



Universiteit
Leiden
The Netherlands

Boekbespreking van: Regering en Parlement in crisistijd

Thijn, E. van

Citation

Thijn, E. van. (1980). Boekbespreking van: Regering en Parlement in crisistijd. *Acta Politica*, 15: 1980(2), 275-278. Retrieved from <https://hdl.handle.net/1887/3452125>

Version: Publisher's Version
License: [Leiden University Non-exclusive license](#)
Downloaded from: <https://hdl.handle.net/1887/3452125>

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

(what can be concluded from the tests in this respect, is that the relationship between voting on the one hand and characteristics and preferences on the other is quite stable over time).

The third and fourth assumptions are:

3. *Within this space the probability of electors voting for a scheduled alternative is given by their relative distance from the party end-points.*

4. *Distance in the space is estimated by Euclidean distance in the space $\log S_1, \log S_2, \dots$, where S_1, S_2, \dots are scores locating electors in the likelihood space.*

Assumption 4 tells us that the authors do not use the space they claim to use in Assumption 2 (but a log derivation of that space); Assumption 3 is (given what is communicated in Assumption 2) a tautology (but useful as Assumption 2 is put in understandable language). Both are technical statements rather than theoretical assumptions.

5. *Party end-points are the limiting positions of the party defined likelihood ratio space corresponding to complete identity with a party (including non-voters).*

Just a minor point is that 100% probability to vote for a party is here expressed as *complete identity with a party*. The interesting aspect of the fifth assumption is that it secures Budge & Farlie's theory to be maximally uninformative, for two reasons. The first is that the spatial representation of m alternatives (here: 'parties') as an m -dimensional figure is mathematically uninformative since it imposes no restrictions whatsoever on the alternatives and their interrelations: it is such restrictions that would constitute a formalized theory.

The second reason is that the use of party labels as end-points of the dimensions of the space has not theoretical meaning. This refers to the author's discussion of *Party-Defined Spaces* as against *Party-Inferred Spaces* and, especially, *Policy-Defined Spaces*. In the latter, party positions are defined in terms of policies; in *Party-Inferred Spaces* party positions are at least defined in something else (though it can only be inferred in terms of what they are defined), but in *Party-Defined Spaces*, parties are the defining rather than defined elements.

It should be noted in passing, that Budge & Farlie do not really have all parties in a polity define party end-points. In multi-party systems, parties are grouped into tendencies; for example, in the case of The Netherlands they do not discriminate between a vote for BP and one for VVD — even though these may have dramatical impacts on the outcome of the election in terms of coalition building.

6. *A mean position of parties and non-voters can be estimated within party-defined likelihood space through the average value of likelihood vectors where the average taken over party scores ($S_{1i}, S_{2i}, \dots, S_{ki}$) are $S_1, S_2, S_3, \dots, S_k$ where $S_j = \sum(S_{ji})/N$ and N is the number in the party or the number of non-voters.*

We are now dealing with a 'mean position of 'parties'', which is not a 'mean position of party end-points' which would be a redundant concept. It turns out that 'party' is now defined in terms of its 'adherents' the authors mean all electors to the degree (probability) that they incline to the party or simply all electors that actually vote for that party in a certain election (but if it is the latter, what is left to be explained?).

It now seems a bagatelle that we have (in Assumption 2) electors' position $\{p_{ij}\}$, (in Assumption 4) scores locating electors $\{S_i\}$ and (in Assumption 6) party scores

$\{S_{ji}\}$ referring to aggregated electors.

The trouble with a study like this is, that one can only show that it is of little value by quoting the book in full. Taking the risk of being biased in my selections, I highlight just a few topics from the rest of the book.

In various chapters something called *path of party end-point* is discussed; it is even analyzed empirically in chapter 10. In wish to point out that it is a nonsensical concept in a party-defined space: since party end-points are the defining elements of such a space, in relation to what could they ever move and follow a path?

On page 284 the authors claim that they are 'using our theory to predict its own performance'; in other words, they have their theory predict under which circumstances it will yield wrong predictions. Such a theory can only be rejected as a theory that is immune for testing. But it should here be stressed that it is not even an immune theory. It all boils down to the claim that long-term predispositions that have done well so far, will do equally well in predictions of the outcome of the next election. Predispositions are selected on statistical (not: theoretical) grounds; their performance is measured in a statistical and not in a theoretical sense.

