



Universiteit
Leiden
The Netherlands

Politieke wetenschap en de derde macht

Berg, J. Th. J. van den

Citation

Berg, J. T. J. van den. (1991). Politieke wetenschap en de derde macht. *Acta Politica*, 26: 1991(3), 257-268.
Retrieved from <https://hdl.handle.net/1887/3449877>

Version: Publisher's Version
License: [Leiden University Non-exclusive license](#)
Downloaded from: <https://hdl.handle.net/1887/3449877>

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

Acta Politica tijdschrift voor politicologie

Kernredactie

Prof. dr. R.B. Andeweg, prof. dr. C. van der Eijk, drs. W. Hout (secretaris), dr. R.H. Lieshout, prof. dr. S.L. Sevenhuijsen.

Redactieraad

Dr. A.F.M. Bertrand, prof. dr. J.J. van Cuilenburg, prof. dr. ing. J.W. van Deth, dr. M. Fennema, prof. dr. F. Fleurke, prof. dr. A. Hoogerwerf, drs. K. Koch, drs. W.J.P. Kok, prof. dr. Percy B. Lehning, prof. dr. G. Lock, dr. C.P. Middendorp, prof. dr. J. van Putten, drs. O. Schmidt, prof. dr. J.J.A. Thomassen.

Bijdragen

en andere mededelingen voor de redactie zende men aan de redactiesecretaris, drs. W. Hout, p.a. Vakgroep Politieke Wetenschappen, Rijksuniversiteit te Leiden, Postbus 9555, 2300 RB Leiden; de kopij dient persklaar te worden ingezonden, in zesvoud en in machineschrift.

Boeken ter recensie

en boekbesprekingen zende men aan de boekenredacteur, dr. R.H. Lieshout, p.a. Universiteit Twente, Postbus 217, 7500 AE Enschede; terugzending van ongevraagde recensie-exemplaren kan niet plaatsvinden.

Administratie

Voor abonnementen en advertenties richt men zich tot de uitgever, Boompers boeken- en tijdschriftenuitgeverij bv, Postbus 1058, 7940 KB Meppel (05220-66199); postrekening 2756509.

Acta Politica verschijnt driemaandelijks; de abonnementsprijs bedraagt f 98,50, voor instellingen f 155,-, voor studenten f 79,50 (maximaal gedurende vier achtereenvolgende jaren). Abonnementen kunnen wel tussentijds ingaan maar niet tussentijds beëindigd worden.

Opzeggingen ten minste één maand voor het einde van de jaargang. Voor het buitenland gelden aangepaste tarieven die op aanvraag te verkrijgen zijn. Advertenties: mw. E. Otten, 05220-66120 (9.00-12.00 u.).

Tarieven: 1/1 pagina f 450,-; 1/2 pagina f 275,-.

Indien men het abonnementsgeld gireert voor een ander gelieve men op het girostrookje naam en adres van de abonnee te vermelden, ter vermijding van dubbele incasso.

© Boom, Meppel en Amsterdam



Politieke wetenschap en de derde macht*

J.Th.J. van den Berg

I. Inleiding: een verwaarloosd terrein

Het tot nu toe meest verwaarloosde terrein van de politieke wetenschap in Nederland is, voor zover valt na te gaan, dat van het recht.¹ Af en toe bekechten wij gezellig een dagje met de beoefenaren van het Staatsrecht², maar over de rol van het recht, van de rechtspraak in de politieke waardenverdeling en over de positie van de rechter hebben Nederlandse politicologen weinig mee te delen. Dat is om meer dan een reden opmerkelijk. De rechterlijke macht is één van onze gewichtige staatsinstellingen, ook al neemt zij niet de plaats in die de Amerikaanse rechter en de Duitse in hun bestel bekleden. Voorts hebben sommige juristen, met een grote belangstelling voor de politieke dimensies van het recht en de rechtspraak, stimulansen geboden die best wat meer door politicologen hadden mogen worden beantwoord. Ik noem slechts de namen van Van der Hoeven, Koopmans, Wiarda, Donner en Rood³; juristen die geenszins te benauwd zijn de relatie tussen recht en macht te onderkennen en analyseren en die – de een meer, de ander minder – bereid zijn gebleken de politieke wetenschap daarbij in te schakelen. De derde reden is gelegen in een aantal interessante ontwikkelingen, juist voor de politieke-wetenschapsbeoefenaren, op het terrein van rechtspraak en rechtswetenschap, die ons zouden moeten aansporen onze desinteresse voor recht, rechtspraak en rechter te beëindigen.⁴ Voor een deel komen die samen in de vraag of het in de grondwet (120 Grw) nog steeds bestaande rechterlijke toetsingsverbod dient te worden opgeheven, ja of neen.⁵ Deze kwestie heeft een zekere actualiteit gekregen, omdat de 'Bijzondere Commissie Vraagpunten' (kortweg: de

* Dit artikel is een bewerking van de gelijknamige lezing die werd gehouden tijdens het Politicologenetmaal van de Nederlandse Kring voor Wetenschap der Politiek op 28 juni 1990 aan de TU Twente.

commissie-Deetman) uit de Tweede Kamer de vraag naar een mogelijk constitutioneel toetsingsrecht in haar rapport heeft opgeworpen.⁶ Zulk toetsingsrecht roept allerlei vragen op die niet alleen juridisch van belang zijn en met name van politieke-wetenschapsbeoefenaren aandacht vragen. Dat vooronderstelt echter wel dat zij wat meer thuis zijn in de politieke en sociale betekenis van rechter en recht dan waarvan zij tot nu toe blijk hebben gegeven.

