



Universiteit
Leiden
The Netherlands

Boekbespreking van: Macht en ruimte

Gerrichhauzen, L.G.

Citation

Gerrichhauzen, L. G. (1984). Boekbespreking van: Macht en ruimte. *Acta Politica*, 19: 1984(3), 411-414.

Retrieved from <https://hdl.handle.net/1887/3452509>

Version: Publisher's Version

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

Downloaded from: <https://hdl.handle.net/1887/3452509>

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

gevonden meende te hebben. Men mag die vermeende vondst natuurlijk bestrijden, maar niet negeren, zoals hier gebeurt is. Wie meer voorbeelden van genegeerde literatuur wil, vergelijkte maar eens Stuurmans bibliografie met die welke in het reeds genoemde themanummer van *Acta Politica* is opgenomen. Een fantastisch voorbeeld van miskenning van bestaande inzichten vindt men trouwens al op de eerste pagina van de inleiding. Daar beweert Stuurman dat 'door vele auteurs die over geschiedenis of politiek in Nederland schrijven, de verzuiling wordt aangevoerd ter verklaring van de sociale en politieke stabiliteit tussen 1917 en 1965'. In een voetnoot hierbij wordt verwezen naar Lijphart en Daalder alsmede naar Blom, Von der Dunk en Bank die in hun geest zouden schrijven. Maar wat zegt Lijphart zelf? Niet dat de stabiliteit verklaard moet worden uit de verzuiling, maar bijna het tegendeel: dat de stabiliteit in verzuilingstijd zo ongeveer een godswonder is, dat verklaard moet worden uit de pacificatie aan de top, dat wil zeggen uit het op eliteniveau doorbreken van de scherpe scheidslijnen. Wie dan toch de beweerdde vele auteurs zijn, blijft duister; bij mijn weten bestaan ze niet, althans zijn niet talrijk (een enkeling die wat beweert, is altijd wel te vinden).

Vergeleken met deze punten van kritiek doen discussietrucs bijna vergeeflijk aan. Van zulke trucs heeft de methodoloog De Groot ooit eens een handzaam overzicht gemaakt (herdrukt in zijn *Academie en Forum*, 1982). Men vindt bijna de hele lijst hier terug. Herhaaldelijk leest men apodicties zoals 'uiteraard' en 'niemand zal ontkennen dat'. Van de stropop-truc biedt de kwestie van het functiebegrip een mooi voorbeeld: na het een oneigenlijke betekenis gegeven te hebben, verbrandt de auteur het begrip, wat bij alle warmte toch een koud kunstje is. Hoewel in de wetenschap citeren niet erkend wordt als een toelaatbare methode van bewijsvoering 'dat iets zo is' (want er is altijd wel een andere zegsman te vinden), gebeurt het hier wel, ja wordt ergens (blz. 74) zelfs een socialistisch landarbeider geciteerd die de protestantse boeren 'allemaal beulen' noemt; het is alsof je Reagan aanhaalt om de Sovjetunie te beschrijven. Tot slot nog een aardig geval van tendentieuze woordgebruik. Als Troelstra in 1918 bij vergissing de revolutie uitroept en de confessionelen vervolgens tot 'anti-revolutionaire' activiteiten overgaan, heet deze reactie 'anti-socialistische agitatie' (blz. 186), terwijl Troelstra's actie simpelweg 'een rede' heet.

Stuurmans boek heeft, de balans opmakend, mijns inziens wel enkele positieve punten, maar meer negatieve. Heel positief acht ik dat, na een eerste poging daartoe van Fennema (*Acta Politica* 1976), hier een poging is gedaan de Nederlandse politieke verzuiling op een andere dan gebruikelijke (zeg Lijphartse) wijze te interpreteren. Gegeven de stand van kennis is er best reden eens een andere invalshoek uit te proberen. Positief vind ik ook dat Stuurman uit de historisch-beschrijvende literatuur toch aardig wat materiaal over de verzuiling heeft bijeengebracht en opnieuw gepubliceerd. Negatief is dat deze verzameling een aantal manco's van selectie en presentatie vertoont en vervolgens geperst is in een theoretisch kader dat al in zijn uitgangspunten de belangrijkste conclusies bevat. Zo'n procédé heeft niets met wetenschap te maken en alles met dogmatiek. Dat is jammer, want nu bestaat de kans dat andersgezinde politicologen, soms evenmin vrij van dogmatische opvattingen, gaan denken dat uit Stuurman's 'Hineininterpretierung' afdoende blijkt dat er dus geen bijzonder ver-

