

## Om recht en staat

Een sociologische verkenning  
van sociale, politieke  
en rechtsbetrekkingen

W.G.M. Salet

Sdu uitgeverij, Plantijnstraat, 's-Gravenhage 1994

*ex. 2*

Bibliotheek Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid  
Plein 1813 nr. 2 2514 JN 's-Gravenhage  
Postbus 20004 2500 EA 's-Gravenhage  
Telefoon 070 - 564100 toestel 4452/4454

**Wetenschappelijke Raad  
voor het Regeringsbeleid**

# V83

1994



**CIP-GEGEVENS KONINKLIJKE BIBLIOTHEEK, DEN HAAG**

Salet, W.G.M.

Om recht en staat: een sociologische verkenning van sociale, politieke en rechtsbetrekkingen / W.G.M. Salet. - Den Haag: Sdu Uitgeverij Plantijnstraat. - (Voorstudies en achtergronden / Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, ISSN 0169-6688; V83)

Met lit. opg., reg. - Met samenvatting in het Engels. ISBN 90-399-0694-7  
Trefw.: Openbaar Ministerie / Nederland; staatsinrichting / rechtssociologie.

# Voorwoord

De discussie over bezuinigingen op de kosten van de verzorgingsstaat aan het einde van de jaren '70 heeft zich in het afgelopen decennium steeds verder verbreed tot een algemene discussie over het functioneren en zelfs over de functie van de staat. Deregulering, heroverweging van overheids-taken, kerntaken van overheid en staatsrechtelijke vernieuwingen zijn achtereenvolgens de onderwerpen geweest waarop de discussie zich concentreerde. Een discussie die overigens niet beperkt is tot Nederland, maar zich op dit moment voordoet in vrijwel alle westerse landen. Onder druk van de maatschappelijke en politieke veranderingen komen steeds meer gevestigde ideeën en concepten in discussie. In de Bondsrepubliek wordt al gesproken over het thema: "Crisis in de democratie".

Een onderwerp dat in die discussies tot dusver nog onderbelicht blijft, is de verhouding tussen recht, staat en overheidshandelen. Weliswaar komt dat aspect aan de orde in de notie van deregulering, maar die discussie richt zich in wezen op slechts een verschijnsel - wet en regelvloed - waarmee het functioneren van de verzorgingsstaat gepaard gaat. De teneur van die benadering is het beperken van de regelgeving. Vraag is echter of de oorzaak niet dieper ligt en gezocht moet worden bij het verband dat binnen het concept van de rechtsstaat wordt gelegd tussen overheidshandelen en recht. Zijn we niet doorgeschoten in onze ideeën over beheersing en beperking van de overheid door middel van het recht? Vastgesteld moet worden dat in dat proces ons denken over recht en wet ook ingrijpend is veranderd; van algemene normen die het maatschappelijk verkeer beheersen en ordenen, zijn we over recht en wet steeds meer gaan denken in termen van instrument om bepaalde doelstellingen te realiseren. Van middel om in een veranderende wereld en een dynamische maatschappelijke omgeving zekerheid en bestendigheid te scheppen, zijn recht en wet daarmee zelf een instrument van verandering geworden. Deze en andere vragen spelen op dit moment in een aantal studies welke de WRR onder handen heeft.

De voorliggende studie gaat vanuit een sociologische invalshoek in op deze vragen. Daarin wordt de wederkerige verhouding tussen staat en burger op twee niveaus bestudeerd. Aan de ene kant is er de wederkerigheid die besloten ligt in de moderne opvattingen omtrent politieke democratie en maatschappelijke belangenbehartiging, waarbij politici het als opdracht ervaren in hun werkzaamheden de actuele maatschappelijke strevingen zo goed mogelijk te weerspiegelen. Aan de andere kant de meer klassieke opdracht van de staat om normatieve gedragsregels te vestigen waaraan burgers in hun onderlinge verkeer en hun betrekkingen met de overheid houvast kunnen ontlenen om met een zekere berekenbaarheid en betrouwbaarheid verwachtingen te kunnen koesteren. In de studie wordt ingegaan op de spanning die tussen deze twee vormen van wederkerigheid bestaat en de wijze waarop deze in iedere periode een nieuwe uitdrukking krijgt. Vastgesteld wordt dat deze spanning in de naoorlogse periode vooral gemitigeerd is door het recht (via gedelegeerde normstelling en dergelijke) zo wijd mogelijk op te rekken voor de noden en problemen van de vlottende beleidsrealiteit. De vraag is of de spanning hiermee wordt opgelost. Vanuit praktisch oogpunt verlangt men nog een veel directere doelgerichtheid van de overheid. Het publiekrecht is - ook in zijn opgerekte hoedanigheid - maar matig geschikt om als medium te dienen voor beleidsvraagstukken, vooral voor beleidsvraagstukken van allocatieve aard. Aan de andere kant verliest het recht ook zijn principiële fundering, juist doordat het zich heeft opengesteld voor de wassende stroom van doelgerichte strevingen.

De auteur is van mening dat veel meer geïnvesteerd moet worden in het principiële niveau van reciprociteit, dat wil zeggen in het geheel van normen en waarden die een duurzame bedding kunnen geven voor de regelgeving. Eerst in tweede instantie, door consequente ijking van het vlotend geheel van beleidsaspiraties aan dit principiële bestel, kunnen adequate antwoorden gevonden worden voor de stroom van beleidsvraagstukken. De auteur illustreert deze mogelijkheid met diverse empirische voorbeelden.

De Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid is van mening dat de voorliggende studie ingaat op een aantal belangwekkende vragen die in de komende tijd een rol zullen moeten spelen in het publieke debat. De WRR verwacht in komende rapporten nader in te zullen gaan op deze vragen en aspecten. De voorliggende studie vormt daarvoor een goede aanzet. Dat is de reden waarom de raad heeft gemeend deze studie in de reeks voorstudies op te moeten nemen.

Mr. J.P.H. Donner  
Voorzitter WRR

# Inhoudsopgave

<b>Ten geleide</b>	<b>7</b>
<b>1. Inleiding</b>	<b>9</b>
<b>2. Sociologie als leer van sociale betrekkingen</b>	<b>13</b>
2.1 <b>Inleiding: de premisse van inter-subjectiviteit</b>	13
2.2 <b>Positiebepaling van het inter-subjectieve analysekader</b>	15
2.2.1 <b>Positie ten opzichte van de Geistesgeschiede</b>	15
2.2.2 <b>Positie ten opzichte van de rechtswetenschappen</b>	17
2.2.3 <b>Positie ten opzichte van de geschiedkunde</b>	18
2.2.4 <b>Positie ten opzichte van de economische benadering</b>	19
2.2.5 <b>De proef op de som: het actuele debat tussen sociologie en economie</b>	20
2.2.6 <b>Tot besluit: de intolerantie van wetenschappelijke pluriformiteit</b>	23
2.3 <b>Het inter-subjectieve analysemodel nader ontleed</b>	24
2.3.1 <b>Uitgangspunten en dilemma's van de inter-subjectieve benadering</b>	24
2.3.2 <b>De bewegende hoekpunten: individu en structuur</b>	25
2.3.3 <b>De sociologische duiding van kansen en duurzaamheid</b>	28
2.3.4 <b>De verhouding tussen analyses op micro- en macroniveau</b>	30
2.4 <b>Conclusie</b>	32
<b>3. Reciprociteit</b>	<b>35</b>
3.1 <b>Plaatsbepaling van het begrip reciprociteit</b>	35
3.2 <b>Reciprociteit in economische en sociale ruilprocessen</b>	35
3.2.1 <b>Reciprociteit als morele verplichting</b>	39
3.2.2 <b>Algemene betekenis van reciprociteit van verantwoordelijke subjecten</b>	42
<b>4. Autoriteit, macht en gelding</b>	<b>47</b>
4.1 <b>Inleiding</b>	47
4.2 <b>De vestiging van autoriteit</b>	48
4.3 <b>Machtsbetrekkingen</b>	51
4.4 <b>De machtsluwte: een begripsbepaling</b>	53
4.5 <b>De kosten en modaliteiten van sanctionering</b>	56
4.5.1 <b>De heiliging van normen</b>	57
4.5.2 <b>De bekrachtiging van sancties</b>	60
4.6 <b>Tot besluit: reciprociteit in hiërarchische verhoudingen</b>	62
<b>5. Democratie in de sociale rechtsstaat</b>	<b>65</b>
5.1 <b>Inleiding</b>	65
5.2 <b>Democratie als vertrouwensgrondslag voor de autoriteit van de staat</b>	66
5.3 <b>De coördinaten van het democratische speelveld</b>	68
5.3.1 <b>Onafhankelijke en afhankelijke representatie</b>	68
5.3.2 <b>De verhouding tussen parlement en regering</b>	71
5.4 <b>De invloed van politieke partijen en maatschappelijke organisaties</b>	73
5.4.1 <b>Politieke partijen en het vraagstuk van representatie</b>	73
5.4.2 <b>De invloed van politieke partijen op de verhouding tussen parlement en regering</b>	76
5.5 <b>De toegenomen maatschappelijke en bestuurlijke druk op de verhouding tussen parlement en regering</b>	79
5.5.1 <b>De expansie van de overheid</b>	79
5.5.2 <b>Het parlement als medewetgever</b>	79
5.5.3 <b>De positie als medebegrotingswetgever</b>	82
5.5.4 <b>De controlerende functies</b>	83
5.6 <b>Tot besluit</b>	84

<b>6.</b>	<b>Politiek bestuur en recht in de sociale rechtsstaat</b>	89
<b>6.1</b>	<b>Macht en recht 'revisited'</b>	89
<b>6.1.1</b>	Het klassieke vraagstuk geactualiseerd	89
<b>6.1.2</b>	De opzet van het hoofdstuk	93
<b>6.2</b>	<b>De pragmatische kritiek: het nieuwe verlangen naar doelgerichte reciprociteit</b>	94
<b>6.2.1</b>	De toets aan praktische resultaten	94
<b>6.2.2</b>	De pragmatische oriëntatie van Selznick	97
<b>6.2.3</b>	Afronding van de pragmatische kritiek	100
<b>6.3</b>	<b>De nieuwe rechtsmoraliteit</b>	101
<b>6.3.1</b>	Opzet van de bespreking	101
<b>6.3.2</b>	Recht als autopoietisch systeem?	102
<b>6.3.3</b>	De communicatieve machtscode van Habermas	107
<b>6.4</b>	<b>De toets van doelgerichte beleidsprocessen aan principiële rechtspatronen</b>	110
<b>6.4.1</b>	Beknopte balans van de discussie	110
<b>6.4.2</b>	Normatieve patronen en doelgerichte procesbeïnvloeding	111
<b>6.5</b>	<b>Een dynamische orde</b>	118
	<b>Samenvatting Nederlands</b>	129
	<b>Samenvatting Engels</b>	137
	<b>Literatuurlijst</b>	145
	<b>Personenregister</b>	155
	<b>Zakenregister</b>	159
	<b>Curriculum vitae</b>	163

# Ten geleide

In de voorliggende studie doe ik een poging om de eigentijdse ontwikkelingen van sociale, politieke en rechtsbetrekkingen in conceptuele samenhang te brengen en te interpreteren. Het onderwerp van de studie is nogal omvangrijk. Om de veelheid van dingen hanteerbaar te houden heb ik houvast gezocht in een klassieke benadering van de sociologie, die wordt omschreven als 'leer van sociale betrekkingen'. De moderne sociologie is in zoveel bijzondere en toegepaste richtingen uitgegroeid, dat zij relatief meer handreikingen biedt voor hoog gespecialiseerd onderzoek dan voor dwarsverbindingen. Over de dwarsverbindingen gaat het in dit onderzoek: over dwarsverbindingen binnen de sociale orde, over dwarsverbindingen binnen de staat (de eigentijdse spanning tussen politiek en recht) en over hun onderlinge dynamiek.

De studie is in betrekkelijk korte tijd geschreven, maar er ligt een gedachtengang aan ten grondslag die in een reeks van jaren met een groep van naaste collega's geleidelijk is gegroeid. De conceptuele opdracht van de studie is naar haar soort en ook naar inhoud vergelijkbaar met de WRR studie *Planning als Onderneming*, die - alweer tien jaar geleden - samen met drs. P. den Hoed en mr. H. van der Sluijs werd geschreven. Ik noem de namen van deze collega en ex-collega nadrukkelijk ook in verband met de voorliggende studie, omdat onze vele discussies mij ook bij deze studie een enorme stimulans hebben gegeven.

De totstandkoming van de studie is intensief begeleid door prof.dr. A.M.J. Kreukels en prof.mr. L.A. Geelhoed. Met de denkbeelden van beide promotoren ben ik gedurende de twee achterliggende raadsperioden van de WRR in opeenvolgende projecten zo vertrouwd geraakt (met de eerstgenoemde promotor dateren de contacten reeds van mijn studie in de planologie in Utrecht) dat het voor kenners weinig moeite zal kosten om deze invloeden in de voorliggende tekst gewaar te worden. Ik heb de begeleiding opnieuw als bijzonder vruchtbaar en leerzaam ervaren.

Ik ben mijn werkgever, de WRR en in zijn persoon de voorzitter mr. J.P.H. Donner en de secretaris dr. A.P.N. Nauta, zeer erkentelijk dat ik gedurende anderhalf jaar in de luwte van de reguliere werkzaamheden ben gehouden om deze studie - mede in opdracht van de WRR - te kunnen verrichten. Vanuit deze formele achtergrond fungeerde de secretaris van de WRR tevens als begeleider van de studie. De heer Nauta bleek ook inhoudelijk zeer geïnteresseerd en heeft mij menige waardevolle suggestie gedaan. De relatie met de WRR en de nauwe contacten met collega's aldaar, laten overigens onverlet dat de verantwoordelijkheid voor de ingenomen standpunten uitsluitend bij de auteur berust. Ten slotte wil ik mevr. M.Th. Nuyten-Pennings hartelijk bedanken voor de wijze waarop zij - snel en accuraat zoals gewoonlijk - de laatste hand aan deze studie heeft gelegd.





Men moet wel een grenzeloos vertrouwen hebben in de ontwikkeling van de verzorgingsstaat, wil men deze kunnen voorspiegelen als een min of meer onafwendbare hyperbool van de geschiedenis <sup>1</sup>. Nog tijdens de periode van opbouw - in de jaren vijftig en begin zestig - toen Thoenes als een van Nederlands eerste sociologen de betrekkelijk ongeordende samenloop van maatschappelijke initiatieven als een *ideaaltypische* maatschappijvorm analyseerde, kenmerkte dit nieuw geduide fenomeen zich juist door zijn wankel evenwicht. Als compromis tussen de historisch tegen-gestelde krachten 'kapitaal' en 'arbeid' (en 'godsdienst', zo mag men hier toch wel aan toevoegen), had deze maatschappijvorm, volgens Thoenes, juist weinig uitgesproken verdedigers. Als ideaaltype belichaamde deze verzorgingsstaat toch bovenal een soort ideologisch 'halfweg-station'. Een elite van functionarissen zou zich, volgens Thoenes, als nieuwe woordvoerder in dit vacuüm gaan nestelen <sup>2</sup>.

Ongetwijfeld waren de kiemen voor een georganiseerde uitwisseling van maatschappelijke belangen al veel langer aanwezig, maar zelfs toen nog - op weg naar het hoogtepunt - kon men slechts gissen of de feitelijke verscheidenheid van maatschappelijke initiatieven zich meer dan wel minder volgens de lijnen van dit ogenschijnlijk spanningsloze ideaaltype zou ontwikkelen. En nu - amper dertig jaar later - slaat opnieuw de onzekerheid toe. Nog altijd zijn veel aspecten, die aan de verzorgingsstaat worden toegeschreven, maatschappelijke realiteit, maar de pluraliteit van maatschappelijke initiatieven is inmiddels dermate toegenomen, dat het oorspronkelijke macro-sociologische ideaaltype hierop niet meer goed aansluit. Het begrip verzorgingsstaat is inmiddels belast met zoveel verschillende connotaties, dat ik de voorkeur geef aan meer neutrale en minder samengestelde termen om de eigentijdse maatschappelijke ontwikkelingen te duiden.

Het bijzondere van de naoorlogse maatschappelijke ontwikkeling lag vooral hierin, dat de groei van economische welvaart werd gecombineerd met een hoog niveau van georganiseerde maatschappelijke solidariteit. Deze combinatie zou uiteindelijk een nieuw zwaartepunt krijgen in de kwaliteitsverhoging van een breed spectrum van infrastructurale en maatschappelijke voorzieningen. Deze kwaliteitssprong was aan de ene kant nauw verbonden met de economische ontwikkeling: zij werd erdoor mogelijk gemaakt en zou op haar beurt de modernisering van de economie bespoedigen. Aan de andere kant was de verhoging van het voorzieningenniveau nauw verweven met de doelstellingen van de sociale politiek met het oog op de toegankelijkheid voor brede groepen van de bevolking. Aldus groeide in nauwe samenwerking tussen overheid en maatschappelijke organisaties een gecombineerd aspiratieniveau, dat globaal naar drie clusters kan worden onderscheiden.

Het betreft de volgende drie samenhangende clusters:

- de bevordering van economische welvaart;
- de bevordering van een hoogwaardige kwaliteit van de infrastructurale en maatschappelijke voorzieningen (sterk doortrokken van zowel economische als sociale motieven);
- de bevordering van distributieve voorwaarden.

Kenmerkend voor de institutionele onderbouwing van de gelijk oplopende

<sup>1]</sup> A. de Swaan, *Zorg en de staat*, 1989.

<sup>2]</sup> P. Thoenes, *De elite in de verzorgingsstaat*, 1971 2e druk, [1962], blz. 123-140.

beleidsaspiraties was de verankering van intensieve overlegverhoudingen tussen een actief sturende nationale overheid en de eveneens op nationaal niveau georganiseerde maatschappelijke organisaties. De overheid voerde de eigen beleidsambities op tot een hoog niveau, zij bevorderde in sterke mate de uitwisseling van belangen tussen de verschillende maatschappelijke organisaties en bood desnoods de helpende hand om deze belangen met elkaar te verzoenen.

Dit globale maatschappelijk patroon begint nu aan alle kanten te schuiven. De op nationale leest geschoeide beleidsarrangementen beginnen steeds meer te wringen met de toegenomen dynamiek van economische en sociale betrekkingen, die zich gelijktijdig zowel op internationaal niveau als op decentrale schaalniveaus voltrekt. De heroriëntatie van de nationale overheid en de vertrouwde overlegverbanden ligt nog achter op deze veranderingen. Voorts begint de overheid - mede in verband met de bovengenoemde internationalisering - haar actief stuwende rol geleidelijk selectiever te hanteren en zij neigt ertoe om een aantal beleidsaspiraties te redresseren. Ook is de wrijving tussen de bovengenoemde aspiraties langzamerhand toegenomen. Waar zij elkaar in een periode van groei automatisch leken te versterken, komen in de huidige periode van aanhoudende economische en sociale stagnatie ook de tegenstellingen meer bloot te liggen. De geïnstitutionaliseerde uitwisseling van maatschappelijke belangen voorkomt weliswaar abrupte beleidswendingen, maar fungeert in een periode van overgang meer als conservator dan als innovator van de beleidsontwikkeling.

De uitkomst is in de huidige overgangperiode vooralsnog onbestemd. Er dienen zich tal van dilemma's aan die nog niet duurzaam in nieuwe verhoudingen zijn uitgekristalliseerd. Ligt bijvoorbeeld het toekomstperspectief van de arbeidsmarkt - geactualiseerd door de omvangrijke werkloosheid - in een verdere specificatie van regelgeving en toespitsing van het voorzieningenbeleid, of juist in een vergaande flexibilisering en liberalisering van de arbeidsverhoudingen? Soortgelijke dilemma's doen zich voor op bijna alle beleidsgebieden, die de laatste decennia een grote expansie hebben ondergaan (zoals sociale zekerheid, milieu, infrastructuur). Dergelijke vraagstukken zijn nog niet uitgekristalliseerd, men proeft dagelijks de beleidsadviezen in beide richtingen. De verschillende opties lopen dwars door politieke en maatschappelijke groeperingen heen en bevestigen het ontstaan van onzekerheid, waar de naoorlogse maatschappijvorm zekerheid leek te bieden.

Zijn er in algemene zin al aanwijzingen voor een ophanden zijnde verandering van het naoorlogse patroon? Zeker is wel dat het overgangsproces hier geleidelijker verloopt dan in menig ander Westers land. Over de generieke ontwikkelingen van de bronnen van economische welvaart en het hiermee samenhangende niveau van de sociale voorzieningen zijn de eigentijdse berichten niet onverdeeld. Het Centraal Planbureau verschaft in zijn jaarlijkse rapportages al geruime tijd een overheersend en aanhoudend zorgelijk beeld over de toestand en de mogelijkheden voor groei van de Nederlandse economie. Aan de andere kant wijzen de globale veranderingen in het niveau van de sociale voorzieningen niet op een dramatische val gedurende de jaren '80. Het Sociaal en Cultureel Planbureau gewaagt van een relatieve stabilisatie van de sociale voorzieningen sedert het begin van de jaren '80, ook al laten de tijdreeksen grotere verschillen zien, wanneer men inzoemt op de doelgroepen waarvoor de solidariteit uiteindelijk is bedoeld.

De globale indicaties nodigen niet uit tot overdrijving van de veranderingen die tot dusverre hebben plaatsgevonden. Maar achter het globale

beeld gaan grote verschillen schuil en bevinden zich krachten, die voor een groot deel nog tot uitdrukking moeten komen. In de taxatie hiervan steekt onvermijdelijk een element van waardering en verwachting. Het lijkt me zinvol om aan het begin van deze studie bij wijze van probleemstelling een expliciete aanvangspositie te markeren, omdat de keuze van de thema's en de analyse ervan gemotiveerd worden door een probleem-besef van de toestand, waarin de huidige maatschappij - toegespitst op de sociale rechtsstaat - zich bevindt.

De overgang naar een grotere maatschappelijke dynamiek roept veel onzekerheden op. Gedurende de afgelopen tien jaar heb ik me - in nauwe samenwerking met collega onderzoekers - in dit overgangsproces verdiept. Hierbij lag doorgaans het accent op bepaalde beleidsvraagstukken of op de ontwikkeling van concrete beleidsgebieden. In deze studie wil ik trachten om de mogelijke betekenis van een aantal van deze draden en draadjes, die ontstonden in de confrontatie met actuele beleidsvraagstukken, in een *conceptuele samenhang* te verkennen. De voorliggende studie zal derhalve niet uitmonden in gerichte beleidsadviezen. Zij draagt het karakter van een conceptuele verkenning. Wel zal ik trachten op deze basis in het slothoofdstuk een brede perspectiefschets uit te tekenen.

De probleemstelling van de voorliggende studie wordt ingegeven door expliciete twijfel of de wijze waarop beleid en regelgeving in de afgelopen decennia zijn gecumuleerd, voor de komende periode een bestendig normatief houvast zal bieden. Deze twijfel komt niet voort uit de behoefte om de politieke aspiraties als zodanig te relativiseren, die onder bepaalde omstandigheden aan de overheid worden gesteld. De hoge politieke verwachtingen van twintig jaar geleden zullen in deze studie niet gebagatelliseerd worden, evenmin als de terugtrekkende bewegingen die onder de huidige omstandigheden optreden. Het politieke systeem heeft zijn eigen rationaliteit, zijn voelhorens steken tamelijk direct in de dynamiek van maatschappelijke ontwikkelingen, voorzover deze zintuigen tenminste niet verstopt zijn geraakt. Omgekeerd heeft de sociale orde haar tentakels tamelijk diep in het politieke systeem uitgezet. De mate waarin vanuit de samenleving vraagstukken en claims binnen het bereik van het politieke systeem worden gebracht, vigeert naargelang de omstandigheden. Het politiek bestel in Nederland is een betrekkelijk open bestel, ik heb niet de indruk dat de communicatie vanuit deze richting verstopt is geraakt. Wel ondergaat deze communicatie in een corporatief bestel menige selectie en verdikking, vanwege de georganiseerde toegang via de functionele vertegenwoordiging door belangenorganisaties. De relatie tussen politieke en functionele vertegenwoordiging is in Nederland zo hecht, dat zij een sterke eigen dimensie vormt in de ontwikkeling van het politieke proces. In deze studie zijn de problemen van beide communicatiestromen (de communicatiestromen vanuit de sociale orde naar het politieke systeem, en vice versa) onderwerp van aandacht.

Het bovengenoemde probleem van de gebrekkige normatieve bestendigheid als gevolg van de wijze waarop beleid en regelgeving zijn gecumuleerd, reikt echter veel dieper dan mogelijke problemen in de wijze van totstandkoming van de politieke oriëntatie. Sterker nog, als de politieke oriëntatie eenzijdig de overhand krijgt binnen de staat, ligt hierin zelf een belangrijke oorzaak besloten voor het probleem van de gebrekkige normatieve bestendigheid. De doelgerichte politieke orde moet zich in de staat verstaan met een rechtsorde, die naar haar aard niet is gericht op het verwezenlijken van specifieke doeleinden, maar - op eigen wijze wortelend in de sociale orde - haar identiteit ontleent aan de noodzaak om betrouwbare gedragsverwachtingen te vestigen. Deze identiteit loopt in

essentie terug op sociale waarden en normen en staat als zodanig niet rechtstreeks ten dienste aan het vigerend geheel van politieke doeleinden. De verhouding tussen politieke orde en rechtsorde in de staat en hun beider verhouding tot de sociale orde is gecompliceerd, niet in de laatste plaats omdat ze onlosmakelijk met elkaar verbonden zijn en als het ware dóór elkaar tot uitdrukking moeten komen. Het zou echter niet juist zijn om de verhouding 'sociaal - politiek - recht' als een vloeiende natuurlijke beweging voor te stellen. Er tekenen zich binnen dit bereik tal van problemen en tegenstellingen af; als de beweging al te vloeiend en vanzelfsprekend wordt, is de kans op problemen groot. In deze studie zullen we trachten om het vraagstuk van de normatieve bestendigheid vanuit de verhoudingen in dit drieluk te conceptualiseren. Hiertoe zullen de verschillende ordes analytisch uit elkaar getrokken worden, teneinde de mogelijke samenhangen vanuit verschillende identiteiten te analyseren. Deze conceptuele speurtocht vindt plaats tegen de achtergrond van de nieuwe dynamiek, die zich ten aanzien van de naoorlogse, ogenschijnlijk spanningsloze maatschappijvorm bezig is te voltrekken.

### *De opzet van de studie*

Als algemene referentie voor deze conceptuele opdracht dient een tamelijk klassieke sociologische benaderingswijze, die wordt aangeduid als leer van sociale betrekkingen. In hoofdstuk 2 worden de contouren van deze benaderingswijze uiteengezet. In deze uiteenzetting worden veel persoonlijke selecties gemaakt, het is niet de opzet om een omvattend overzicht van opvattingen over deze benaderingswijze te geven.

Hoofdstuk 3 geeft uitwerking aan het begrip reciprociteit (een van de kernbegrippen van sociale orde). De betekenis van reciprociteit wordt in twee van zijn bekendste toepassingen onderzocht, te weten als 'principe van ruil' en als 'morele code'.

