



Universiteit  
Leiden  
The Netherlands

## **Boekbespreking van: Bestuur voor mensen, besluitvorming in de verzorgingsstaat**

Putten, J. van

### **Citation**

Putten, J. van. (1975). Boekbespreking van: Bestuur voor mensen, besluitvorming in de verzorgingsstaat. *Acta Politica*, 10: 1975(1), 83-86. Retrieved from <https://hdl.handle.net/1887/3451535>

Version: Publisher's Version  
License: [Leiden University Non-exclusive license](#)  
Downloaded from: <https://hdl.handle.net/1887/3451535>

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

moet worden dat geen inbreuk gemaakt wordt op de Bill of Rights, tenzij het parlement in die wet zelf verklaart hiervan te willen afwijken ('non obstante'-clausule). Dit betekent dat de rechter ook een federale wet die later tot stand is gekomen dan de Bill of Rights en daarmee in strijd is onverbindend kan verklaren, tenzij in die wet de 'non obstante'-clausule is opgenomen. In 1970 heeft het Supreme Court inderdaad een federale wet onverbindend verklaard, waarmee een nieuwe periode in de grondrechtsbescherming lijkt te zijn aangebroken. Het belang van het boek van Ybema is niet alleen daarin gelegen dat hij een goede beschrijving geeft van de grondrechtsbescherming door de rechter in beide landen, maar ook dat hij — na beide systemen met elkaar te hebben vergeleken — de Nederlandse situatie weergeeft en voorstellen doet om uit de bestaande impulsen te geraken.

Die impasse bestaat hierbij dat enerzijds de behoefte aan grondrechtsbescherming — ook tegen de wetgever — toe lijkt te nemen, maar dat anderzijds een belangrijk middel daartoe — rechterlijke toetsing — bij velen op bezwaren stuit. Die bezwaren komen vooral neer op de vrees dat de rechter teveel voorwerp van politieke discussie en druk zal worden en daarnaast op de opvatting dat de grens tussen een grondrecht en het algemeen belang door politieke organen (volksvertegenwoordiging) dient te worden getrokken.

Gelet op het Canadese systeem waarin zowel toetsingsrecht als het beginsel van de soevereiniteit van het parlement tot hun recht komen, stelt Ybema voor Nederland een soortgelijke oplossing voor. Deze kan dan bijvoorbeeld hierin bestaan dat de grondrechten in een gewone wet worden ondergebracht en dat wordt bepaald dat wetgeving die daarmee niet in overeenstemming is door de rechter buiten toepassing moet worden gelaten, tenzij het parlement uitdrukkelijk anders bepaalt.

Ybema's voorstel komt duidelijk tegemoet aan de geopperde bezwaren tegen onverkorte invoering van het toetsingsrecht. Immers: het parlement houdt het laatste woord, de rechter kan geen door de volksvertegenwoordiging noodzakelijk geachte wetgeving blokkeren, de politieke druk op de rechters behoeft minder te worden gevreesd en de nadelige gevolgen van rechterlijke uitspraken kunnen op eenvoudige wijze (nl. door gewone wetgeving) worden hersteld. Voor degenen die zoals ondergetekende invoering van rechterlijke toetsing aan *grondwettelijke* grondrechten bepleiten is het dan ook — nu de kans op aanvaarding daarvan gering is — de moeite waard het voorstel van Ybema zorgvuldig te bestuderen. Daarbij moeten ook de mogelijke nadelen en vragen onder het oog worden gezien. Ik noem er enkele.

Indien vastlegging van de grondrechten in een gewone wet schrapping daarvan uit de grondwet zou betekenen moet erkend dat — althans formeel — wijziging van grondrechten als zodanig gemakkelijker wordt: geen kamerontbinding, geen gekwalificeerde meerderheid. De bewegingsvrijheid voor de lagere wetgever kan daardoor groter worden dan zij nu is.