band tussen verzuiling, kapitalisme en patriërchaat bestaat. Zo'n verband, met alle implicaties vandien, is hier niet aangetoond. Maar hiermee is uiteraard evenmin bewezen dat zo'n verband (hoe onwaarschijnlijk m.i. ook) onmogelijk is. De precieze aard van de verzuiling, de factoren die haar hebben voortgebracht, en de gevolgen die zij in de Nederlandse politiek heeft bewerkstelligd, zijn kortom puzzels die nog altijd niet bevredigend zijn opgelost.

M.P.C.M. van Schendelen

P. A. Schatt, J. G. Groenendijk, **Macht en ruimte, een grootwinkelbedrijf in gevecht met twee gemeenten**, Haarlem (Romen) 1982, 144 p.

Twee politiek geografen proberen in deze studie een antwoord te vinden op de volgende probleemstelling: 'Hoe komt het dat – in tegenstelling tot andere ons omringende landen – er in Nederland slechts één hyperstore is gekomen, en waarom is deze nu juist nu gelegen in de gemeente Muiden?' (p. 7).

Een hyperstore wordt in hoofdstuk 1 omschreven als een grootschalig zelfbedieningswarenhuis met een groot assortiment aan goederen en diensten dat een grote afzetmarkt (± 250000 consumenten) behoeft. Bovendien behoeft een dergelijk bedrijf veel ruimte en is een goede bereikbaarheid met de auto een vereiste. Daardoor is vestiging van een hyperstore met een vloeroppervlak van 10000 m² niet mogelijk in bestaande winkelcentra. Een hyperstore vormt dus in beginsel een bedreiging voor de bestaande detailhandel, met name de detailhandel in de binnensteden welke dikwijls slecht met de auto bereikbaar is.

De studie bevat een vijftal hoofdstukken. Het eerste hoofdstuk bevat een korte verhandeling over de detailhandelstructuur.

Daarbij worden vergelijkingen gemaakt met de ontwikkelingen terzake in de Verenigde Staten en in andere Westeuropese landen. Daarbij wordt vastgesteld dat in tegenstelling tot de meeste andere landen er in Nederland slechts één hyperstore is. Tegelijkertijd wordt vastgesteld dat in Nederland echter wel invloedspogingen door het bedrijfsleven zijn ondernomen om hyperstores gevestigd te krijgen maar dat die pogingen door de overheid niet ingewilligd zijn behoudens een keer in de gemeente Muiden. Deze vaststelling leidde tot de hierboven genoemde probleemstelling omdat de onderzoekers vermoeden dat dit gegeven door lokaal-politieke factoren bepaald werd.

In hoofdstuk twee wordt een politiek-geografisch verklaringsmodel gepresenteerd. Daarbij wordt aansluiting gezocht bij het zogeheten 'locationeel conflictmodel' van K. Cox¹.

In dit model is de ruimtelijke inrichting van een bepaald gebied niet zozeer het resultaat van een doelbewuste poging van bijvoorbeeld een bepaald overheidslichaam om dat gebied zo optimaal mogelijk in te richten maar is die ruimtelijke inrichting veel meer het resultaat van de invloedspogingen van tal van actor(s) met verschillende verantwoordelijkheden, belangen en politieke hulpbronnen. Voorts is het begrip externe effecten van belang. Wanneer een bepaalde actor met negatieve

externe effecten geconfronteerd wordt, zal deze actor proberen om die externe effecten te niet te doen of af te wentelen. Positieve externe effecten zal een actor juist proberen te maximaliseren. De taak van de overheid is om de werking van externe effecten te beheersen onder andere door middel van regelgeving. Echter de bevoegdheidsverdeling kan zodanig zijn dat de overheden zelf ook weer allerlei externe effecten genereren.