In hoofdstuk 4 wordt het reciprociteitsbegrip gehanteerd om de hiërarchische processen inzake macht en autoriteit te doorgronden. Macht en autoriteit komen niet automatisch tot stand als eenzijdige wilsuitdrukking van een bovengeschiedte partij, maar worden hier geanalyseerd als bijzondere vormen van intersubjectieve betrekkingen. Macht zoekt bekrachtiging via sancties, autoriteit kan tot gelding komen op basis van vertrouwensrelaties. De verwezenlijking van de beoogde macht of autoriteit is afhankelijk van de eigen inbreng van verschillende betrokken partijen. Bij machtsprocessen is vaak sprake van het ontstaan van een machtsvacuüm of machtsluwte. Ten slotte worden macht en autoriteit in hun onderlinge samenhang belicht.

In de hoofdstukken 5 en 6 wordt dit conceptuele raam uitgewerkt naar de verhouding tussen de politieke orde en de rechtsorde in de staat.

Hoofdstuk 5 belicht de ontwikkeling van de politieke democratie in de loop van deze eeuw vanuit twee elementaire vertrouwensrelaties: de betekenis van 'representatie' en de verhouding tussen 'parlement en regering'. Hoofdstuk 6 belicht de eigentijdse spanning tussen politiek en recht in de sociale rechtsstaat. Dit slothoofdstuk mondt uit in een poging om de nieuwe dynamiek in de verhoudingen tussen de drie onderscheiden ordes te conceptualiseren.

De studie besluit met een samenvatting van de verschillende stappen die in deze verkenning zijn gezet. De invulling van het conceptuele raam zelf kan naar haar aard echter moeilijk in kort bestek worden samengevat. Hiervoor zijn in de hoofdstukken zelf via tussenbalansen en afrondende paragrafen de nodige voorzieningen getroffen.

## 2.1 Inleiding: de premisse van inter-subjectiviteit

In deze studie worden mechanismen van maatschappelijke ordening in de sociale rechtsstaat geanalyseerd aan de hand van het sociologisch begripkader inzake 'sociale betrekkingen'. Kenmerkend voor deze analytische invalshoek is dat sociaal handelen - inclusief de normen en rechten die hierin oprijzen, de diverse vormen waarin het mogelijk(er)wijze is geïnstitutionaliseerd en de machtsverhoudingen waaronder het plaatsvindt - wordt begrepen als *inter-subjectief* handelen. Sociaal handelen is derhalve niet het resultaat of geestesprodukt van afzonderlijk handelende subjecten. Wat het handelen sociaal en hiermee tot object van de sociologie maakt, is dat het duidt op enigerlei zinnvolle betrekking tussen meerdere subjecten. Sociale betrekkingen komen doorgaans niet louter op ad hoc basis tot stand, er hebben zich bepaalde patronen in het handelen gevormd. Deze patronen kunnen berusten op motieven van *doelgerichte organisatie*, of op duurzaam gevormde waarden en normen. In het laatste geval spreekt de sociologie van *institutionalisering* van sociale betrekkingen. De ontwikkeling van deze doelrationele en waardenrationele patronen van sociale ordening vormen het centrale thema van deze studie.

Over het soort van de subjecten en hun mate van autonomie valt veel te zeggen. Op deze plaats voldoet het om vast te stellen dat met subjecten niet alleen op natuurlijke personen wordt gedoeld. In de moderne samenleving hebben personen tal van activiteiten (meer of minder vrijwillig) 'gedelegeerd' naar collectieve entiteiten die op eigen titel opereren, met een eigen functionele identiteit en met een collectieve handelingsdiscretie, en die als collectieve subjecten aanspreekbaar zijn. Onder inspiratie van met name J.S. Coleman vormen de nieuwe asymmetrieën tussen subjecten als personen en collectieve subjecten een belangrijk aandachtspunt<sup>1</sup>. De subjecten (persoonlijk of collectief) zijn niet volledig autonoom; de eigenlijke analyse richt zich op de sociale mechanismen die het inter-subjectief verkeer op bepaalde wijze ordenen. Over de soorten van sociale betrekkingen tussen subjecten en de mogelijke institutionalisering hiervan (de patronen van waarden en normen) zal nog veel meer worden gezegd. Hier voldoet de vaststelling dat het lang niet altijd om rechtstreekse sociale betrekkingen zal gaan, zoals bij ruilgedrag of zoals bij onderlinge afspraken over gemeenschappelijke gedragscodes het geval is, maar dat vaak sprake zal zijn van indirecte gedragspatronen (georganiseerd of geïnstitutionaliseerd) en alleen al hierdoor van een grotere complexiteit. Eerst is het echter nodig om stil te staan bij de keuze van de analytische invalshoek zelf.

Het inter-subjectieve axioma is allerminst nieuw. Het vormt in feite een van de grondslagen waarop een groot deel van de moderne sociologie in al haar verscheidenheid is gebouwd. Het heeft een vertrekpunt geboden voor een reeks van theoretische stromingen, zoals de sociale handelings-sociologie (Weber, Parsons), diverse ruiltheorieën (Homans, Blau), de zogeheten analytische sociologie (Simmel, Von Wiese), de rationele besluitvormingstheorie (Coleman). Ook bestaat een directe lijn naar meer gestructureerde benaderingen van sociale interactie, zoals het functionalisme (Durkheim, Mauss, Merton) of de institutionele kennissociologie

<sup>1</sup> J.S. Coleman, *Emergence of New Persons*; in: 'Power and the Structure of Society'; door J.S. Coleman, 1974, blz. 11-32. Zie voorts J.S. Coleman, *The Asymmetric Society*, 1982. En J.S. Coleman, *Foundations of Social Theory*, 1990.

(Scheler, Mannheim). Een specifieke substroming wordt zelfs als het 'interactionisme' of 'symbolisch interactionisme' aangeduid (Mead, Cassirer, Duncimann). Met het basale uitgangspunt van inter-subjectiviteit wordt derhalve nog niet een eenduidige richting voor de analyse bepaald.

Ondanks de grote (en in sommige perioden welhaast sektarische <sup>2)</sup> verscheidenheid van toepassingen is de gemeenschappelijke sociologische grondslag van inter-subjectiviteit terdege onderscheidend ten opzichte van aangrenzende sociaal wetenschappelijke disciplines, die overigens evenmin gespeend zijn van interne dynamiek. Aangezien de voorliggende studie naar de ontwikkeling van enige ordeningsmechanismen in de sociale rechtsstaat vanuit specifiek sociologische invalshoek steeds balanceert op de rand van andere disciplines (met name van de economie en van de rechtsbeoefening), is het nodig om eerst de onderscheidende betekenis ervan in de meest algemene zin vast te stellen. Analyse op basis van inter-subjectieve grondslag maakt vanwege de aard van haar veronderstellingen bepaalde vormen van begrip mogelijk, terwijl zij andere buitensluit.

### *De opzet van het hoofdstuk*

Hoe onderscheidend het vertrekpunt is, wordt pas goed duidelijk als we in de eerstvolgende paragraaf in kort bestek enige principiële argumenten in herinnering brengen, die de grondleggers van deze wijze van sociologiebeoefening hanteerden om hun positie te markeren ten opzichte van aangrenzende (en veelal oudere) sociaal wetenschappelijke disciplines. Deze terugblik beoogt geenszins uitpuutend te zijn, zij dient integendeel bij wijze van globale plaatsbepaling enige algemene coördinaten van de 'inter-subjectieve sociologie' in beeld te brengen, op basis waarvan ook nu nog haar globale positie wordt afgebakend (par. 2.2). In het tweede deel van dit hoofdstuk zullen we enige principiële dilemma's ten aanzien van de uitgangspunten en elementen van de inter-subjectieve analyse uitwerken (par. 2.3). Hier komt eerst aan de orde de 'mate van autonomie' van de subjecten (oftewel de 'hoekpunten' van het inter-subjectieve raamwerk). Vervolgens komt het sociologische kansbegrip aan de orde, alsmede de betekenis van duurzaam gevormde betrekkingen. Ten slotte worden de mogelijke verhoudingen belicht tussen analyses op macro- en die op microniveau.

In de volgende hoofdstukken 3 en 4 worden verschillende soorten van sociale betrekkingen en hun ordeningsmechanismen geconceptualiseerd. In hoofdstuk 3 wordt het begrip van reciprociteit ontleed aan de hand van twee van de bekendste toepassingen, te weten de economische en sociale ruilrelaties en de morele gedragscodes (de zogeheten 'do ut des' relaties) op het grensvlak van sociologie en recht. In hoofdstuk 4 wordt vervolgens het conceptuele kader inzake sociale betrekkingen uitgebreid met een behandeling van vertrouwensrelaties en hiërarchische betrekkingen (autoriteit en macht) alsmede de mechanismen waarlangs deze tot gelding kunnen komen.

<sup>2)</sup> De vroege Duitse sociologie - tot 1933 - geeft hiervan een goed voorbeeld. In dit fascinerende broeistadium van de sociologie (waarin deze voor het eerst in alle richtingen de grenzen van haar bestaan afastte) ontstonden in grote onderlinge rivaliteit minstens acht sociologische stromingen, die nog altijd een bron van inspiratie vormen (men vergelijk de overzichten van Freyer, Von Wiese, of van Spann). Wellicht heeft het antagonisme tot een grotere diepgang van de afzonderlijke varianten gestimuleerd. Voor een gemeenschappelijke kruisbevruchting bestond in die context echter nauwelijks een basis; de inventiviteit van de verschillende stromingen ging gepaard met een hoge mate van isolement.

## 2.2 Positiebepaling van het inter-subjectieve analysekader

De klassieke sociologen die het bestaansrecht van hun nieuwe vakgebied nog moesten bewijzen, waren niet geïnteresseerd in de verovering van een exclusief onderzoeksdomein. Maatschappelijke ontwikkelingen waren al lang onderwerp van studie voor uiteenlopende disciplines. De sociologen ambieerden een nieuwe analytische benadering op een onderzoeksgebied, waarop reeds diverse andere onderzoeksrichtingen op hun eigen manier actief waren. Het karakteristieke van de inter-subjectieve benaderingswijze werd in alle eenvoud vermoedelijk nog het best verwoord in de grondstelling van Simmel dat de mens in heel zijn wezen en alle uitingen daardoor wordt bepaald 'dass er in Wechselwirkung mit andern Menschen lebt'.

Aan deze basale notie is op veel verschillende manieren uitwerking gegeven. Sociologen stellen zich de vraag hoe bepaalde patronen in sociaal handelen ontstaan. Zij buigen zich over de vraag onder welke condities en via welke mechanismen normen oprijzen in sociale betrekkingen, en hoe deze tot gelding kunnen komen. Zij bestuderen verschillende mechanismen van sociale ordening en de mogelijke institutionalisering hiervan. Zij onderzoeken naar inhoud en vorm (zij het zeker in dit opzicht vaak in onderlinge onenigheid) de condities van duur en verandering in sociale betrekkingen. En zij analyseren de verschillende richtingen waarin sociale betrekkingen ontstaan en veranderen. Eerst zullen we echter nagaan hoezeer het uitgangspunt van inter-subjectiviteit zich in zijn embryonale vorm onderscheidt van andere disciplines en hoe cruciaal dergelijke elementaire uitgangspunten nog altijd zijn voor het onderscheiden van de grenzen van de begripsvorming, die met een bepaald analytisch raam verkregen kan worden. Om de actualiteit van de grondslagenverkenning te onderstrepen, zullen we de betekenis ervan aan het eind van deze korte rondgang illustreren aan de hand van recente discussies over de verhouding tussen economische en sociologische benaderingen.

### 2.2.1 Positie ten opzichte van de Geistesgeschiede

De vroege Duitse inter-subjectieve sociologen werden niet in de laatste plaats gemotiveerd door de behoefte om zich los te maken van de in Duitsland zeer dominante traditie van *Geistesgeschichtlichkeit*. Door de grondslagen voor hun analyses in de handelingspraktijk van sociale betrekkingen te wortelen, kozen zij de maatschappelijke ervaring als hun vaste uitgangspunt. In wezen had reeds Marx op een vroeg tijdstip op zijn eigen structurele wijze (het subject 'als persoon' was hierin niet erg prominent aanwezig) de aanzet tot deze praktische oriëntatie gegeven. De omslag naar 'reële' sociale betrekkingen werd in deze periode vanuit zeer uiteenlopende sociologische posities beleefd en herbeleefd. Van hieruit werd nog rijkelijk uit het erfgoed van hun voorgangers geput, doch selectief en slechts voorzover dit vanuit het nieuwe perspectief relevant was. Zij herschikten dit erfgoed vanuit een praktische positie. Dat veel sociologen het, zoals we straks zullen zien, op hun beurt nodig oordeelden om voor een begrip van complexe verschijnselen de concrete ervaring weer te abstraheren tot formele begrippen van interactie en tot ideaaltypische hulpmiddelen, doet niets af van de algemeen heersende pretentie om *Wirklichkeitswissenschaft* te bieden <sup>3</sup>.

Ook zonderden zij het nieuwe vakgebied af van de psychologie en van de morele wetenschappen. De sociologische benadering is niet geschikt voor een wetenschappelijke bestudering van de intrinsieke betekenis van menselijke waarden of van de menselijke persoonlijkheid. Processen van zingeving zijn van elementaire betekenis voor de ontwikkeling van sociale

betrekkingen, maar voor de socioloog ontstaat dit belang eerst voorzover het inter-subjectief verkeer hierdoor op enigerlei wijze wordt gericht <sup>4</sup>. Eerst door de dimensie van sociale 'Wechselwirkung' komen de zingevingsprocessen in het vizier van de sociologie.

De klassieke Amerikaanse sociologie heeft het emancipatieproces ten opzichte van de Geistesgeschiedenis nooit zo intensief beleefd. Aangezien de in Amerika zeer dominante filosofie van het pragmatisme zelf de betekenis van haar kernbegrippen (incl. de ethische dimensie van waarden!) doopte in de maatschappelijke handelingspraktijk en de uiteindelijke waardering hiervan mede liet afhangen van de praktische uitkomsten van sociaal handelen, was de afstand tot de inter-subjectieve sociologie wel zeer gering. Met name bij Dewey lopen de pragmatistische en sociologische invalshoeken schijnbaar moeiteloos door elkaar <sup>5</sup>. Ideeën, oordelen en zelfs ethische waarden krijgen hun betekenis dóór het handelen en kunnen niet a priori vanaf een vast punt verondersteld worden. De pragmatistische 'logic of discovery' (probleemgestuurd en resultaat-georiënteerd) is zeer kenmerkend voor de Amerikaanse sociologie inzake het sociaal proces. Deze traditie is nog altijd zeer invloedrijk en wordt in de huidige Amerikaanse discussies over de ontwikkeling van de sociale rechtsstaat voortgezet en geactualiseerd door een stroom van onderzoekers, zoals bijvoorbeeld expliciet in de bijdragen Selznick. In hoofdstuk 6 komen we hierop uitvoerig terug.

Ook ten opzichte van de *psychologie* bestonden daar veel overlappings met de ontwikkeling van het inter-subjectieve sociologiebedrijf. Cooley was de grote wegbereider op dit gebied, ook al gold hij in zijn vroege werk eerder als sociaal psycholoog dan als socioloog. Typisch voor zijn benadering is dat menselijke gedachten en handelingen niet voortkomen uit eigen bewustzijn maar dat deze groeien in communicatie met anderen. Cooley situeerde deze 'anderen' echter in de eigen geest van personen (hieraan refereert zijn bekende begrip 'the looking glass self'). Sociaal bewustzijn van mensen ontstaat doordat het beeld dat mensen van anderen hebben, interfereert met de verbeelde voorstellingen van anderen over hen zelf, alsmede met de bestaande collectieve beeldvorming in primaire groepen. Hij beschouwde de voorstellingen die mensen van elkaar hebben als de 'solid facts of society'. Pas in zijn latere werk 'Social Process' zou hij het dynamische waardenpatroon van mensen meer expliciet met sociale interacties gaan verbinden, vooral in primaire groepen <sup>6</sup>.

De socioloog Mead (die voor een belangrijk deel voortborduurde op de inzichten van Dewey en Cooley) zou de grenzen tussen de psychologische en de sociologische benaderingswijzen scherper stellen. Naar zijn mening berustten de sociale interacties van Cooley nog te veel op introspectie: op psychische voorstellingen van de betrokken mensen. Weliswaar had

<sup>3]</sup> De term Wirklichkeitswissenschaft werd eerst in 1930 geïntroduceerd door Freyer, die hieraan zelf een specifieke, inhoudelijk en historisch gegronde betekenis gaf als 'geschehede Wirklichkeit'. Hij polemiseerde deze specifieke betekenis niet alleen tegen de vroegere geesteswetenschappen maar ook tegen sociologische richtingen (bijv. tegen het reeds oudere werk van Simmel en vooral tegen Von Wiese, die zich concentreerden op 'vormen' van sociale interactie in plaats van louter inhoudelijke analyses). Op hun beurt claimden de 'formele' sociologen dat zij aan de hand van het bewegingsspel van interactie-vormen meer grip konden krijgen op de dynamiek van de werkelijkheid dan met behulp van inhoudelijke momentopnamen mogelijk is. De ambitie om 'Wirklichkeit' in haar wording te doorgronden, bestond derhalve universeel, maar de werkelijkheid werd vanuit verschillende invalshoeken benaderd. De discussie komt verderop terug bij de afgrenzing ten opzichte van de historische wetenschappen. Zie H. Freyer, *Soziologie als Wirklichkeitswissenschaft*, [1930].

<sup>4]</sup> Een mooi voorbeeld is Tönnies' fundering van Gemeinschaft und Gesellschaft in de waardensystemen van 'Wesenwille und Willkür'. Zie F. Tönnies, *Gemeinschaft und Gesellschaft*, 1887, deel 2.

<sup>5]</sup> J. Dewey, *Reconstruction in Philosophy*, 7e druk 1964, [1920]. Voorts J. Dewey, *The Quest For Certainty*, 1960 | 1e druk, [1929].

<sup>6]</sup> C.H. Cooley, *Social Process*, 1966 [1901], blz. 283 e.v.



Cooley 'de ander' en 'het zelf' op één lijn gebracht, maar de eigen werking van de objectieve wereld van sociale interacties (de boven-individuele 'emergent properties') bleef zo nog buiten beeld <sup>7</sup>. De benadering van de eigentijdse sociologen (zoals Thomas, Park en Burgess) zou zich steeds meer op de verbanden met deze objectieve sociale interacties gaan richten, zoals trouwens ook Cooley in zijn latere werk. Mead zelf gaf uitwerking aan de bemiddelende en zelfstandige betekenis van symbolen (zoals in het bijzonder de taal) in het proces van communicatie en zou hiermee de basis leggen voor het zogeheten symbolisch interactionisme <sup>8</sup>. Deze stroming keerde zich af van formele relaties en concentreerde zich op gedragsdefinities en bijzondere sociale processen, zoals tot uitdrukking komt in kernbegrippen als 'attitude', 'definitie van de situatie', 'meaning' en 'role-taking'. De sociologie van Mead heeft onder meer belangrijke inzichten opgeleverd over het proces van socialisatie <sup>9</sup>.

## 2.2.2 Positie ten opzichte van de rechtswetenschappen

Met hun aandacht voor in de praktijk wortelende, inter-subjectieve processen en de mogelijke vormen van institutionalisering kwam de vroege sociologie wellicht nog het meest in aanraking met bestaande benaderingswijzen in de rechtswetenschappen en die in de geschiedbeoefening. Met name in de rechtswetenschappen bestond al een uitgebreide traditie van analyses inzake 'rechtsbetrekkingen' en rechtspatronen waarin waarden en normen op specifieke wijze zijn geïnstitutionaliseerd in overwegend formele rechtsverhoudingen. De inter-subjectieve analyse vertoont veel verwantschap met de rechtskundige analyse van 'betrekkingen tussen rechtssubjecten' (men vergelijk bij uitstek het werk van Max Weber). Er is natuurlijk wel een verschil tussen de rechtswetenschappen en de sociologie met betrekking tot de reikwijdte van het onderzoeksobject, aangezien het onderzoeksdomein van de rechtswetenschappen wordt gekleurd door het specifieke rechtsgebonden karakter van sociale betrekkingen.

Er is echter een ander en fundamenteeler verschil in benadering tussen de twee disciplines. Op het gebied van het recht bestaat een - voor de wetenschap vrijwel unieke - verhouding tussen de ontwikkeling van de theoretische leer en de maatschappelijke rechtspraktijk. In het verkeer tussen wetgever, rechter en burger worden voortdurend nieuwe normatieve ijkpunten gevestigd en herbevestigd. Rechtsbetrekkingen ontleen hun normatieve kracht aan legale organen en maatschappelijke conflicten daaromtrent worden zonedig gearbitreerd door de rechter (in het common law stelsel heeft de rechter ook zelf een rechtzettende functie). De wetenschappelijke beoefenaar van het recht is gebonden aan de normatieve ontwikkeling van het recht in de praktijk. Ook andersom baseren de wetgever en de rechter hun oordeel mede op de geldende interpretaties in de rechtsleer. Zo bestaat een bijzondere wisselwerking tussen theorie en praktijk van de rechtsontwikkeling. De socioloog daarentegen moet zich behelpen met eigen rationalisaties. Hierbij kunnen empirische inzichten een eigen rol vervullen, maar hij treedt de dynamische werkelijkheid noodgedwongen tegemoet met een reeks van geconstrueerde hulplijnen. Wat betreft de betekenis van normen en regels in sociale betrekkingen tracht de socioloog de specifieke betekenis van rechtsbetrekkingen vanuit

<sup>7</sup> Voor de markering van de grenzen tussen de sociologische en de psychologische benaderingswijze is interessant G.H. Mead, *Cooley's Contribution to American Thought*, 1930, blz. 693-706.

<sup>8</sup> Zijderveld geeft een goed inzicht in de betekenis van instituties in deze interacties. Zie A.C. Zijderveld, *De Relativiteit van Kennis en Werkelijkheid*, 1974, blz. 65.

<sup>9</sup> G.H. Mead, *Mind, Self and Society*, 19e druk 1974, [1934]. Een uitgebreide behandeling van de vroege Amerikaanse sociologie geeft D. Martindale, *The Nature and Types of Sociological Theory*, 1961.

een ruimere context te duiden. Voorts heeft hij meer oog voor de ontstaanscondities van rechtsbetrekkingen en voor de mogelijke gelding hiervan. De rechtswetenschapper oriënteert zich uiteindelijk op normen die volgens specifieke instituties in het rechtsverkeer *gelegitimeerd* zijn.

Zo gezien kan de analyse van de rechtswetenschapper bogen op een veel steviger fundament. Anderzijds kan deze gebondenheid juist ook een knevelende werking hebben. De wetenschappelijke beoefenaar van het recht kan niet eenvoudig buiten de context stappen, waarin de ontwikkeling van het recht haar feitelijke loop neemt. Gezien de beleidsgeoriënteerde wending die het recht in de loop van deze eeuw heeft genomen, wordt ook de wetenschappelijke beoefening van het recht in sterke mate in deze administratieve richting getrokken. Menig beoefenaar van het recht laat zich niet gaarne insluiten in de instrumentele toepassing die het recht heeft gekregen. Hij zal voortdurend trachten om de fundamentele rechtsbeginselen zo ruim te definiëren dat hij voldoende armslag overhoudt om de dagelijkse rechtsontwikkeling met enige distantie te analyseren. Hij kan zich evenwel niet te ver van de praktische toepassingen verwijderen, omdat de typerende normatieve gebondenheid van zijn vakuitoefening dan verloren gaat. Dit dilemma heeft vanwege de overheersende beleidsmatige ontwikkeling van het recht een steeds grotere actualiteit gekregen. In de loop van de eeuw is de ongerustheid van de rechtsbeoefenaars over het rechtsgehalte van formeel gelegaliseerd overheidsingrijpen enorm toegenomen <sup>10</sup>. Echter, naarmate de rechtsbeoefenaar zich meer genoopt ziet om afstand te nemen van de vaste normatieve aangrijpingspunten in de feitelijke ontwikkeling van het recht, komt zijn analyse meer en meer in het vaarwater van andere disciplines (bijv. de filosofie of de sociologie, die elk hun typerende mogelijkheden en beperkingen van analyse kennen). Dit thema zal in de volgende hoofdstukken uitgroeien tot een van de centrale vraagstukken van het onderzoek.

### 2.2.3 Positie ten opzichte van de geschiedkunde

De afbakening van de sociologie ten opzichte van de historische wetenschappen kan slechts met grote terughoudendheid worden gemaakt, omdat de vele substromingen in beide disciplines tot veel verschillende overlappingsen en onderscheidingen aanleiding geven. Wel is het zinvol om één voortdurend terugkerend motief onder de aandacht te brengen. Het nieuwe sociologiebedrijf wenste zich te onderscheiden van de geschiedkundigen door op zoek te gaan naar algemene principes en vormen van maatschappelijke interactie. Dergelijke vormen zijn niet gebonden aan de naar tijd en plaats bepaalde verklaringen van de historicus, maar kunnen dienen als ijkpunt voor een generiek begrip van de maatschappelijke ontwikkelingen, die zich op zeker moment in al hun bijzonderheden voordoen <sup>11</sup>. Overigens werd deze werkwijze, die als een rode draad door het werk van Tönnies, Simmel, Weber en Von Wiese loopt, door diverse andere sociologen bestreden, juist vanwege de neiging om via algemene en formele mechanismen van interactie bijzondere situaties te willen duiden en aldus afstand te nemen van de historische loop der dingen. Met name Mannheim en Freyer ontptopten zich als woordvoerders

<sup>10</sup> Een van de baanbrekende werken over dit dilemma is het boek van L.L. Fuller, *The Morality of Law*, (herziene uitgave 1969), [1964]. Fuller maakte onderscheid tussen 'morality of duty' en 'morality of aspiration'. Hij was van mening dat de overweldigende toeneming van de aspiratieve regelgeving slecht te rijmen valt met de op de 'rechten en plichten' toegesneden, klassieke rechtsbeginselen.

<sup>11</sup> Cynisch genoeg zou Tönnies' befaamde onderscheid tussen *Gemeinschaft* und *Gesellschaft* juist grote bekendheid verkrijgen vanwege de vermeende 'historische' betekenis. In werkelijkheid betreft het een van de vroege geconstrueerde vormen van maatschappelijke interactie. Zie F. Tönnies, [1887], *ibid.* Zie voorts G. Simmel, *Soziologie; Untersuchungen über die Formen der Gesellschaft*, 1983 6e druk, [1908].

van de vele kritieken die aan de logische en formele richtingen van de sociologie de pretentie van 'Wirklichkeit' wilden ontzeggen<sup>12</sup>. De formele sociologie heeft altijd het odium meegedragen dat de geconstrueerde vormen van interactie nooit meer in de reële praktijk zouden neerdalen (reeds de benaming 'formeel', door Simmel oorspronkelijk neutraal bedoeld, heeft een pejoratieve klank gekregen). Volgens mij deed deze kritiek geen recht aan de inzet van deze wijze van sociologiebeoefening, maar ik ga op deze plaats aan deze discussies voorbij.