Vervolgens: anders dan in Canada hebben bij ons grondrechten altijd deel uitgemaakt van de grondwet. Zij delen in de waardering die voor de grondwet bestaat en worden op dezelfde wijze tegen verandering beschermd als andere onderdelen van de grondwet. Een wijziging in die situatie — waarvoor grondwetsherziening nodig is — zou psychologisch nadelige gevolgen kunnen hebben, bv. doordat de indruk wordt gewekt dat de grondrechten in mindere mate van belang zijn dan voorheen.

Indien de vastlegging van de grondrechten in een gewone wet niet in plaats van, maar naast de grondwettelijke verankering daarvan zou geschieden zal de gewone wet geen verdere beperking van die grondrechten mogen inhouden dan de grondwet toelaat. Rechterlijk toezicht hierop ontbreekt. Problematisch wordt ook de formulering van de grondrechten in de gewone wet. Het zonder meer kopiëren van de tekst van de grondwettelijke grondrechten is niet aan te bevelen omdat die geformuleerd zijn tegen de achtergrond van het ontbreken van het rechterlijk toetsingsrecht.

Aandacht moet ook worden gegeven aan de relatie tussen in Nederland geldende wetgeving en het Europese Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens van 1950. Wordt Ybema's voorstel gevolgd dan zal een grondrechtsbeperkende wet die een 'non obstante'-clausule bevat niet getoetst mogen worden aan de in de Nederlandse Bill of Rights opgenomen grondrechten, maar wel aan het Europese Verdrag. Bij schending van dat Verdrag zal die wet dan buiten toepassing moeten worden gelaten, ondanks het feit dat de wetgever uitdrukkelijk heeft uitgesproken het algemeen belang hoger te schatten dan het grondrecht. De kans dat de rechterlijke macht in politieke strijdvragen wordt betrokken is onder die omstandigheden groter dan bij handhaving van de bestaande situatie.

Wijziging van Ybema's voorstel teneinde aan sommige van de genoemde bezwaren tegemoet te komen is mogelijk zonder het wezenlijk aan te tasten. Ybema geeft trouwens zelf al bepaalde alternatieven. Het is de moeite waard om — indien het voorstel van de Staatscommissie terzake van de rechterlijke toetsing niet gevolgd wordt — in de door Ybema gewezen richting naar een aanvaardbaar compromis te zoeken. Voordeel daarvan is dat de bescherming tegen de wetgever stellig groter wordt dan ze nu is omdat het politiek en psychologisch niet gemakkelijk zal zijn om een wet waarin expliciet een afwijking van de grondrechten is vervat, door het parlement te krijgen. Bovendien kan de rechter ervaring opdoen in het toetsen van wetten in formele zin aan in een nationale wet gewaarborgde grondrechten, op basis waarvan later wellicht tot een verdergaande rechtsbescherming kan worden gekomen.

Zelfs voor de onoplettende lezer zal inmiddels duidelijk zijn geworden dat Ybema's proefschrift een schat aan goed gedocumenteerde informatie over de werking van het toetsingsrecht elders bevat en bovendien een stimulans biedt voor het zoeken naar een oplossing voor onze eigen problemen. Kortom: een waardevolle uitbreiding van de staatsrechtelijke literatuur op dit terrein.

P. J. Boukema

P. van Daalen, *Bestuur voor mensen, besluitvorming in de verzorgingsstaat*, Meppel (Boom) 1973, 193 blz., f 19,50

Het Nederlands openbaar bestuur is onderwerp van deze studie, met name het functioneren van een aantal ministeries. Het functioneren werd vooral bestudeerd onder het gezichtspunt van de in feite voorkomende besluitvorming op een aantal afdelingen. Daarbij is als interpretatiekader de 'verzorgingsstaat' gekozen. De veronderstelling is, 'dat de macht van de 'verzorgden', in de vorm van organisaties, van groter invloed is op de besluitvorming op de afdelingen dan de formele taakaanduiding van de desbetreffende afdelingen zou doen vermoeden'. Hoe wordt nu deze hypothese getoetst? In de eerste plaats heeft Van Daalen behoefte aan indicatoren voor zijn drie categorieën variabelen: de onafhankelijke variabele 'taak', de te verklaren variabele 'besluitvormingsproces' en de ver-

klarende variabele 'netto-Invloed van klant op afdeling'.