Een belangrijk ruimtelijk beleidsinstrument om de werking van externe effecten te beheersen is in ons land het bestemmingsplan. De bevoegdheid om een bestemmingsplan vast te leggen berust bij de gemeentelijke overheid. De procedure om een dergelijk plan vast te stellen is ingewikkeld en tijdrovend.

Nadat een bestemmingsplan is vastgesteld en door de overige overheid goedgekeurd functioneert dit plan als toetsingskader voor het verstrekken van bouwvergunningen. Het verlenen van bouwvergunningen wordt verricht door B. en W. van een gemeente en wordt meestal gezien als een handeling die gesitueerd moet worden aan de uitvoerzijde van het politieke proces. In de door Schat en Groenendijk verrichte case-studies ligt het zwaartepunt steeds bij het politieke proces dat ontstaat doordat een bepaalde actor (de Koninklijke Bijenkorf Beheer KBB) een invloedspoging onderneemt om een hyperstore te mogen bouwen op een terrein dat bestemd is voor 'handel en industrie'. De aanvraag van een bouwvergunning wordt dus niet als juridisch proces maar als een politiek proces geanalyseerd. In het ene geval, de gemeente Muiden, wordt de invloedspoging ingewilligd, in het andere geval, de gemeente Nijmegen, wordt de invloedspoging niet ingewilligd. Als mogelijke verklarende factoren voor dit geconstateerde verschil worden genoemd: ten eerste verschil in ruimtelijke doelstellingen van de onderhavige gemeenten, ten tweede het verschil in machtsbases van deze gemeenten waarbij dan met name gewezen wordt op de formele gezagsstructuur, de informatie- en communicatiestructuur en de mate van institutionalisering van de besluitvorming.

In het derde hoofdstuk volgt een chronologische beschrijving van de invloedspogingen van de KBB om de hyperstore Maxis in de gemeenten Muiden en Nijmegen gevestigd te krijgen met het al eerder genoemde resultaat. Het proces in de gemeente Muiden speelt zich af in de periode van 6 juni 1972 tot 10 juni 1973.

Enkele opvallende gebeurtenissen. Aanvankelijk besluit de gemeente de bouwvergunning niet te verlenen maar ze komt daar onder druk van een dreigende gerechtelijke procedure met een hoge schade-claim op terug en dan wordt de bouwvergunning toch verleend.

Verder is er de rol van de toenmalige staatssecretaris Oostenbrink die na aanvankelijke aarzelingen superstores in Nederland toelaatbaar acht. De onderzoekers kunnen dit gedrag niet verklaren maar maken wel duidelijk dat deze staatssecretaris sterk met het grootwinkelbedrijf verbonden was. Voor zijn staatssecretariaat was hij 'verbonden aan de raad van het Grootwinkelbedrijf' (p. 70). Na zijn staatssecretariaat trad hij op 15 augustus 1973 in dienst bij de KBB (p. 70).

En ook is het van belang om te wijzen op de grote indirecte invloed die de Raad van State via juridische beleidsadviseurs uitoefent doordat uitspraken van deze raad in vergelijkbare gevallen als richtsnoer voor het eigen handelen gebruikt worden.

Verder valt op dat veel invloedspogingen van andere belanghebbenden veel te

laat worden ondernomen, namelijk op het moment dat B. en W. van Muiden al een positieve beslissing genomen hebben.

Tot slot valt op het gefragmenteerde optreden van de rijksoverheid. Enerzijds is er een interdepartementale werkgroep die bezig is om beleid ten aanzien van dit nieuwe vraagstuk te ontwikkelen en anderzijds wordt er beslist om besluiten van lagere overheden al dan niet te schorsen en te vernietigen. Met name dit type besluit (ook in de praktijk van het beleid als uitvoering gezien) heeft grote beleidsconsequenties.