Menno Wolters

M. P. C. M. van Schendelen, *Regering en parlement in crisistijd*. Alphen aan den Rijn (H. D. Tjeenk Willink, 1979, pp. 82)

'Regering en Parlement in Crisistijd' valt in tweeën uiteen. Het eerste deel bevat een case-study van de Machtigingswet 1974. Aan de hand van een doel/effectiviteitsanalyse wordt nagegaan wat het kabinet-Den Uyl met de Machtigingswet voor ogen stond en waartoe dat heeft geleid. Het tweede deel bevat enkele algemeen-theoretische beschouwingen over methodes om wetten te analyseren. Mede op basis van deel I wordt de daarin toegepaste methode verworpen en een voorkeur uitgesproken voor de effectbenadering. Deze methode zou meer open en ontvankelijk zijn voor de multivariabiliteit, de complexiteit en veranderlijkheid van het analyse veld. Of zij, toegepast door dezelfde auteur, tot andere resultaten zou hebben geleid, is moeilijk na te gaan. Wat dat betreft bijt het boek zichzelf in de staart. De eerste methode wordt na beproefd te zijn, verworpen. De tweede methode wordt, zonder op dezelfde case te zijn uitprobeerde, aanbevolen.

Als politieke actor die in het analyseveld een verhoogd activisme aan de dag heeft gelegd, is het mij opgevallen dat niettemin beide delen eindigen met een niet nader bewezen hypothese.

In deel I ontwikkelt Van Schendelen op basis van een grote hoeveelheid feitenmateriaal de stelling dat van de olienood een dubbele deugd is gemaakt. Ten eerste is de olieproblematiek een potentieel excuus voor falend beleid. Ten tweede is het een hefboom om via extra bevoegdheden alsnog inkomens te spreiden. De oliecrisis, aanvankelijk (wellicht) ervaren als een bedreiging, wordt spoedig begrepen en gebruikt als een facilititeit' (p. 23).

Menig wetenschapsbeoefenaar zal, na lezing van zo'n passage, een gevoel van beroepstrots niet kunnen onderdrukken. Het is toch maar een goede zaak dat wij zulke vlijmscherpe, geavanceerde analysetechnieken hebben ontwikkeld, dat heel dat Haagse rollenspel tot op het bot kan worden ontleed en ontmaskerd. Hoe koud is echter de douche die daarop volgt: 'De juistheid van deze interpretatie kan niet

afdoende worden weerlegd of bewezen. De eigenlijke ('operationele') doeleinden van de verantwoordelijke politici vormen te zeer een 'black box' (p. 23).

Vandaar dat in deel II een voorkeur wordt uitgesproken voor de effectbenadering. Voor het oordeel van de auteur maakt deze methodewisseling echter geen verschil. Deze keer komt hij zonder enig feitenmateriaal tot de volgende slot-beschouwing:

Constaterend dat de parlementaire meerderheid na de Machtigingswet zich welgezinder jegens het kabinet-Den Uyl opstelde dan daarvoor, vraagt hij zich af of dit een bedoeld effect is geweest van de 'officiële crisissfeer'. In de visie dat de regering na haar start onder grote prestatiedruk stond, zou het antwoord bevestigend kunnen zijn. Een belangrijke barrière voor haar politiek presteren, namelijk een kritisch of oppositioneel activisme van het parlement, werd immers tijdelijk zo niet geslecht dan toch verlaagd, terwijl tegelijkertijd een 'hefboom' tot presteren en een ingebouwd excuus voor eventueel falen verworven werden. De officiële crisissfeer zou aldus doelbewust (en doeltreffend) kunnen zijn aangewend' (p. 75).

Het 'zou kunnen zijn'. Het klinkt als een toekomstverkenning. Toch handelt het boek over een proces van wetgeving dat zich in 1974 heeft voltrokken en dat door de schrijver echt diepgaand van alle kanten is besnuffeld. Daarbij komen tal van interessante aspecten aan het licht die de wetgever tot denken zouden moeten zetten. Zo blijkt dat 'de doeleindenstructuur van de regering diffuus, complex en onvast was' (p. 21); dat het wetgevingsproces in belangrijke mate berust op 'politieke ruil, compromisvorming, cliëntelisme e.d.' (p. 72); dat de doeleinden van deze wet niet kunnen worden gezien 'als onderdeel van een rationeel proces, eerder is het incrementeel' (p. 73); dat de 'grens tussen nominale en feitelijke doeleinden overstreden bleek te zijn' (p. 73).

