



Universiteit  
Leiden  
The Netherlands

**Boekbespreking van: Het stempel op de besluitvorming: Macht, invloed en besluitvorming op twee Amsterdamse beleidsterreinen**

Huberts, L.W.J.C.

**Citation**

Huberts, L. W. J. C. (1995). Boekbespreking van: Het stempel op de besluitvorming: Macht, invloed en besluitvorming op twee Amsterdamse beleidsterreinen. *Acta Politica*, 30: 1995(2), 239-241. Retrieved from <https://hdl.handle.net/1887/3450305>

Version: Publisher's Version

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

Downloaded from: <https://hdl.handle.net/1887/3450305>

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

schijnsel politiek. Of politiek nu gezien moet worden als strijd om de macht in elke sociale structuur of juist als *gezaghebbende* toedeling van materiële en immateriële waarden, het functioneren van uiteenlopende politieke actoren of primair als systeem of proces dan wel in de zin van (regerings)beleid, het komt allemaal aan bod. Veelvuldig worden de centrale begrippen op de tong geproefd en vervolgens gedefinieerd. Conclusie daarbij is dat tal van die centrale begrippen fundamenteel omstreeden zijn: we zijn het er niet over eens en we zullen het er ook nooit volledig over eens worden. Dat geldt zeker voor begrippen als vrijheid en solidariteit maar vooral ook voor het begrip democratie. In navolging van de Amerikaanse politicoloog Dahl verkiest Van Putten het overigens om over polyarchie te spreken in plaats van democratie, omdat echt democratische structuren in de werkelijkheid niet voorkomen. In de samenleving zijn veel machtige actoren met hun eigen machtsbases aan te treffen die tegenwicht bieden voor de macht van anderen.

Door het boek heen verwijst de auteur menigmaal naar onderzoek van vele uiteenlopende wetenschappers binnen en buiten het eigen vakgebied. Daarbij valt wel op dat de beknopte – veeleer signalerende – manier van verwijzen vooral nieuwsgierig maakt. De aanpak van het betrokken onderzoek en de resultaten of conclusies van de specifieke onderzoekers blijven doorgaans buiten beeld. Bepaald positief is weer wel de aansprekende wijze waarop de kern van het gedachtengoed van veel politieke denkers door het boek heen wordt opgediend. Het boek beoogt nadrukkelijk ook tot denken aan te zetten. Verschillende hoofdstukken eindigen met onbeantwoorde vragen. Vragen ook waarop het antwoord vaak genoeg nauwelijks eenduidig te geven is. De goede lezer zal het in dit verband niet ontgaan dat de auteur zijn kritische vragen vooral ook aan de machthebbers stelt. In zijn voorbeelden kiest Van Putten nogal eens de kant van de zwakkere, onderliggende partij zowel op het nationale als het mondiale vlak. In dit verband was het duidelijk niet de bedoeling van de auteur om de werking van het Nederlandse politieke bestel heilig te verklaren. In de parlementaire democratie is het een fictie dat de kiezers het beleid bepalen. De marges zijn voor alles smal en de wal keert voortdurend het schip. Het is ietwat typerend dat de kwalificatie van verkiezingen als *het feest van de democratie* in het boek niet voorkomt, maar dat de kabinetsformatie wel wordt aangeduid als *het offerfeest van beginselen!* De vereiste nuance ontbreekt in dit verband te zeer wanneer gesuggereerd wordt dat er nauwelijks of geen persoonlijke of programmatische banden bestaan tussen de kiezers en de door de partijen aangewezen kandidaten. Gelukkig is de situatie dat slechts 'een handjevol kiezers de moeite neemt een stem uit te brengen' bij verkiezingen met alle gevolgen voor de legitimiteit van de machtsuitoefening van dien, een karikatuur van de werkelijkheid in de meeste Westerse democratieën en zeker in de stabiele Nederlandse democratie met hoge opkomstcijfers bij kamerverkiezingen. Afnemende opkomst van de kiezers bij verkiezingen voor gemeenteraden, provinciale staten en het Europees Parlement kan echter niet zonder zorg genegeerd worden. Het ingehouden pleidooi van Van Putten voor het correctieve wetgevingsreferendum – waar al decennia over gediscussieerd is – heeft zoals bekend inmiddels het paarse regerakkoord gehaald. Of de vereiste grondwetsherziening er komt is op zijn minst nog afhankelijk van de uitslag van de volgende kamerverkiezingen.

Bij elkaar kan zonder aarzeling van een nuttig boek voor de politicologie-beoefening gesproken worden. Vanuit één conceptie geschreven inleidingen zijn op de vingers van één hand te tellen. Aan readers met bij elkaar gezochte en geschreven artikelen van een groot aantal afzonderlijke auteurs is in elk geval geen gebrek. Het boek zal waarschijnlijk zijn weg wel vinden in de onderwijs sfeer aan universiteit of hogeschool, zij het veeleer als keuzeliteratuur dan als verplicht voorgeschreven stof. Of het ook als boeiend leesboek – zoals op de kaft valt te lezen – voor bij de politiek betrokken burgers aftrek zal vinden zal moeten blijken. In elk geval is sprake van een serieuze poging om de politiek en de politicologie in populair-wetenschappelijke vorm voor een breder publiek toegankelijk te maken.