Hoe konden deze vorm-georiënteerde sociologen dan zelf hun uitgangspunt van dynamische interacties rijmen met het gebruik van algemene vormen en geconstrueerde begrippen? Zij waren hierover zeer uitvoerig. In essentie is de redenering dat zij uit een reeks van bijzondere praktijk-situaties algemene vormen van interactie distilleren (die van de bijzondere, situationele kenmerken zijn ontdaan). Simmel ging hierin zelfs zover dat hij zeer uiteenlopende historische gebeurtenissen op één lijn naast elkaar plaatste om daaruit algemene patronen van interactie te kunnen afleiden. Op die manier ontdekte hij bijvoorbeeld dat dominantie door een groep ofwel via nivellering ofwel via rangordening kan worden uitgeoefend en dat hierop in beide gevallen algemene kenmerken van toepassing zijn<sup>13</sup>. De volgende stap is dan dat dergelijke algemene vormen als onderlegger worden gebruikt om een dieper begrip te verkrijgen van concrete situaties in al hun bijzonderheden. Het begin- en het eindpunt van deze benadering ligt derhalve in de ervaring van de praktijk. De algemene begrippen zijn ijkpunten of hulplijnen die nodig zijn om tegen een meetbare achtergrond het bijzondere van situaties te kunnen meten. Het zijn door ervaring gecumuleerde rationalisaties. Elke wetenschap baseert zich uiteindelijk 'auf solchen Gedankendinge' stelt Tönnies onomwonden, maar het is wel zaak om het algemene en het bijzondere zo nauw mogelijk te laten sporen, want als de afwijking te groot wordt, zijn voor de meting van het bijzondere geen precieze ijkpunten aanwezig<sup>14</sup>.

## 2.2.4 Positie ten opzichte van de economische benadering

Belangwekkend en bij nadere beschouwing nog altijd hoogst actueel is tenslotte de oorspronkelijke profilering van het inter-subjectieve uitgangspunt ten opzichte van de economische wetenschap (die opnieuw wordt gekenmerkt door verschillende subrichtingen). Een fundamenteel aangrijpingspunt voor de algemene afbakening van de twee disciplines en voor onderzoek naar mogelijkheden voor uitwisseling biedt het handboek van L. von Wiese. Deze kwam na een intensieve studie tot de conclusie dat de elementaire principes van de twee disciplines zijn gebaseerd op verschillende basisverhoudingen. Terwijl het sociologische schema is gefundeerd in de *subject-subject*verhouding, gaat het in de economie in essentie om *subject-object*verhoudingen. De kern van het economiseren berust op het in evenwicht brengen van behoeften, voorraden en hieraan verbonden kosten. Het uitgangspunt van optimalisering maakt van de economie een *normatieve* gedragswetenschap. In het evenwichtsprobleem 'behoefte ten opzichte van voorraad, en ten opzichte van prijs' is de basisverhouding van het economische denken vervat.

Aldus kan op elementair niveau de ratio van twee verschillende analyseschema's worden vastgesteld. Ook de econoom buigt zich natuurlijk veelvuldig over de betrekkingen tussen subjecten en over de mogelijke

<sup>12</sup> Zie vooral H. Freyer, *Soziologie als Wirklichkeitswissenschaft. Logische Grundlegung des Systems der Soziologie*, 1964 2e druk, [1930]; over Simmel en Von Wiese blz. 45-68, over M. Weber, blz. 145-158.

<sup>13</sup> Simmel, *Ibid.*, [1908], blz. 151.

<sup>14</sup> F. Tönnies, *Ibid.*, [1887], voorwoord.

rationele organisatie hiervan in berekenbare verhoudingen. De economische theorie bevat hierover uitgebreide hoofdstukken. Maar deze economische inter-subjectieve relaties zijn afgeleid van het primaire oogmerk om de subject-objectverhoudingen te optimaliseren. Wat de econoom kan gebruiken van de inter-subjectieve onderzoeksruimte voor zijn primaire onderzoeksvragen (de economiserende vragen naar optimalisering van mens-dingverhoudingen) is een selectief aftreksel van de subject-subjectverhoudingen. Het zijn doelbewust geselecteerde, normatieve *tekeningen* van het sociale <sup>15</sup>. De inter-subjectieve analyse van de optimaliserende economie bevat derhalve weinig diepgang voor de sociologische vragen zoals die in de aanvang van paragraaf 2.2 werden opgeworpen. Ook omgekeerd (ik kom daar straks op terug in reactie op Etzioni en anderen) levert het grondschema van de homo sociologicus weinig vruchtbare onderzoeksresultaten op voor de vragen naar economische optimalisering.

De verschillend geaarde grondslagen van deze twee disciplines kunnen moeilijk gecombineerd worden, dan verliezen beide hun bijzondere verklaringskracht. Maar hierdoor wordt het onderzoeksgebied geenszins begrensd. In de praktijk blijken de onderzoeksgebieden van de twee benaderingen elkaar voor een groot deel te overlappen. De econoom buigt zich veelvuldig over vraagstukken van sociale aard, terwijl de socioloog van zijn kant wordt geboeid door marktprocessen en vraagstukken van schaarste. Op het grensvlak van sociologie en economie bevinden zich zelfs subdisciplines, zoals de institutionele economie aan de ene kant en de economische sociologie aan de andere, die expliciet op een objectverbreding aansturen. Dit is - zoals we al eerder ten aanzien van andere grensgebieden constateerden - de gelukkige consequentie van het feit dat op het gebied van de sociale wetenschappen geen enkele benaderingswijze zich een exclusief onderzoeksgebied kan toemeten.

De wederzijdse toenadering van aanpalende disciplines kan leiden tot interessante kruisbevruhtingen *mits en voorzover* men de mogelijkheden en beperkingen van het eigen paradigma goed voor ogen houdt. Bij vraagstukken die zich op het snijvlak van economie en sociologie bevinden, kan men beter naargelang de vraagstelling van het onderzoek één van de twee paradigma's als uitgangspunt nemen. De institutionele economie levert toegevoegde waarde aan de economische inzichten en de economische vraagstelling. Zij biedt echter geen volwaardig kader voor andere vraagstukken van inter-subjectieve aard. Omgekeerd kan de economische sociologie beter niet de optimaliseringsbehoeften van de economie gaan omvatten.

### 2.2.5 De proef op de som: het actuele debat tussen sociologie en economie.

Men kan de actualiteit van dit klassieke standpunt niet beter illustreren dan door het te toetsen aan de actuele discussies tussen de groep van zogeheten 'nieuwe institutionele economen' en die van de 'economisch georiënteerde sociologen'. Kenmerkend voor de neo-institutionele economen is hun belangstelling voor de bestudering van sociale interactievormen vanuit de economische invalshoek. De gangbare assumpties van de micro-economie zijn naar hun oordeel veel te abstract om reële verklaringen te bieden voor economisch gedrag. Deze gaan met name voorbij aan de beperkingen van rationeel keuzegedrag, alsmede aan de betekenis van opportunistische afwegingen in het economisch handelen. Hun aanvullende analysemodel komt er in de kern op neer dat een veel grotere betekenis aan de transactiekosten moet worden toegekend. Een van de

<sup>15]</sup> L. von Wiese, *System der Allgemeinen Soziologie; als Lehre von den sozialen Prozessen und den sozialen Gebilden der Menschen (Beziehungslehre)*; 1966 4e druk, [1928], biz. 629-630.

belangrijke en voor de leer van economische instituties zeer opvallende ontdekkingen is dat de kosten die aan markttransacties zijn verbonden, de keuze voor onderschikking aan hiërarchische verhoudingen kunnen billijken (zie in het bijzonder het werk van Williamson <sup>16</sup>).

Binnen het economische schema en binnen het kader van de economiserende vraagstelling wordt deze inbreng van de neo-institutionele economen inmiddels zeer relevant geacht. Ofschoon aanvullend ten opzichte van de klassieke uitgangspunten, geeft de benadering van transactiekosten hieraan een verrijking, zij vormt geenszins een ontkenning van het klassieke raam. De inbreng van de neo-institutionele economen is complementair ten opzichte van de economische benadering, zij geeft verdieping aan het primaire oogmerk van economische optimalisering.

Vanzelfsprekend zijn die inzichten ook relevant buiten de wereld van de economie. Maar de doelrationele, economiserende basis is te smal om deze inzichten opeens te verheffen tot algemeen kader voor de institutionalisering van sociale betrekkingen, met hun kenmerkende patronen van waarden en normen. Wie de sociologische vraag stelt naar het waarom en hoe van ondergeschikte of nevenschikte interacties, kan beter niet het kader van de nieuwe institutionele economie als vertrekpunt nemen. Wanneer men dit nieuwe economische gedachtengoed de sociologische maat gaat nemen, krijgt de omarming van de transactiekosten al gauw het buitenissige van de kat in het vreemde pakhuis. En dit pakhuis is volgestouwd met allerlei soorten van hiërarchische en andere interactievormen, waarvoor de betekenis van de transactiekosten slechts één van de vele verklaringsgronden kan bieden. Met de veronderstelling dat het op deze economisch-rationele basis mogelijk zou zijn 'to deflect the analysis of institutions from sociological, historical and legal argumentation and show instead that they arise as the efficient solution to economic problems', lijkt de neo-institutionele economie haar brilte toch wat te overdrijven <sup>17</sup>.

Deze stellingname geldt echter ook in de omgekeerde richting. Teneinde een vruchtbare wisselwerking tussen het economische en het sociologische analyseschema mogelijk te maken, dient ook van sociologische zijde de betekenis van het economische paradigma in zijn eigen waarde gerespecteerd te worden. Zoals elk ander grondschema (niet in de laatste plaats het in deze studie gekozen inter-subjectieve schema) is ook het model van de homo economicus beperkt; het is met opzet op een bepaalde manier geconstrueerd om economische vraagstukken zonder (voor dat doel overbodige) ballast optimaal te kunnen onderzoeken. Als zodanig heeft het zijn functie binnen de economische wetenschap ruimschoots bewezen. Niettemin heeft de utilitaire grondslag en het enge rationaliteitsbegrip van de homo economicus van buitenaf vrijwel steeds aan kritiek bloot gestaan.

Men kan beter niet de uitgangspunten van het ene paradigma als criterium nemen om het andere de maat te nemen. Het is mij dan ook niet duidelijk waarom vooraanstaande sociaal filosofen - zoals Hirschman en Elster - en sociologen, zoals Etzioni en Granovetter (sommigen van hen hebben tevens een economische achtergrond!) hun pijlen aan het adres van de economie bij herhaling op de existentiële uitgangspunten richten.

<sup>16</sup> De traditie van de institutionele economie bestaat al langer (bijv. in het beknopte werk van Coase), maar het boek van Williamson in 1975 heeft aan deze theoretische stroming een belangrijke nieuwe impuls gegeven. O.E. Williamson, *Markets and Hierarchies; analysis and anti-trust implications*, 1975.

<sup>17</sup> M. Granovetter, 'Economic Action and Social Structure: The Problem of Embeddedness'; *American Journal of Sociology*; 1985, blz. 481-510.

Laten we een paar hoofdpunten in de kritiek van de economisch georiënteerde sociologen eens inventariseren:

- volgens Hirschman is het economische begrip van de consumentensoevereïnteit niet adequaat, omdat het gefixeerde rationaliteitsbegrip te weinig ruimte zou bieden voor veranderingen in preferenties. In een origineel betoog stelt hij voor om via introductie van een teleurstellingsfactor meer dynamiek aan te brengen in het economische begrip van preferenties; voorts zou het preferentiebegrip naar verschillende dimensies bestudeerd kunnen worden (introductie van 'meta-preferenties'); ook verdient de tijdsdynamiek meer aandacht, preferenties plegen immers een reactie te vormen op vroegere verwachtingen: het te bevredigen object heeft 'geschiedenis'<sup>18</sup>. Al eerder had Hirschman in een historische uiteenzetting aandacht gevraagd voor de betekenis van 'passies' in plaats van de eenzijdige fixatie van economen op 'belangen'<sup>19</sup>;
- ook Elster draagt een reeks van mogelijkheden aan voor een grotere dynamiek van het economische begrip van preferenties. Hij laat variaties van de tijdsdimensie zien. Mensen stellen vaak hun keuze uit, of committeren zich juist in een te vroeg stadium. Elster wijst op de gebrekkige standvastigheid van preferenties vanwege de 'weakness of will', enzovoort<sup>20</sup>;
- Etzioni vecht de brede toepassing op basis van de smalle assumpties van het complete utilitaire, rationalistisch-individualistische paradigma aan: waar de economie steeds berekenend handelen veronderstelt, negeert zij de betekenis van morele overtuiging. Menselijk gedrag is niet zozeer rationeel bepaald, het wordt veeleer bewogen door emoties en waarde-oordelen. Tenslotte zou het economisch individualisme te weinig recht doen aan machtsfactoren en aan gemeenschapselementen<sup>21</sup>.

Aldus een greep uit een veel grotere stapel van vergelijkbare bezwaren tegen het economische stramien. Het zijn overwegend redelijke bezwaren die een evident gelijk aan hun zijde lijken te hebben. Zij hebben als gemeenschappelijk referentiepunt dat de kale uitgangspunten van de homo economicus laakbaar zijn en dat een toets hiervan in de praktijk van het maatschappelijk en zelfs van het economisch verkeer op weinig empirische bewijskracht kan bogen, omdat hierin ook andere krachten werkzaam zijn. Maar zij hebben ook als gemeenschappelijk referentiepunt dat de typische optimaliseringsvraagstukken van de economie niet apart bestudeerd zouden moeten worden aangezien economisch handelen in de praktijk ook door veel sociale factoren wordt beïnvloed<sup>22</sup>. De vragen die als punten van kritiek naar de economie worden toegeworpen, kunnen binnen de assumpties van het economische paradigma niet adequaat beantwoord worden, omdat dit daarvoor niet is bedoeld. Het zijn overwegend vragen die terug slaan op het inter-subjectieve raamwerk van de sociologie en het is nog maar de vraag in hoeverre al dergelijke vragen dáár beantwoord kunnen worden (zij verwijzen voor een deel naar de psychologie en andere disciplines).

Op deze wijze worden de toonaangevende discussies op dit moment over de mogelijke wisselwerking tussen economische en sociologische analyses vertroebeld door misverstanden over de mogelijke reikwijdte - de speci-

<sup>18]</sup> A.O. Hirschman, *Shifting involvements; private interest and public action*; 1982.

<sup>19]</sup> A.O. Hirschman, *The Passions and the Interests*; 1977.

<sup>20]</sup> J. Elster, *Ulysses and the Sirens*; 1979. Voorts J. Elster, 'Sour Grapes; utilitarianism and the genesis of wants'; in: *Utilitarianism and Beyond*, door Amartya Sen (red.), 1982, blz. 219-238.

<sup>21]</sup> A. Etzioni, *The Moral Dimension: Toward a new economics*; 1988.

<sup>22]</sup> *Ibid.*, blz. 199 e.v. In zijn conclusie (blz. 237 e.v.) schrijft Etzioni: 'Thus, many neoclassical economists treat tastes, preferences, and values as exogenous (as given) and as stable, and focus on change in constraints, while many sociologists study the formation and changes of tastes, preferences and values with little or no intention to constraints (e.g. prices) or income. (...) Here, encompassing paradigms are more effective than very parsimonious but highly focused ones'.

fieke beperkingen en de specifieke mogelijkheden - van de onderliggende paradigma's. Het lijkt beter de uiteenlopende mogelijkheden van beide paradigma's te respecteren en vanuit hun verschillende invalshoeken als elkaar aanvullend te hanteren. Ook lijkt het mij zinvol dat verschillende disciplines hun licht laten schijnen over een gemeenschappelijke onderzoeksobject, maar zij mogen niet de uitgangspunten van analyse gaan vermengen. Als deze grenzen door elkaar gaan lopen, verliezen beide aan betekenis. De recente aanbevelingen om de eenzijdigheden van het sociologische en het economische schema in te pakken in een omvattend analysemodel (Etzioni spreekt van 'encapsulation', Granovetter van 'social embeddedness'<sup>23</sup>) lijken mij dan ook even vruchtbaar als de suggestie om boter en kanonnen voortaan in rose crêpepapier te verpakken.

## 2.2.6 Tot besluit: de intolerantie van wetenschappelijke pluriformiteit

Door de grondslagen van inter-subjectiviteit in de meest algemene zin te spiegelen aan de fundamenteën van enige aangrenzende disciplines, zijn geleidelijk de contouren van de inter-subjectieve benadering zelf ook al een beetje zichtbaar geworden. Het zoeklicht van deze benadering tast uitgestrekte gebieden af, maar is tegelijkertijd uiterst spaarzaam. De benadering werpt zich met een eigen profiel en begrippenapparaat op als een aanvullende schakel tussen inhoudelijk gebonden en normatieve vakdisciplines, zoals de economie en de rechtsbeoefening. Er zijn veel overlappings van de onderlinge onderzoeksthema's, maar de bijzondere wijze van zien bindt elke specifieke benadering aan haar eigen stek. Deze opvatting van wetenschappelijke pluriformiteit moedigt wederzijdse objectoverschrijdingen aan, maar staat kritisch tegenover de samensmelting van verschillend gefundeerde uitgangspunten en is ronduit intolerant jegens imperialistische neigingen van analytische benaderingswijzen, die op bepaalde momenten menen de algehele toon te kunnen zetten. Overigens bestaat deze neiging soms ook bij andere dan de bovengenoemde disciplines.

De afbakening van de inter-subjectieve grondslagen ten opzichte van aangrenzende disciplines heeft de volgende balans opgeleverd. Ten opzichte van de geesteswetenschappen geldt dat het inter-subjectieve onderzoek is geworteld in de reële ervaringen van de handelingspraktijk. Hiervoor worden geen concessies verleend. Dat is nu niet anders dan in het verleden toen de existentie nog bevochten moest worden. De huidige socioloog kan bijvoorbeeld Rawls' virtuoze speurtocht naar 'rechtvaardigheid' of Nozicks' beredeneren van de 'minimale staat' best als richtingwijzers in zijn gedachtengoed verwerken, maar hij kan de daaraan ten grondslag liggende constructies (over wat rechtvaardig is) in deze absolute vorm niet tot uitgangspunt van zijn eigen onderzoek nemen<sup>24</sup>. Hij is gehouden aan 'zijn' Wirklichkeit.

De spiegeling aan de psychologie leerde hoe bepalend voor de inter-subjectieve analyse het verloop van de objectieve interacties is. Juist door de objectivering van communicatie ontstaan nieuwe eigenschappen (emergent properties). Beoordeeld naar de maatstaven van de socioloog is de psychologische 'introspectie van het zelf' slechts relevant voorzover deze in wisselwerking met andere subjecten tot een nieuwe betekenis van sociale betrekkingen voert.

De vergelijking met het recht leerde dat de socioloog het zonder vaste ankerplaats van normen moet stellen. De inter-subjectieve context

<sup>23</sup>] M. Granovetter, 1985, op. cit., blz. 481-510.

<sup>24</sup>] Zie ook Coleman, *ibid.*, 1990, blz. 49.

waarin normen geboren worden en uiteindelijk tot gelding moeten komen is aan voortdurende veranderingen onderhevig. Dit betekent natuurlijk niet dat de socioloog de normatieve betekenis van de rechtspraktijk zomaar kan negeren, maar het betekent wel dat hij vanuit zijn specifieke invalshoek in het geval van rechtsbetrekkingen bovenal is geïnteresseerd in de onderliggende dynamiek van voorwaarden en geldingsmogelijkheden.

De spiegeling ten opzichte van de geschiedwetenschappen herinnert de socioloog aan zijn taak om algemene vormen en patronen van ordening op te sporen. We hebben uitvoerig stil gestaan bij de wijze waarop deze belangstelling voor algemene vormen zich verhoudt tot de eerdergenoemde pretentie om Wirklichkeitswissenschaft te bieden.

Tenslotte liet de laatste afbakening ten opzichte van het economische vak zien hoezeer de inter-subjectieve gedragswetenschap zich onderscheidt van de inhoudelijk gebonden, normatieve gedragswetenschap. We hebben hierbij wat uitvoeriger stilgestaan. Uit het totaal van dit tussentijdse overzicht moge wel blijken, hoezeer reeds de meest elementaire uitgangspunten van het inter-subjectieve denken hun schaduw vooruitwerpen. Nog in hun embryonale vorm geven ze al een scherp inzicht in de consequenties voor de uiteindelijke mogelijkheden en specifieke beperkingen van gebruik.

## **2.3 Het inter-subjectieve analysemodel nader ontleed**

### **2.3.1 Uitgangspunten en dilemma's van de inter-subjectieve benadering**

Na de plaatsbepaling van de elementaire uitgangspunten van het inter-subjectieve analysemodel wordt het tijd om de samenstellende uitgangspunten en componenten nader te ontleden. Hierbij zal het nodig blijken te zijn om nieuwe keuzen te maken, aangezien het aantal varianten van deze benadering toeneemt naarmate men meer en detail op de onderdelen ingaat. Het ligt niet in de lijn van dit betoog om op elk onderdeel naar een compleet overzicht van verschillende sociologische posities te streven. Ik zal mijn eigen positie bepalen met gebruikmaking van bestaande opvattingen; de discussie met andere zienswijzen zal ik beperken tot de momenten waarop daarmee het belang van de helderheid wordt gediend.

De leer van de sociale betrekkingen beziet - volgens de elementaire, naar het positivisme neigende beschrijving van L. von Wiese - maatschappelijke processen als een vlechtwerk van gebeurtenissen waarin mensen, individueel en gegroepeerd, in wisselende 'afstanden' op elkaar inwerken. Naar zijn mening kunnen sociale processen geordend worden op een schaal van toenadering en verwijdering (ook wel als Bindung und Lösung uitgewerkt). De bovengenoemde afstanden geven de verschillende posities aan die sociale processen op deze 'bewegingsbaan' kunnen innemen. Afstand kan dus zowel ver als nabij zijn, de term wordt in neutrale zin gehanteerd. Voortdurend is er beweging in het proces van toenadering en verwijdering. Zo groot zelfs is deze dynamiek dat het niet zinvol is om dat wat voortdurend beweegt vanuit zijn eenmalige inhoud te benoemen. Steeds staat 'nieuwe inhoud klaar om handelen te worden'. Uiteindelijk berust het sociale volgens Von Wiese op het eindeloze spel van deze distantieeringen. Zelfs ogenschijnlijk duurzame instituties, zoals de kerk of de staat, berusten uiteindelijk op het bewegingsspel van zulke variabele afstandbepalingen <sup>25</sup>.

<sup>25</sup> L. von Wiese, [1928], *ibid.*, blz 58.



Aldus ontstaat het beeld van een met energie geladen krachtenveld waarin steeds nieuwe verbindingen ontstaan. Het is de opgave van de sociologie om hierin bepaalde ordeningspatronen te ontdekken. Vanwege diens onverhulde neiging tot positivering en tot het bouwen van systemen bereikten de ordeningspatronen van L. von Wiese niet de diepgang van sommige van zijn voorgangers en geestverwanten. Hij reduceerde de werkelijkheid tot één bewegingsbaan (van 'zu' und 'ab' processen) en trachtte deze vervolgens uitputtend te systematiseren. Maar als geen ander heeft Von Wiese de consequenties van de Beziehungslehre doordacht. Al bouwend aan zijn kathedraal beproefde hij alle denkbare problemen waarmee men bij deze wijze van sociologiebeoefening geconfronteerd kan worden. Zijn werk biedt hierdoor een handzaam aangrijpingspunt voor een levend begrip van dit analysekader. Ik zal het gebruiken als de wegbereider voor de vragen die bij dit analysekader onvermijdelijk oprijzen.

We zullen ons met zulke vragen moeten verstaan. Wat zijn de beginpunten van het inter-subjectieve krachtenveld, zijn dit autonome (in vrijheid pacterende) subjecten? Het beeld van een contractueel geconstrueerde werkelijkheid beantwoordt toch niet aan de pretentie van 'Wirklichkeit'. Hoe autonoom en individueel zijn eigenlijk de sociologische subjecten en in hoeverre bepalen zij hun eigen lot? Hoe verhouden deze zich tot de aanwezigheid van sociale structuren, of kunnen collectieve representaties ook als onafhankelijke hoekpunten worden voorgesteld? Men kan de vraag ook omkeren door te veronderstellen dat de sociale feiten met een overweldigende kracht vooraf gaan aan de keuzemogelijkheden van subjecten in een hier en nu situatie. Voorts zullen we het dilemma moeten onderzoeken hoe de beweeglijkheid van afzonderlijke sociale betrekkingen zich verhoudt tot het massale gewicht van duurzaam gevormde realiteiten. Tenslotte zullen we ons moeten verstaan over de wijze waarop analyses op microniveau verbonden zijn met analyses op macroniveau. Het zijn geen retorische vragen, het betreft arbitraire keuzemogelijkheden die de onderzoeker dwingen om er op creatieve wijze mee om te gaan.

### **2.3.2 De bewegende hoekpunten: individu en structuur**

Het sociologische subject bevindt zich niet op een onbewoond eiland. Het weet zich omringd door een reeks van bekende en onbekende invloedssferen, waarmee een in de praktijk wortelend analysemodel op de een of andere manier moet omgaan. De mate van subjectieve autonomie is discutabel. De vraag wat de beginpunten zijn van het inter-subjectieve analyseschema, heeft de sociologie dan ook van meet af aan bezig en verdeeld gehouden. Dat zal in de komende periode niet veel anders zijn. Men is tenslotte gedwongen ergens een houvast te nemen met als enige zekerheid dat dit op een arbitraire keuze berust.

Men ontkomt er niet aan om ook binnen de inter-subjectieve benadering het bestaan van sociologische diversiteit te onderkennen. De erkenning van deze diversiteit levert tenminste het voordeel op dat vanuit verschillende posities onderling aanvullende inzichten bestaan. Toch is dit antwoord maar ten dele bevredigend, het mag er in ieder geval niet toe leiden dat de typisch sociologische spanning tussen individuele keuze en structurele invloeden uit het onderzoek zelf wordt weggeredeneerd. Naar mijn mening worden de mogelijkheden voor sociologische begripsvorming juist verrijkt door deze interne dynamiek. Daarom voeg ik me bij degenen die praktische wegen proberen te vinden om met dergelijke tegenstellingen om te gaan. Overigens moet men ook dan ergens het zwaartepunt bepalen, maar dit kan dan niet meer in absolute zin gelden.

Zowel de structurele als de individuele invalshoeken hebben een lange voorgeschiedenis. Kenmerkend en nog altijd actueel voor het structurele denkraam is de klassieke bijdrage van Marcel Mauss in het spoor van de collectieve representaties van Durkheim. Volgens Mauss en Fauconnet dient de sociologische analyse uit te gaan van het bestaan van 'sociale feiten', die niet (of niet meer) herleidbaar zijn tot individueel gedrag, laat staan tot natuurrechtelijke of contractuele premissen van individueel gedrag. In deze zienswijze worden collectieve representaties feitelijk zelf als hoekpunten gezien van het inter-subjectieve speelveld. Sociale betrekkingen vinden plaats in een wereld van reëel gevormde collectieve instituties. De instituties staan weliswaar voortdurend bloot aan verandering, maar dergelijke vernieuwing bouwt telkens voort op oude situaties: 'rien vient de rien', steeds waren er instituties en steeds zullen hieruit nieuwe voortkomen <sup>26</sup>.

Bij deze institutionalisering wordt vanouds een onderscheid gemaakt tussen institutionalisering van groepsgedrag in de vorm van collectieve actoren (men vergelijk de 'corporate subjects' van Coleman) en institutionalisering van 'sociale feiten' (als collectieve waarden, zoals religie, cultuur en staat). De sociologen in Mauss en de zijnen gaan op zoek naar beide soorten van dergelijke gevormde sociale realiteiten (Mauss heeft dit analyseschema schitterend toegepast in een antropologische studie van ruilrelaties, zie het volgende hoofdstuk). Overigens dunkt mij dat zij niet kunnen berusten in het benoemen van sociale feiten als zodanig, maar tenminste zullen trachten om de inherente dynamiek zichtbaar te maken.