Kortom: onze wetgever schiet op het punt van rationale beleidsvoering en systematische beleidsplanning nogal te kort. De vingertoppen en de lange tenen spelen een grote rol. Een terecht verwijt.

Daarin past echter niet het beeld van een kabinet dat met welhaast een bovenmenselijke sluwheid een crisissfeer wist te scheppen en van de aldus gecreëerde nood een dubbele deugd wist te maken, vriend en vijand overdonderend. Een 'legale machtsassumptie' (p. 12).

De aangedragen feiten kunnen dat beeld ook niet bevestigen. De methodenstrijd latend voor wat hij is, volsta ik met de constatering dat op de hantering van het feitenmateriaal nogal wat valt aan te merken.

Van Schendelen doet het voorkomen alsof er een wisseling van argumenten is opgetreden. Eerst werd de oliecrisis als aanleiding genoemd. Geleidelijk ging het meer om de bestrijding van inflatie en werkloosheid. Tenslotte ging het om een zekere inkomensnivellering. Van oliecrisis tot nivellering, het lijkt een hink-stap-sprong.

Geen moment komt het bij hem op, dat er wel eens een hoge mate van samenhang zou kunnen bestaan tussen de door hem zo scherp onderscheiden argumenten.

De oliecrisis had immers twee kanten. Van Schendelen belicht voornamelijk de olieboycot. Veel ingrijpender was echter het effect van de olieprijsexplosie die de wereldhandel deed inzakken, onze exportpositie aantastte, de inflatie opjoege en de werkgelegenheid ernstig ondermijnde. Onder deze omstandigheden mislukten de onderhandelingen over het centraal akkoord tussen werknemers en werkgevers (door Van Schendelen tussen de regels door afgedaan). Welk kabinet had zich

kunnen veroorloven op dat moment het arbeidsvoorwaardenbeleid aan het vrije spel der maatschappelijke krachten over te laten?

Er werd dan ook besloten tot een ingreep. 'De politieke actors staan voortdurend onder spanning om welgevallige outputs te produceren', zegt Van Schendelen (p. 17). Dat is waar, denk ik. Maar was de Machtigingswet wel zo'n welgevallig produkt? Blijkens de NIPO-cijfers die Van Schendelen aanhaalt, niet. En de vakbeweging stond op haar achterste benen.

Vandaar geen loonstop, onthult Van Schendelen elders. Dat had immers gekund, op basis van de Wet op de Loonvorming. Maar het kabinet gaf de voorkeur aan een ingreep in alle inkomens via de Machtigingswet. 'Politiek gezien ging het er echter om zulk een looningreep aanvaardbaar te maken voor de vakbeweging. Ook andere inkomens moesten formeel worden aangepakt, zelfs wanneer dat materieel weinig betekenis zou hebben'. (p. 21)

Nou en? vraag ik me af. Is dat eigenlijk geen doodnormale zaak? Zou er geen doorwrochte wetsevaluatiemethode zijn te bedenken waarmee de volgende hypothese op basis van hetzelfde — maar dan in samenhang gehanteerde — feitenmateriaal te bewijzen zou zijn geweest: eind '73 kreeg de wereldeconomie ten gevolge van een explosie van de olieprijsen een sterke terugslag. In Nederland liepen inflatie en werkloosheid sterk op. Toen een centraal accoord tussen werknemers en werkgevers mislukte, zag het kabinet-Den Uyl zich genoodzaakt zelf bij wet de arbeidsvoorwaarden vast te stellen. Het achtte onder de gegeven omstandigheden een matiging van inkomens noodzakelijk.

Omdat een matigingsbeleid noch te rechtvaardigen, noch te realiseren is als de hoogste inkomens de dans zouden kunnen ontspringen, besloot het kabinet-Den Uyl via een Machtigingswet in te grijpen in alle inkomens.

Was dit een legale machtsassumptie? (p. 21) Van Schendelen constateert zelf dat het parlementair toezicht op de gedelegeerde bevoegdheid uiteindelijk relatief zwaar verankerd is (p. 15). Was het een ongebreidelde zucht naar een centralistische werkende, collectief mobiliserende politiek?' (p. 22).