Wat de taak betreft, Van Daalen probeert eerst onderscheid te maken tussen taken als 'inspektering' en subsidiëring', maar als hij tot de ontdekking komt dat de door hem te bestuderen departementsafdelingen dikwijls beide taken verrichten, vervangt hij dit onderscheid door een onderscheid tussen een 'stabiliserende' en een 'op veranderingen gerichte' taakaanduiding ('control' en 'promotion'). Hij kiest een achttal indicatoren om erachter te komen welke taakaanduiding op elk van de bestudeerde afdelingen van toepassing is, waarbij bv. uitgewerkte wettelijke regelingen, overwegend schriftelijke vormen van rapportage, een groot aantal te inspecteren organisaties, de aanwezigheid van een lage rang van de inspecteurs en zelfs een geringe interesse vanuit de wetenschappelijke wereld(!) zouden wijzen op een stabiliserende taakinhoud. (Terloops zij erop gewezen dat bij de beschrijving van deze indicatoren de termen taakinhoud en taakopvatting dooreen worden gebruikt; zonder nadere motivering worden ten aanzien van deze variabele dus de termen formele taakaanduiding, taak, taakinhoud, taakopvatting gebruikt en men moet er kennelijk steeds hetzelfde onder verstaan).

De variabele 'netto-Invloed van klant op afdeling' wordt geïndiceerd in termen van sankties die aan beide partijen, klant en departementsafdeling, ter beschikking staan. Daarbij moet worden opgemerkt dat het oordeel over door voor beide partijen potentieel aanwezige sankties uitsluitend is gevraagd aan ambtenaren op de onderzochte afdelingen, niet aan de cliënten zelf; vervolgens dat niet duidelijk wordt hoe dikwijls de genoemde sankties worden toegepast en met welke resultaten. Indien Van Daalen dus van invloed van de klanten spreekt kan hij op grond van zijn onderzoek niet aannemelijk maken dat ook werkelijk invloed is uitgeoefend en in welke mate. Hij gaat op dit centrale punt van zijn studie geheel voorbij aan de resultaten op methodologisch terrein, die sociaal-wetenschappelijk onderzoek naar machts- en invloedsverhoudingen reeds heeft opgeleverd. Misschien was Van Daalen al tevreden met een aanduiding van de 'macht' van zijn klanten (het begrip *macht* omschrijft hij als de mogelijkheid de gedragsalternatieven van anderen te beïnvloeden in overeenstemming met de eigen aangehangen waarden), maar dan moet hij niet gelijktijdig voor hetzelfde de term 'netto-Invloed' gebruiken.

De te verklaren variabele was tenslotte het 'besluitvormingsproces', waarvoor indicatoren zijn gebruikt die vooral betrekking hebben op de mate waarin het besluitvormingsproces is uitgewerkt.

Van Daalens hypothese werd slechts gedeeltelijk bevestigd: 'Bij een stabiliserende taakinhoud geldt dat hoe meer klantenmacht aanwezig, hoe sterker het besluitvormingsproces uitgewerkt is; hetgeen in overeenstemming met de hypothese genoemd kan worden. Bij een op verandering gerichte taakinhoud geldt dat hoe groter de afdelingsmacht, hoe uitgewerkter het besluitvormingsproces is; dit is in tegenspraak met de hypothese'. De interveniërende variabele blijkt ten dele verklarend te zijn.