Aan de andere kant bestaat minstens zo'n lange traditie van benaderingen waarin de individuele wil of keuzevrijheid als een natuurlijk uitgangspunt wordt beschouwd. Het aantrekkelijke van deze positie is dat de aanwezigheid van collectieve verbanden niet op voorhand vanzelfsprekend in een bepaalde hoedanigheid kan gelden en dat de bestaansvoorwaarden en de verschillende modaliteiten automatisch onderwerp van studie zijn. Niettemin biedt het individuele uitgangspunt evenmin het onwrikbare houvast voor de inter-subjectieve analyse.

Dit moge duidelijk worden uit de twijfels over de autonomie van subjecten in de uitgesproken individuele grondposities (van Simmel tot Von Wiese, van Weber tot Coleman). Het vertrekpunt van hun onderzoekingen ligt veelal bij vrijzinnige individuele wezens, die competent zijn om te oordelen en die naar verbetering van hun lot streven. Maar wat deze sociologen bezig houdt - en vermoedelijk tot sociologen maakt - is niet de vraag hoe bepaalde individuele behoeften of eigenschappen van subjecten geoptimaliseerd kunnen worden (de economische invalshoek), maar precies omgekeerd de sociologiserende vraag, hoe de overweldigende toename van maatschappelijke georganiseerdheid vanaf het begin van deze eeuw zich laat rijmen met de premisse van individuele keuzevrijheid. Welke mechanismen kunnen subjecten ertoe bewegen om hun persoonlijk beheer aan organisaties uit handen te geven <sup>27</sup>?

Er is één antwoord dat - wonderlijk genoeg, en langs verschillende wegen beredeneerd - opduikt bij alle bovengenoemde 'individueel gezinde' sociologen. Het is de bevinding dat het veronderstelde ultieme vertrekpunt - het subject als persoon - juist niet volstrekt autonoom is maar zelf behoort te worden onderverdeeld in een sociaal deel en een onvervreemdbaar persoonlijk deel. Simmel neemt de individuele wil als natuurlijk vertrek-

<sup>26</sup>] P. Fauconnet et M. Mauss, 'La Sociologie: Objet et Methode'; in: *Essais de Sociologie*; door Marcel Mauss, 1969 [1901], blz. 6-41.

<sup>27</sup>] Dit is het kernthema van Coleman, *Ibid.*, 1990. Zie voorts A.L. Stinchcombe, 'Simmel Systematized'; *Theory and Society*; 1992, blz. 183-202.

punt <sup>28</sup>, maar hij kan zich een samenleving niet voorstellen als een gemeenschap die louter wordt gerepresenteerd door 'individuele willen'. Het individu kan slechts aan een samenleving deelnemen door iets van zijn individualiteit in te leveren en dit te ruilen voor de algemeenheid, die wordt vereist door een maatschappelijke rol <sup>29</sup>. Zo roept het individuele uitgangspunt een spanning op, een gespletenheid tussen wat kennelijk de echte oorspronkelijkheid van een persoon is en datgene wat deze persoon met anderen moet delen. Het gaat hierbij om een analytisch onderscheid, het lijkt niet goed voorstelbaar dat de uiteindelijke persoonlijke kern van het subject helemaal los van de omgeving zou kunnen staan, misschien heeft dit juist een eigen omgeving nodig, maar bepalend voor het onderscheid is dat het subject binnen deze grenzen zijn eigen bewustzijn (Simmel spreekt van de 'innerlijke roeping') geheel en al als richtsnoer neemt. Waar de grenzen tussen het persoonlijke en het maatschappelijke deel van personen exact liggen, valt niet te zeggen omdat er steeds beweging in zit. Eigenlijk ware het beter om bij de behandeling van de positie van subjecten als personen, de aanduiding 'individueel' maar helemaal te vermijden, zo concludeerde één van deze sociologen consequent, het valt immers nog maar te bezien 'waar *dividu* ophoudt en *individu* begint!' <sup>30</sup>.

Het concept van de 'deelbaarheid van het subject' bleek in al deze klasieke bijdragen een onmisbaar ingrediënt te zijn om begrijpelijk te kunnen maken waarom subjecten (opgevat als natuurlijke personen) zoveel van hun persoonlijkheid hebben overgegeven aan georganiseerde maatschappelijke verbanden. Van opvoeding tot arbeid, van onderwijs tot verzorging heeft het georganiseerde leven zich ontfemd over wat vroeger tot de persoonlijke sfeer behoorde. Het gaat in al deze gevallen niet alleen om een overdracht (vrijwillig dan wel daartoe door de omstandigheden genoodzaakt) van taken, maar evenzeer van persoonlijke opvattingen en om overdracht van persoonlijke verantwoordelijkheden. Het resterende 'onvervreembare' *individu* weet kennelijk van delegeren.

Weber verwerkte het gegeven van de deelbaarheid van de subjectieve persoonlijkheid in zijn ideaaltypische constructie van de bureaucratische organisatie. In deze constructie wordt geen aandacht geschonken aan het onvervreembare, eigenstandige deel van het subject, maar alleen nog aan zijn sociale deel, dat hier verschijnt als een *positie*. In de bureaucratische positie zijn subjecten als personen inwisselbaar. De competenties zijn afgebakend, het handelen is afgestemd op berekenbaarheid en betrouwbaarheid, het is positioneel omljnd. Het lijkt erop alsof het oorspronkelijke deel van hun persoon is thuis gebleven, het wordt geacht zich niet met de zaak te bemoeien <sup>31</sup>. Voor andere sociologen was dit weer een van de belangrijke aanwijzingen om organisaties als een nieuw soort van onpersoonlijke subjecten te gaan beschouwen. Zo voert de individuele premisse bij veel sociologen tot een welhaast overgesocialiseerde analyse van het sociaal gedrag van subjecten! Gezien de affiniteit met het oorspronkelijke individuele uitgangspunt pleegt dit gerecht met passende somber-

<sup>28]</sup> Martindale deelt Simmel hierom consequent in onder het kopje van de 'Kantiaanse formalisten', zie D. Martindale, *Ibid.*, 1961, blz. 211-288.

<sup>29]</sup> Zie Martindale, *Ibid.*, blz. 238.

<sup>30]</sup> L. von Wiese [1928], *Ibid.*, blz. 143.

<sup>31]</sup> De conceptualisering van het subject als een positie was in de toenmalige omstandigheden de belangrijke sociologische constatering die gemaakt moest worden. Het was, zoals we in hoofdstuk 6 zullen zien, een conceptualisering die nauw was verbonden met de ontwikkeling van de rechtsstaat. Het was echter geenszins een uitputtende karakterisering, alsof de ambtenaar voortaan als een robot door het leven zou gaan. Integendeel, de 'status van officiality' versterkte de positie van de ambtsdrager en verlangde dat hij in het algemeen belang sterk in zijn schoenen zou staan, niet alleen tegenover opdringende burgers of belangengroepen, maar ook tegenover zijn politieke opdrachtgevers.

heid te worden opgediend. Men beluistert voortdurend de ondertoon 'what has gone wrong'<sup>32?</sup>

De bovenstaande discussie over de mate van autonomie van de subjecten beoogde helderheid te scheppen over de basiscomponenten van een benadering, die betrekkingen tussen subjecten wenst te analyseren. De voorlopige, nogal cryptische uitkomst van de discussie is, dat in deze benadering geen vaste hoekpunten bestaan. Bij de positiebepaling van de subjecten blijken noch de structurele, noch de individuele invalshoek een vaste standplaats te kunnen opeisen. Beide posities zijn gebaseerd op een arbitraire grondslag die spanning veroorzaakt.

We hebben vastgesteld, dat in beide gevallen de analyse meer diepgang kan verkrijgen, wanneer het lukt om van zulke spanning een productief gebruik te maken. Dat maakt de analyse van 'collectieve actoren' en van 'sociale feiten' vanuit de individuele invalshoek zo vruchtbaar. Dan kunnen deze collectieve representaties immers niet 'as such' gelden, maar is voortdurend de vraag aan de orde waarom, in hoeverre en onder welke condities deze daar zijn. Ook in de omgekeerde richting - bij vraagstukken waarvoor men het structurele uitgangspunt verkiest - levert deze problematisering meerwaarde op. Dan zal men zich moeten verstaan met dynamiek, met interacties die van de verwachte structuur afwijken. Men voorkomt op deze manier het gevreesde 'rondlopen van theorieën', die datgene wat moet worden aangetoond, reeds op voorhand veronderstellen<sup>33</sup>. Uiteindelijk is dit de terugkerende zwakke stee in analyses die ofwel in het individu ofwel in de structuur het vaste punt van redenering gevonden hebben.

Hoe ging de systeembouwer Von Wiese op zijn 'simpele bewegingsbaan' om met het probleem van de bewegende hoekpunten? Voor Von Wiese was beweging geen probleem, maar uitgangspunt. Von Wiese beschouwde de discussie over structurele dan wel individuele uitgangspunten als een discussie tussen 'nur-Substanzenkeners'. Het zijn zaken die zo met elkaar verweven zijn en die door het voortdurende spel van distantieeringen zo vaak van positie verspringen, dat de betekenis van inhoudelijke standopnamen onmiddellijk verloren gaat. De beginpunten kunnen daarom slechts in hun dynamiek - als proces - bepaald worden. Het eenvoudigste element van zijn analysemodel is daarom niet een vrijstaand subject, maar een subject 'in proces'; hieronder verstaat hij 'de houding van een subject in een bepaalde positie en onder bepaalde omstandigheden', die van inhoud verandert zodra veranderingen in positie en omstandigheden optreden. Het subject wordt zo gezien in zijn bewegingen gepositioneerd. De betrekkingen tussen subjecten worden door Von Wiese derhalve - in de meest simpele vorm - opgevat als 'betrekkingen tussen sociale processen'(!).

### 2.3.3 De sociologische duiding van kansen en duurzaamheid

In het voorgaande is wel duidelijk geworden dat sociale dynamiek het handelsmerk is van de inter-subjectieve benadering. De benadering tracht alles wat beweegt, op te zuigen. Er is een grote terughoudendheid om maatschappelijk handelen en maatschappelijke processen vanuit gesloten begrippen te benoemen. Daar waar begripvorming vaste aangrijpingspunten voor gedragspatronen lijkt te bieden, worden terstond clausules voorzien om het onverwachte binnen het vizier van de analyse

<sup>32]</sup> J.S. Coleman, *The Asymmetric Society*, op. cit., blz 54. In zijn recente werk geeft Coleman overigens meer aandacht aan de toenemende betekenis van de persoonlijke invloeden in organisaties.

<sup>33]</sup> Zie Coleman, *Ibid.*, 1990, blz. 16.

te houden. Ook de algemene begrippen (de geobjectiveerde vormen van interactie) dienen uiteindelijk als hulpmiddelen om de maatschappelijke ontwikkelingen in hun bijzondere 'wordende' context te doorgronden. Dezelfde dynamiek werd bij de Amerikaanse sociologen gesignaleerd in de opvattingen over het 'sociaal proces' volgens welke oordelen en besluiten van subjecten in een veranderende context zich vormen in communicatie met anderen. De eigenlijke betekenis van waarden en oordelen ligt niet vast maar kan eerst al doende blijken in de levende praktijk. Tenslotte werd de kenmerkende dynamiek zojuist gesignaleerd in de uiteenzetting over de bewegende hoekpunten.

De grootste vetes zijn ontstaan met structurele benaderingen van inter-subjectiviteit die wel zekerheid beloofden door bijvoorbeeld functionele of organische samenhangen op voorhand te veronderstellen. Dergelijke benaderingen zouden een chronisch gebrek aan inzicht vertonen in de dynamiek van maatschappelijke processen, reeds hun assumpties dragen sporen van een veronderstelde samenhang, waarvan het bestaan in werkelijkheid echter nog moet blijken. Met name de neiging om afzonderlijke handelingen of sociale processen te willen verklaren uit collectieve samenhangen, stuit op weerstand bij de individuele benaderingen van inter-subjectiviteit. Omgekeerd luidt het verwijt aan hun adres dat de betekenis van duurzaam gevormde sociale bouwwerken niet te achterhalen valt via het bewegende geheel van bijzondere interacties. De inter-subjectieve benadering moet derhalve helderheid scheppen over de vraag hoe de opportuniteit van de dynamische interacties zich verhoudt tot het duurzame karakter van gevormde sociale betrekkingen.

Het antwoord op deze vraag werd in eerste aanleg gezocht in de consequente toepassing van de begrippen 'kans' en 'geldigheid'. Deze oplossing is in het bijzonder verbonden met het werk van M. Weber. Voor Weber was de betekenis van dynamiek en opportuniteit in de analyse van maatschappelijke processen van elementair belang. Maar aan de andere kant bestond grote behoefte aan een uitgebreid scala van structurele begrippen, waarmee allerlei soorten van sociale betrekkingen en geïnstitutionaliseerde patronen van waarden en normen werden benoemd. De introductie van een 'kansenbegrip' moest de brug slaan tussen deze uiteenlopende ambities. Vóór alles moest een mechanisch gebruik van algemene begrippen vermeden worden. Daarom baseerde hij de diverse vormen van duurzaam gevormde sociale betrekkingen consequent op de *kans* dat bepaalde sociale handelingen plaatsvinden (en op de *geldigheid* daarvan bij gelegitimeerde verhoudingen). De variabele betekenis van sociale betrekkingen, of van sociale verbanden, maar ook van recht of van staat wordt derhalve afhankelijk geacht van kansen, de grote of de kleine kansen, dat de constituerende handelingen plaatsvinden <sup>34</sup>.

Het aantrekkelijke van deze werkwijze is de voortdurende aandacht voor vernieuwing en verandering, ook wanneer betrekkingen met een structureel of duurzaam karakter aan de orde zijn. Elke sociale verandering berust immers op een bijzondere samenloop van omstandigheden en condities, die men in een analyse met gesloten begrippen niet in het vizier kan krijgen. Maar waar komen in deze benadering dan de gestructureerde betrekkingen en de duurzame verbanden vandaan? Daarvoor bestaat geen afdoende theoretische verklaring. Ongetwijfeld liggen aan de grote sociale realiteiten (zoals de religie, de cultuur, de technologie of de staat) historische wortels van gecumuleerde interacties ten grondslag. Men zou dergelijke collectieve fenomenen kunnen duiden als verzamelingen van historisch geaggregeerde sociale betrekkingen. Het ligt echter

<sup>34</sup>] M. Weber, *Wirtschaft und Gesellschaft: Grundriss der verstehenden Soziologie*, 1976 5e uitgave, [1921], hoofdstuk I.

niet in de lijn van de inter-subjectieve sociologie om het historische wor-  
dingsproces stap voor stap te willen nalopen en reconstrueren.

De herkomst van dergelijke collectiviteiten wordt in de individuele bena-  
deringen van inter-subjectiviteit nergens afdoende beredeneerd. Simmel  
brengt de betekenis van collectieve begrippen spoorlags terug naar wat  
deze mogelijkwijze concreet betekenen in het verkeer tussen subjecten.  
Von Wiese definieert zijn 'soziale Gebilde' als duurzame aggregatie van  
sociale betrekkingen, maar zwijgt over de herkomst. Weber erkent ter-  
loops dat voor de oriëntatie op collectieve entiteiten nuttig vooronderzoek  
gedaan kan worden aan de hand van organische of functionele ordenin-  
gen van maatschappelijke samenhangen (hier dus toch!), maar hij haast  
zich hieraan toe te voegen, dat dan het eigenlijke sociologische werk nog  
moet beginnen <sup>35</sup>! Ook bij anderen - zoals de eerder genoemde Durkheim  
en Mauss - wordt voor de vraag naar de herkomst van collectieve reali-  
teiten een beroep gedaan op de functionele analyse.

Kortom, feitelijk beschikken de individuele benaderingen van inter-sub-  
jectiviteit niet over een adequate plaatsbepaling van 'soziale Gebilde',  
zoals cultuur of staat. Ze bieden in dit opzicht een veel geringere verkla-  
ringskracht dan structurele benaderingen (bijv. organische of cultuur-  
sociologische paradigma's). Hierdoor ontbreken ook de theoretische pre-  
missen over staat of cultuur, die in bovengenoemde paradigma's tot zeer  
karakteristieke duidingen van staat of cultuur kunnen leiden. Uiteindelijk  
speelt men leentjebuurt bij de structurele indelingen; het bestaan van  
duurzame collectieve realiteiten wordt in eerste instantie simpelweg aan-  
genomen en vervolgens tracht men de ontwikkeling ervan te doorgronden.  
Per saldo schenken de individuele benaderingen meer aandacht aan *processen*  
dan aan *structuren*.

De individuele benadering van inter-subjectiviteit wordt daarentegen wel  
zeer actief in haar aanwijzingen hoe met deze realiteiten moet worden  
omgegaan, op welke wijze deze realiteiten zich verder kunnen ontwikke-  
len, onder welke condities de duurzaam gevormde betrekkingen geldig-  
heid kunnen verwerven in het hier en nu, enzovoort. Als het aankomt op  
de verbindingen met sociaal handelen probeert de individueel georiën-  
teerde analyse de verschillende verschijningsvormen en mogelijke be-  
tekenissen daarvan, hun vele bewegingen en veranderingen te bevatten  
en te doorgronden met behulp van een eigen begrippenkader.

#### 2.3.4 De verhouding tussen analyses op micro- en macroniveau

Het laatste dilemma heeft betrekking op de verhouding tussen analyses  
op micro- en die op macroniveau. Kan de inter-subjectieve analyse het  
geheel van processen op micro- en op macroniveau overspannen, of is het  
beter om uit te gaan van het bestaan van verschillende onderzoekssferen  
en de mogelijkheden voor onderlinge schakeling te verbeteren? Toegespitst  
op het thema dat in dit onderzoek voortdurend op de achtergrond speelt -  
de transitie van de sociale rechtsstaat - gaat het om de vraag op welke  
wijze een analytisch verband kan worden gelegd tussen mechanismen van  
orde en sociale organisatie op microniveau en die op het niveau van de  
gehele maatschappelijke orde. Deze vraag is voor dit onderzoek naar de  
institutionele ontwikkelingen van de sociale rechtsstaat van eminent belang  
omdat de gebrekkige aansluiting van de orderingsmechanismen op de  
verschillende niveaus wordt geproblematiseerd.

<sup>35</sup>] Weber, *Ibid.*, blz. 8.

We zullen eerst moeten nagaan op welke wijze de inter-subjectieve analyse is toegerust voor onderzoek op macroniveau. We hebben hierboven vastgesteld dat inschakeling van structurele ordeningstheorieën onontbeerlijk is voor analyse van macro-entiteiten, al was het maar in individuele benaderingen als 'voorwerk' voor de eigenlijke analyse. In het andere geval, wanneer men een structurele benadering als uitgangspunt neemt, ontstaan problemen met de aansluiting op de dynamiek van sociale betrekkingen. Pogingen om op macroniveau structurele systemen te benoemen vanuit een handelingsperspectief, zoals bijvoorbeeld Parsons expliciet heeft nagestreefd, leiden al gauw tot categorische schema's die tekort doen aan de kracht van de inter-subjectieve dynamiek. Parsons heeft voortdurend aan zijn analyseschema's gesleuteld om de verschillende niveaus in één dynamisch systeem te kunnen vatten.

Er zijn mij geen voorbeelden bekend, waarin het is gelukt om deze spanningsboog zonder aanzienlijk kwaliteitsverlies te overbruggen. Als vervolg op de vermetele pogingen van Parsons zijn bovenal oproepen tot pragmatiek en grotere bescheidenheid gedaan, met het oogmerk om de sociologische begripsvorming minder afhankelijk te maken van geconstrueerde, totale samenhangen en teneinde via kleinere overzichtelijke stappen groeiend inzicht te bevorderen. Dergelijke 'theories of the middle range' zouden bijvoorbeeld selectieve dwarsdoorsneden van verschijnselen op macro- en microniveau kunnen geven, of zich tot smallere object-afbakening kunnen beperken <sup>36</sup>.

Een van de bekendste hulpmiddelen van de inter-subjectieve benadering voor begrip van macroverschijnselen is de ideaaltypische methode, waarvan Weber zich bediende. Bij deze methode is de onderzoeker vrij om de gewenste schaalniveaus zelf te bepalen. Ook bestaan andere methoden om via geconstrueerde modellen van interactie de verschillende schaalniveaus te overbruggen. De eerder genoemde studie van Tönnies, een van de inspiratiebronnen voor de latere, meer specifieke ideaaltypische benadering van Weber, gaf hiervan een bekend voorbeeld. Hij construeerde met het onderscheid tussen *Gemeinschaft* en *Gesellschaft* 'geaggregeerde' vormen van interactie die het hele maatschappelijk leven doorsnijden <sup>37</sup>. Zo reikte het begrip van *Gemeinschaft* van de interactie tussen moeder en kind tot een communaal systeem van dorpen en steden. Zijn begrip van *Gesellschaft* overspande het hele gebied van individuele contracten tot en met het geheel van geïnstitutionaliseerde zakelijkheid in de moderniserende samenleving.

Een andere bekende variant betreft de kennissociologische ideologieconstructies, die een inclusieve samenhang tussen bestaanswereld en denkwereld in beeld brengen. Het vraagstuk van de schaalniveaus is dan (bijv. in de beroemde ideologieconstructies van Mannheim <sup>38</sup>) vanzelfsprekend overwonnen, het vormt hierin hoegenaamd geen probleem. Langs deze weg is een bijzonder vruchtbare begripsvorming tot stand gekomen.

Het boeiende van deze ideaaltypische constructies is dat zij collectieve waardensystemen bevatten die verschillende schaalniveaus beslaan. Maar dit tekent natuurlijk ook de betrekkelijkheid ervan. De moeilijk-

<sup>36</sup> Een overzicht van pro- en contra-argumenten en van verschillende toepassingen van 'theories of the middle range' geeft R.K. Merton, *Social Theory and Social Structure*, vergrote uitgave 1968, [1949], blz. 50-68. Zie voorts A.L. Stinchcombe, *Constructing Social Theories*, 1968.

<sup>37</sup> De interpretaties over het historische karakter van Tönnies' interactie-vormen zijn overigens niet eenduidig, zie bijvoorbeeld Tromp, *Sociologie en de Stad*, (1985), blz. 91-92.

<sup>38</sup> Zie vooral K. Mannheim, *Ideology and Utopia*, 1936 [oorspronkelijk Bonn, Cohen 1929].

heden van het gebruik van overspannende constructies plegen op te treden, als men deze begrippen moet hanteren om uiteenlopende praktijksituaties op lagere schaalniveaus (en de veranderingen die hierin optreden) te duiden. Naarmate dergelijke constructies een meer samengesteld karakter krijgen, wordt het moeilijker om deze als ijkpunten te gebruiken voor het taxeren van de gevarieerde ontwikkelingen die zich binnen dat bereik afspelen. De afstand tussen micro - en macro - is dan wel overbrugd binnen het gezichtsveld van de ideaaltypische begripsvorming, maar het probleem verplaatst zich naar de toepassing ervan als hulpmiddel om de gevarieerde werkelijkheid te benoemen. Kortom, de onderzoeker komt zichzelf onvermijdelijk ergens tegen.

Ik kies in deze studie niet voor de methode om het geheel van sociale betrekkingen op macro- en die op microniveau in één analysemodel te omvatten, omdat voor de centrale vraagstelling naar de werking van mechanismen van sociale ordening in een veranderende maatschappijvorm, juist de interne bewegingen van dit maatschappijtype met hun kenmerkende tegenstellingen tussen verschillende schaalniveaus van groot belang zijn. De ordeningspatronen op macroniveau van de sociale rechtsstaat (zowel de patronen van *functionele organisatie*, als de geïnstitutionaliseerde patronen van *waarden en normen*) liggen niet vanzelfsprekend op een lijn met de patronen die op microniveau bestaan. Wat betreft de functionele organisatie van de moderne beleidsstelsels zullen in deze studie de 'mismatches' geïdentificeerd worden tussen de centrale organisatie van het beleid en de gedifferentieerde micropraktijken, waarin deze uiteindelijk tot uitdrukking moeten komen. De analyse in hoofdstuk 6 zal uitvoerig ingaan op de problemen van de 'regulatory failures' van centraal georganiseerde beleidssystemen. Wat betreft de institutionalisering van waarden en normen zullen we - op het grensvlak van sociologie en recht - onderzoeken of de sociale rechtsstaat zijn op macroniveau veronderstelde gezagsbasis in de praktijk van de vele microsituaties kan onderhouden.

Het lijkt mij dat deze vragen het best onderzocht kunnen worden door de analyse vanuit de eigen context van de verschillende schaalniveaus te verrichten. De tegenstellingen tussen de schaalniveaus zullen blootgelegd moeten worden teneinde mogelijkerwijze hier en daar nieuwe verbindingen te conceptualiseren. De beste methode lijkt mij hiertoe te zijn om al itererend de focus steeds van het ene naar het andere niveau te verleggen, zodat de bijzonderheden van beide niveaus in beeld kunnen komen, zonder dat de noodzaak bestaat om daartussen een kunstmatige eenheid te construeren <sup>39</sup>.

## 2.4 Conclusie

In dit hoofdstuk werden de contouren getrokken voor een beoefening van de sociologie als leer van sociale betrekkingen. Met het uitgangspunt van inter-subjectiviteit nestelt deze benadering zich tussen inhoudelijk gebonden normatieve gedragswetenschappen, zoals in het bijzonder de economie en de rechtswetenschappen. De premisse van inter-subjectiviteit werd gespiegeld aan de basale uitgangspunten in enige aangrenzende disciplines. De beknopte grondslagenverkenning leverde de volgende afbakeningen op:

- de worteling van de inter-subjectieve analyse in reële ervaringen in de praktijk (Wirklichkeit versus Geistesgeschichte);
- de wisselwerking tussen de levende werkelijkheid en algemene begrippen van interactievormen (tegenover de geschiedkunde);

<sup>39]</sup> Deze werkwijze is niet ongebruikelijk, ook in in de economie bestaan soortgelijke wisselwerkingen tussen analyses op micro- en macroniveau. Een uitvoerige sociologische argumentatie terzake geeft Coleman, *Ibid.*, 1990.



- de procesmatige en objectieve interacties versus de introspectieve denkwereld (van de psychologie);
- de sociale genese van normen versus de gebondenheid aan gelegitimeerde rechtsnormen;
- de subject-subjectbetrekkingen en hun ordeningspatronen versus de optimalisering van economische subject-objectrelaties (en de bijbehorende patronen van economisch rationele organisatie).

De verschillende benaderingen hebben bovenal een supplementaire betekenis, de onderscheiden uitgangspunten nodigen niet uit tot overkoepling van de analysemodellen.

In het tweede deel van dit hoofdstuk werden enige principiële dilemma's behandeld van het inter-subjectieve raamwerk. Subjecten (persoonlijk of collectief) vormen geen vaste hoekpunten van deze analyse. De spanning tussen individuele en structurele posities moet productief gemaakt worden teneinde het 'rondlopen van theorieën' te vermijden. Voorts werd de introductie van structurelementen in inter-subjectieve analyses onontbeerlijk geacht. Wel moet hiervan steeds de dynamiek van de constituerende betrekkingen geanalyseerd worden. De sociologische begrippen van 'kansen' en 'geldigheid' bieden hiertoe een goede handreiking. Tenslotte werd beargumenteerd dat analyses op macroniveau en op microniveau niet zonder problemen geaggregeerd kunnen worden. In deze studie wordt gekozen voor een iteratieve werkwijze.