2. Staat en rechtsontwikkeling

Laat ik het eerste onderdeel, over de politieke betekenis van de rechtsontwikkeling, beginnen met iets terug te nemen van de stelling dat de politicologie zo ongeïnteresseerd is als het gaat om de plaats van recht en rechtsstaat. In de politieke theorie – de normatieve theorie in het bijzonder – bestaat onmiskenbaar veel belangstelling voor de verwante rechtsfilosofie en een aantal daar ontwikkelde concepties over rechtstraditie, rechtsvorming, verantwoordelijkheid en gehoorzaamheid. Het Onderzoekscentrum voor Sturing en Samenleving in Leiden heeft de rechtsstaat van stond af aan tot belangrijk onderzoeksthema gemaakt.⁷ Maar ook de studie van moderne politieke theoretici als Rawls, Buchanan, Nozick, Hayek en Walzer heeft de belangstelling voor de plaats en het belang van het recht onmiskenbaar gestimuleerd. In de politieke theorie leeft ook het besef dat – zoals Harold Berman het heeft uitgedrukt – '(p)ower is also an idea, justice is also a force and neither influences the other in the physical science sense of that word'.⁸

Sociale wetenschapsbeoefenaren zijn in het algemeen echter geneigd het recht – i.c. het geldende recht – te zien als het machtsinstrument van de staat en zijn organen en het te analyseren op zijn effectiviteit en mogelijke neveneffecten. Tot op zekere hoogte kunnen zij zich daarbij, zoals Thomassen⁹ al eens heeft gedaan, beroepen op juristen die ook zelf het instrumentele karakter van het geldende recht hebben benadrukt. Recht en rechtsregels zijn een praktische en vaak effectieve vorm van *Legitimation durch Verfahren*, naar de titel van Luhmanns belangrijke rechts-sociologische studie. Maar, recht is ook nog iets anders en iets meer dan dat, zoals in ons land vooral Schuyt¹⁰ heeft benadrukt: het is een geheel van in zeer lange tijd opgebouwde gedragsprincipes en -normen met behulp waarvan wij gepoogd hebben sociale vrede te bewaren en conflicten gewelddoos te beslechten. Het is voorts een systeem waarmee wij de politieke organen niet alleen in staat stellen te regeren, maar waarmee wij hen ook in bedwang proberen te houden. Recht is tenslotte meer dan

wat in positieve regels is vastgelegd; het is een historisch gegroeid geheel van handelingsbeginselen – voortgekomen uit levensbeschouwing, moraal en traditie, maar daarvan wel te onderscheiden – dat door staat en burgers niet alleen kan worden gemobiliseerd of gemanipuleerd maar ook moet worden gerespecteerd om het maatschappelijk verkeer duurzaam in betrekkelijke orde en vrede te laten verlopen. Het recht is in handen van de staat niet slechts een 'machtsinstrument', het is tegelijk een 'keurslijf' dat hij op langere duur niet ongestraft kan verwaarlozen. Rechtsnormen worden des te belangrijker naarmate de samenleving levensbeschouwelijk en moreel pluriformer wordt en minder hecht (minder *kan* hechten) aan traditie; er is immers een zeker waardensysteem nodig om vrede te bewaren bij alle verschil en tegenstelling en bij verminderde sociale controle.

In de politiek gaat het om 'toedeling van waarden'. Daarvoor zijn doeleinden nodig en aspiraties; daarvoor is weging van belangen nodig.¹¹ Maar daarvoor is evenzeer nodig een stelsel van normen, beginselen en gedragsregels, die het mogelijk maken doeleinden en aspiraties dusdanig vorm te geven dat zij voor een ieder aanvaardbaar zijn en ook daadwerkelijk worden aanvaard.

Het is waarschijnlijk niet toevallig dat wij ons om het rechtskarakter van het samenleven en van het staatsoptreden in recente jaren weer zo druk zijn gaan maken. Dat kan al blijken uit het karakter van de 'dereguleringsoperatie'¹² en het werk van de commissiewetgevingsvraagstukken.¹³ Het blijkt voorts uit de ware vloed van wetenschappelijke literatuur – voornamelijk uit de juridische en rechtstheoretische wereld – over recht en rechtsstaat.¹⁴ Maar misschien blijkt het nog wel het meest uit het geweldig toegenomen beroep op de rechter. Natuurlijk is dat ten dele een vorm van politiek protestgedrag van burgers en organisaties die het met overheidsinterventies eenvoudig niet eens zijn. Natuurlijk is dat ook ten dele het politieke antwoord op verruimde gelegenheid om rechtsbescherming te zoeken. Het is echter bovendien een teken dat er gereede twijfel is ontstaan over de vraag of organen van de staat wel altijd tot het optreden gerechtigd *zijn* waartoe zij zich blijkbaar gerechtigd *achten*.