Als de lezer zover is (blz. 79), heeft hij al heel veel beproevingen moeten doorstaan. Niet alleen een verwarrende begrippenhantering en een gegoochel met indicatoren waarvan alleen de statistische samenhang vaststaat, maar de realiteitswaarde — althans bij deze recensent — vele vragen oproept —, maar ook met een geheimtaal die het ten enen male onmogelijk maakt, Van Daalen op zijn weg door de departementsafdelingen te volgen, laat staan te controleren. Hij heeft onderzoek verricht op zes afdelingen, verdeeld over één 'oud' en twee 'nieuwe'

ministeries. Deze afdelingen verrichten in totaal vier subsidiëerings- en negen inspekterings-taken. Om welke ministeries het gaat, om welke afdelingen binnen de drie ministeries, en om welke taken, wordt niet meegedeeld, omdat de auteur de anonimiteit van zijn zegslieden wilde handhaven. De lezer is volstrekt op zijn eigen voorstellingsvermogen aangewezen en gesteld dat hij enige notie heeft van wat er in de rijksdienst omgaat, dan wordt hij nog extra geïrriteerd door het gebruik van jargon waarvan de betekenis niet op voorhand duidelijk is en ook niet duidelijk wordt gemaakt. Maar dat is nog niet het einde van de beproevingen. De lezer, die misschien al vreemd heeft aangekeken tegen de probleemstelling, en vraagtekens heeft gezet bij de toetsing van de centrale hypothese, met name bij de keuze van de gehanteerde indicatoren, zal Van Daalen vervolgens nog via een uiterst duister betoog moeten volgen naar het punt waar hij eindelijk terecht wil komen: mogelijkheden voor participatieve democratie, waarmee wordt bedoeld een nadere regeling van de verantwoordingsplicht van diegenen die uit naam van 'verzorgden' besturen. Ik moet eerlijk bekennen, dat ik dit betoog niet heb begrepen, ik zal dan ook niet proberen, het hier te reconstrueren.

Hoe nu die verantwoordingsplicht nader moet worden geregeld, komt evenmin duidelijk uit de verf. Van Daalen gaat dit na ten aanzien van de vier aangetroffen categorieën klanten van de departementsafdelingen, te weten gemeenten, bedrijven, welzijnsorganisaties en 'mengvormen', maar daarbij gaat het nu eens over interne democratisering van klantenorganisaties (nl. gemeenten en bedrijven), zonder dat duidelijk wordt wat dit met relatie tot de onderzochte departementsafdelingen van doen heeft, dan weer over de totale relatie van verzorgingsstaat en particulier initiatief (welzijnsorganisaties).

Wat dit laatste betreft, Van Daalen meent onder meer dat de formeel uitvoerende inspekterende en subsidiërende overheidsorganen onder instemming van het partikulier initiatief moeten worden belast met de coördinatie van de bestaande taken en de verbetering daarin. De verantwoording voor dit deel van de werkzaamheden ligt dan tegenover het desbetreffende particulier initiatief (door Van Daalen als 'segmentnoten' aangeduid), voor een ander deel tegenover de minister. Dat klinkt erg fraai en zal misschien ook wel nodig zijn, maar wil zo'n betoog meer zijn dan een gratuite bewering, dan zal op zijn minst moeten worden aangegeven, waar precies de grens tussen beide verantwoordelijkheden ligt. Van de ambtenaar kan niet worden verwacht dat hij twee heren dient, zeker niet indien op voorhand kan worden aangenomen dat de belangen van de twee heren niet identiek zijn. Aan deze problematiek komt Van Daalen in het geheel niet toe.

Op grond van zijn eigen verantwoording in bijlage 5 wordt de indruk gewekt, dat het Van Daalen al van het begin af aan om vormen van participatieve democratie te doen is geweest. Maar had hij zijn tijdrovend onderzoek dan niet heel anders kunnen opzetten? Ik had wel eens precies willen weten, waar nu de schoen wringt tussen de departementsafdelingen en de 'verzorgden'. Dat impliceert confrontatie van de doelen van het particulier initiatief en van de afdelingen; onderzoek naar de vraag welke doelen wel en welke niet worden gerealiseerd, en op basis daarvan het vaststellen van machtsposities van klanten en afdelingen; pogingen om de aldus gevonden machtsposities te verklaren; en tenslotte op basis daarvan komen tot aanbevelingen met betrekking tot participatieve democratie. Dat is veel eenvoudiger dan de omweg van Van Daalens merkwaardige series indicatoren en het interpretaties.