In dit hoofdstuk werden enige fundamenteen verkend van de beoogde beoefening van de sociologie. In deze verkenning bleek (onder meer bij de behandeling van de 'bewegende hoekpunten') dat de kern van dit analytisch raamwerk niet is gelegen in het handelen van autonome subjecten (het is geen 'actoren' benadering) maar in het *voegsel* dat de subjecten via velerlei sociale mechanismen op elkaar betreft. In het volgende hoofdstuk wordt aan de hand van het begrip reciprociteit het karakter van de sociale betrekkingen nader onderzocht.



## 3.1 Plaatsbepaling van het begrip reciprociteit

In de sociologische benadering, die wordt opgevat als leer van sociale betrekkingen, ligt het begrip reciprociteit ten grondslag aan mechanismen van sociale ordening. In dit hoofdstuk wordt de betekenis van het begrip reciprociteit ontleed vanuit de inter-subjectieve invalshoek.

Bepalend voor het *subjectieve* uitgangspunt in de inter-subjectieve analyse is dat subjecten een bepaalde zin aan hun handelen geven, waarvoor zij uiteindelijk zelf verantwoordelijk zijn. Hun zingeving is niet volledig authentiek of ongebonden, zij zijn deel van een maatschappelijke omgeving en zij worden telkens weer geconfronteerd met omstandigheden die hun sporen nalaten. Niettemin beschikken subjecten over 'senses of direction' die in een turbulente omgeving een bepaalde richting aan het handelen geven en waarop zij uiteindelijk aanspreekbaar zijn. Bepalend voor het *inter-subjectieve* kenmerk van dit handelen is dat subjecten hun gedrag op elkaar instellen, zij koesteren verwachtingen over elkaars gedrag. Subjecten anticiperen en reageren op grond van bepaalde verwachtingen op het gedrag van anderen. In die zin zijn ze georiënteerd op elkaar en op het verloop van dit sociaal handelen.

Met inachtneming van het bovenstaande zal ik het begrip *reciprociteit* kortweg opvatten als wederkerige betrokkenheid van verantwoordelijke subjecten. Reciprociteit is een abstract en universeel begrip. Het wordt echter toegepast in een verscheidenheid van concrete situaties, die het algemene begrip op specifieke wijze inkleuren en hieraan een bijzondere inhoud geven. Reciprociteit is vooral in deze bijzondere betekenissen bekend geworden. Voor de onderhavige analyse is echter van belang om het begrip goed in zijn algemene betekenis te doorgronden, omdat het dan ook op andere manieren houvast blijkt te bieden dan waarin dit gewoonlijk wordt gezocht. Zo zal dit elementaire begrip in het volgende hoofdstuk steun bieden om hiërarchische betrekkingen te doorgronden, hetgeen wat minder gebruikelijk mag heten.

Om de algemene betekenis van reciprociteit scherp te krijgen zal ik eerst twee van de vruchtbaarste specifieke toepassingen onder de loep nemen. In eerste instantie schenk ik aandacht aan de wijze waarop het begrip wordt toegepast op het grensgebied van de sociologie en de economie (par. 3.2). Het concept reciprociteit blijkt hier een onmisbare sleutel te zijn om grip te krijgen op de werking van de economische en de sociale *ruiltransacties*. De tweede bijzondere toepassing van reciprociteit ligt op het grensgebied van de sociologie en de rechtsbeoefening (par. 3.3). Reciprociteit pleegt in deze toepassingen uitgewerkt te worden in de betekenis van *morele verplichtingen*. In dit verband zal ook aandacht worden besteed aan reciprociteit als normatief beginsel. Na de ontleding van deze twee bijzondere toepassingen wordt ter afronding van dit hoofdstuk de algemene betekenis van het begrip reciprociteit geanalyseerd (par. 3.4).

## 3.2 Reciprociteit in economische en sociale ruilprocessen

Ruilprocessen zijn niet goed denkbaar zonder wederzijdse betrokkenheid van verantwoordelijke partijen. Reciprociteit is daarom een logisch en in zijn algemeenheid wellicht nog wat weinigzeggend aangrijpingspunt voor alle soorten van ruiltheorieën. In de context van economische en sociale (met name antropologische of sociologische) ruilprocessen krijgt het

begrip reciprociteit echter een bijzondere toegevoegde betekenis. Men kan met betrekking tot economische en sociale ruiltransacties drie additionele eigenschappen van reciprociteit onderscheiden.

Het gaat in de eerste plaats om de onderlinge oriëntatie van subjecten die op *vrijwillige* basis tot ruil van bepaalde *objecten* besluiten. In hiërarchische verhoudingen pleegt men niet van ruil te spreken. Kenmerkend voor het ruilproces is dat men van twee kanten spontaan tot transactie besluit. Voorts is de spontaniteit van deze transacties mogelijk omdat beide partijen baat hebben bij het ruilproces. Het *calculeren van voordelen* op basis van ruil is derhalve niet exclusief voorbehouden aan de economische analyse. Deze eigenschap kan op vele wijzen in sociale betrekkingen worden waargenomen. In de derde plaats scheidt ruilgedrag *verplichtingen* tot teruggave van gelijkwaardige objecten. De laatstgenoemde toevoeging aan het begrip van reciprociteit kan tot intrigerende sociale processen leiden, wanneer de verschillende partijen van de transactie niet tegelijk en niet met gelijke munt oversteken.

Bij economische transacties gaat het in beginsel om de ruil van waren of goederen, waarvan de waarde op geobjectiverde wijze is uitgedrukt, in het bijzonder in geld. Het economisch ruilverkeer kenmerkt zich in het bijzonder door wat de econoom Schultze noemt een 'unanimous consent of arrangement'<sup>1</sup>. Subjecten ruilen vrijwillig op basis van wederzijds profijt. Hun 'eigen belang' functioneert als de zelfregulerende motor van de economische betrekkingen en stimuleert op welhaast onnavolgbare wijze tal van economisch rationele aanpassingen. Het economisch ruilprincipe staat haaks op afgedwongen betrekkingen, het maakt optimaal gebruik van de keuzeruimte van subjecten. Wel veronderstelt het de aanwezigheid van eigendomsrechten. Als de overheid de richting van het economisch ruilverkeer wenst te beïnvloeden, kan zij volgens Schultze (en zijn vakgenoten) dan ook beter ingrijpen in de afbakening van deze 'property rights' dan dat zij tot dwangmatige interventies besluit, die de zelfregulerende rationaliteit van economische ruilbetrekkingen verstoren.

Schaarste is een elementair begrip in het economisch ruilverkeer. De combinatie van afnemende opbrengsten en toenemende marginale kosten in het ruilverkeer dwingt tot een voortdurende stroom van aanpassingen, die zijn gericht op een optimale aanwending van schaarse bronnen. Hier ligt de sleutel voor een voortdurende dynamiek en voor economische inventiviteit. Het ruilprincipe op basis van wederzijds gecalculeerd profijt kent ook wel verliezers, dat zijn de subjecten (bijv. de verouderde bedrijven) die geen wederzijds profijtelijke ruilrelaties tot stand kunnen brengen. De kracht van het economisch ruilprincipe is dat het zonder opgelegd plan dwingt tot vernieuwing op het kleinste schaalniveau van vraag- en aanbodverhoudingen en dat het uitnodigt tot optimalisering van de keuzevrijheid.

In de sociale wetenschappen werd de reciprociteit van ruilrelaties aanvankelijk vooral geëxploreerd in de antropologie. Hier waren het in het bijzonder de onderzoekers Malinowski ('Argonauts of the Western Pacific') en Mauss ('Essai sur le Don') die als de typische wegbereiders fungeerden voor de ontwikkeling van sociale ruiltheorieën. Hun benadering zocht van meet af aan afstand ten opzichte van de typische economische ruiltransacties. Het eerste opvallende verschil is dat zij veel meer gewicht gaven aan de eigen dimensie van het derde kenmerk in de bovenstaande karakterisering van reciproque ruilrelaties, namelijk de betekenis van de 'verplichtingen'. Een tweede opvallend verschil is dat het in deze sociale ruil-

<sup>1</sup> Zie Ch.L. Schultze, *The public use of private interest*, 1977, blz. 16.

betrekkingen niet meer primair blijkt te gaan om de ruil van 'dingen', waarvan de waarde geobjectiveerd kan worden, maar om ingewikkelde inter-subjectieve processen (vooral onderlinge afhankelijkheidsrelaties), waarin het ruilmiddel onlosmakelijk is verbonden met de eigen bedoelingen van de ruilende subjecten. Het gaat hier bij uitstek om ruilprocessen die het aanzien (het eergevoel, de status) van de ruilende subjecten kunnen verhogen.

Malinowski bestudeerde bij de Melanesiërs (een betrekkelijk welvarend volk van handelaren, zeebevaarders en parelvisser, waarnaar de aanduiding 'argonauts' verwijst) een ingewikkeld sociaal ruilstelsel, de zogeheten *kula*, welke zich scherp onderscheidde van de gewone commercie en waaraan deelname uitsluitend voor de leiders was weggelegd<sup>2</sup>. Het eigenlijke object van ruil was de status die was verbonden aan de gevers van de ene dag en schenkers van de andere dag. Dit ruilsysteem voltrok zich in de context van grote rivaliteit en het werd evenals de economische ruil ingegeven door eigen belang. Maar de geschenken moesten niet te lang in eigen bezit blijven en riepen zware verplichtingen (in de zin van eergevoelens) op van wedergiften.

Waar Malinowski nog schreef over de edelmoedigheid van het ceremoniële geschenkenfeest, trok Mauss het verplichtende kenmerk van de giften veel verder door. Mauss bestudeerde vergelijkbare geschenkenfeesten op ruilbasis in Amerika en Polynesië, de zogeheten *potlatch*. Hij noemde de verplichting om terug te geven de essentie van deze ruilbetrekkingen, van zuivere giften kan volgens Mauss geen sprake zijn, oftewel, zoals hij het zelf subtiel verwoordde, '*a gift is received with a burden attached*'<sup>3</sup>. Het gaat hier om ruilbetrekkingen met een totaal karakter. Het object dat wordt doorgegeven, is niet inactief, het bevat de totale spirituele kracht van de gever (emotioneel, religieus), het brandt in hart en ziel: '*souls are mixed with things, things with souls*'<sup>4</sup>. De ruil leverde de gevers niet het vooruitzicht van materieel gewin, maar verhoging van hun status. De ereprijs was hoog, in varianten van de *potlatch* waarin de escalatie steeds verder werd opgevoerd, kon de rivaliteit uitmonden in zelfvernietiging. In deze toepassingen van sociale ruil leidden de uitgangspunten van vrijwillige ruil en eigen belang uiteindelijk tot de meest directe sociale verplichtingen.

In navolging van deze baanbrekende studies is veel antropologisch onderzoek verricht naar afhankelijkheidsrelaties in sociale transfersystemen. In zulke onderzoeken wordt gespeurd naar mechanismen van samenhang in sociale systemen, waarvan de interne eenheid wordt verzekerd door complexe netwerken van begunstigende ruiltransacties, die afzonderlijk voor de partners bepaalde verplichtingen meebrengen. Coleman beschrijft een aantal van deze studies<sup>5</sup>. De interne cohesie van dergelijke systemen wordt verzekerd doordat de deelnemers aan elkaar verplicht zijn; ze hebben allemaal wel ergens sociaal krediet uitstaan, terwijl anderen op hen krediet kunnen verhalen.

In de sociologie pakte Homans het sociale ruilgedrag op. Hij hanteerde hierbij overigens een economiserende vraagstelling voor onderzoek van sociaal ruilgedrag in primaire groepen. Homans besteedde veel aandacht aan het hierboven als tweede genoemde kenmerk van reciprociteit in ruil-

<sup>2</sup>] B. Malinowski, *The Argonauts of the Western Pacific*, (1922).

<sup>3</sup>] M. Mauss, *The Gift*, in de Engelse vertaling met een voortreffelijke inleiding van M. Douglas, (1954), [oorspronkelijk 1925], blz. 41.

<sup>4</sup>] Mauss, *Ibid.*, blz. 20.

<sup>5</sup>] Coleman, (1990), *Ibid.*, blz. 306-310.

transacties, namelijk het berekenende karakter van sociale ruilbetrekkingen <sup>6</sup>. Homans concentreerde zich vooral op ruilgedrag in primaire betrekkingen en op de betekenis van 'beloningen'. In zijn voetspoor heeft Blau getracht om de analyse van ruilprocessen op microniveau op te tillen tot het niveau van structurele verhoudingen <sup>7</sup>. Ook Blau kan men rekenen tot de economisch georiënteerde sociologen. We zullen zijn uitwerking van reciprociteit nader bezien.

Centraal uitgangspunt in de analyse van Blau is dat de vrijwillige ruilbetrekkingen tussen subjecten aantrekkelijk gemaakt worden door de verwachting van beloningen. Deze beloningen kunnen berusten op persoonlijke aantrekkingskracht, of op sociale acceptatie, of sociale goedkeuring of op instrumentele diensten. Soms geven deze beloningen uitdrukking aan een eenzijdigheid van verhoudingen, zoals bij status het geval kan zijn. Blau maakte een algemeen onderscheid tussen extrinsieke en intrinsieke beloningen, dat veel navolging heeft gekregen. *Extrinsieke* beloningen bieden objectieve standaarden op grond waarvan men de waarden van verschillende sociale betrekkingen met elkaar kan vergelijken en de aantrekkelijkste kan kiezen (bijv. beloningen in geld zijn objectief vergelijkbaar en bieden een maatstaf om zeer uiteenlopende waarden onder een noemer te brengen). Voor *intrinsiek* belonende betrekkingen bestaan zulke geobjectiveerde maatstaven niet. Positieve gevoelens zoals liefde, respect of goedkeuring zijn beloningen die in ruil weliswaar een prijs waard zijn, maar niet expliciet als ruilobject aangewend mogen worden omdat hun waarde als echte gevoelens dan vermindert (sic!) <sup>8</sup>.

De verschillen tussen extrinsieke en intrinsieke beloningen vormen in deze zienswijze tevens het belangrijkste verschil tussen economische en sociale ruiltransacties. De economische transactie maximaliseert de rationele calculatie, omdat het ruilobject van intrinsieke betekenissen is ontdaan. Sociale ruil houdt daarentegen ongespecificeerde verplichtingen in, waarvan de vervulling slechts door vertrouwen gegarandeerd kan worden. Sociale ruil houdt het midden tussen pure berekening van voordeel en expressie van eer, haat of liefde. Deze subjectieve verbondenheid met het object van ruil maakt het veel moeilijker om de verschillende objecten van ruil onder een gemeenschappelijke, geobjectiveerde noemer te brengen. Pogingen om 'beloningen' te classificeren of om elementen van 'status' dezelfde objectieve betekenis toe te kennen als het geldverkeer in economische transacties, zijn dan ook vaak hierop stuk gelopen dat de verschillende subjecten aan zulke 'geobjectiveerde' ruilmiddelen uiteenlopende waarden plegen toe te kennen.

In het bovenstaande was steeds sprake van reciprociteit in vrijwillige ruiltransacties (zelfs bij de vergaande inzichten van de antropologen lag de oorsprong van de uiteindelijk zeer verplichtende ruil in vrijwillige keuzen). Dit beeld verandert bij de introductie van machtsverhoudingen. De betekenis van macht duidt in het conceptuele schema van Blau op een eenzijdige afhankelijkheidsverhouding. Zodra aspecten van macht in het vizier komen, is geen sprake meer van reciprociteitsbetrekkingen, maar van eenzijdige dwangverhoudingen. Macht verschijnt bij Blau als een vorm van 'deterrence'. Hij laat hier dan ook consequent het begrip van reciprociteit los. In de machtsverhouding worden 'negatieve beloningen' opgelegd (dit kan eventueel ook het intrekken van positieve beloningen inhouden). Wanneer partijen onderling afhankelijk zijn ontbreekt een dergelijke macht.

<sup>6</sup>] G. Homans, *The Human Group*, 1950.

<sup>7</sup>] P.M. Blau, *Exchange and Power in Social Life*, 1964.

<sup>8</sup>] Blau, *Ibid.*, blz 112.

### 3.2.1 Reciprociteit als morele verplichting

Een geheel andere toepassing van het begrip reciprociteit vindt plaats op het grensvlak van de sociologie en de rechtsbeoefening. Hier gaat het niet meer om de ruil van objecten, maar komt het begrip van reciprociteit tot uitdrukking in *gedragsregels* die richting geven aan de betrekkingen tussen subjecten. Het gaat om basisregels van wederkerigheid tussen subjecten, die een ordelijk samenleven mogelijk moeten maken, zoals de Tien Geboden, de grammatica van de taal, of de gedragsregels voor het wegverkeer. Reciprociteit betekent in deze zienswijze dat subjecten zich aan elkaar gehouden weten, zij nemen tegenover elkaar een bepaalde code in acht. Zo ontstaat (juist ook met het oog op de vele onbekende en onzekere situaties waarin men met anderen verkeert) meer zekerheid over en weer op welke verwachtingen men met een zekere betrouwbaarheid kan rekenen, en op welke niet.

Een dergelijke inter-subjectieve normering van betrouwbare verwachtingen (Hayek spreekt in dit verband van een code van 'just conduct'<sup>9)</sup>) kan berusten op elementaire, onuitgesproken rechtsgevoelens of op gewoonteregels, maar is in de moderne 'uitgedifferentieerde' samenleving voor een aanzienlijk deel ook geformaliseerd in rechtsbetrekkingen. Stellig is het verlangen naar meer zekerheid een van de drijvende krachten achter bewegingen voor codificatie, ook al komt het vaak niet eens tot formalisering. Zowel in sociale als in gecodificeerde vorm wordt dit bewegende geheel van morele verplichtingen beschouwd als het integrerende voegsel dat een samenleving bijeen houdt. En omgekeerd heeft zulke binding eerst effect als en voorzover zij berust op wederkerigheid. De ene partij moet erop kunnen vertrouwen dat de andere partij zich aan dezelfde code houdt en gehouden weet.

Deze morele verplichtingen kunnen zeer wel samenvallen met de gecalculceerde verplichtingen, die uit de eerder besproken economische en sociale ruiltransacties voortvloeien. Inderdaad wijzen uiteenlopende woordvoerders van deze opvatting, zoals Fuller, Hayek of Polanyi, op de overeenkomsten met de spontane ruiltransacties in sociaal of economisch verkeer. Maar het zijn geen identieke opvattingen van reciprociteit. De morele reciprociteit bestrijkt meer soorten van sociale betrekkingen dan louter het spontaan en berekenend ruilgedrag. Als gedragsregel van wederkerigheid kan men de toepassing van reciprociteit niet reduceren tot ruiltransacties en men kan ze zeker niet op een lijn stellen met de utilitaire motieven die richting geven aan de economische ruilprocessen. Deze gedragsregels dienen niet het belang van een doelgerichte missie of economische allocatie, typerend is juist hun generaliserende karakter. Het is zelfs zeer wel mogelijk dat deze verschillende opvattingen van reciprociteit met elkaar in botsing komen.

De kwintessens van morele verplichtingen is dat men nooit de talloze bijzondere omstandigheden kan overzien, die de effecten van handelingen bepalen. Rechtsfilosofen als Hayek en Fuller bedienen zich vooral van dit argument om de morele gedragsregels af te grenzen van rechtstreekse, utilitaire allocaties. Het utilitarisme brengt regels terug naar de weloverwogen keuze van middelen voor bekende *doelen*<sup>10)</sup>. Fuller spreekt in dat verband ter onderscheiding van morele verplichtingen over 'morality of aspirations', die een politiek of economisch karakter dragen. Het gaat hier om maatschappelijke of economische strevingen, die voor een deel ook via

<sup>9)</sup> F. Hayek, *Law, Legislation and Liberty*, Volume 2, 1973-1979, blz. 101. Zie voorts F. Hayek, *New Studies in Philosophy, Politics, Economics and the History of Ideas*, 1978.

<sup>10)</sup> Zie bijvoorbeeld Hayek, *Ibid.*, blz. 23.

de overheid tot gelding worden gebracht. Diens 'morality of duties' is echter niet gericht op het verwezenlijken van zulke doelgerichte strevingen. Deze is van een abstractere orde; het *oogmerk* van morele verplichtingen is in de meest algemene zin dat zij vreedzaam verkeer mogelijk moeten maken, deze regels zijn niet op zoek naar het marginale nut. Zij vormen een algemene bedding voor onbekende en uiteenlopende doeleinden of aspiraties.

Soms dragen deze regels een louter procedureel karakter, maar de grondslag hiervan ligt uiteindelijk in een morele dimensie. Het is niet ongebruikelijk om dit reciprociteitsbegrip vanuit de morele posities te benoemen. Zo verwijst Fuller naar het principe in Mattheus: 'Zoals ge oordeelt, zult ge beoordeeld worden'. Als verdere uitwerking van morele reciprociteit wordt door Fuller als 'gouden regel' aangehaald: 'als ik weet dat jij mij behandelt zoals je jezelf behandelt, dan zal ik jou behandelen als mezelf'. Deze regel moge klinken als een zakelijke, bijna vijandige overeenkomst; toch wordt zij niet bedoeld als grondslag voor onderhandelingen, maar als een overtuigingsverplichting van wederkerigheid. Fuller leest de gulden regel ook andersom: 'als duidelijk is dat jij me niet als jezelf behandelt, dan voel ik me vrij om jou te behandelen zoals ik het wil'. Kortom, de morele verplichting is slechts zinvol als sprake is van een doordringend tweerichtingsverkeer, anders verliest deze het bestaansrecht.

Gouldner ging zelfs zover (naar mijn opvatting in algemene zin te ver) om het *analytisch* begrip van 'reciprociteit als morele verplichting' uit te werken tot een *normatief* beginsel. Hij formuleerde een tweeledige gedragsnorm van wederkerigheid: 'in de eerste plaats behoren mensen anderen te helpen, die hen hebben geholpen. In de tweede plaats mogen zij niet degenen kwetsen, die hen hebben geholpen'. Men zou haast denken dat hier sprake is van hulp uit een dubbelloops geweer. Gouldner stelt het onverbloemd: 'very well, if you won't do this simply because it is your duty, then remember all that I have done for you in the past and do it to repay your debt to me'<sup>11</sup>. Aldus biedt de norm van reciprociteit een tweede orde verdediging ter behoud van het sociaal systeem. Zij kan gebruikt worden om het begin van afwijkend gedrag de kop in te drukken en om hulp troepen te mobiliseren.

Recapitulerend kunnen we de volgende additionele eigenschappen onderscheiden van de bovenstaande gedragsregels van 'reciprociteit als morele verplichting'. In de eerste plaats is (evenals bij de sociaal/economische reciprociteit in ruiltransacties) ook hier sprake van vrijwillige *deelname* door subjecten. Impliciet of expliciet gaan deelnemers de morele code zelf aan. Verplichting begint met 'lidmaatschap', het krijgt eerst echt betekenis als deze deelname met volle wil wordt aangegaan<sup>12</sup>. Voorts is sprake - stilzwijgend of expliciet - van een *onderlinge verstandhouding*. Subjecten moeten de verplichting tenslotte zelf aangaan, niet zo maar, zij dienen zich te verplaatsen in de positie van de ander. Deze reciprociteit veronderstelt inlevingsvermogen en een wederzijdse gehoudenheid aan een bepaalde gedragsregel. Het begrip vrijheid krijgt in deze context een actieve morele lading, het impliceert een overtuigingsverplichting<sup>13</sup>. In de derde plaats vergt deze toepassing van het reciprociteitsbegrip *gelijkwaardigheid* van partijen. Men verkeert niet in gelijke posities, de praktische mogelijkheden en omstandigheden zijn voor elk subject juist zeer verschillend, maar elke positie wordt gelijkelijk gewaardeerd. En tenslotte verlangt deze toepassing van reciprociteit de *omkeerbaarheid* van

<sup>11</sup>] A.W. Gouldner, 'The Norm of Reciprocity: a preliminary statement'; in: *American Sociological Review*; 1960, blz. 176.

<sup>12</sup>] M. Walzer, *Obligations: Essays on Disobedience, War and Citizenship*, 1970, inleiding.

<sup>13</sup>] M. Polanyi, *The Logic of Liberty*, 1951.



plichten. De een is aan de ander verplicht, in de wetenschap dat de ander dat op het volgende tijdstip aan hem zal zijn. Alleen op deze basis bestaat de kans op morele wederkerigheid.

Morele verplichtingen bestaan tussen personen, afzonderlijk of gegroepeerd, zij bestaan ook jegens of tussen organisaties en zij bestaan over en weer jegens de staat. Zij vormen een pluralistisch geheel dat zich niet tot de enkele verhouding tussen staat en burger laat reduceren. Hoewel van staatswege regels worden gevestigd kan men de staat moeilijk personificeren, laat staan als gelijkwaardige wederpartij van een burger. Strikt genomen drukken rechtsregels van staatswege een verhouding tussen maatschappelijke subjecten uit. Zij vinden hierin een oorsprong en zij moeten hierin uiteindelijk tot gelding komen. Deze context impliceert een bijzondere toepassing van reciprociteit als verzameling van morele verplichtingen. De uitvinding van de rechtsstaat, democratie en de klassieke rechtsbeginselen geven uitdrukking aan deze reciprociteit en houden aanzienlijke verplichtingen in; niet alleen voor maatschappelijke subjecten onderling, maar ook voor de staat met betrekking tot de kwaliteit van de rechtsregels.

Willekeur bij de totstandkoming en handhaving van deze regels holt de reciprociteit van het maatschappelijk draagvlak uit ten koste van de beoogde onderlinge verstandhouding en ten koste van de autoriteit en de geloofwaardigheid van de staat. De ban van de reciprociteit wordt dan verbroken. Fuller formuleerde op basis van dit reciprociteitsprincipe dertig jaar geleden een aantal algemene plichten waaraan regels van staatswege moeten voldoen om mogelijk te maken dat maatschappelijke partijen elkaar daaraan kunnen houden<sup>14</sup>. Hiermee wordt nog niet vanzelfsprekend gelegitimeerd dat regels - zelfs rechtsregels - noodzakelijkerwijze via de band van de staat moeten lopen. Dit wordt soms te snel als automatisme verondersteld. Fuller stelt 'slechts' dat regels, die niet rechtstreeks door de subjecten zelf in het leven zijn geroepen, moeten voldoen aan kwaliteiten als zouden zij vrijwillig tot stand kunnen zijn gekomen. Het 'lidmaatschap' moet tenminste 'beleefd' kunnen worden. Als die elementaire mogelijkheden niet of niet adequaat worden gezocht, zullen partijen dergelijke regels negeren of ontwijken. Ook in Nederland laat periodiek de discussie op over de reciprociteitsgrondslag van regelgeving. Laatstelijk gebeurde dit in het midden van de jaren '80 in rapportages over deregulering en rechtshandhaving. Thans staat de zorg voor de houdbaarheid en de kwaliteit van de regelgeving centraal in het gehele

<sup>14</sup>] Fuller werkte Simmels' concept van 'tacit reciprocity' in de verhouding tussen staat en burger uit tot de volgende acht elementaire eisen van moraliteit, waaraan wetgeving idealiter moet voldoen:

1. de wetgever moet in staat zijn generieke regels te vestigen (versus ad hoc besluiten);
2. de rechtssubjecten moeten vertrouwd (kunnen) zijn met de regels;
3. retro-actieve wet- en regelgeving ware te vermijden;
4. het vereiste van helderheid van regelgeving;
5. tegenstellingen, of scherper getypeerd: incomptabiliteit van regels ware te vermijden;
6. regelgeving mag van de rechtssubjecten niet het onmogelijke verlangen;
7. het vereiste van een zekere duurzaamheid van regelgeving;
8. het vereiste van congruentie tussen de officiële handelingen en de verklaarde regels.