Gerard Visscher

Jaco Berveling, **Het stempel op de besluitvorming. Macht, invloed en besluitvorming op twee Amsterdamse beleidsterreinen**, Thesis Publishers, Amsterdam 1994.

Met de politicologie is er iets merkwaardigs aan de hand wanneer het gaat om de bestudering van 'macht' en 'invloed'. Politicologen zijn schier schizofreen op dat punt. Enerzijds laten we niet na het belang ervan te benadrukken. Want wat onderscheidt ons politicologen van de jurist, de socioloog of de econoom die zich ook met maatschappelijke verschijnselen bezig houdt? Juist: wij stellen macht en invloed, strijd en conflict in het centrum van de analyse. Anderzijds is er sprake van een opmerkelijk gebrek aan politicologisch onderzoek waarin de begrippen macht en invloed in de analyse centraal staan. Wat weten we over politieke invloedsverhoudingen in Nederland? Natuurlijk hebben we zo nu en dan wel eens wat gepubliceerd over IJzeren Ringen, over Vierde Machten, over de Haagse kaasstolp, over neo-corporatisme e.d., maar empirisch onderzoek dat dergelijke typering schraagt, is zeldzaam. Erger nog: voorzover er empirisch onderzoek bestaat, stamt dat vooral van buiten de politicologie. Treffend is het spraakmakende dubbelfunctie-onderzoek in de jaren zeventig van Mokken en Stokman over de contacten tussen bedrijven en overheid (*Graven naar macht*) en Braams onderzoek naar de invloed van bedrijven op overheidsbeleid. Sociologen hadden het voortouw op een terrein dat de politicologie tot een van haar troetelkinderen rekent.

Anno 1994 is in die situatie maar ten dele verandering gekomen. Belangrijke bijdragen aan en impulsen voor machts- en invloedsonderzoek blijven afkomstig uit andere disciplines. Niet op de laatste plaats moet daarbij gedacht worden aan de school die rond de Groningse hoogleraar Stokman werkt aan de modelmatige analyse van de uitkomst van besluitvormingsprocessen. Van den Bos analyseerde bijvoorbeeld de besluitvorming binnen de Europese Gemeenschap (1991) en meer recent is er het onderzoek van Berveling naar politieke besluitvorming binnen de gemeente Amsterdam.

Doel van Bavelings onderzoek is 'het inzicht te vergroten in de totstandkoming van besluitvorming in Amsterdam in het krachtenveld van beslissers en belangengroepen'. Twee onderzoeksvragen worden geformuleerd. Ten eerste is er de vraag in hoeverre het mogelijk is met een formeel model – waarin een aantal met macht en invloed verbonden elementen is ondergebracht – uitkomsten van besluitvorming in Amsterdam te voorspellen. Ten tweede de onderzoeksvraag hoe macht en invloed in Amsterdam op twee beleidsterreinen zijn verdeeld (Stadsontwikkeling en Minderhedenbeleid, vanaf 1986). Welk machts patroon is in de stad terug te vinden?

Voor de politicologie het meest boeiend is Bavelings behandeling van de eerste vraag. Een Twee-fasen model voor politieke besluitvorming wordt geschetst, nadat deze modelmatige benadering is gerelateerd aan andere vormen van invloedsonderzoek en aan de traditie van 'community power studies'. De kern van het door Stokman en Van den Bos ontwikkelde Twee-fasen model is eenvoudig. Beslissingen worden genomen door politieke organen (2e fase) nadat deze organen zijn onderworpen aan invloedspogingen van buiten (1e fase). De bedoeling van het model is om met behulp van zo weinig mogelijk kenmerken van actoren de uitkomst van het besluitvormingsproces zo goed mogelijk te voorspellen. Vijf elementen kent het model: de *standpunten* van actoren over een kwestie, het *belang* dat ze aan de zaak toekennen, de *middelen* waarover ze beschikken, de *toegang* tot elkaar en de *stemma*. Ieder wordt beïnvloed, ieder laat zich leiden door de eigen 'positie' en door de posities van anderen (hun middelen, standpunten). Naarmate een actor beschikt over meer middelen, meer toegang tot anderen en aan de kwestie meer belang hecht, zal die actor meer invloed op andere actoren hebben en zelf minder door derden beïnvloed worden.

Zijn de elementen uit het model voor alle actoren bekend, dan is gemakkelijk uit te rekenen welke standpunten de actoren in zullen nemen na de eerste fase van beïnvloeding. Vervolgens treedt fase 2 in werking. Op basis van de stemmacht van beslissers en hun nieuwe standpunten is de uitkomst van het besluitvormingsproces te voorspellen. Ook kan de *positionele macht* van alle betrokkenen wordt berekend door na te gaan in welke mate de actor bepalend is voor de beslissingen die door machtige actoren van belang worden geacht.