Van Daalen heeft een prijzenswaardig uitgangspunt gekozen: het bestuur is er voor de mensen. Hij geeft openhartig verslag van de problemen, die hij tijdens zijn tijdrovend onderzoek heeft ontmoet. Hij heeft zichzelf zo weinig mogelijk ontzien en er tegen gewaakt, zijn ondervraagde ambtenaren tot object te degraderen. Dat is alles zeer te prijzen, zijn onderzoeksethiek is voorbeeldig. Van het onderzoek zelf kan dat helaas niet worden gezegd.

J. van Putten

L. P. J. de Bruyn en J. W. Foppen, **Nationaal kiezersonderzoek 1972-1973**. Nijmegen (Instituut voor Politicologie), 1974, ixii + 762 blz., z.p. (2 vols.)

Met de uitgave 'Nationaal Kiezersonderzoek 1972-1973' is het materiaal, dat verzameld werd in de twee onderzoeksgolven die in november 1972 en mei 1973 uitgingen van het Nijmeegse Instituut voor Politicologie, in een handzame vorm toegankelijk geworden voor iedere belangstellende.

In de reeks kiezersonderzoeken, die sinds 1967 door Nederlandse politicologen zijn geëntameerd, neemt het onderzoek 1972-'73 een bijzondere plaats in. Dit niet zozeer vanwege het groeiende aantal politicologen uit universitaire kring, dat aan het onderzoek heeft meegewerkt — alle politicologische instituten in Nederland zijn in ruime mate vertegenwoordigd — maar vooral door de productiviteit waarvan de samenstellers hebben blijkgegeven: binnen een tijdsbestek van anderhalf jaar werden drie publicaties opgeleverd, waarvan er twee bedoeld waren voor een zo ruim mogelijk lezerspubliek ('De Nederlandse kiezer '72' en 'De Nederlandse kiezer '73', beide uitgegeven bij Samsom, Alphen aan den Rijn) en waarvan de derde is bedoeld als een 'bronnenuitgave' ten behoeve van verdere analyse en research. Als zodanig zal het een zeer nuttige functie kunnen vervullen, want hoewel alle onderzoeksmateriaal van het Nederlands kiezersonderzoek vanaf 1967 in principe voor een ieder beschikbaar heeft gelegen, bleek toch in de praktijk, dat buiten de kring van de samenstellers slechts weinigen het feitelijk gebruikten voor verdere bewerking en uitwerking. Met de thans voorliggende publicatie is het probleem van de toegankelijkheid praktisch gesproken uit de wereld.

De onderzoeksgegevens worden in codeboekvorm gepresenteerd op een zodanig gesystematiseerde en geclassificeerde manier, dat het materiaal zowel per variabele als per respondent kan worden gerangschikt (middels resp. de SPSS- en de 'card image' — systematiek). Van ruim 750 variabelen worden de enquête-resultaten (vragen, coderingen en antwoordfrequenties) gegeven uit de eerste en de tweede enquêtegolf, terwijl bovendien voor een tiental variabelen ook een 'panel dataset' is geconstrueerd door de gegevens uit het nationaal kiezersonderzoek 1971 te koppelen aan de gegevens van een panelgroep van ondervraagden in 1972-'73.

Niet genoeg kan worden gewezen op de veelheid en verscheidenheid van het materiaal. Het gaat hier niet om een onderzoek, waarin de verkiezingen centraal staan (d.w.z. het stemgedrag en de verklaring daarvan) — veeleer is de opzet geweest, een zeer breed scala van politieke gedragingen en opvattingen te peilen op een daartoe bij uitstek geschikt moment nl. rond de Tweede Kamerverkiezingen. Aldus werden gegevens verkregen niet alleen over de politieke voorkeur van de respondenten, maar ook bv. over kijk-, luister- en leesgedrag, niveau van politieke geïnformeertheid, oordeel over locale/nationale/internationale problemen, politiek zelfvertrouwen en beoordeling van regering/partijen/politici.