Als de wetgever deze basale eisen niet adequaat en naar vermogen in acht neemt, kan hij moeilijk verlangen dat de rechtssubjecten de desbetreffende normen wel op hun gedrag betrekken. Hoe elementair deze reciprociteitsvereisten van rechtsmoraliteit ook mogen zijn, het blijkt niet mogelijk om hieraan volledig en in volle samenhang te voldoen. Het betreft een ideaaltypisch pakket van procedurele voorwaarden, waaraan slechts bij benadering kan worden voldaan. Naarmate de wetgever zich meer begeeft op het niveau van de positieve beleidsaspiraties, bijvoorbeeld op het brede gebied van economische allocaties die vraag en aanbod op dynamische en zeer specifieke wijze beogen toe te delen, dwaalt hij verder af van deze elementaire reciprociteitsformule. Reeds de toets van de algemene gedragsregels (Fullers 'morality of duty') aan deze basale vereisten blijkt een zware beproeving te zijn. L.L. Fuller, *Ibid.*, hoofdstuk 2.

rechtsbeleid van de regering, maar het blijft voornamelijk een onderneming waarvan de verwachtingen niet te hoog gesteld mogen worden. In de hoofdstukken 5 en 6 worden deze problemen uitvoerig behandeld.

Het kernprobleem dat in deze discussies voortdurend oprijst is, dat de staat niet vanzelfsprekend vanuit de veronderstelde 'tacit reciprocity' wordt aangesproken. In feite komen in de staat veel complexere verhoudingen van macht en recht tot uitdrukking, die aan handelingen van staatswege een opgelegd karakter kunnen geven. In hoofdstuk 6 wordt dit vraagstuk uitgewerkt. Nauw verbonden hiermee is het probleem dat de vele beleidsaspiraties van de moderne overheid moeilijk in overeenstemming zijn te brengen met de algemene grondslag van rechtsregels. De eerder genoemde rechtsfilosofen behandelden dit thema expliciet. Hayek contrasteerde de doelgerichte 'beleidsconstructies' van de gemaakte orde rechtstreeks met de regels en rechtsregels die uit de 'spontane' orde voortkomen. Fuller definieerde een subtielere overgang tussen 'morality of duty' en 'morality of aspiration'. Hij contrasteerde deze verschillende rechts- en beleidspraktijken niet, maar signaleerde 'slechts' dat daar waar de overheid zich op doelgerichte aspiraties toelegt - veel aspiraties blijven overigens buiten haar bereik - het al gauw veel moeilijker is om aan de elementaire vereisten van reciprociteit te voldoen.

Alle eisen ten aanzien van de kwaliteit van rechtsregels zijn in een context van managementachtige beleidsvoering lastiger te verwezenlijken. De grootste problemen ontstaan met betrekking tot de eisen van generaliseerbaarheid van regels, met het principe van 'congruentie tussen officiële actie en verklaarde regel', en met de eis van betrekkelijke 'duurzaamheid' van rechtsregels. Deze problemen zijn zo groot omdat het bij de sturing van beleidsaspiraties juist aankomt op het behoud van een zo groot mogelijke wendbaarheid om adequaat op veranderende condities te kunnen inspelen.

Fuller trok hieruit de - toen nog uiterst controversiële - conclusie dat het centrale dilemma van de regelgeving niet betrekking heeft op de vraag of aan klassieke rechtsbeginselen moet worden vastgehouden dan wel dat de discretionaire ruimte van de executieve moet worden vergroot, maar op de vraag in hoeverre de verwezenlijking van dergelijke aspiraties niet een context verlangen die vrij is van zulke rechtsregels<sup>15</sup>. De verwezenlijking van aspiraties wordt dan geredresseerd naar de sociale orde waar zij uit voortkomen. In deze opvatting zijn van staatswege nog steeds rechtsregels nodig en zeker niet alleen in arbitrerende zin om de maatschappelijke vrede te bewaren maar ook om daaraan inhoudelijk richting te geven; de expeditie zelf hoort daar dan echter niet thuis. Zo opgevat bestaat een vloeiende overgang tussen algemene regels en de normatieve gerichtheid van aspiratieve rechtsregels, maar wordt een scherpe grens getrokken met betrekking tot de uitoefening van doelgerichte operaties. Met deze vraagstelling zitten we midden in de eigentijdse ontwikkeling van de sociale rechtsstaat, een ontwikkeling die in ons land nog slechts aarzelend op gang is gekomen. In de volgende hoofdstukken (in het bijzonder in hfdst. 6) pakken we deze draad weer op.

### 3.2.2 Algemene betekenis van reciprociteit van verantwoordelijke subjecten

In het voorgaande zijn de twee bekendste toepassingen van het begrip reciprociteit verkend: reciprociteit in sociale en economische ruiltransacties en de rechtssociologische variant van reciprociteit als morele verplichting. In beide varianten treedt een verbijzondering op van het alge-

<sup>15]</sup> Fuller (1964), *ibid.*, blz 214.

mene begrip reciprociteit. Door toevoeging van additionele eigenschappen krijgt deze uitwerking een bepaalde bijzondere inhoud. De betekenis van het kale begrip reciprociteit wordt hierdoor aanzienlijk verrijkt. Tegelijkertijd treedt echter als gevolg van de toegevoegde kwaliteiten juist een begripsvernauwing op. Door begrippen op bijzondere wijze uit te werken, verdwijnen andere mogelijke toepassingen uit het vizier. Daar is niets op tegen, zolang niet de bijzondere toepassing wordt vereenzelvigd met het algemene begrip. De bovengenoemde varianten zijn zuivere toepassingen van reciprociteit, maar omgekeerd valt reciprociteit niet samen met deze varianten.

In beide toepassingen voert de verbijzondering van reciprociteit rechtstreeks terug naar het kenmerk van de toegevoegde eigenschappen. In ruiltransacties valt de focus op de vrijwillige ruil van objecten, waarvan beide partijen een berekend voordeel verwachten en waaruit verplichtingen voortvloeien. Bij de rechtssociologische toepassing van reciprociteit als morele verplichting gaat het niet om de wederzijdse oriëntatie op een 'object' zoals in de toepassing bij ruiltransacties, maar ontstaat een vast punt, een normatief houvast in de wederzijdse relaties tussen subjecten. Voor het overige bestaat (ondanks de verschillen in context en substantie) wel een zekere gelijkenis met de toegevoegde eigenschappen in ruiltransacties. Immers ook bij reciprociteit als morele verplichting ligt het uitgangspunt bij vrijwillige of tenminste vrijwillig 'te beleven' deelname. Voorts bestaat hier een onderlinge verstandhouding tussen partijen en tenslotte geldt gelijkwaardigheid van partijen als uitgangspunt voor de morele verplichtingen.

Eerst zal ik de consequenties belichten van de objectgerichtheid van ruiltransacties, daarna komen de toegevoegde kenmerken van de twee varianten aan de orde. Wat betreft de objectgerichtheid van ruiltransacties is duidelijk dat de overgang tussen de economische en de sociologische benadering vloeibaar is. Blau ging zelfs zover dat hij de verschillen tussen deze disciplines reduceerde tot verschillen in het soort van ruilobject. De economie onderzoekt de ruil van objecten met extrinsieke eigenschappen (in het bijzonder objecten die in geldwaarde worden uitgedrukt), de sociologie zou zich bij uitstek richten op de ruil van objecten met intrinsieke kwaliteiten. Mogelijk hebben deze disciplines een soort natuurlijke affiniteit met de aldus onderscheiden objecten - in de praktijk komt dit inderdaad vaak voor - maar noodzakelijk en fundamenteel is een dergelijke afbakening mijns inziens niet.

Het lijkt mij dat er een principiële verschil in benadering is (waaraan Homans en Blau voorbij gingen), namelijk dat de econoom in essentie tracht de subject-objectverhouding in ruiltransacties te *optimaliseren* vanuit een berekenende afweging van materiële kosten en terugkerende opbrengsten. De socioloog en de rechtswetenschapper hanteren dit uitgangspunt in het algemeen niet. De rechtswetenschapper refereert bij uitstek aan het gehele scala van normen dat in de rechtspraktijk wordt gevestigd. De socioloog ontleent bij de uitoefening van zijn vak geen vastigheid aan specifieke normatieve uitgangspunten. De vraag of het object van ruil getypeerd wordt door intrinsieke dan wel extrinsieke eigenschappen is - dunkt mij - van tweede orde. De econoom bestudeert bij voorkeur objectieveerbare extrinsieke ruilobjecten, maar de economiserende vraagstelling kan zich zeer wel uitstrekken over objecten met intrinsieke eigenschappen. Dit is in feite wat Homans en Blau zelf in de bovengenoemde studies hebben nagestreefd, hun beoefening van de sociologie is in hoge mate economiserend. De bekendste toepassingen van de economiserende vraagstelling met betrekking tot 'sociale objecten' kan men aantreffen in het voorbeeldige (doch consequent in sociologische

kring omstreken) levenswerk van de zojuist met de Nobelprijs gelauwerde Gary Becker ('rassendiscriminatie is economisch inefficiënt ruilgedrag!' <sup>16</sup>).

Omgekeerd kunnen sociologen vanuit hun inter-subjectieve invalshoek terdege ook extrinsieke ruiltransacties in studie nemen, maar dan niet vanuit het oogmerk van optimalisering van kosten en opbrengsten. Zij zijn dan primair geïnteresseerd in de ontwikkeling van bepaalde mechanismen van sociale interactie en van sociale ordening. Aldus brengt de specifieke objectgerichtheid van reciprociteit in ruiltransacties de typische paradigmatische mogelijkheden en beperkingen mee, die in het vorige hoofdstuk meer in algemene zin werden aangeduid.

Tot welke bijzonderheden voeren de andere toegevoegde eigenschappen van de twee besproken toepassingen van reciprociteit? We zullen twee opvallende gevolgen belichten, die de ruimere strekking van algemene reciprociteit kunnen verhelderen. In de eerste plaats leidt in beide toepassingen de exclusieve aandacht voor vrijwillige toenaderingsprocessen die in wederzijds commitment uitmonden, tot een afzondering en 'uitverkiezing' van min of meer spontane wisselwerkingen. Zo reeds deze reciprociteit niet onmiddellijk in directe betrekkingen tussen subjecten tot stand komt, maar op een of andere wijze is geïnstitutionaliseerd in indirecte betrekkingen (zoals bij duurzame gewoonteregels of bij betrekkingen tussen staat en burger het geval is), dan vereist deze toepassing toch een actieve en voortdurende herbeleving van reciprociteit, als ware sprake van rechtstreekse wederkerigheid (vergelijk bijv. de 8 eisen van Fuller). Zo wordt het reciprociteitsbegrip ook toegepast op indirecte betrekkingen tussen subjecten. Zelfs brengt deze toepassing van reciprociteit - althans ten dele - gezagsverhoudingen in beeld, namelijk voorzover dit gezag berust op het vertrouwen van degenen die aan dit gezag zijn onderworpen. Dit is niet altijd het geval, zoals in het volgende hoofdstuk zal worden uiteengezet. Bovendien is het gezag van een autoriteit vaak nauw verbonden met hiërarchische machtsverhoudingen. Dit is het geval in het maatschappelijk verkeer, waarin de diverse partijen zeer verschillende posities innemen, het is zeker ook het geval bij betrekkingen die van staatswege worden gevestigd. De hiërarchische verhoudingen (macht of dwang) worden echter expliciet als eenzijdige betrekkingen buiten de reikwijdte van het reciprociteitsbegrip geplaatst. Het lijkt erop alsof de reciprociteitsanalyse zich concentreert op *horizontale* sociale betrekkingen, de betekenis van 'verticale' (hiërarchische) verhoudingen in het maatschappelijk en het statelijk verkeer verdwijnt hiermee uit het vizier.

In dit opzicht doen de bovenbeschreven benaderingen van reciprociteit nauwelijks voor elkaar onder. Het economische ruilprincipe wordt welhaast als regel gecontrasteerd met hiërarchische interventies. De antropologische analyses van ruilbetrekkingen hebben weliswaar oog voor de scherpe hiërarchie van afhankelijkheidsrelaties en verplichtingen, doch eerst nadat het ruilproces in vrijwilligheid is aangegaan. Blau bespreekt macht als een soort van 'deterrence'. Hayek komt woorden tekort om het eenzijdige en instrumentalistische kenmerk van de betrekkingen in de geconstrueerde orde toe te lichten. Fuller is in dit opzicht veel subtieler, maar trekt uiteindelijk dezelfde scheidslijn. De *isolering van het reciprociteitsbegrip* tot de sfeer van de vrijwillige wederzijdse betrekkingen levert verschillende vertekeningen op. Deze toepassingen bieden een goed houvast voor de bestudering van spontane maatschappelijke processen, maar zij dragen het risico van *Verharmlosung* van de hiërarchische elementen die daarin besloten liggen. Vooral in de toepassing van politiek

<sup>16]</sup> G.S. Becker, *The Economics of Discrimination*, (1957).

bepaalde rechtsregels is dit risico aanzienlijk, omdat deze uiteindelijk van staatswege worden gevestigd in een complexe verhouding van recht en macht. Het zou een misvatting zijn om het hiërarchische element van zulke regels te veronachtzamen, ook al betreft het de meest elementaire vrijheidsregels <sup>17</sup>.

Mijn grootste aarzeling bij de 'geïsoleerde' opvatting van reciprociteit is echter dat het geen houvast geeft voor de analyse van het afgescheiden deel. Hoe kan men de betekenis van autoriteit, hiërarchie, macht, dwang of overheidsplanning doorgronden als de elementaire notie van reciprociteit hieraan wordt onttrokken? Komt de uitoefening van heerschappij dan automatisch tot stand? Voor hiërarchische betrekkingen wordt kennelijk een structuur van het bevelscommando verondersteld. Het algemene begrip van reciprociteit biedt een essentiële referentie voor de bestudering van voorwaarden waaronder hiërarchische verhoudingen tot gelding kunnen komen. Het verschaft een grondslag voor onderzoek naar de kansen voor het al dan niet oproepen en het uitoefenen van sancties. In het volgende hoofdstuk zal ik de mogelijke betekenis van het begrip in deze zin gaan exploreren.

De tweede en laatste aantekening die ik bij de gebezigde opvattingen van reciprociteit wil plaatsen, heeft betrekking op de overheersende preoccupatie met de samenbindende, onderling verplichtende interacties. Het zijn gelukkige opvattingen van reciprociteit, zij schenken meer aandacht aan het huwelijk dan aan de scheiding. Het conflict en de oppositie, de vergelding en de 'return of injuries' dreigen uit het vizier te verdwijnen <sup>18</sup> (ofschoon in dit opzicht de antropologische studies wel veel materiaal aandragen).

Als we deze opvattingen van reciprociteit moeten lokaliseren in het spectrum van interactievormen, dat door Von Wiese op een simpele schaal van 'Bindung und Lösung' werd teruggebracht, lijkt het erop dat de modaliteiten voornamelijk in één richting worden gezocht. Door de overheersende aandacht voor de processen van toenadering, schuiven niet alleen de processen van verwijdering naar de achtergrond, maar dreigt ook de permanente dynamiek tussen processen van Bindung und Lösung onderbelicht te blijven. Om een algemeen begrip te krijgen van reciprociteit zal men de spanningen in beeld moeten houden waaraan het blootstaat. Met inachtneming van deze aantekeningen zal ik in het volgende hoofdstuk onderzoeken, hoe reciprociteit als houvast kan dienen voor het begrip van de processen van autoriteit en macht, die vaak in combinatie voorkomen, en de gelding daarvan. Aan de hand van deze conceptuele verkenning wordt een begrippenkader ontwikkeld, waarmee in de hoofdstukken 5 en 6 de eigentijdse ontwikkeling van de sociale rechtsstaat wordt geanalyseerd, toegespitst op vraagstukken van democratie en de eigentijdse problematiek van de verhouding tussen macht en recht.

<sup>17</sup> Het is interessant om in dit opzicht de verschillen tussen de Amerikaanse en de Duitse tradities te vergelijken. In de Verenigde Staten is het besef van de vrijheidsrechten van anderen af gegroeid. In deze traditie is men niet geneigd om het hiërarchische kenmerk van de klassieke rechtsregels te benadrukken. De traditie van Obrigkeitsstaat in Duitsland daarentegen laat geen veronachtzaming toe. De vroege rechtsstaat in Pruisen was geen uitvinding van het volk (dat had er veel meer tijd voor nodig), maar werd van bovenaf geproclameerd. De vestiging van vrijheidsrechten was hier een coup van de staat op het volk! Frederik de Grote heeft er de feodaliteit mee gegeseld; en hij aarzelde ook niet om de intolerante katholieken in Polen de vrijheid van godsdienst gewapenderhand op te leggen.

<sup>18</sup> Zie voor een goed overzicht van standpunten 'Cohesion and Conflict' in L.A. Coser and B. Rosenberg, *Sociological Theory: a book of readings*, 1964 3th ed., [1957], blz. 187-222.



## 4.1 Inleiding

Hoe overheersend hiërarchische verhoudingen zich ook mogen voordoen, de invalshoek van deze studie staat niet toe dergelijke uitkomsten op voorhand te veronderstellen. De verschillende vormen van sociale bovenschikking zullen geanalyseerd worden als inter-subjectieve processen. De aandacht gaat in het bijzonder naar de processen met betrekking tot 'autoriteit', 'macht' en 'dwang'. Het doel van deze wijze van analyseren is om inzicht te verkrijgen in de condities waaronder dergelijke hiërarchische betrekkingen ontstaan, en inzicht in de verschillende modaliteiten waarin zij tot gelding en respectievelijk tot kracht kunnen komen.

Het universele begrip van reciprociteit dient als houvast om deze hiërarchische betrekkingen te doorgronden. We hebben reciprociteit in het vorige hoofdstuk in algemene zin omschreven als 'wederkerige betrokkenheid van verantwoordelijke subjecten'. Nu wordt de stelling betrokken dat de hiërarchische begrippen autoriteit, macht en dwang geanalyseerd zullen worden als bijzondere uitwerkingen van deze algemene reciprociteit. Zo past de onbestemde kleur van reciprociteit zich als een ware kameleon alweer aan aan een nieuwe omgeving. Wellicht zal de hiërarchische context voor toepassing van dit begrip wat meer gewenning vergen dan de vertrouwde sfeer van de spontane ruiltransacties.

Waarom zou men voor de ontleding van zulke bijzondere en tastbare verschijnselen de abstracte omweg nemen via een algemene en onbestemde noemer van reciprociteit? In de eerste plaats laat deze invalshoek de desbetreffende hiërarchische verschijnselen niet zien als verschijnselen *sec*, maar als wederkerige *betrekkingen* tussen subjecten. In plaats van een mechanische toestand van bovengeschiedtheid is er activiteit aan twee zijden van deze betrekkingen (zowel bij de boven- als bij de ondergeschikten, en bij de hele keten van overige betrokkenen in meer complexe verhoudingen). Ook als sprake is van enigerlei dominantie, oriënteren de betrokken subjecten zich van weerszijde op grond van verwachtingen over elkaars handelingen. Door het kenmerk van deze wisselwerkingen is de afloop tot op zekere hoogte onbestemd. In de tweede plaats wordt vanuit deze algemene invalshoek de eigen inbreng en *verantwoordelijkheid* van de onderliggende subjecten in aanmerking genomen. Autoriteit wordt niet automatisch gevestigd en bevestigd; ook de uitoefening van macht kent veel open einden. Het analyseschema moet de speurtocht naar de condities bevatten.

### *De opzet van het hoofdstuk*

De begrippen autoriteit en macht zijn op verschillende wijze gefundeerd in maatschappelijke betrekkingen. In de eerstkomende paragraaf wordt nagegaan onder welke condities autoriteit kan worden gevestigd en welke functie vertrouwensrelaties hierin vervullen (par. 4.2). In de dan volgende paragraaf wordt de betekenis van machtsbetrekkingen geanalyseerd als bijzondere vorm van reciprociteit in een maatschappelijk krachtenveld (par. 4.3). Aldus worden autoriteit en macht begrepen als inter-subjectieve processen die volgens eigen mechanismen tot stand komen. De paragraaf sluit af met een kort betoog over de mogelijke onderlinge vervlechtingen van deze verschillende hiërarchische betrekkingen. Om het procesmatige en het 'open eind' karakter van deze hiërarchische betrekkingen scherp te krijgen, wordt in de daaropvolgende paragraaf een

dwarsdoorsnede gegeven van een bepaalde toestand in het hiërarchische proces waarin de beoogde hiërarchie niet of nog niet is geëffectueerd. Hiertoe wordt het begrip 'de machtsluwte' geïntroduceerd (par. 4.4). Vervolgens worden de condities en verschillende modaliteiten geanalyseerd waaronder de hiërarchische betrekkingen kunnen ontstaan en tot gelding kunnen komen. Hiertoe wordt in het bijzonder ingegaan op de betekenis van sancties, waarin wordt begrepen het 'vestigen', het 'heiligen' en het 'bekrachten' van normen door oplegging van een bepaalde strafmaat (par. 4.5). Het hoofdstuk besluit met een toepassing van de bevindingen op de gangbare interventietheorieën. Deze slotparagraaf behandelt de context waarin de verschillende manieren van ordening werkzaam kunnen zijn (par. 4.6).

## 4.2 De vestiging van autoriteit

Voor de dialectisch geschoolede Simmel was de wisselwerking tussen heerser en overheerste een evident aangrijpingspunt voor de analyse van heerschappij. Invloed wordt niet uitgeoefend om zich zelfs wille maar met het oog op de terugwerkende effecten. Zelfs het blote verlangen naar macht draagt een principiële element van wisselwerking in zich. Simmel schrijft het als volgt: 'slechts als het te beheersen object de heerser volmaakt onverschillig laat, als deze louter doel is voor andere doeleinden ongeacht de gevolgen voor de beheerste, vervalt het laatste spoortje van maatschappelijk zijn'<sup>1</sup>. Men kan het ook zo formuleren dat het onderzoeksobject zich dan buiten het vizier van de inter-subjectieve waarnemer heeft verplaatst. Maar dit zal niet zo vaak voorkomen. Anders dan vaak wordt gedacht, is uitschakeling van inter-subjectieve wisselwerking in een onderwerpingsrelatie tamelijk zeldzaam. Slechts bij totale fysieke overweldiging wordt deze geheel en al uitgesloten. Meestal kan de overheerste wel weigeren of zich verzetten, ook al zijn aan afwijkend of ontwijkend gedrag bepaalde kosten verbonden. Bij geformaliseerde sancties kan men zich zelfs een precies beeld vormen van de maximaal mogelijke omvang van deze lasten. Overigens zijn er ook inspanningen en lasten (zoals we verderop meer gedetailleerd zullen zien) zowel voor de heerser als voor degenen, die geacht worden op effectuering of naleving toe te zien.

Autoriteit en macht duiden op verschillende soorten van sociale betrekkingen, die eerst in hun eigen betekenis onderzocht moeten worden om vervolgens te bezien op welke wijze deze betrekkingen met elkaar verweven kunnen zijn. In eerste instantie zullen we in deze paragraaf de betekenis van autoriteit onderzoeken.

De elementaire vorm van *autoriteit* is een 'gerechtigde' sociale betrekking met aan de ene kant subjecten in een leidende of voorbeeldstellende rol en aan de andere kant subjecten die deze rol kennelijk accepteren (door geloof, toestemming of anderszins) en hierdoor de autoriteit effectueren. In het 'gerechtigd zijn' ligt de essentie van autoriteit besloten. De elementaire vorm van rechtstreekse betrekkingen tussen 'leiders' en 'volgers' kan zich natuurlijk verbreden tot complexe mechanismen van directe en indirecte betrekkingen tussen een reeks van subjecten. In het meest directe geval wordt de autoriteit rechtstreeks geconstitueerd door degenen die er zichzelf aan onderwerpen. Bij indirecte verhoudingen is dit vaak niet het geval. De rechtmatigheid moet dan door een 'relevante groep' erkend worden<sup>2</sup>. De autoriteit van ouders berust op geïnstitutionaliseerde waarden van de gemeenschap, niet op toekenning van het gezag door de kinderen. Kinderen hoeven dit niet rechtmatig te vinden, de

<sup>1]</sup> Simmel, *Soziologie*, (1908), blz. 136.

<sup>2]</sup> Ph. Selznick, *The Moral Commonwealth*, (1992), blz. 266.



erkenning hiervan ligt bij anderen. Zij dienen deze autoriteit echter wel te accepteren om de autoriteit tot gelding te kunnen brengen. Het voorbeeld laat tevens reeds zien hoezeer indirecte autoriteitsbetrekkingen op een flinterdun koord balanceren van gewone machtsverhoudingen.

Het patroon van de autoriteit kan in beginsel steeds langs twee wegen gevestigd worden. In de eerste plaats kan autoriteit rechtstreeks van onderen af geconstitueerd worden door het vertrouwen dat mensen in de autoriteit vestigen en deze hiermee een bovenpersoonlijke uitstraling geven (volgens Simmel heeft de autoriteit dan de 'aggregatietoestand van de objectiviteit' aangenomen: de mens heeft invloed als 'autoriteit'). In de tweede plaats kan de autoriteit uit gelegitimeerde georganiseerde verbanden als het ware van bovenaf gerechtigd worden. Ook dan geniet de positie van de autoriteit meer erkenning dan louter de kwaliteit van zijn persoon of organisatie. Autoriteit is gebaseerd op erkenning door *anderen* en impliceert vanuit deze machtiging een bepaalde *vermeerdering*<sup>3</sup>. De kans op het bestaan van autoriteit wordt hierdoor geconditioneerd.

Autoriteit kan worden waargenomen op uiteenlopende gebieden (politiek, cultuur, of bijv. wetenschap); voorts kan zij berusten op verschillende waarden (geestelijk, religieus, sociaal of technisch). Autoriteit kent veel verschijningsvormen, die zich naast en soms zelfs tegenover elkaar voordoen. Groot is in het algemeen de autoriteit die groepsidealen weet te belichamen. Subjecten committeren zich en worden gecommiteerd aan diverse vormen van autoriteit; zij kunnen zich soms op grond van hun éne autoriteitsbetrekking verplicht voelen om hun loyaliteit ten opzichte van de andere te laten varen. Walzer werkte dit thema uit aan de hand van het voorbeeld dienstweigering. Hij constateerde dat de behoefte aan dienstweigering doorgaans niet op een individuele uiting van vrijheid of protestactie berust, maar door de betrokkenen vaak op grond van een bepaalde geautoriseerde groepsmentaliteit juist als een plicht wordt beschouwd om in dit opzicht niet te gehoorzamen aan de legale autoriteit. Morele, politieke of religieuze ongehoorzaamheid zijn vaak uitingen van collectief handelen. 'Trouw zijn aan je principes' is vaak een metafoor voor het beschrijven van loyaliteit aan andere mensen die deze principes delen. Walzer spreekt in dit verband van 'the obligation to disobedience'<sup>4</sup>. De botsing van verschillende kringen van autoriteit moet soms door een naakte machtsconfrontatie worden opgelost<sup>5</sup>.

Een interessante vorm van autoriteit betreft de 'functionele autoriteit', die door Hartmann intensief is bestudeerd. Hij doelt hiermee op een vorm van autoriteit die wordt gevestigd op de grondslag van 'gerespecteerde deskundigheid' in een handelingssysteem. Dit voorbeeld wordt hier aan-

3] Interessant is in dit verband de verwijzing van Eschenburg naar de oorspronkelijke Latijnse betekenis van 'auctoritas' en het werkwoord 'augere'. 'Augere' betekent vermeerderen, toenemen, laten groeien, verrijken; en ook: 'eisen'. Zie Th. Eschenburg, *Über Autorität*, (1965), blz. 11.