Niet alleen de politieke theorie maar ook de empirische politicologie zouden moeten zijn geïnteresseerd in de plaats en de betekenis van het recht, dat, nogmaals, meer is dan alleen het geldend recht, meer dus dan de wet. Wij zouden ons, met andere woorden, moeten afvragen, niet slechts in hoeverre het recht succesvol fungeert als machtsinstrument, maar ook in hoeverre het werkzaam is als keurslijf voor zowel staat als burger in het maatschappelijke verkeer. Wij zouden ons ten slotte moeten

afvragen vanwaar die sterk herstelde belangstelling komt, bij burger, staat en rechter, voor het rechtskarakter van het staatsoptreden.

David Bell heeft in zijn fraaie essay 'Power, influence and authority'¹⁵, bij wijze van alternatief voor Harold Laswell's definitie van politiek, de volgende omschrijving geleverd: '(P)olitics: *who talks to whom, when and how. Of definite political significance are the three kinds of talk (...): power talk, influence talk, and authority talk*' (curs. auteur). Politiek moet het, in een democratisch systeem, in hoofdzaak hebben van de taal. Wil politiek het kunnen stellen met de taal als vehikel, dan dient die niet alleen uit machtswoorden te bestaan, of uit de retorica van de overreding, maar dan dient zij ook gezag te hebben, Precies dat laatste is het dat de wet tot recht maakt: het overtuigt en heeft gezag. Het waarneembare feit dat 'wet' en 'recht' uit elkaar groeien, duidt ten dele op een bevrijding van rigide rechtspositivisme en krampachtig juridisch formalisme. Tegelijk duidt het er op dat velen wel bereid zijn te 'vertrouwen op het recht'¹⁶ maar niet meer in dezelfde mate op de wet. Het betekent dat de staat en zijn organen steeds meer moeilijkheden hebben om de geschikte taal te vinden en te formuleren, die niet slechts macht demonstreert maar die ook over gezag en overtuigingskracht beschikt. Een fenomeen dat niet alleen juristen en rechtssociologen zou moeten bezighouden en ook niet alleen politieke theoretici, maar evenzeer de empirisch gerichte politicologie.

3. Het toenemend belang van de rechtspraak

Hiervoor is reeds gesproken over het zeer sterk toegenomen beroep op de rechter, in samenhang overigens met verbeterde vormen van rechtsbescherming, maar ook met de vrijmoediger geworden houding van de rechter tegenover het optreden van de wetgever en het bestuur.¹⁷ Toch heeft dat in onze vakkring de sowieso al niet grote belangstelling voor de 'macht van de rechter' niet vergroot. Als er al onderzoek wordt gedaan naar aard en omvang van rechterlijke uitspraken, dan in hoofdzaak door juristen, psychologen en rechtssociologen¹⁸; niet door politicologen. Het lijkt er soms op dat politicologen nog de enigen zijn die geloven in de oude *Trias Politica*, waarbij de rechter 'de mond' is die 'de woorden van de wet uitspreekt'.¹⁹ Natuurlijk, ook dan draagt hij bij tot 'authoritative allocation', maar op zulk een microniveau dat er voor een politicoloog weinig eer aan te behalen valt. Als wij in Amerika zouden leven, waar de rechter wetten onverbindend kan verklaren en waar hij dus zichtbaar een gewichtig politiek ambt uitoefent, dan zou het misschien wat anders

zijn; maar wat is nu in vredesnaam het politiek belang van de Nederlandse rechter?

Het probleem met de ongeïnteresseerdheid in ons vak jegens het rechterlijk oordeel is, dunkt mij, tweërlei: zij is gebaseerd op een verkeerde en in elk geval achterhaalde schatting van de politieke betekenis van het rechterlijk oordeel; zij trapt voorts in de val die rechters en juristen in Nederland traditioneel voor ons hebben opgesteld, ons suggererend dat rechtspraak en politiek volledig gescheiden zaken zouden zijn.

Om met het laatste te beginnen: gemeten naar alle standaarddefinities van de politiek, of het nu gaat over die van Friedrich, Easton, Laswell²⁰ of de net genoemde Bell, is rechtspraak een politieke taak. Eerlijkheids halve moet er dan wel worden bijgezegd dat die definities door hun abstractheid zeer breed zijn en, doelbewust overigens, zeer veel activiteiten insluiten die buiten bereik van de formele staatsinstellingen (inclusief de rechterlijke macht) vallen. Geconfronteerd met definities als deze, komt geen rechter en ook geen jurist onder de gevolgtrekking uit dat hij zich met politiek bezighoudt²¹, maar zo gaat het probleem verloren onder de grote deken van een zeer abstracte definitie. Als wij politiek iets beperkter omschrijven als de vaststelling en verdeling van waarden in algemene termen en voorschriften, dan is het inderdaad iets meer de vraag of de Nederlandse rechter dagelijks politiek bedrijft. Daar waar hij in staat is zonder veel omhaal de wet toe te passen, kan men nauwelijks van een politiek geladen activiteit spreken. Daar echter waar de rechter wordt geconfronteerd met onduidelijke regelgeving, met 'vage normen' of met helemaal geen normen, bedrijft hij wel degelijk politiek. Weliswaar betreft zijn uitspraak het concrete geval van de individuele justitiabele, maar met consequenties van algemene strekking. Dan treedt hij op als *wetgever-plaatsvervanger*, zoals dat tegenwoordig heet, en dat is naar zijn aard een politieke activiteit.²²