Van Schendelen citeert zelf met instemming enkele auteurs die menen dat een veel te krasse naam is gekozen voor de wet, omdat de extra bevoegdheden helemaal niet zo groot waren (p. 22). Was het de 'sterk geprofileerde ideologie' die de PvdA zich had aangemeten (p. 11) die het kabinet zou hebben opgezweept om de oliecrisis aan te grijpen om via krachtige bevoegdheden alsnog inkomens te spreiden? Van Schendelen wijst er zelf op dat aan het inkomensbeleid de expliciete doelstelling ontbreekt om de inkomensverhoudingen te beïnvloeden (p. 21). Omdat hij zich niettemin vastbijt in de stelling dat dit toch de bedoeling zou kunnen zijn geweest, gaat hij voorbij aan het feit dat deze vraag nu uitgerekend één van de grote strijdpunten was tijdens het Kamerdebat over de Machtigingswet. Het is jammer, dat in deze serieuze poging tot wetsevaluatie de parlementaire behandeling van deze wet nogal summier wordt afgedaan.

Het is met name onbegrijpelijk dat in het geheel geen melding wordt gemaakt van de standpuntbepaling van de KVP-leider Andriessen, die in dit debat een sleutelrol vervulde. Deze zei o.m.: 'Er is (...) de indruk gegroeid, dat de bijzondere bevoegdheden ook zouden worden gebruikt voor rechtstreekse inkomenspolitieke doeleinden, zoals nivellering. De Regering beoogt dit niet. Het ligt voor de hand, dat de lage inkomens worden ontzien. Dit betekent, dat de hogere wat minder krijgen. Een billijke verdeling van lasten brengt dit mee.

Inkomenspolitiek als zodanig draagt echter een structureel karakter. Dit is daar-

om bij een tijdelijke machtiging per definitie niet aan de orde. Een duidelijke bevestiging van deze gedachte, die ook in de schriftelijke stukken is uitgesproken, zou ik in dit debat op prijs stellen, opdat de onrust wordt weggenomen'. (Handelingen Tweede Kamer, Zitting 1973-1974, 18 december '73, p. 1670).

De Minister-president antwoordde hierop als volgt: 'Het wetsontwerp tot coördinatie van de inkomensvorming en ter bescherming van de werkgelegenheid is geen poging om versneld of met bijzondere middelen specifieke inkomenspolitieke doeleinden door te drukken. Ik wil dit in alle duidelijkheid zeggen. Vanuit de programgrondslag van het kabinet ligt het in het voornemen om volgend jaar te komen tot een nota met betrekking tot het inkomensbeleid. Ik sluit niet uit, dat in het perspectief van een dergelijke nota ook verdergaande wetgeving dan wij op het ogenblik hebben, nodig zou kunnen zijn ten aanzien van de inkomensvorming in ons land. Als wij daarop doelen, dan denken wij aan een volkomen normaal voor te bereiden, normaal te bediscussiëren vorm van wetgeving; dan doelen wij inderdaad op instrumenten en maatregelen — de heer Andriessen heeft dit terecht aangeduid — van structurele aard.' (Handelingen Tweede Kamer, Zitting 1973-1974, 19 december '73, p. 1757).

Zo lagen toen de politieke kaarten. In deze case-study blijven ze echter halwege de mouw steken. Zo blijft de indruk hangen, dat de 'verbeelding' toch aan de macht is geweest.

Hoe men het ook wendt of keert, een crisis was er niet.

Den Uyl c.s. hebben de crisissituatie van eind '73 uitgevonden en vervolgens aangegrepen om de hoge inkomens te kunnen pakken. Dat is althans de zienswijze van Van Schendelen. Zou het echt aan de doel/effectiviteitsmethode liggen dat de juistheid van deze interpretatie niet afdoende kan worden weerlegd of bewezen?

Eerlijk gezegd ben ik bang dat er geen enkele wetsevaluatiemethode is te bedenken, die Van Schendelen tot andere gedachten zou kunnen brengen.

Ed van Thijn

Howard E. Freeman (ed.), *Policy Studies Review Annual*, volume 2, Beverly Hills/London, 1978, 751 pp.

Het bijhouden van de literatuur op eigen en aanverwante vakgebieden is voor sociale wetenschapsmensen geen eenvoudige zaak. Waar het vroeger misschien nog mogelijk was de bladen trouw door te nemen, ontbreekt daartoe thans, gezien de proliferatie van tijdschriften en sub-disciplines, eenvoudig de tijd. Wie op de hoogte wil blijven van nieuwe ontwikkelingen dient handige ingangen te vinden waardoor de massa van nieuwe artikelen, rapporten, etc. tot hanteerbare proporties wordt gereduceerd. Het verschaffen van zulke ingangen is een aparte tak van bedrijvigheid geworden, waarin Sage Publications een niet onbelangrijke plaats inneemt.