Het Nijmeegse geval wordt minder uitvoerig besproken. In dit geval duurt de procedure korter (21 aug. 1975 – 29 jan. 1976) althans voor zover de politieke organen daarin een actieve rol vervullen. Na de voor de KBB negatieve beslissing wordt de gemeente Nijmegen voor de rechter gedaagd; deze procedure wordt afgebroken nadat een arrest van de Hoge Raad inzake een soortgelijk geval in de gemeente Groningen, dat voor Nijmegen gunstig is, bekend is geworden, hetgeen ook door KBB wordt ingezien. Zij besluit het proces tegen de gemeente Nijmegen te beëindigen. Ook hier weer grote indirecte invloed van gerechtelijke instanties. Verder valt op dat in Nijmegen de politieke organen praktisch unaniem zijn in hun afwijzing van de bouwvergunning en dat, ofschoon er grote politieke belangen mee zijn gemoeid, het strijdpunt vooral in juridische termen wordt gedefinieerd.

In het vierde hoofdstuk worden de verschillen in de besluitvorming zoals die in de beide onderzochte gemeenten plaatsvond verklaard met behulp van het in hoofdstuk twee gepresenteerde model. Daarbij veronderstelt men dat de partijpolitieke samenstelling van beide gemeenteraden een constante factor is.

Conclusies zijn dan; – het patroon van de te verwachten externe effecten verklaart in grote mate het aantal deelnemers:

– Muiden had nog geen consistente doeleindenstructuur ten aanzien van de detailhandel en reageert daardoor onzekerder op de ondernomen invloedspoging dan Nijmegen, dat daar wel over beschikte.

– Ook de formele gezagsstructuur verklaart veel. Het proces van de politiek-bestuurlijke arbeidsverdeling is in Muiden zeer beperkt, in tegenstelling tot in Nijmegen. Kennis is daardoor moeilijker te mobiliseren. En voorts valt op dat in Muiden de gemeenteraad sterk betrokken is.

– Voorts is de mate van institutionalisering van belang. In Nijmegen is die vrij hoog met een voor de deelnemers duidelijk rollenpatroon en tal van wederzijdse controles, dit in tegenstelling tot Muiden waar meer informatiemonopolies bestaan.

In het laatste hoofdstuk wordt het nieuwe beleid van de hogere overheden ten aanzien van hyperstores op een rijtje gezet.

Dergelijke vormen van detailhandel worden niet principieel afgewezen maar dienen ruimtelijk goed ingebed te zijn en complementair ten opzichte van andere vormen van detailhandel. Om dat na te gaan wordt distributieplanologisch onderzoek verplicht gesteld. Voorts worden gemeentebesturen geadviseerd om hun bestemmingsplannen kritisch door te lichten op hun waterdichtheid.

Kanttekeningen. Een eerste kanttekening betreft de magere methodologische verantwoording van de studie. P. 42 geeft enige kennisbronnen; genoemd worden verslagen van gemeenteraadsvergaderingen en van commissies van advies en bijstand, persverslagen en mondelinge interviews. Dus geen schriftelijk materiaal van de KBB; ook in de interviews is deze actor sterk ondervertegenwoordigd of beter gezegd niet vertegenwoordigd. Ook wordt niet aangegeven waarom bijvoorbeeld de toenmalige staatssecretaris Oostenbrink niet geraadpleegd is. Kortom, het bronnenmateriaal lijkt niet erg volledig en is voor een deel eenzijdig.

Voorts wordt niet duidelijk gemaakt waarom alleen de besluitvorming in de gemeenten Muiden en Nijmegen intensief bestudeerd is; voor een goed begrip van het beleidsvormingsproces ten aanzien van de hyperstores lijkt het mij op grond van het door de onderzoekers aangedragen materiaal noodzakelijk om ook de besluitvorming in de boezem van de rijksoverheid grondig te onderzoeken. Te denken valt aan departementale tegenstellingen tussen Economische Zaken en de Rijks Planologische Dienst en tussen beleidsafdelingen en juridische afdelingen die bij het tot stand brengen van jurisprudentie van belang zijn.

Tot slot wat betreft de methodologie nog een opmerking over de vergelijkbaarheid van de processen, processen die zich niet gelijktijdig maar volgtijdelijk voltrokken, en bovendien in gemeenten die in allerlei opzichten sterk verschillen.

De conclusie moet zijn dat de studie methodologisch zwak is. Een tweede groep van kanttekeningen betreft de theorie, en met name het gehanteerde verklaringsmodel. Hier wreekt zich met name de omstandigheid dat niet geprobeerd is om gebruik te maken van inzichten die de moderne beleidspoliticologie heeft opgeleverd. Te denken valt aan Allison, Lindblom/Scharpf maar ook aan de Nederlandse invloedsstudies die door Braam verricht zijn, en aan tal van beleidsuitvoeringsstudies waarvan Ringeling onlangs een overzicht verschaft². Ook dit deel van de studie is mager.