Nu is die vrees van de rechter – en met hem van vele juristen – om in 'politiek vaarwater' terecht te komen wel te begrijpen. In het bedrijf van de wetgever gaat het om een vorm van conflictbeslechting waarbij de politieke meerderheid beslist vanuit partijpolitiekinzicht en -belang, ongeacht of daar al consensus over bestaat. Hooguit kan de vormgeving van het politieke besluit aan consensus bijdragen. De rechter zoekt naar een uitspraak die doorgaans weliswaar evenzeer kiest tussen twee partijen tegenover hem, maar die tegelijk, zo goed en zo kwaad als dat gaat, is gebaseerd op een zo breed mogelijke overeenstemming in de samenleving: van een constructie van consensus, gegoten in juridische termen, maakt hij gebruik om tot een besluit te komen. Er is dan altijd een partij die 'verliest' en zich misschien ook 'slachtoffer' voelt, maar die zich bij

de uitspraak dient te kunnen neerleggen. De retorische constructie²³ moet suggereren dat eigenlijk een ieder zo 'denkt' als de rechter en alleen de verliezende partij het 'verkeerd' heeft gezien. De rechter moet vermijden partij te *zijn*, ook als hij de *facto* partij *kiest*. Hij heeft er voor zijn gezag dus belang bij – a fortiori in politiek geladen conflicten – om niet met het politieke bedrijf, of liever: met een partijpolitieke keuze, te worden vereenzelvigd. Overigens is dat voor de politicoloog nog geen reden in het optreden van de rechter dan ook maar geen politiek relevante activiteit te zien.

Daarvoor is nog een reden te minder, omdat de rechter in Nederland bezig is zijn reikwijdte uit te breiden en steeds vaker de vraag stelt, en beantwoordt, naar de rechtmatigheid van algemene voorschriften, ook zonder formele toetsing aan de grondwet. Daarbij speelt een drietal factoren een rol. In de eerste plaats ziet de rechter het vanouds als zijn taak, door zijn uitleg van de wet in individuele gevallen, de *rechtseenheid* te bewaren en te bevorderen. Voorzover individuele rechters daarbij zouden uitglijden, is er de verdeling over drie instanties die zulke eenheid kunnen versterken. Maar wat nu te doen in gevallen waarin wetgeving op verschillende terreinen relevant is maar elkaar grondig tegenspreekt, in de werkelijkheid van vandaag geen zeldzaamheid? Dan zit er voor de rechter niets anders op dan, met het oog op de rechtseenheid, zich met de wet zelf bezig te houden; dan echter bedrijft hij onvermijdelijk *rechtspolitiek*; draagt hij bij aan de rechtsvorming zelf, corrigerend wat de wetgever met zijn verkokerde organisatie heeft nagelaten.²⁴

Een tweede factor vormt de, vooral in de jaren tachtig, steeds sterker geworden neiging van de rechter om minder betekenis te hechten aan algemene rechtszekerheid – en dus aan de letter van de wet – en meer aan een rechtvaardige uitspraak, oordelend naar 'redelijkheid en billijkheid'. Daarbij heeft hij bijzondere aandacht voor partijen die ten opzichte van elkaar in ongelijke machtsverhoudingen staan: kind tegenover volwassene, huurder tegenover eigenaar, werknemer tegenover ondernemer, consument tegenover producent. Bij individuen of groepen die tegen elkaar zijn opgewassen, dient zijns inziens de rechtszekerheid te prevaleren en dus de '*Normgerechtigheid*'; waar van notoire ongelijkheid sprake is, dient de zwakste partij niet tussen de raderen van de wet terecht te komen en daar geldt dus '*Einzelfallgerechtigheid*'.²⁵ Overigens: ook de wetgever houdt daar tegenwoordig, met behulp van hardheidsclausules, steeds vaker rekening mee. Men kan dat zien als een behoefte van de rechter het principe van *lex dura sed lex* niet te ver te drijven. Tegelijk betekent het een vrijmoedige omgang met door de politieke organen gemaakte regelgeving, waaraan aldus het een en ander aan 'macht' wordt

ontnomen. De rechter – in het bijzonder de Hoge Raad maar eerder, langs andere weg, ook de Raad van State – schijnt te willen zeggen: 'Regels maken is mooi, maar ik ben niet bereid om *à tort et à travers* de wetgever zijn zin te geven. Met regels maken alleen zijn wij er niet!' Het belang dat de rechter is gaan hechten aan oordelen naar billijkheid en redelijkheid is overigens al geruime tijd geleden begonnen, bij het roemruchte *Cohen/Lindenbaum* arrest uit 1919 inzake de onrechtmatige daad (1401 BW), maar onmiskenbaar heeft het in de jaren tachtig nieuwe impulsen gekregen. Met andere woorden, ook waar de wet duidelijk is, is zij niet meer allesoverheersend en met de wet is ook de rechtszekerheid als rechtsbeginsel gerelativeerd.