Waarmee overigens niet gezegd wil zijn dat de kwaliteit van het hier besproken werk te lijden heeft gehad onder vuig winstbejag. Het betreft een serieuze verzameling van 43 recent verschenen of nog te verschijnen beleidsstudies, die naar het oordeel van de redacteur, bijgestaan door een uitgebreide en actieve raad van vooraanstaande vakgenoten, een beeld geven van belangrijke ontwikkelingen op het gebied van de beleidswetenschappen in het afgelopen jaar. Over de selectie

valt natuurlijk te twisten. Is het boek niet erg USA gericht? Versterkt het niet de macht van de 'incrowd'? Wat hiervan ook zij, het verschijnen van het tweede deel van *Policy Review Annual* is voor de in beleidswetenschap geïnteresseerde vakgenoten, zeker wanneer zij zich niet dagelijks op dit terrein bewegen, een welkome gebeurtenis.

Het heeft weinig zin hier alle opgenomen artikelen te behandelen. De bespreker van een dergelijk compilerend werk moet zich beperken tot signaleren en het geven van een globaal kwaliteitsoordeel. Dit oordeel luidt positief. Met dit boek koopt men geen kat in de zak.

Te signaleren valt in de eerste plaats dat uit dit boek over een aantal substantiële beleidskwesties veel belangwekkends te leren valt. Natuurlijk bevat het de obligate en steeds verrijnder wordende studies over zaken als vuilnisophaalsystemen, de merites van Head Start, desegregatie, e.d. Maar daarnaast is het prettig artikelen aan te treffen die in eenvoudige taal over belangrijke beleidskwesties verhelderende dingen te berde brengen. Zo bijvoorbeeld bijdragen van Robert Haveman over 'Poverty, Income Distribution, and Social Policy: The Last Decade and the Next' en van Derek de Solla Price over 'An Extrinsic Value Theory for Basic and 'Applied' Research'.

Zijn er behalve deze interessante bijdragen ook baanbrekende artikelen die uitgebreide en kritische bespreking vereisen? Ik heb ze niet gevonden. Dit kan liggen aan de te grove waarneming van uw boekbespreker, of eenvoudig aan het feit dat er geen baanbrekend werk gepubliceerd is. Ik vermoed echter dat er iets anders aan de hand is. Baanbreken neemt tijd en vindt, zoals het woord aangeeft, niet plaats langs gebaande wegen. Een verzamelwerk als het onderhavige vormt een hoofdader in het netwerk van communicatie- en invloedskanalen waardoor de gemeenschap van beleidswetenschappers zichzelf reproduceert en is dus bij uitstek niet de plaats waar baanbrekend werk verwacht mag worden.

Wat men er wel kan waarnemen zijn accentverschuivingen in de disciplinaire consensus (betreffende de agenda van problemen, methodologie, e.d.) De volgende zijn mij opgevallen: (1) bezorgdheid over het geringe directe praktische effect van beleidsstudies, gepaard gaande met een pogen om indirecte effecten (verandering van attitude, cultuur, e.d.) te belichten; (2) kritiek op een conceptie van beleidsanalyse als louter probleem oplossen; (3) een roep om meer theoretisch en vergelijkend werk; (4) nadruk op de merites van axiomatisch deductieve studies.

Deze samenhangende accentverschuivingen hebben te maken met de teleurstelling en scepsis die volgden op de eerdere periode van enthousiasme voor de beleidsanalyse en in ruimere zin met de 'revolution of falling expectations' die we thans beleven. Een terugtrekkende beweging met het doel de maatschappelijke positie van de beleidswetenschappers veilig te stellen.

Los van deze overwegingen zijn genoemde accentverschuivingen echter ook interessant. De aandacht voor de kruipende effecten van op korte termijn meestal effectloze beleidsstudies leidt tot de studie van de reproductie en verandering van attitudes, perceptieschemata, cultuur en ideologie, alsmede van hun betekenis voor praktische vragen van beleid. Deze accentverschuiving betekent een toenadering van de tot voor kort sterk micro-economisch georiënteerde beleidsanalyse tot de meer traditionele politicologie, politieke theorie en antropologie. Dat de onwennige beleidswetenschappers op dit gladde ijs nog wel eens uitglijden valt te begrijpen. Zo schrijven bijvoorbeeld Rein en White, meegesleept door de retoriek van hun overigens voortreffelijke artikel: 'The political community has effecti-