De elementen uit het model worden door Baveling geoperationaliseerd en gemeten door vertegenwoordigers van alle betrokken actoren te interviewen (204 organisaties). Er werd gevraagd naar het oorspronkelijke standpunt van de actor, naar het belang dat aan het onderwerp werd gehecht (schaal van 0 tot 100), naar de organisaties waarvan men wel eens informatie en advies ontving (toegang) en naar de mate waarin door henzelf invloedrijk geachte actoren daadwerkelijk beschikten over acht soorten middelen. De stemmacht wordt los van de interviews vastgesteld.

Baveling analyseert met behulp van het model de Amsterdamse politieke besluitvorming. Twee beleidsterreinen worden geselecteerd; 37 besluiten over Stadsontwikkeling en 22 beslissingen over het Minderhedenbeleid worden geanalyseerd. Een aantal beslissingen is nog niet afgerond en Baveling heeft voor die besluiten zijn voorspelling gedeponereerd, in afwachting van de uitkomst (die durf siert de onderzoeker). 53 besluitvormingsprocessen zijn inmiddels wel afgerond en uit de vergelij-

king met de werkelijke uitkomsten is af te leiden hoe goed het model voorspelt. De scores zijn meer dan goed: 29 van de 34 beslissingen over stadsontwikkeling en 14 van de 19 over minderheden blijken te kloppen: resp. 85% en 74% (hoge percentages, zelfs wanneer wordt verdisconteerd dat wat vraagtekens gezet kunnen worden bij de criteria voor het al dan niet 'kloppen'). Dergelijke percentages maken het begrijpelijk dat er inmiddels commerciële adviesbureaus opereren die gebruik maken van besluitvormingsmodellen om gezagsdragers bij te staan, wetend welke uitkomsten ze kunnen verwachten.

Dit type machts onderzoek, waarvan Baveling op heldere wijze een overzicht geeft, verdient mijns inziens meer aandacht van politicologen en bestuurskundigen. Vanzelf zullen dan ook de beperkingen duidelijker worden. Een aantal thema's lijken me voor de discussie van belang. Om te beginnen kanttekeningen bij het model zelf. De vraag dringt zich op of er in dit type onderzoek geen tautologische elementen verborgen zitten. Er wordt bijvoorbeeld ook aan de gezagsdrager gevraagd wie hem informeert en adviseert en wie zijns inziens over veel invloedsmiddelen beschikt. Ligt het dan niet voor de hand dat in de beslissing veel is terug te vinden van de standpunten van de actoren die bij de beslisser goed scoren? Is daarom niet een uitdrukkelijker scheiding tussen de 'gezagsdrager' en de overige actoren wenselijk? Is meer algemeen niet van groot belang voor de methode dat op een meer 'objectieve' wijze, los van de opvattingen daarover van de direct betrokkenen, wordt vastgesteld wie toegang heeft en wie over middelen beschikt?

Ten tweede is er de vraag naar de besluitvormingsprocessen waarvan de uitkomst niet juist is voorspeld. Door die gevallen, die 'deviant cases' te analyseren zou duidelijk kunnen worden onder welke omstandigheden of met betrekking tot welke beslissingen het model de plank mislaat. Dat kan leiden tot een verbetering van het model.

Tot slot lijkt het uitermate vruchtbaar wanneer de uitkomsten van onderzoek met de 'modelmethode' zouden worden geconfronteerd met ander machts onderzoek. Door dezelfde processen te onderzoeken met andere methoden kan duidelijker worden wat de reikwijdte van de diverse benaderingen is. Procesanalyse zou bijvoorbeeld aanvullende inzichten kunnen opleveren omdat dan meer in detail aandacht besteed wordt aan het proces zelf, aan de mechanismen die werkzaam zijn tijdens besluitvormingsprocessen. De portefeuillewethouder is een machtig mens, zo toont Bavelings onderzoek aan, maar door wie of wat laat hij of zij zich dag in dag uit leiden? Waar komt de 'oorspronkelijke' voorkeur op tijdstip  $t_1$  van de wethouder vandaan?

Wordt dat preciezer in kaart gebracht, dan ontstaat meer inzicht in gemeentelijke invloedsvrhoudingen en zal ook blijken of Bavelings conclusie bevestigd wordt dat gemeentelijk beleid vooral wordt bepaald door lokale beroeps politici. Klopt dat, of wordt aldus met name de invloed van ambtenaren onderschat? Onderzoek zal uitkomst moeten brengen. Ik hoop oprecht dat Bavelings stimulerende onderzoek ook anderen ertoe brengt aandacht te besteden aan het onderwerp dat toch tot de kern van de politicologie behoort: lokale, regionale, provinciale, nationale en internationale machts- en invloedsvrhoudingen.

L.W.J.C. Huberts