concurrentiekracht werd verbeterd door het beheersen van de loonkosten van de ondernemingen en van de energierekening, en door de devaluatie van 1982. Dank zij deze maatregelen realiseerden de ondernemingen een spectaculair winstherstel. De Belgische exportkansen profiteerden na 1982 ook van de algemene internationale conjunctuurbewegingen. Van een duurzaam structureel herstel kon op grond van het door Martens V gekozen exportmodel echter geen sprake zijn. Mommen maakt duidelijk dat België bleef kampen met het structurele probleem van een verouderd exportpakket en dat de Belgische export als vanouds afhankelijk bleef van traditionele producten die veel energie- en loonkosten bevatten. De Belgische regering nam wel een aantal fiscale maatregelen om de industriële vernieuwing te bevorderen en het innovatiekapitaal te versterken, maar dat leverde weinig op. De ondernemers waren alleen in beperkte mate bereid in de industrie te investeren. Ze bleven 'op een geldberg zitten', zoals Mommen (p. 153) het noemt. Gezien de hoge Belgische en internationale rentevoeten van de jaren tachtig vonden ze blijkbaar beleggingsmogelijkheden in het binnen- en buitenland aantrekkelijker. Het hoge internationale renteniveau was en is echter niet alleen een Belgisch probleem. Zo ziet Scharpf, in diens *Sozialdemokratische Krisenpolitik in Europa* (1987), daarin de cruciale factor die de structurele verschuivingen bepaalt in de machtsrelaties tussen de sociale partners in Europese landen in de vroege jaren tachtig.

Het financieringstekort was vooral het gevolg van de economische crisis die het uitbetalen van steeds hogere bedragen aan werkloosheidsuitkeringen noodzakelijk maakte. Het op de sociale sector bezuinigen werd een vast onderdeel van het financiële programma van de regeringen. Mommen legt uit hoe dat allemaal in zijn werk ging. Daarnaast laat hij ook zien op welke andere posten men ook nog wilde bezuinigen. Het financieringstekort bleef echter hardnekkig hoog door de oplopende rentelasten en doordat het hoge niveau van de werkloosheid niet kon worden teruggedrongen. In januari 1987 bij voorbeeld was officieel nog 12,5 percent

van de actieve bevolking werkloos. Ook hier boekten de regeringen Martens V en VI nauwelijks tastbare resultaten.

De vraag is uiteraard of een Belgische regering in de eerste helft van de jaren tachtig anders had kunnen handelen. Deze vraag bediscussieert Mommen nauwelijks, hoewel hij tussen de regels door laat blijken ervan uit te gaan dat het anders had gekund. Dit blijkt bij voorbeeld uit zijn discussie van de devaluatie van 1982 (p. 38). Hij concludeert dat deze devaluatie een zuiver politieke manoeuvre was 'om de vakbeweging voor een voldongen feit te stellen en te dwingen mee te praten over een aantal flankerende maatregelen'. Gezien de internationale situatie en gezien de structurele problemen van de Belgische industrie valt echter te betwijfelen, of een Belgische regering veel speelruimte had aan het begin van de jaren tachtig. Dit kunnen we niet alleen voor België, maar voor alle kleine landen met een 'democratisch-corporatistisch' regime in twijfel trekken. Mommen sluit ook aan bij de discussie over het 'democratisch-corporatisme' van Katzensteins *Small states in world markets* (1985) en concludeert voor België dat het 'liberaal democratisch-corporatisme' een wankele consensus met betrekking tot de sociaal-economische politiek in zich draagt en dat onder Martens V en VI ineens sprake was van een 'corporatisme zonder consensus'. Dezelfde uitholling van corporatistische overlegstructuren in de crisis van de jaren tachtig werd ook voor Nederland geconstateerd, bij voorbeeld door Zimmermann, *Neokorporative Politikformen in den Niederlanden* (1986), die de Nederlandse ontwikkelingen in deze periode als 'slapend corporatisme' karakteriseert. De vraag die daarmee voor de internationaal vergelijkende studie van de 'flexibele aanpassingspolitiek' van kleine landen rijst, is of het 'democratisch-corporatisme' in eerste instantie een 'mooi weer'-arrangement is, dat aan betekenis verliest zodra de economische situatie van een land verslechtert. De vraag is dus, of in een land als Oostenrijk de corporatistische overlegstructuren alleen daardoor beter overeind zijn gebleven dan in België en Nederland, omdat dit land (tot nu toe) met minder ernstige structurele economische problemen te kampen had dan bij voorbeeld België of Nederland. Notermans, in zijn scriptie *Arbeitslosigkeit und Inflation. Belgien, die Niederlande, Österreich und die Schweiz, 1974-1985* (1988), beantwoordt deze vraag bevestigend, Scharpf (1987) aarzelend ontkennend. Mommen stelt zich dit soort vragen niet, en ik zou ze niet durven beantwoorden.

H. Kriesi

M. Jansen en J.K. De Vree, **The ordeal of unity. The politics of European integration 1945-1985**, Prime Press, Bilhoven 1985.

Het spanningsveld tussen de noodzaak van en de feitelijke mogelijkheden voor Europese integratie is het kernthema van *The ordeal of unity*. Het boek handelt over de naoorlogse geschiedenis van de Europese eenwording, maar is, zoals de auteurs in hun voorwoord stellen, meer dan een opsomming van historische feiten. De bedoeling van het boek is de geschiedenis van de Europese eenwording te begrijpen