Maar de wet is lang niet altijd duidelijk en kan dat ook niet altijd zijn. De derde factor van rechterlijke reikwijdtevergroting zit dan ook in de toepassing en concretisering van 'vage normen' in de regelgeving. Juist deze doelbewust-rechtsvormende activiteit heeft bijgedragen aan de sterk vergrote betekenis van de rechter (vooral van de beroepscolleges als Hoge Raad, Raad van State en Centrale Raad van Beroep) als 'wetgever-plaatsvervanger' en heeft hem ook, in verschillende graden van terughoudendheid, minder eerbiedig gemaakt jegens de wetgever en het bestuur.²⁶ Die verminderde eerbied heeft nog eens een extra stimulans gekregen door de mogelijkheid (93-94 Grw.) wetgeving te toetsen aan internationale verdragen, zoals het EG-verdrag, het EVRM en het BUPO-verdrag van de Verenigde Naties. Zelfs juristen zijn bereid toe te geven dat de Hoge Raad deze internationale regels wel eens als een 'alibi' gebruikt om in de wetgeving in te grijpen, oude regels opzij te zetten en nieuwe daarvoor in de plaats te stellen. De Hoge Raad onderscheidt zich daarbij overigens niet van buitenlandse zusterinstellingen; hij heeft hooguit pas laat daartoe de moed gevat – in het begin van de jaren tachtig – maar sindsdien dan ook met een courage waarvan hij zelf af en toe is geschrokken en in elk geval de juridische *Umwelt*.²⁷

Waar de Hoge Raad – evenmin als de andere colleges, neem ik aan – nog niet helemaal aan toe is, is aan opvolging van het pleidooi van de socioloog Hofstee uit 1973,²⁸ die de wetgever maande tot terughoudendheid en juist de rechter tot interventie:

'Men kan beter proberen door een wat rekkelijke interpretatie en toepassing van de bestaande wetgeving en door het aanvaarden van een wat minder perfect verloop van de gang van zaken in de samenleving de moeilijkheden op te vangen, dan te pogen voor iedere nieuwe situatie onmiddellijk een nieuwe regeling te vinden.'

Wie denkt aan problemen van ethische aard, zoals dat van de euthanasie, kan zich op zijn minst voorstellen waarover Hofstee het ongeveer

moet hebben gehad. Wie voorts de wetgever af en toe ziet stuntelen met nieuwe wetgeving zou het betoog wellicht graag onderschrijven. Daar gaat het mij nu echter niet om. Waar het om te doen is, is duidelijk te maken dat er geen kwesties in het geding hoeven te zijn als de euthanasie of het 'aloude' stakingsrecht om duidelijk te maken, dat de rechter in Nederland zich meer en meer in politiek vaarwater begeeft: niet alleen als sprake is van non-existente, vage of tegenstrijdige normen, maar ook als de normen op zichzelf duidelijk zijn.

Er is aldus voldoende reden voor de politicoloog om zich in onderzoek met de rechter bezig te houden: 1) om te meten hoever die uitbreiding van reikwijdte nu gaat; 2) wat de invloed daarvan is op het gedrag van politieke organen; 3) hoe dit optreden van de rechter zich verhoudt tot zijn onafhankelijke maar ook niet-verantwoordelijke status en 4) onder welke condities deze 'onpartijdige' maar tegelijk politieke activiteit door de samenleving, maar ook door politieke stromingen en organen al dan niet zal worden aanvaard.²⁹ Zal niet de vraag opkomen: wie is eigenlijk deze rechter dat hij zich dit alles veroorlooft?

4. De rechterlijke macht als politieke elite

De Duitse rechter Wassermann heeft ooit de kat de bel aangeboden door in een opstel over recht en rechter de zin op te nemen: 'In einem Staat der eine Demokratie sein will, müsste deshalb die Wahl der Richter eigentlich die natürlichste Sache der Welt sein'.³⁰ Wij weten dat dit in Europa bepaald niet zo is en ik betwijfel of er onder ons velen zijn die verkiezing van rechters zouden willen. Gelet op de, in politiek belang, toenemende rol van de rechter is het echter voor de hand liggend om ook hem te betrekken in het politieke elite-onderzoek. In elk geval zou dat 'de natuurlijkste zaak van de wereld' moeten zijn. Ook hier is de oogst echter mager. Het enige onderzoek dat valt in de termen van politiek elite-onderzoek, is dat van de psycholoog Van Koppen en de jurist Ten Kate naar de herkomst van de leden van de Hoge Raad van 1838 tot 1987.³¹ Data zijn in beperkte mate verzameld door het Leidse PDC van leden van de Raad van State, maar die wachten nog op analyse. Daarmee hebben wij het wel zo ongeveer gehad.

Opmerkelijk aan het onderzoek van Van Koppen en Ten Kate is dat er naar politieke voorkeur of affiliatie geen onderzoek is verricht, terwijl vaststaat (en ook vroeger aldoor heeft vastgestaan) dat die er in vele gevallen wel is, minimaal in de vorm van betrekkelijk vaste sympathieën. Bij de leden van de Raad van State zijn zij overigens bekend: hun be-

noeming is immers een 'gewone' politieke benoeming. Van Koppen en Ten Kate doen het zelfs voorkomen alsof er door de Hoge Raad in zijn aanbevelingen niet naar politieke achtergrond wordt gekeken, terwijl Bruinsma in zijn studie over de civiele kamer van de Hoge Raad laat zien dat dit wel degelijk het geval is.³² Hij spreekt over de paradox dat bij de samenstelling van dit college op politieke sympathie wordt gelet en overigens wordt gehandeld volgens de aloude Hollandse 'regel van de evenredigheid', maar dat dit gebeurt in de stellige verwachting dat raadsheren in hun activiteit die politieke opvatting niet zullen inzetten en zich overigens van partijpolitieke activiteiten zullen onthouden. Dat laatste geldt trouwens voor de rechterlijke macht als zodanig.