Kortom, een bron waaruit door zeer velen rijkelijk kan worden geput — een belangrijke stimulans voor het onderzoek naar politieke verschijnselen in Nederland.

B. J. S. Hoetjes

Robert L. Morlan, **Gemeentepolitiek in debat, opvattingen van burgers en bestuurders**, Alphen aan den Rijn (Samsom) 1974, -128 blz., f 12,95

Morlan was in het studiejaar 1972-1973 gasthoogleraar politicologie in Leiden. In dat jaar werkte hij mee aan een onderzoek naar politiek gedrag en participatie in Nederland. Het boek dat hier wordt besproken is het verslag van een deel der onderzoeksresultaten.

Het materiaal, dat Morlan presenteert, is enquêtemateriaal. In 1971 zijn meer dan 2.000 inwoners van 79 gemeenten geïnterviewd. Vervolgens vonden vraaggesprekken plaats met de burgemeester, twee wethouders en twee raadsleden uit dezelfde gemeenten. Deze onderzoeksopzet geeft Morlan de gelegenheid de opvattingen van bestuurders en bevolking met elkaar te confronteren. Die methode is aantrekkelijk, zij het in Nederlands onderzoek niet uniek. Zij is bijvoorbeeld eerder toegepast in het Veldhoven-onderzoek.

De vragen over het lokale bestuur die aan de ondervraagden werden voorgelegd betroffen: benoeming of verkiezing van de burgemeester; programcollege of : f-spiegelingscollege; de relatie tussen kiezer, vertegenwoordiger, fractie en partij; de conflicten tussen raad en bevolking; het harmonieuze dan wel conflictueuze karakter van de verhoudingen binnen het gemeentebestuur; de relaties met nabuurgemeenten, provincie en rijk; en samenvoeging van gemeenten. Merendeels zijn dit onderwerpen met een zekere actualiteit, terwijl de spreiding van onderwerpen zodanig is dat uit de antwoorden een aardige indruk kan worden verkregen over een aantal facetten van de gemeentelijke bestuursorganisatie.

'Aardig' is ook de kwalificatie die ik aan de studie als geheel zou willen toekennen. Morlans onderzoek levert een aantal gegevens op die daarvoor nog niet beschikbaar waren. Dat is een reden om hem dankbaar te zijn voor zijn spanningen. Zijn studie kent naar mijn mening echter een aantal tekortkomingen.

In de eerste plaats ontbreekt een duidelijke probleemstelling. In het boekje worden de antwoorden gegeven die burgers en bestuurders (en in sommige gevallen alleen bestuurders) op een aantal vragen gaven. Waarom juist deze vragen worden gesteld en geen andere wordt niet uiteengezet, evenmin als de relatie tussen de verschillende gestelde vragen. Door bepaalde vragen wel en andere niet te stellen kan gemakkelijk een verkeerd beeld van het object worden verkregen. Naar mijn mening geeft Morlan's studie inderdaad een te rooskleurig beeld van het lokale bestuur, wat ten dele een gevolg is van de gestelde vragen.

In de tweede plaats ontbreken de vragenlijsten die bij de gesprekken met de respondenten zijn gebruikt. Een mogelijk argument voor deze omissie zou kunnen zijn dat het hier gaat om een boekje voor een zo breed mogelijk publiek, waaraan dit soort min of meer 'technische' eisen niet mogen worden gesteld. Dat argument lijkt mij niet steekhoudend omdat in een appendix door Galen A. Irwin wel een beschrijving van de steekproeftrekking wordt gegeven. Met andere woorden: van tweeën één, of een populair betoog onder weglating van zoveel mogelijk technische details of een strikt onderzoeksverslag en dan lijkt het weer-geven van de volledige vragenlijsten toch geen overdreven eis.

In de derde plaats heeft Morlan zijn materiaal onvoldoende diepgaand onder-