4] M. Walzer, *Obligations*, *Ibid.*, (1970), blz. 5.

5] Dit is de reden waarom klassieke sociologen - zoals Weber en Durkheim - geneigd waren om de betekenis van de verschillende soorten van autoriteit te gronden op hun uiteindelijke wijze van bekrachtiging. Webers bekende omschrijving van de staat als een 'gelegitimeerd geweldsmonopolie' (let op de versmelting van autoriteit en macht!) was natuurlijk niet bedoeld om het gebruik van geweld als de karakteristieke bezigheid van deze autoriteit aan te wijzen. Integendeel, zeker in zijn moderne vorm presenteert de staat zich vaak eerder als weldoener, met een welwillendheid die de ware libertijn tot wanhoop kan stemmen. Men vergelijk de typering die Enzensberger geeft van de sociale staat in Zweden 'waarin de naakte macht een wit nachthemd aantrekt alsof ze een engel van de onschuld is' (met veel meer liefde voegt hij er het Italiaanse contrast aan toe: 'zulke verkleedkunsten kan men niemand die in Italië iets te zeggen heeft, verwijten. De macht, het privilege der privileges, wordt niet verborgen, ze wordt bezworen, geëtaleerd en bewonderd'. Zie H.M. Enzensberger, *Ach Europa!*, (1989), blz. 72. Door de verschillende soorten van macht en autoriteit naar de uiteindelijke wijze van doorzetten te typeren, wordt duidelijk hoe de verhoudingen liggen bij een botsing van verschillende autoriteiten.

gehaald omdat het een soort autoriteit betreft waarvan de bestaansvoorwaarde voortdurend aan de orde is. De deskundige (als personificatie van het systeem van functionele autoriteit) moet zich waarmaken, zijn bevindingen zullen idealiter een kritisch gehoor doorstaan, hij moet zijn erkenning verwerven. Functionele autoriteit, zo concludeert Hartmann, bestaat bij uitstek 'pro tempore'<sup>6</sup>. De betekenis van functionele autoriteit is in een complexer wordende wereld enorm toegenomen. Men moet zich op menig gebied verlaten op de deskundigheid die in complexe handelingsystemen wordt gegenereerd. Deze vorm van autoriteit berust bij uitstek op een *vertrouwensrelatie*, waarbij het subject zich steeds dient af te vragen of hij de controle niet te lichtzinnig uit handen heeft gegeven. Doorgaans komt men slechts in aanraking met de laatste hand in een keten. Wie of wat moet men dan vertrouwen: de apotheker, diens assistente, het beroeps-ethos van de farmaceutische vakwereld, de industrie, de wetenschap? Er staat een diffuus soort van totaal vertrouwen op het spel. Men moet er dan op vertrouwen dat in het systeem voldoende controles van betrouwbaarheid zijn ingebouwd, los van de persoonlijke motivatiestructuur.

Luhmann heeft erop gewezen dat de afhankelijkheid van functionele autoriteit meebrengt dat men zich een vereenvoudigd beeld van de wereld dient te vormen. Het vertrouwen op functionele autoriteit dwingt tot generaliseren, men verlaat zich op een wereld van deskundigheid waarop slechts *symbolische* controle mogelijk is. Hierin weerspiegelt zich de kwetsbaarheid van deze autoriteit. Men kan niet onvoorwaardelijk op autoriteit vertrouwen. Het risico dat men neemt door te vertrouwen, kan men bij benadering trachten te beheersen door middel van controle op symbolen. Deze symbolen kenmerken zich door een hypergevoeligheid voor mogelijke verstoringen van het vertrouwen. Ogenscheinlijk incidentele voorvallen met een symbolisch karakter kunnen hierdoor opeens een *symptomatische* betekenis krijgen. Vertrouwen is een spanningsrelatie die door één leugen kan worden verbroken. Luhmann typeert de uiterst subtiele werking van dit mechanisme als volgt: 'in dieser *Zerbrechlichkeit des Vertrauens* spiegelt sich die *Zwangslage der Generalisierung*'<sup>7</sup>.

In de wetenschap is deze kwetsbaarheid vaak gedemonstreerd, bijvoorbeeld op het gebied van de toekomststudies. Het gaat hierbij om een deskundigheid die met tal van onzekerheden heeft te kampen. Als dan met grote stelligheid verwachtingen over toekomstige ontwikkelingen worden uitgesproken en die stelligheid mede wordt gevoed door de behoefte om het verwachte onheil door politieke besluiten te laten afwenden, komt een zware hypotheek te liggen op de wetenschappelijke betrouwbaarheid van de desbetreffende verwachtingen. Zo heeft de reeks van wilde 'future shock' studies de autoriteit van dit vakgebied gedurende enige tijd aangetast. En wat te denken van het gerenommeerde rapport aan de gezaghebbende 'Club van industriële en politici in Rome'? Geen enkel ander rapport heeft door zijn wetenschappelijke en politieke uitstraling zoveel autoriteit gegeven aan het vakgebied van de toekomststudies. Maar toen in werkelijkheid nog altijd overvloed bleek te bestaan, waar 'uitputting van bronnen' was voorspeld, was het vertrouwen in deze autoriteit al weer ernstiger verstoord dan door de correcties van de voorspellingen in het volgende rapport aan de club van Rome kon worden goedge maakt. Het alarmend en politiserend hanteren van wetenschappelijke inzichten levert voor de gebruikers zeer zichtbare symbolen op voor de toets van de vertrouwenswaardigheid van deze autoriteit. Meestal zijn de symbo-

6] H. Hartmann, *Funktionale Autorität*, 1964, blz. 61.

7] N. Luhmann, *Vertrauen; ein Mechanismus der Reduktion sozialer Komplexität*, derde herziene druk 1989, [1968], blz. 30.

len, die het vertrouwen in de autoriteit moeten funderen, minder zichtbaar en minder ondubbelzinnig.

Meer in het algemeen ligt aan verschillende soorten van autoriteit een vertrouwensrelatie ten grondslag. Dat geldt zeker ook voor de legitieme ordening van de staatsautoriteit, zoals in het volgende hoofdstuk meer gedetailleerd zal worden belicht aan de hand van de analyse van de politieke democratie. Voorts is van belang te wijzen op de betekenis van de 'situatieve logica'. De mogelijke gelding van autoriteit hangt af van acceptatie door betrokkenen in een bepaalde maatschappelijke constellatie. Als deze constitutie verandert en leidt tot een andere waardering van waarden pleegt een 'Wandel der Autorität' op te treden.

### 4.3 Machtsbetrekkingen

Kan men de verschijnselen *macht en dwang* op soortgelijke inter-subjectieve wijze duiden als bijzondere uitwerkingen van het algemene begrip van reciprociteit? Hier blijken de opvattingen toch veel sterker uiteen te lopen. Laten we eerst een principieel verschil bezien tussen autoriteit en macht. Autoriteit is 'gerechtigd', zij berust op erkenning door anderen, niet in de laatste plaats vaak door degenen die de autoriteit beproeven. In beginsel berusten noch macht noch dwang op een dergelijke erkenning; het begrip macht wordt doorgaans aangeduid met de notie dat partijen hun zin weten door te zetten tegen de weerstand van anderen in. Dwang duidt op een specifieke manier om dit doorzetten kracht bij te zetten. Macht kan geautoriseerd zijn, zoals omgekeerd autoriteit doorgaans macht behoeft om zich in bepaalde situaties te kunnen laten gelden, maar legitieme erkenning vormt geen noodzakelijke voorwaarde voor macht. Zo kan een straatschender over de macht beschikken om zich een flink deel van de openbare ruimte toe te eigenen, ook al zal hij op zeker moment wel op grotere weerstand stuiten. Hij is tot deze machtstoeëigening niet gerechtigd, hij zal veeleer gedreven zijn door de behoefte om recht en autoriteit te provoceren. Kortom, ondanks de vele mogelijkheden tot overlapping zijn autoriteit en macht zeer verschillend gefundeerd.

Zo gezien wortelt macht in 'zelfhandhaving' of 'zelfverhoging' in weerwil van de strevingen van anderen. Macht refereert uiteindelijk aan overleving en strijd, in ultima ratio aan de pure vernietigingsstrijd. Zo verduidelijkt J. Pieper in zijn bekende verhandeling over 'maatschappelijke spelregels' de zuivere en meest extreme vorm van macht met het voorbeeld van de 'plank van Karneades'. Dit is de scheepsplank, waarop twee schipbreukelingen een goed heenkomen hebben gezocht, maar die slechts één van hen kan dragen<sup>8</sup>. Het hoeft geen vertoog dat Pieper zich bij deze uiterste beproeving slechts één uitkomst kon voorstellen.

Het is dit uiteindelijke machtsresultaat, het volledig doorzetten van de een op de ander, de overweldiging en het schijnbare eenrichtingverkeer, dat veel onderzoekers ertoe heeft bewogen om het begrip macht af te zonderen van het inter-subjectieve analysemodel (van Merton tot Blau, van Pieper tot Hartmann). In andere processen van sociale beïnvloeding onderkent men wel de grondslag van reciprociteit, omdat het onderliggende subject daarin expliciet een actieve rol vervult (in sommige varianten van sociale beïnvloeding ligt hier zelfs de sleutel voor beïnvloeding), maar bij uitoefening van macht wordt deze reciprociteit niet meer onderkend. Aldus wordt de essentie van de machtsverhouding met *eenzijdige onderdompeling* gelijk gesteld. Ook in de - overigens zeer gevarieerde -

<sup>8</sup> J. Pieper, *De regels van het maatschappelijk spel*, 1956, blz. 107.

politicologische literatuur over dit thema bestaat een algemene tendens om de eenzijdigheid van machtsverhoudingen te sublimeren <sup>9</sup>.

Hoewel de strekking van het machtsbegrip onlosmakelijk met deze eenzijdige uitkomst is verbonden, wordt een dergelijke perceptie naar mijn mening te zeer ingegeven door de verwachting *a priori* van het mogelijke eindresultaat van machtsbetrekkingen en gaat deze te veel voorbij aan de wezenlijke verwickelingen van het inter-subjectieve machtsproces. Voor de effectuering van macht is een samenspel van diverse partijen nodig, en ook aan de andere kant van de machtsbetrekking (de onderkant) bestaat activiteit. Tweestrijd op een scheepsplank of in het echtelijk bed kan natuurlijk geen ontkenning zijn van reciprociteit; strijd is een prototype, een basisvorm überhaupt van reciprociteit. Het was juist de veronderstelling van tegenspel en het inzicht dat de dingen vaak wat anders lopen dan men denkt, die Weber ertoe inspireerden om het kansbegrip ten grondslag te leggen aan alle vormen van het 'Sichdurchsetzen'. Dit geldt voor macht, voor legitieme ordening en ook voor dwang. Zelfs de meest drastische dwangmiddelen verlangen uiteindelijk bewilliging <sup>10</sup>. Per saldo refereren macht (en dwang) primair aan een mogelijke krachtmeting en pas in tweede instantie aan de uitkomsten daarvan.

Bij wijze van *samenvatting* stellen we vast dat hiërarchische betrekkingen (zowel autoriteit als macht) vanuit de wederkerigheid van inter-subjectieve betrekkingen geanalyseerd kunnen worden, zij het dat de twee soorten van betrekkingen berusten op uiteenlopende grondslagen. Deze verschillende gaardheden brengen mee, dat de manier waarop deze betrekkingen worden geconstitueerd en tot verwezenlijking kunnen komen, eveneens verschilt. Het onderzoek naar de mogelijke gelding van autoriteit voert terug naar de vraag onder welke condities en verhoudingen de betreffende autoriteit is gerechtigd en onder welke haar gezag tot gelding kan komen. Het onderzoek naar de mogelijke totstandkoming van macht voert terug naar de vraag onder welke condities en krachtsverhoudingen bepaalde machtsposities worden gevestigd en onder welke deze bekrachtigd kunnen worden.

Autoriteit en macht zijn vaak op elkaar aangewezen. Terwijl de uitoefening van macht legitimiteit behoeft, heeft autoriteit macht nodig om haar gezag tot gelding te kunnen brengen. Deze onderlinge afhankelijkheid en verwevenheid doet zich veelvuldig voor in maatschappelijke betrekkingen; ook in de staat is de wisselwerking tussen autoriteit en macht op tal van manieren geïnstitutionaliseerd. Ondanks de wederzijdse afhankelijkheid verloopt de wisselwerking echter lang niet altijd harmonieus. In wezen zijn de ordeningspatronen van de twee sporen van verschillende orde. Terwijl omtrent de machtsbetrekkingen patronen van rationele organisatie zijn gevormd, berust de autoriteit van de staat op institutionalisering van waarden en normen (in dit geval van democratie en recht). Beide constellaties van de staat (onderling vervlochten in het recht en de politieke bestuursmacht) wortelen op eigen wijze in 'de' maatschappelijke orde, waardoor een intrigerende driehoeksverhouding ontstaat van elkaar versterkende coalities, die echter ook de permanente neiging vertonen om

<sup>9]</sup> In de politicologische literatuur zijn tal van verfijningen aangebracht op de gebruikelijke omschrijving van het machtsbegrip, dat de machthebber de onderliggende partij naar zijn wil doet schikken. Zo voegden Bachrach en Baratz, (*Two faces of Power*, 1962) als tweede dimensie toe, dat bepaalde deelnemers van de beleidsagenda worden uitgesloten (hun stem wordt niet eens gehoord). Lukes, (*Power, a radical view*, 1974) voegde als derde dimensie toe dat machthebbers zelfs de 'conceptie van bezwaren' van de deelnemers kunnen beïnvloeden. Edelman en anderen voegden hier weer het symbolisch gebruik van macht aan toe, enzovoort. Zie voor een discussie J.F. Handler, *Law and the search for community*, (1990). Langs deze weg werd de eenzijdigheid van de machtsverhouding steeds meer geaccentueerd.

<sup>10]</sup> C.J. Friedrich, *Die Politische Wissenschaft*, 1961.

elkaar te verdringen. Deze dynamiek vormt het centrale thema dat in de twee volgende hoofdstukken zal worden uitgediept. Hier vervolgt de uiteenzetting met het onderzoek naar de mechanismen die werkzaam zijn bij de effectuering van macht en de gelding van autoriteit. Om de betekenis van het inter-subjectieve raamwerk in dit verband scherp te krijgen, zullen we eerst de veel voorkomende situaties onderzoeken waarin de machtsbetrokkingen (tijdelijk of soms voorgoed) in een 'luwte' zijn terecht gekomen.

#### 4.4 De machtsluwte: een begripsbepaling

Door de machtsbetrokking als een krachtmeting op te vatten, kan wellicht de neiging ontstaan om macht te associëren met de kracht van de middelen waarmee de confrontatie wordt aangegaan. Typische bronnen van macht kunnen bijvoorbeeld betreffen de psychische of fysieke capaciteiten van mensen, of de materiële of organisatorische competenties van organisaties. De wapenschouw van macht is zeer gevarieerd. Vaak wordt het predikaat macht reeds op voorhand toegekend aan subjecten die over grote capaciteiten kunnen beschikken. Aan de machtspositie van het grootbedrijf of aan die van grote mogendheden wordt doorgaans niet getwijfeld. In werkelijkheid is macht echter situationeel bepaald en moet zij zich waarmaken in bepaalde krachtsverhoudingen. Daarom achten wij het nuttiger om macht als een sociale betrekking te analyseren dan als loutere expressie van kracht. Ook deze perceptie van macht brengt overigens bepaalde problemen mee. Zo is het krachtenveld van de specifieke betrekkingen, waarin macht zich kan ontplooiën, niet altijd manifest. Bovendien hebben actoren nogal eens de neiging om vanuit zelf-referentiële werelden te handelen. Zo kunnen verschillende percepties van macht ontstaan en tot op zekere hoogte een eigen leven gaan leiden. We kunnen dit verschijnsel illustreren aan de hand van een bekende casus, de Viermachtenconferentie van München in 1938<sup>11</sup>.

In 1938 vond in München een Viermachtenconferentie plaats naar aanleiding van de internationale crisis over Tsjechoslowakije. Hitler was Tsjechoslowakije binnengevallen en had hierdoor het verdrag van Versailles opnieuw gebruskeerd. Chamberlain en Daladier waren door bemiddeling van Mussolini bereid gevonden om de gespannen internationale verhoudingen met Hitler in München te bespreken. Zoals bekend, zijn Chamberlain en Daladier bij deze gelegenheid gezwicht voor de druk van Hitler ter behoud van de internationale vrede, zij legden zich neer bij de inlijving van de Sudetenduitse gebieden in het Derde Rijk. Wel wist Daladier als aanvulling op het gedevalueerde verdrag van Versailles een nieuwe internationale garantie te bedingen voor de resterende Tsjechische staat. Chamberlain vierde het behoud van de vrede, Hitler de verovering van zijn nieuwe grondgebied. Zo bezien was de gebeurtenis in München de vooroorlogse bekroning van de expansiepolitiek van Hitler. Na de reeds eerdere Anschluss van Oostenrijk had hij in betrekkelijke vreedstijd de eerste versie van een groot-Duitse staat weten te bewerkstelligen (een groot-Duitse versie waarvoor de Realpolitiker Bismarck vijftig jaar eerder steeds was teruggedeinsd). De conferentie van München zou later in de herinnering blijven als *het verraad van München*.

Er bestaat een andere lezing van dit machtspolitieke gebeuren, volgens welke niet Hitler en ook niet de bij thuiskomst als vredesheld

<sup>11</sup> P. den Hoed en W.G.M. Salet hebben deze casus eerder uitgewerkt in het artikel 'Over het machtsvacuüm: een begripsbepaling', *Beleid en Maatschappij*, 1986, blz. 20-27. Achteraf gezien geeft het begrip 'machtsluwte' een duidelijker omschrijving van de bedoelde onvervulde machtsbetrokkingen dan het toen gebezigde begrip 'machtsvacuüm'.

gevierde Chamberlain aan het langste eind trok, maar de tegenstribbelende Daladier. Volgens deze interpretatie waren in München de bepalingen van Versailles weliswaar opnieuw naar de letter geschonden, maar was voor het eerst na bijna twintig jaar de geest van Versailles weer springlevend geworden. Deze interpretatie kan geïllustreerd worden aan de hand van de gebeurtenissen die eraan vooraf gingen.

Het vredesverdrag ter beëindiging van de eerste wereldoorlog was door de geallieerden eerst na de totale militaire nederlaag van Duitsland eenzijdig aan de nieuwe leiders van de Duitse Weimarrepubliek gedictieerd. Reeds vanaf het begin kon en wilde de nieuwe republiek niet aan de zware economische en politieke vredesvoorwaarden voldoen. De bewakers van het verdrag lieten al spoedig de teugels vieren. Na het aanvankelijk succesvolle revanchisme van Frankrijk werd alras duidelijk, dat afwijkingen van het verdrag van Versailles meer regel dan uitzondering zouden worden. Een van de spectaculaire afwijkingen betrof de verzoening tussen Rusland en Duitsland (Rapallo 1922). Na 1925 namen de schendingen van het verdrag toe, in dit opzicht borduurde Hitler derhalve voort op de praktijk van zijn voorgangers<sup>12</sup>.

De kansen voor de Duitse wederopstanding werden vergroot door de veranderingen in de posities van de bewakers van het verdrag van Versailles. De Amerikanen trokken zich in militaire zin terug uit Europa. Het communistische Rusland werd door de andere landen steeds meer als bedreiging dan als bondgenoot beschouwd. In Britse kringen overheerste schuldgevoel over de als onredelijk ervaren vredesvoorwaarden<sup>13</sup>. Alleen Frankrijk bleef over en dit land kon slechts zijn kansen afwachten. De politiek van Hitler verschilde echter in die van zijn voorgangers in de onverhulde offensieve bedoelingen. Hij wist in betrekkelijk korte tijd de inschikkelijke Britse politiek van 'appeasement' onmogelijk te maken. Hiervoor was in het Britse klimaat geen geringe omwenteling nodig. Dit was de keerzijde van München<sup>14</sup>. Wanneer enige maanden later de Duitse troepen naar Praag marcheren, wordt Chamberlain door Frankrijk aan de toegevoegde garanties van München gehouden en stuit Hitler voor het eerst op geallieerde weerstand. Naar aanleiding van de volgende inval in Polen zou de wereldoorlog uitbreken.

De casus laat zien hoezeer de twee percepties van macht tegenover elkaar kunnen komen te staan. Het groeiende machtsgevoel van Duitsland (de eerste perceptie van macht, gebaseerd op de vermeende sterkte van de eigen capaciteiten) leidde tot een feitelijke expansie en machtsvergroting van het vooroorlogse Duitsland. De salamipolitiek die op deze basis werd gevoerd, was voor een reeks van jaren succesvol vanwege de gebrekkige tegenwerking van de toezichhoudende mogendheden. Maar in de loop van de tijd werd de betekenis van de tweede perceptie van macht (macht beschouwd als een sociale betrekking) steeds meer zichtbaar. Naarmate Hitler zich meer de Europese machtslacunes toeëigende, werden de *latente* betrekkingen waarin de machtsbeproeving plaats vond, meer manifest. Slechts door misrekening of onbezonnenheid (wellicht door beide, de historici zijn het er niet over eens) wist Hitler de mildste bewakers tegen zich in het harnas te jagen.

<sup>12]</sup> Zie S. Haffner, *Anmerkungen zu Hitler*, 1983, 23e druk, [1978].

<sup>13]</sup> A. Lentin, *Lloyd George, Woodrow Wilson and the Guilt of Germany*, 1985.

<sup>14]</sup> Haffner, *Ibid.*, blz. 85 tot en met 87.

De casus beschrijft een situatie, die wordt aangehaald als de machtsluwte. De *machtssluwte* duidt op een toestand in sociale betrekkingen die men slechts in beeld kan krijgen wanneer men de ontwikkeling van het inter-subjectieve machtsproces als zodanig in studie neemt. Het gaat om een essentieel begrip waarvan de betekenis veelvuldig in praktijksituaties kan worden waargenomen. De 'machtsluwte' duidt op situaties waarin machtsbetrekkingen niet of nog niet geëffectueerd zijn. In veel gevallen gaat het om een tijdelijke situatie - ogenschijnlijk een stilleven maar in werkelijkheid een uiterst dynamische momentopname - in de overgangszone tussen latente en manifeste machtsbetrekkingen.

Het bestaan van de machtsluwte laat zien dat machtsbetrekkingen niet gesloten zijn, evenmin als andere sociale betrekkingen. Door haar open grenzen behoudt de machtsbetrekking een hoge mate van onbestendigheid. Het voorbeeld van Duitsland is hiervoor zeer illustratief. Het knevelverdrag van Versailles vertoonde ogenschijnlijk alle kenmerken van een eenzijdige machts- en zelfs van een dwangverhouding. Zelden treft men machtsbetrekkingen waarvan de grenzen zo nauw gesloten zijn. En toch veerde Duitsland op en lieten nagenoeg alle bewakers van het verdrag vrijwel vanaf het begin de poorten voor Duitsland open staan. De positie van Duitsland veranderde spoedig en de positie van de bewakers onderging veel veranderingen, zij hadden hun eigen besognes. Binnen enkele jaren was de *constitutie van de oorspronkelijke machtsbetrekking* door de feitelijke ontwikkelingen achterhaald.

Men kan de toestand van de machtsluwte vroeg of laat in praktisch alle machtsbetrekkingen aantreffen. Meestal zijn de grenzen van machtsbetrekkingen niet zo gesloten als in het bovenstaande voorbeeld. Kenmerkend voor het ontstaan van een machtsluwte is vaak dat de grenzen van een bepaalde handelingsruimte niet duidelijk zijn afgebakend, of dat - zoals we eerder ook bij de autoriteitsbetrekking hebben vastgesteld - geen sprake is van een eenduidige afbakening vanwege de overlapping van verschillende machtssferen. En als er wel duidelijke richtlijnen zijn gesteld over wat men in een bepaalde positie al dan niet vermag, is het lang niet zeker dat betrokkenen daarvan op de hoogte zijn en daaraan ook dezelfde interpretatie geven. Men is zich vaak niet eens bewust van de positie waarin men verkeert en van de begrenzingen die daarin besloten liggen. Dit gebrek aan *positiebewustzijn* treft men bij organisaties (zeker ook bij overheidsorganen) niet minder aan dan bij mensen <sup>15</sup>. Subjecten zijn maar al te snel geneigd om zichzelf het centrum van beweging te wanen. Gezien de toegenomen veelheid van signalen is de onbekendheid van subjecten over hun eigen positie enorm gegroeid. Vaak ontstaat eerst goed zicht op de feitelijke machtsbetrekkingen door de confrontaties met limieten die uit het handelen zelf voortvloeien. Eerst door te handelen - en daarbij het domein van anderen binnen te dringen - komt men vaak in aanraking met de grenzen, die omtrent de gedragsmogelijkheden zijn gesteld.

Daarnaast rijzen de onzekerheden met betrekking tot degenen die op de 'bewaking' van bepaalde machtsbetrekkingen moeten toezien. Deze bewaking betreft niet alleen het moment waarop een machtsbetrekking wordt gevestigd, maar geldt voor de volle duur van het proces van machtsverwezenlijking. Vaak treedt gedurende deze periode verandering op in de positie van de 'bewakers'. Hun belangen veranderen, de aandacht verschuift naar andere zaken en ondertussen treedt evenzeer verandering op

<sup>15</sup>] In feite vormt dit de achtergrond voor een van de hardnekkigste problemen van het overheidsbeleid, dat we destijds hebben betiteld als het 'bestuurscentrisme'. Zie P. den Hoed, W.G.M. Salet en H. van der Sluijs, *Planning als Onderneming*, 1983, blz. 35-57.

in de positie van de onderliggende subjecten. Ook bij geformaliseerde machtsverhoudingen staat de bewaking niet altijd op scherp. De problemen omtrent de haperende rechtshandhaving zijn genoegzaam bekend. In zijn rapport *Rechtshandhaving* stelde de WRR in 1988 vast dat het gedurige rechtssysteem niet meer adequaat kon beantwoorden aan de explosieve vraag naar bestuurlijke en justitiële rechtshandhaving, die steeds sneller was gegroeid als gevolg van de specialisatie van het sociaal en economisch verkeer. De WRR adviseerde om de handhavingslasten voorzover mogelijk 'terug te wentelen' naar maatschappelijke partijen. Ook hier bestaan mogelijkheden voor handhaving en sanctionering (zowel via sociale mechanismen als langs privaatrechtelijke weg). Voorzover rechtshandhaving toekomt aan de publieke sector, zou in eerste instantie het bestuur zelf de eigen mogelijkheden van administratieve rechtshandhaving actiever moeten benutten (bijv. door toepassing van de administratieve dwangsom of boete), teneinde de zwaardere justitionele handhaving te ontlasten <sup>16</sup>.

Overigens behoudt het bestuur bij zijn administratieve sancties ruime marges om al dan niet tot sanctionering over te gaan. Soms blijkt uit de macht om te *gedogen* zelfs een nieuwe (informele) bestuursbevoegdheid te groeien <sup>17</sup>. Voor derden blijkt het vaak niet zo eenvoudig te zijn om aanspraak te doen gelden op uitoefening door het bestuur van deze 'bestuursdwangbevoegdheden'. Bij wettelijke strafsancities die door de rechter worden opgelegd ligt dit anders, maar ook hier beschikt de rechter (althans in het betrekkelijk flexibele Nederlandse bestel) over een eigen ruimte om zijn overwegingen te bepalen voor de strafbaarstelling. Aldus vertonen machtsbetrekkingen dezelfde dynamiek als andere sociale betrekkingen en is hun verloop veel minder voorspelbaar dan men op voorhand vaak lijkt te denken.