Historisch is het trouwens buitengewoon interessant – daar wijzen Van Koppen en Ten Kate terecht op – dat, naarmate het parlement in het laatste kwart van de negentiende eeuw politiseerde, de Hoge Raad (incl. het voordrachtsbeleid in de Kamer) nu juist depolitiseerde. Hoe sterker het parlement doortrokken raakte van vaste en gedisciplineerde partijen, hoe minder rechters zich daarin blijkbaar thuis voelden. Intussen was de Hoge Raad bezig de raadsheren kwijt te raken die politieke en bestuurlijke ervaring meebrachten, iets wat vóór 1887 nog heel gebruikelijk was. Gelijkijdig nam ook de actieve bemoeienis vanuit de Tweede Kamer met de aanbevelingen vanuit de Hoge Raad af. Pas zeer recent – sedert 1979 – weet de Kamer weer, met behulp van summier schriftelijke gegevens, wie zij ter benoeming aan de Kroon wordt geacht voor te dragen.³³

Moet nu de politicoloog zich – ten opzichte van een, althans uiterlijk, zo gedepolitiseerd orgaan – net zo passief opstellen als de benoemende instanties doen? Zou het niet de moeite waard zijn iets meer te weten te komen van de maatschappelijke achtergronden, maar ook van het recruteringsbeleid, als het gaat om de rechterlijke colleges in Nederland? Is het tenslotte niet opvallend dat politicologen in Nederland zich, zover ik weet, nog geen ogenblik hebben beziggehouden met de rechterlijke inrichting in Nederland en met de nu voorgenomen, nogal radicale reorganisatie en sanering daarvan? In juridische kring is dat een onderwerp van levendig debat, en niet alleen onder de bedreigde kantonrechters. Wij politicologen staan er bij en kijken er naar, vooropgesteld dat wij überhaupt iets zien. Aldus dragen wij er toe bij dat de praktische politicus in de Staten-Generaal zich onder druk gezet voelt, zonder te weten waaraan hij of zij begint en welke belangen er in het geding zijn.

5. Tot slot

De politieke wetenschap in Nederland heeft zich moeten ontworstelen aan de rechtsgeleerdheid: een aantal van de eerste politicologen, zoals Barents en Schlichting, waren van huis uit juristen die waarschijnlijk wilden aantonen dat zij als politicoloog serieus moesten worden genomen. Zou het daardoor komen dat ook opvolgende generaties politieke-wetenschapsbeoefenaren recht en rechtsgeleerdheid op flinke afstand hebben gehouden? Het antwoord daarop kan ik niet geven. Duidelijk is wel, dat, als het gaat om onderzoek naar functies en structuren in de politiek, aandacht bestaat voor verschijnselen en vraagstukken van kiesgedrag, van pressiegroepen, partijen, media en bureaucratie; voor politieke organen als regering en parlement en ook het lokale bestuur. De oude 'Derde Macht' lijkt echter vrijwel geheel aan de aandacht te ontsnappen: zowel het instituut en zijn bevolking als zijn handelingen en invloed. Is het niet tijd de oude schichtigheid jegens recht, rechtspraak en rechter af te leggen; is het geen tijd dit braakliggende terrein te bebouwen, te zamen overigens met de beoefenaren van disciplines die al verder zijn gevorderd, zoals de rechtspsychologie en de rechtssociologie? Ik hoop aannemelijk te hebben gemaakt dat het daarvoor inderdaad tijd is.

Noten

1. Voor een overzicht van wat er wel is gebeurd verwijs ik naar H. Daalder, *De Nederlandse Politicologie: een tussenbalans*, *Acta Politica*, XIX (1984), 441-462; zie ook: Idem, *English Language Sources for the Study of Dutch Politics*, in: Hans Daalder and Galen A. Irwin (red.), *Politics in the Netherlands: How Much Change?*, Londen 1989, 162-185.
2. H.M. de Jong e.a., *Staatsrecht en politicologie: op weg naar een staatsleer?*, Nijmegen 1983.
3. J.A. van der Hoeven, *De plaats van de Grondwet in het constitutionele recht*, (aangevulde heruitgave van het academische proefschrift, 1958); G.J. Wiarda, *Drie typen van rechtsvinding*, Zwolle 1988 (derde herziene druk); van Donner onder andere: *Tussen het echte en het gemaakte, uit de geschriften van Prof. mr. A.M. Donner*, Zwolle 1986; T. Koopmans, *Vergelijkend Publiekrecht*, Deventer 1978; M.J. Rood, *Heeft de rechter een taak in zogeheten politieke zaken?*, preadvies Nederlandse Juristenvereniging, Zwolle 1975.
4. W.J. Witteveen, *De rechter als democratisch politiek orgaan*, in: M. Krop e.a. (red.), *Het elfde jaarboek voor het democratisch socialisme*, Amsterdam 1990, 95-124; Idem, *Evenwicht van machten*, (oratie Tilburg), Zwolle 1990; *De plaats van de Hoge Raad in het huidige staatsbestel, de veranderingen in de rol van de Hoge Raad*