De derde groep van kanttekeningen is van meer positieve aard en heeft betrekking op het beschrijvende deel van de studie dat helder is. En dat een aantal conclusies (door de auteurs niet getrokken) oplevert dat aansluit bij de inzichten die de moderne beleidspoliticologie heeft opgeleverd.

Enkele voorbeelden. Vanuit een macroperspectief is beleid te zien als de resultante van onder meer politieke interacties van tal van actor(s) (Lindblom). Voorts zijn tal van deelnemers aan een beleidsproces zich vaak niet ervan bewust dat ze een bijdrage aan de beleidsvorming leveren.

De nog veel gehanteerde dichotomie tussen beleidsvoorbereiding en beleidsuitvoering heeft zelfs een beperkte heuristische waarde daar de cases laten zien dat beleid juist vaak tijdens de uitvoering tot stand komt.

En dat de Raad van State weliswaar weinig invloed heeft op de beleidsvoorbereiding (van Putten) maar via jurisprudentie wel veel invloed uitoefent.

L. G. Gerrichhauzen

1. K. R. Cox, *Conflict, power and politics in the city*, 1973
2. A. B. Ringeling, Implementatie als probleem, *Acta Politica*, 1981 p. 121-142.

Stuart Hampshire, *Morality and Conflict*, Basil Blackwell, Oxford 1983, 175 p.

Just as – *pace* certain linguistic theorists – there is no good reason for considering natural language as a mere approximation to some ideal or perfect language, so there is no good reason to look on particular forms of social life, and their accompanying moralities, as mere approximations to any single, ideal or perfect way of life.

'There is an implication for political thought', comments Hampshire; 'we ought not to plan for a final reconciliation of conflicting moralities in a perfect social order'. There are still those who believe in a single answer to the problem of 'the good society': and even some who want to pursue such an end by a 'rational' calculation of consequences alone, which would function as the unique determination for or ground of public policy. This modern utilitarianism, says Hampshire, has favoured a new callousness in respect to public affairs. A glaring example of such abstract cruelty is the US government's pursuit of the Vietnam war. This was supposedly based on moral considerations (for example on the defence of freedom) – but of a 'rational-computational' kind. In reality this led to a neglect of the ordinary moral decencies, and even to the perpetration of moral infamies. Now one can of course, in regard to such cases, always ask what cause is, and what effect. Is the corruption of public morality in the US cause or effect of, for instance, the imperatives of its world economic role? But the point of Hampshire's argument remains: one should not cede the ground of morality to those who would monopolize it on such crude and gross rationalist grounds.

Human history, claims Hampshire, cannot in any case be explained in terms of the rational quest for a uniquely determined end. Part of the reason lies in the nature of moral argument; part in the nature of human knowledge, and in particular in the nature of our knowledge of human society. For this cannot be accounted for in terms of general laws. The social sciences ought not to be looking for experimentally testable correlations mentioning only empirically verifiable or observable characteristics. 'In spite of the dreams of empiricist philosophers from Hume and Mill onwards, there will not be a social science which is an extension of the true natural sciences into the domain of belief and custom' (p. 81). Explanation as well as (moral) justification and condemnation will involve reference to reasons. But these will not always be accessible to the agent. For in the case of a typical social situation, there is an 'inexhaustibility of description'. The danger is always that we represent a situation as constituted by a definite and final set of elements – by the kind of thing, in fact, that could be put into a computer. This is the fallacy of 'false individuation'; it tells against computational social science as well as against any merely computational morality.

'Rational choice' will often produce no universally demonstrable answer to normative policy problems. Utilitarians and Kantians (recently, for example, John Rawls) want us to think of ourselves 'as unclothed citizens of the universe, merely rational and 'sentient' beings, deposited in no particular place at no particular time' (p. 166). This is a mistake, for it is presented as a universally valid procedure – like Esperanto, however, it is doomed to fail. This does not mean that the politicians