- als rechtsvormer, Zwolle 1988; Peter van Koppen, *The Dutch Supreme Court and Parliament: Political Decisionmaking versus Nonpolitical Appointments*, *Law and Society Review*, 24 (1990), 745-780; *De rechter als dictator?*, *Dynamiek in de trias, verschuivingen in de verhouding regelgeving, bestuur en rechtspraak*, Lochem 1987.
5. Zie onder meer A.H.M. Dölle en J.W.M. Engels, *Constitutionele rechtspraak*, Groningen 1989.
 6. Rapport bijzondere commissie vraagpunten, *Staatkundige, bestuurlijke en staatsrechtelijke vernieuwing*, Den Haag (Bijl. Tw. Kamer 21-427, nr. 3) 1991, 38-40.
 7. Vgl. de bundels van dit onderzoekscentrum: M.A.P. Bovens e.a. (red.), *Het schip van staat, beschouwingen over recht en sturing*, Zwolle 1985; M.A.P. Bovens e.a. (red.), *Rechtsstaat en sturing*, Zwolle 1987; M.A.P. Bovens e.a. (red.), *Verantwoordelijkheid, retoriek en realiteit*, Zwolle 1989.
 8. Harold J. Berman, *Law and Revolution: The Formation of the Western Legal Tradition*, Cambridge (Mass)/London 1983.
 9. J.J.A. Thomassen, *Politicologie en staatsrecht*, in het in noot 2 genoemde *Staatsrecht en politicologie*, 91.
 10. Onder andere in: C.J.M. Schuyt, *Problemen van wetgeving*, *Beleid en Maatschappij*, 4 (1977), 186-197.
 11. Over de ethiek van de middelen (en de plaats van het recht): Max Weber, *Politik als Beruf*, *Gesammelte Politische Schriften*, München 1921, 396-450.
 12. *Deregulering van overheidsregelingen, eindbericht van de commissie vermindering en vereenvoudiging van overheidsregelingen*, Den Haag 1984. Voor een bespreking van de sterk rechtsstatelijke argumentatie van deze commissie: J.Th.J. van den Berg, *De kantelende rechtsstaat, Tekens in de tijd, 65 jaar Joop den Uyl*, Amsterdam 1984, 143-163.
 13. *Orde in de regelgeving, eindrapport van de commissie-wetgevingsvraagstukken*, Den Haag 1985. Zie ook: I.C. van der Vlies, *Het wetsbegrip en beginselen van behoorlijke regelgeving*, Amsterdam 1984.
 14. Van die 'ware vloed' wordt hier slechts een aantal voorbeelden gegeven zoals de congresbundels *De rechtsstaat herdacht*, Zwolle 1989 en *Gelijkheid en recht*, Deventer/Zwolle 1988. Daarnaast de bundel onder redactie van W.F. de Gaay Fortman, *Problemen van wetgeving*, Deventer 1982. Tenslotte zij geattendeerd op een aantal recente Leidse dissertaties: M.A.P. Bovens, *Verantwoordelijkheid en organisatie, beschouwingen over aansprakelijkheid, institutioneel burgerschap en ambtelijke ongehoorzaamheid*, Zwolle 1990; P.W. Brouwer, *Samenhang in recht*, Groningen 1990; P.B. Cliteur, *Conservatisme en cultuurrecht, over de fundering van recht in rechtsbeginselen*, Amsterdam 1989; W.J. Witteveen, *De retoriek in het recht, over retoriek en interpretatie, staatsrecht en democratie*, Zwolle 1988. Eerder reeds: C.J. Enschedé, *De macht van de rechtswetenschap*, Deventer/Leiden 1979.
 15. David V.J. Bell, *Power, Influence and Authority: an Essay in Political Linguistics*, New York/London/Toronto 1975; ook: H. van Gunsteren, *Denken over politieke verantwoordelijkheid*, Alphen aan den Rijn 1974.
 16. E.M.H. Hirsch Ballin, *Vertrouwen op het recht*, Alphen aan den Rijn 1982 (recentelijk opnieuw verschenen, in uitgebreider versie, als: *Het grondrecht op vrijheid en de wet*, Alphen aan den Rijn 1989).

17. C.J.M. Schuyt, De veranderende plaats van de Hoge Raad in de samenleving, in: *De plaats van de Hoge Raad*, (zie noot 4), 297-334.
18. Bij voorbeeld: H.F.M. Crombagh, J.L. de Wijckerslooth en M.J. Cohen, *Een theorie over rechterlijke beslissingen*, Groningen 1977; J. ten Kate en P.J. van Koppen, *Determinanten van privaatrechtelijke beslissingen*, Arnhem 1984; M. Malsch, *Lawyers' Predictions of Judicial Decisions: a Study on Calibration of Experts*, Leiden 1989; F. Bruinsma, *Cassatierechtspraak in civiele zaken, een rechtssociologisch verslag*, Zwolle 1988; H.J. Snijders, *Rechtsvinding door de burgerlijke rechter, een kwantitatief rechtspraakonderzoek bij de Hoge Raad en de gerechtshoven*, Deventer 1978.
19. Of aan de Montesquieu een dergelijke beperkte rol voor de rechter in de schoenen kan worden geschoven, zoals gewoonlijk gebeurt, is overigens dubieus. Vgl. het werk van Witteveen, genoemd in noot 4.
20. C.J. Friedrich, *Man and his Government*, New York 1963; D. Easton, *A Systems Analysis of Political Life*, New York 1965; H. Laswell, *Politics: Who Gets What, When, How*, New York 1936; R.A. Dahl, *Modern Political Analysis*, Englewood Cliffs 1963.
21. Rood, *t.a.p.*, i.h.b. 30-45.
22. De term is van M.J.P. Verburgh (*NJB* 1977, 508) en wordt uitvoerig besproken in Wiarda, *t.a.p.*, passim.
23. W.J. Witteveen, *De retoriek in het recht, over retorica en interpretatie, staatsrecht en democratie*, Zwolle 1988, 263-294.
24. Bruinsma, *t.a.p.*, 13-34.
25. J. van Schellen, *Wat leert de Hoge Raad?, denkpatronen bij de Hoge Raad in de tachtiger jaren*, Deventer 1983; vgl. Bruinsma, *t.a.p.*, 19-20; Wiarda *t.a.p.*, 94-95.
26. Wiarda, *t.a.p.*, passim; J.M. Polak and M.V. Polak, Faux Pas ou Pas de Deux?: Recent Developments in the Relationship between the Legislature and the Judiciary in The Netherlands, *Netherlands International Law Review*, 33 (1986), 371-411.
27. T. Koopmans, *t.a.p.*, 70-72, die in 1978 nog kan spreken van de 'deferentie' van de rechter (i.c. de Hoge Raad) jegens de wetgever. Sterke stimulans op het recente activisme van de Nederlandse rechter is ongetwijfeld uitgegaan van een aantal Europese rechters, zoals het (Luxemburgse) Hof van Justitie der Europese Gemeenschap alsmede het (in Straatsburg gevestigde) Europese Hof voor de Rechten van de Mens.
28. Geciteerd in M.J. Rood, *t.a.p.*, 41-42.
29. Meer over deze vragen in: J.Th.J. van den Berg, 'Verplaatste macht', sociaal-democratie en het labiele evenwicht van de rechtsstaat, M. Krop e.a. (red.), *Het elfde Jaarboek voor het democratisch socialisme*, Amsterdam 1990, 15-95.
30. Geciteerd in M.J. Rood, *t.a.p.*, 33.
31. P.J. van Koppen en J. ten Kate, *Tot raadsheer benoemd, anderhalve eeuw benoemingen in de Hoge Raad der Nederlanden*, Arnhem 1987.
32. Bruinsma, *t.a.p.*, 124-126.
33. Vergelijk de gegevens en analyse bij Van Koppen en Ten Kate, *t.a.p.*, met die van: J.Th.J. van den Berg, *De toegang tot het Binnenhof, de maatschappelijke herkomst van de Tweede-Kamerleden, 1849-1970*, Weesp 1983, 162-182.

Onderzoek

Politieke houdingen in West-Europa: Sociale patronen en de aard van nationale verschillen*

door Paul Dekker

1. Inleiding

Zijn verschillen in de verdeling van politieke houdingen in Nederland ook elders in West-Europa aan te treffen? Is de sociale differentiatie van deze politieke kenmerken in Nederland min of meer uniek, of is er wellicht sprake van een algemener Westeuropees patroon? Deze vragen worden hier gesteld in het verlengde van de behandeling van politieke opvattingen en participatie in de tweejaarlijkse Sociale en Culturele rapporten van het Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP). Daarin wordt traditioneel ruim aandacht besteed aan de verdeling van sociale en culturele eigenschappen over bevolkingscategorieën die gedefinieerd zijn door nogal primaire persoons- en achtergrondkenmerken. In het Sociaal en Cultureel rapport 1990 is vanuit deze descriptieve invalshoek een landenvergelijking gepresenteerd (SCP 1990a, 369-388).¹

Nederland wordt geplaatst naast zes andere landen en er wordt in eerste instantie alleen gekeken in hoeverre overal dezelfde bevolkingscategorieën in dezelfde richting afwijken van het nationale gemiddelde. Het voordeel van de gekozen invalshoek is dat voorbijgegaan kan worden aan verschillen tussen de landen, wat het gemiddelde niveau en de spreiding van de politieke kenmerken betreft. Aldus worden enkele netelige problemen omzeild, die eigen zijn aan de interpretatie van dergelijke macroverschillen in opinieonderzoek.² Er wordt slechts weinig vergelijkbaarheid tussen de landen verondersteld. Dit artikel koppelt internationaal door de survey-methodiek sterk geharmoniseerde en gestandaardiseerde informatie met een betrekkelijk idiografische aanpak vanuit afzonderlijke landen (zie de typologie van Hofstede 1980, 40-44). Om niet te ver verwijderd te raken van de landen, vindt een uitvoerige tabellenpresentatie

* Correspondentie over dit artikel te richten aan de auteur, SCP, Postbus 37, 2280 AA Rijswijk; tel. 070-3198762/700; fax. 070-3963000.