Het bestaan van een machtsluwte kan op een onvolkomenheid duiden, maar dit is lang niet altijd het geval. In sommige gevallen is het met opzet in het leven geroepen, of dwingen de omstandigheden tot erkenning van de onvermijdelijkheid ervan. Bij de constitutie van geautoriseerde machtsverhoudingen, die berusten op vertrouwen of vrijwillige delegatie, wordt het bestaan van een machtsluwte zelfs doelbewust in het leven geroepen. Aan de autoriteit wordt een bepaalde wijze van functioneren toevertrouwd: wanneer de constituenten van deze autoriteit naar hun machtsmiddelen moeten grijpen, is dit vaak een teken dat er iets schort aan het functioneren van de autoriteit. Als hiertoe te vaak aanleiding wordt gegeven (bijv. in het functioneren van de politieke partijen in de parlementaire democratie, in het functioneren van het bankwezen, of in het functioneren van professionele deskundigheden), gaan de voordelen verloren van het toevertrouwen en het delegeren. Dan hebben de desbetreffende autoriteiten te veel van hun krediet verspeeld.

#### 4.5 De kosten en modaliteiten van sanctionering

De verwezenlijking van geautoriseerde machtsbetrekkingen veronderstelt de aanwezigheid van collectieve normen waarvan naleving wordt beoogd. Deze normen moeten in de desbetreffende gemeenschap voldoende breed leven om realiteit te kunnen worden. Niet iedereen hoeft het volledig met de strekking van normen eens te zijn, maar kenmerkend voor deze geautoriseerde normen is, dat 'anderen' gerechtigd zijn om mensen eraan te houden. Uiteindelijk zijn het de direct betrokken subjecten zelf (of de omstanders), die ook de naleving van normen door anderen

<sup>16</sup>] WRR, *Rechtshandhaving*; Rapporten aan de Regering nr. 35, 's-Gravenhage, Staatsuitgeverij, 1988, blz. 30.

<sup>17</sup>] P.J.J. van Buuren, *Gedogen Besturen*, 1988.



verlangen en die op deze wijze als de primaire bewakers optreden van de beoogde orde. Zo werkt het mechanisme van sociale controle bij sociale tradities, bij conventies, bij gewoonteregels en bij andere sociale instituties (soms zelfs zeer doordringend en dwingend via de sociale druk van niet geformaliseerde sancties). Hetzelfde mechanisme ligt uiteindelijk ook ten grondslag aan gevestigde rechtsbetrekkingen, waarin wel formele sancties zijn opgenomen om de doorwerking van normen te bekrachtigen.

De introductie van formele sancties is geen noodzakelijke voorwaarde voor het tot gelding laten komen van deze betrekkingen: in menige rechtsregel is geen speciale sanctionering voorzien. De sanctie biedt een concrete strafmaat (het betreft doorgaans een negatieve prikkel, het is niet gebruikelijk om positieve aanmoedigingen tot de sancties te rekenen), die subjecten zonodig kan aansporen om een bepaalde gedragslijn in acht te nemen. Sommige rechtsregels of anderszins geautoriseerde verhoudingen beogen louter door hun interne logica of morele overtuigingskracht tot naleving te inspireren, soms zelfs is de inhoud te delicaat om met dreiging van concrete straffen tot gelding te willen brengen. Andere keren ontbreken de sancties en zelfs de primaire vestiging van normen zelf<sup>18</sup>. Kortom, de aanwezigheid van sancties in geautoriseerde machtsbetrekkingen is geen noodzakelijke voorwaarde, maar feitelijk wordt deze bekrachtiging van rechtsnormen doorgaans wel gezocht teneinde de kans op naleving te vergroten.

Ook voor deze formele betrekkingen geldt het bovengenoemde principe van sociale controle dat de rechtsgemeenschap de collectieve normen, inclusief de sancties, moet dragen en dat de rechtssubjecten zelf de primaire bewakers zijn van dit normatief bestel. Het proces van sanctionering bevat twee fundamentele bestanddelen. In de eerste plaats moet een bepaalde gedragslijn door de betrokkenen *gecanoniseerd* worden. De oorspronkelijke betekenis van de term 'sanctie' verwijst letterlijk naar het begrip 'heiliging'. In de tweede plaats moet de sanctionering worden doorgezet. Sanctionering veronderstelt *bekrachtiging* door toepassing van een strafmaat bij overtreding. De twee bestanddelen van sanctionering komen achtereenvolgens aan de orde.

#### 4.5.1 De heiliging van normen

De heiliging van gedragsnormen kan zowel betrekking hebben op algemene (min of meer anonieme) maatschappelijke normen, als op concrete gedragsvoorschriften die worden opgelegd door daartoe bevoegde instanties in specifieke situaties. De erkenning van te respecteren gedragslijnen betekent niet dat men er ook in alle gevallen mee eens dient te zijn of dat men per se daarnaar moet handelen. Kenmerkend voor de autoriteit van deze canonisering is echter wel dat 'anderen' hierdoor het recht verwerven om het gedrag van subjecten te controleren. Zij kunnen desnoods de sancties op naleving van de norm bij de rechter trachten te activeren. Ook de sancties moeten onderkend kunnen worden, zowel door degenen die de sancties kunnen opleggen (dat zijn vaak andere instanties dan de norm- en sanctiebepalers), als door de subjecten die geacht worden de normen in acht te nemen. De overtreders van deze normen hebben de risico's van de sancties mogelijk *gecalculeerd*. In een autoriteitsverhouding moet men erop vertrouwen dat de burger zich in de regel meer zal richten op de norm dan op de maat van de mogelijke straf, maar het rechtsprincipe van sanctionering werkt precies andersom en wel in die zin, dat de normoplegger de eventuele sancties kenbaar dient te maken,

<sup>18]</sup> Men zie diverse bijdragen in het speciale themanummer van het Nederlands Juristen Blad over de *Samenloop van Sancties*, 1992.

waardoor de overtreder zich tenminste rekenschap kan geven van de mogelijke nadelige gevolgen van zijn eigenzinnig gedrag<sup>19</sup>.

Men mag de reikwijdte van de bovenstaande veronderstellingen niet onderschatten. Deze primaire voorwaarden voor een kans op effectieve sanctionering blijken herhaaldelijk te hoog gegrepen te zijn in een samenleving waarin detaillering van gedragsregels en pluralisering van samenleving en cultuur hand in hand gaan. Waar komen immers die te respecteren normen vandaan, door wie worden deze gekend en geheiligd, onder welke condities en in welke situaties is hun betekenis aan de orde?

De optimale conditie voor sanctionering doet zich voor als de desbetreffende collectieve normen algemeen als norm beleefd worden en de subjecten deze in hun houding geïnternaliseerd hebben. Dan bestaat een goede kans op spontane naleving van gedragsregels. In werkelijkheid zijn de voorwaarden lang niet altijd zo harmonieus. In feite is vaak sprake van loyaliteitsconflicten en van uiteenlopende normen in overlappende instituties, die niet allemaal in dezelfde richting wijzen en die door betrokkenen meestal niet in dezelfde mate gerespecteerd worden. Veeleer is het zo, dat de betekenis van bepaalde normen in bijzondere omstandigheden opeens veel gewicht plegen te krijgen. Zo kan de behoefte om negatieve effecten van sociaal gedrag te beheersen, aanleiding geven tot een accentuering van bepaalde normen, die een oplossing moeten bieden. In het geheel van sociale interacties duidt het opbloeien en inzakken van collectieve normen op een vlottend bestand. Het bestaan van collectieve normen kan hierom niet automatisch als een vast gegeven verondersteld worden. Er is sprake van een diverse orde van sociale interacties waarin problemen ontstaan die ter oplossing om bepaalde normen vragen. Bij terugkerende interactie-situaties plegen dergelijke normen tot duurzame patronen uitgekristalliseerd te worden.

Op grond van studie van een aantal verschillende interactie-situaties en met onderbouwing van speltheoretische inzichten heeft de Israëliische sociologe Ullmann-Margalit een poging gedaan om uit de diverse orde drie algemene typen te distilleren van interactie-situaties, waarin bepaalde soorten van normen plegen te ontstaan<sup>20</sup>. Het zijn situaties en normen die om eigen sancties vragen. Het onderscheid bevat de volgende drie algemene vormen:

a. Prisoners' dilemma (PD) type situaties

In deze situaties is samenwerking van individuen te prefereren boven het kiezen van een eigen richting door individuen. Deze samenwerking is echter kwetsbaar doordat eenzijdig afwijken hiervan voor individuen nog gunstiger kan zijn. Individuen kunnen in de verleiding komen om eenzijdig hun eigen voordeel na te jagen ten koste van een betere uitkomst voor het geheel van betrokkenen. De oplossing is dan een methode (de vestiging van de PD-norm) om de beoogde toestand te beschermen en de verleiding om eenzijdig te ontsnappen kleiner te maken. Het stereotype antwoord is dan ook dat sancties op het eenzijdig ontsnappen zwaarder moeten zijn dan het mogelijke voordeel dat hierdoor behaald kan worden. De veelbesproken vraag of de gevangenen nu wel of niet met elkaar kun-

<sup>19</sup> In het recht gelden hiervoor bepaalde speciale beperkingen. Zo moet bijvoorbeeld het 'ne bis in idem' beginsel verhoeden dat niet tweemaal voor hetzelfde feit strafsancities opgelegd kunnen worden. In het grensgebied van strafsancities die door de rechter kunnen worden opgelegd en administratieve sancities die door het bestuur gehanteerd kunnen worden, bestaan enige onduidelijkheden. Onlangs is door Rogier bepleit dat de wetgever gehouden moet worden om bij een mogelijke cumulatie van administratieve en strafsancities te voorzien in een sluitende 'una via-regeling'. Zie L.J.J. Rogier, *Strafsancities, administratieve sancities en het una via-beginsel*, 1992.

<sup>20</sup> E. Ullmann-Margalit, *The Emergence of Norms*, 1977.

nen praten, is bij deze stereotype oplossing niet zo belangrijk. Als een van de twee de (stilzwijgende of expliciet herbevestigde) afspraak schendt en juist door deze stap eenzijdig voordeel kan behalen, moet de sanctie groter onheil in het vooruitzicht stellen. Dit type probleem is zeer intensief bestudeerd in de speltheorie, er bestaan veel varianten op het thema. Interessanter vind ik de consequenties van de veel voorkomende volgende twee types.

b. Coördinatiesituaties

Ook in coördinatiesituaties kunnen partijen door samenwerking een grotere meerwaarde bereiken dan afzonderlijk. Als deze samenwerking eenmaal is bereikt, is zij niet kwetsbaar zoals in PD-situaties. Het probleem is hier dat de samenwerking nog niet tot stand is gekomen. Er zijn coördinatie-normen nodig om samenwerking te bereiken. Hiertoe hoeven de belangen van deze partijen niet identiek te zijn, wel dient er zulk een gemeenschappelijk raakvlak te bestaan dat bij hun convergeren een bepaalde meerwaarde kan ontstaan, die anders niet verkregen zou worden. Sancties staan in deze situaties minder op de voorgrond dan bij PD-situaties. Sancties hebben hier vaak een informeel karakter, en als ze wel geformaliseerd raken, berusten zij veelal op overeenkomst tussen partijen. Toch komt de coördinatie niet vanzelf tot stand, hiervoor zijn oplossingen nodig, die bij regelmatig terugkerende situaties tot gewoonten en normen kunnen uitgroeien. Er is een norm nodig die partijen ten opzichte van elkaar bindt: vaak is dit een 'source of salience' (een opvallend 'symbool' voor het gemeenschappelijk belang, een bepaalde 'verbeelding', 'gemeenschappelijke connotaties' van een probleem) die het mogelijk maakt dat actoren op zoek gaan naar mogelijkheden die het gemeenschappelijke en het eigen belang weten te verenigen. Een typerend probleem in deze situaties is dat er een handelingsvacuüm bestaat omdat partijen onzeker zijn over de opstelling van anderen. Door ergens een vast punt te nemen kan de coördinatie-norm dan een signaal geven dat het zinvol maakt voor anderen om tot actie over te gaan.

Men treft deze situatie vaak aan bij ontwikkelingsprojecten of in politieke besluitvormingsprocessen waarin uiteenlopende belangen tot vereende kracht gebracht moeten worden. Een mooi voorbeeld van 'salience' is de wijze waarop de Haagse wethouder Duivesteyn de patstelling wist te overbruggen inzake de ontwikkeling van een nieuw stadhuis. Een nieuw stadhuis zou het centrum verlevendigen, zo was de oorspronkelijke gedachte. Maar een objectieve noodzaak voor een nieuw stadhuis was niet aanwezig en de financiële onderbouwing was op zijn minst riskant. Door een 'ontwerpwedstrijd' uit te schrijven onder wereldvermaarde architecten ontstond een beeldvorming over het plan, die bepalend zou worden voor de uiteindelijke besluitvorming. Het persoonlijke en politieke handwerk was in deze case weinig verheffend (de eerstbetrokken bestuurders werden met ontslag heengezonden), maar de besluitvorming over het stadhuis was door de imaginaire symboliek van het ontwerp op een ander niveau gebracht. Door deze toegevoegde dimensie werd het voorstel in brede kring aangevaard.

c. Ongelijkheidssituaties

In ongelijkheidssituaties zullen superieuren vaak trachten om het ontstaan van normen te bevorderen die hun voorrangpositie in stand kunnen houden. Opvallend is dat de normen die in deze situaties ontstaan niet tot directe onderdrukking van afwijkende geluiden plegen te leiden. De superieure partij is niet zozeer geïnteresseerd in de kleinering van de onderliggende partij, als wel in het behoud van de status quo. Aan het kort houden van de onderliggende partij zijn immers nadelen en risico's

verbonden. Omdat onderdrukking pleegt te antagoniseren, vergt zij strenge bewakers; bovendien loopt de heerser hierdoor het risico om juist op zijn onbewaakte of zwakke momenten te worden geattaqueerd <sup>21</sup>. Vanuit het gezichtspunt van de machtsuitoefening is het veeleer de kunst om het onpersoonlijk te houden: zolang ongelijkheidsnormen als status quo kunnen gelden, is hun persoonlijk gedrag hiervoor onkwetsbaar. Via het recht zijn veel van zulke status quo normen bestendig; ook bij complexe besluitvorming, zoals bijvoorbeeld de besluitvorming over grote projecten, waar veel tegengestelde belangen op het spel staan, kan zekerstelling van de status quo norm door het centraal bestuur gepaard gaan met grote beleids marges ten aanzien van overige aspecten van besluitvorming. De status quo normen vergen wel een hoge mate van zelfbinding, zij moeten bij uitstek door de machthebbers zelf in acht genomen worden: *hun* afwijking in bijzondere gevallen zou tot een *symptomatisch* verlies van de status quo kunnen leiden. Anderzijds pleegt de machthebber in confrontaties met de onderliggende partij juist mild te zijn in de beoordeling van *diens* belangen in het bijzondere geval. Mits voldoende garanties worden gegeven voor behoud of versterking van de status quo pleegt een grote onderhandelingsgeneigdheid te bestaan over mogelijke modaliteiten (in München werd een deel van Tsjecho-Slowakije opgegeven maar sedertdien was de status quo van Versailles weer hersteld).

De bovenstaande driedeling (vrij bewerkt naar Ullmann-Margalit) geeft een goed inzicht in de uiteenlopende omstandigheden waarin bepaalde soorten normen als oplossingen voor problemen plegen te ontstaan. De betrokkenen trachten meestal door 'heiliging' van bijpassende sancties de doorwerking van deze normatieve gedragsregels te verzekeren. Hierdoor erkennen subjecten het recht van anderen om op te treden tegen schendingen van deze gedragsregels. Maar de vraag of zulke sancties metterdaad bekrachtigd zullen worden, roept weer tal van nieuwe dilemma's op inzake besluitvorming en collectief handelen. Het besluitvormingsproces is niet afgerond na het vestigen van normen en het erkennen van sancties, maar moet ook daarna (als de feitelijke naleving van de normen op de proef wordt gesteld) in nieuwe mogelijkheden van collectief handelen voorzien voor de bekrachtiging van de sancties en het telkens weer herbevestigen van normen.

#### 4.5.2 De bekrachtiging van sancties

Voor alle bewakers, in het bijzonder de uiteindelijke sanctie-opleggers, dient zich in deze fase een nieuwe reeks van afwegingen aan. Het toedienen van strafmaatregelen is opnieuw geen automatisme, de betrokkenen staan voor tal van nieuwe keuzemogelijkheden. We hebben in het voorgaande twee wegen aangegeven waarlangs de autoriteitsbetrekking gevestigd kan worden. De autoriteit kan rechtstreeks van anderen af gevestigd worden (het gaat dan meestal om het toevertrouwen door subjecten van bevoegdheden, rechten of deskundigheden aan bepaalde georganiseerde verbanden op basis van vertrouwen). Als men op deze wijze het eigen lot in handen van anderen legt, worden in beginsel onder bepaalde omstandigheden ook de eigen handelingsmogelijkheden beperkt. Mag men vanzelfsprekend aannemen dat subjecten hiertoe ook steeds bereid zullen zijn, als de beperkingen inderdaad op het eigen handelen terugslaan? Ook de sanctie-opleggers kunnen zich bezwaard voelen om het ongeliefd makende toedelen van straffen op zich te nemen. Is het niet aantrekkelijker om anderen in het sanctioneren te laten voorgaan? Onder welke condities zullen de sanctie-opleggers al dan niet geneigd zijn om hun belastende taken uit te voeren?

<sup>21]</sup> N. Machiavelli wist uit deze bestanddelen zeer krachtige gerechten te bereiden. Men zie vooral *De Heerser* (vertaling 1976).

Daarnaast kan de autoriteit 'als het ware van bovenaf' (Simmel) uit georganiseerde verbanden gevestigd worden, zoals in het openbaar bestuur het geval is. Dan worden de richtlijnen of de normen gesteld door daartoe bevoegde instanties en vindt de bekrachtiging plaats door toedoen van hiertoe aangewezen instanties. Zij kunnen hiertoe door andere rechts-subjecten desnoods via de rechter worden aangespoord. Ook in dit geval behouden de bestuurlijke en rechterlijke sanctiehouders een eigen beleids- en gedoogruimte. Op beleidsgebieden die door gedetailleerde regelgeving worden gekenmerkt, plegen dergelijke instanties bovendien structurele capaciteitstekorten te ondervinden. Met name bij de combinatie van gedetailleerde centrale voorschriften en delegatie van sanctionering aan derde instanties, blijkt veel lucht te bestaan tussen het vestigen en het bekrachtigen van normen. De meeste inspecties (inzake milieu, veiligheid, arbeidsomstandigheden, enzovoort) zijn voor hun gedetailleerde en intensieve controletaak onvoldoende toegerust. In een gezaghebbend essay vroeg Schultze reeds in de jaren '70 aandacht voor het structurele probleem van uitholling van rechtshandhaving als gevolg van een overschatting van het directe reguleringsvermogen van de centrale wetgever<sup>22</sup>. Hierdoor zou een te zware hypotheek zijn gelegd op het handhavingsvermogen van controlerende en uitvoerende instanties.

In ons land verdient vanwege het overheersende centralisme in de binnenlands bestuurlijke verhoudingen de figuur van 'sanctionering in medebewind' bijzondere aandacht. Op sommige beruchte beleidsgebieden, zoals sociale zekerheid, milieu of onderwijs komt zelfs met enige regelmaat de primaire vraag aan de orde of de lagere 'uitvoerende' publiekrechtelijke instanties de desbetreffende normen reeds 'gecanoniseerd' hebben, of kunnen hebben, gezien de aanhoudende stroom van centrale voorschriften. Als over de heiliging van normen reeds bij de sanctie-opleggers vraagtekens rijzen, hoe zal het dan met de bekrachtiging ervan gaan?

Als vorm van bestraffing is het sanctioneren doorgaans een ondankbare activiteit. Om het opleggen van sancties in complexe handelingssystemen te effectueren, zullen derhalve bepaalde sociale mechanismen van gemeenschappelijk handelen georganiseerd moeten worden. De sanctie-opleggers zullen bijvoorbeeld gemotiveerd of geactiveerd moeten worden door degenen die schade ondervinden of kunnen ondervinden van handelingen van derden. Met name wanneer individuen afzonderlijk geraakt worden door handelingen van georganiseerde verbanden, is bundeling van reacties nodig om een adequate respons te kunnen bieden. Er is dan een inspanning nodig die uitstijgt boven het geheel van individuele reacties. In feite ontstaat zo een nieuw besluitvormingsvraagstuk met vergelijkbare condities en kenmerken als die waaronder subjecten ertoe neigen om gezamenlijk normatieve gedragsregels te vestigen of te doen vestigen. In geautoriseerde machtsbetrekkingen slaat de kans op uiteindelijke bekrachtiging van sancties doorgaans terug naar de wijze waarop de normen werden gevestigd. Een van de grote problemen in deze fase is onder welke condities nu de norm- en sanctiehouders dit zogeheten *second free-riders problem* kunnen overwinnen<sup>23</sup>.

In sociale verhoudingen bestaan hiervoor onder de noemer van 'sociale controle' veel verschillende mogelijkheden ter beschikking, die hier verder niet behandeld zullen worden (zoals het gebruik van de 'leverages', de ver-

<sup>22]</sup> Ch.L. Schultze, *The public use of private interest*, 1977. Schultze bepleitte - ook voor handhaving van publieke normen - een veel actiever gebruik van marktprikkels, in het bijzonder van financiële incentives.

<sup>23]</sup> Zie in het bijzonder J.S. Coleman, *Ibid.*, 1990, blz. 266-279. Alsmede J.S. Coleman, Risk and Responsibility, in: J.S. Coleman, *Ibid.*, 1982, blz. 79-117.

menigvuldiging van stuurkracht door koppelen van subsystemen, het sluiten van netwerken, het onder druk zetten of juist het aanmoedigen van de sanctie-opleggers). Hier is het van belang om vast te stellen dat er vaak georganiseerde oplossingen nodig zijn van de veelal grote groep van sanctiehouders om de uiteindelijke sanctie-opleggers te mobiliseren.

De bureaucratische organisatiegraad van rechtsbetrekkingen brengt een formalisering van sancties mee, in die zin dat subjecten handelen 'vanuit posities' en dat sancties 'zonder aanzien des persoons' opgelegd plegen te worden. In Nederland laat dit formele model overigens vaak nog wel enige ruimte voor overwegingen in het bijzondere geval en voor 'gedogen'. In beginsel bestaat omtrent de toepassing van dergelijke sancties echter een voor bureaucratische organisaties typerende vorm van objectiviteit, die in sommige gevallen als onpersoonlijk hard en in andere gevallen juist als te weinig 'tot in de privé-sfeer doordringend' wordt ervaren om in de vele bijzondere omstandigheden het beoogde effect te bereiken. Attitudeverandering langs de lijn van formeel geautoriseerde gedragssancties is een vruchteloze (en soms tot perversiteit neigende) onderneming, als deze onvoldoende rekenschap geven van gedragsnormen van de betrokkenen. Daarvan kan men vele illustraties vinden in de bloemrijk gedocumenteerde geschiedenis van het sociaal beleid in de Amerikaanse steden (van Banfield en Moynihan, tot Derrick, Murray en Glazer en Mead<sup>24</sup>). Ook in Nederland is de objectivering van normen en de bijbehorende sancties via geformaliseerde betrekkingen ver doorgesloten, waardoor de oorspronkelijke mechanismen van sociale controle ook zijn weggedrukt in die gevallen, waar deze juist de benodigde intensiteit en flexibiliteit kunnen bieden, die met geobjectiveerde uiterlijke gedragscontrole niet haalbaar is. Het is een oud thema maar de actualiteit ervan lijkt alleen maar toegenomen. Als het voertuig van sociale controle bewaakt de publieke opinie sociale vrede door morele claims, die de wet niet kan ondersteunen. Ross formuleerde het pregnant aan het begin van deze eeuw: 'Public opinion is the jet of compressed air that clears out corners and crevices that the clumsy broom of the law will never reach'<sup>25</sup>. In hoofdstuk 6 keert dit thema nadrukkelijk terug.

#### 4.6 Tot besluit: reciprociteit in hiërarchische verhoudingen

Het is in sociale en economische gedragstheorieën niet ongebruikelijk om de organisatie- en beheersingsmechanismen van de maatschappelijke orde in twee globale categorieën te verdelen. Er wordt dan een scherp onderscheid aangebracht tussen verschillende soorten van transacties. Aan de ene kant treft men de orde van de *spontane* ruil- en wederzijdse aanpassingsprocessen in markt en samenleving en aan de andere kant bevindt zich de orde van de *hiërarchische* verhoudingen, de geautoriseerde machtsbetrekkingen die veelal van staatswege aan maatschappelijke subjecten worden opgelegd. Bij beide soorten van interacties horen dan bepaalde mechanismen van beheersing en van organisatie.

Als descriptief model levert een dergelijke tweedeling wel een erg vereenvoudigd en verwrongen beeld op van de werkelijkheid. Staat en samenleving zijn immers dermate van elkaar doordrongen dat het niet eenvoudig is om in de realiteit sociale processen te ontdekken, die volledig beant-

<sup>24</sup>] Een boeiende en zeer betrokken terugblik op 25 jaar sociaal beleid in de Amerikaanse steden geeft N. Glazer, *The limits of social policy*, 1988.

<sup>25</sup>] E.A. Ross, *Social Control; a survey of the foundation of order*, 1901, blz. 95.

<sup>26</sup>] In zijn bekende boek *The Art of Judgment* (1965) ging G. Vickers zelfs zover dat hij het bestaan van beide begrippen (de tweedeling plan - markt) in hun zuivere vorm nauwelijks relevant achtte voor bestudering van mechanismen van maatschappelijke ordening. G. Vickers, blz. 122.

woorden aan de kenmerken van één van beide geconstrueerde ordes<sup>26</sup>. Daarom wordt het onderscheid meestal in analytische zin gehanteerd. Dan wordt het mogelijk om bouwstenen van beide ordes te combineren tot samengestelde analyseschema's. Zo wordt bijvoorbeeld in interventietheorieën veelvuldig gebruik gemaakt van oplopende schaalmodellen. Hierin worden vormen van sociale beheersing geïnclassificeerd volgens een oplopende schaal van de intensiteit van de bemoeienis. Aan het ene uiteinde bevindt zich de figuur van 'zelfregulering' als vorm van spontane wederzijdse beïnvloeding en aan het andere uiteinde treft men de eenzijdig opgelegde 'directe sturing' van bovenaf. Daar tussenin bevinden zich diverse graduele tussenposities van interventie, zoals publiek-private overlegverbanden. Het hangt dan van de soort van de beoogde beïnvloeding en van de bijzondere omstandigheden af welke combinatie van interventies de grootste effectiviteit lijkt te beloven. Aldus worden op grond van het eenvoudige basisstramien van spontane en hiërarchische transacties en daarbij behorende controlemechanismen genuanceerde mengvormen ontwikkeld, waarmee complexe verhoudingen geanalyseerd kunnen worden.

Toch is een dergelijke benaderingswijze in deze studie niet als uitgangspunt genomen, omdat deze - hoe verfijnd soms ook - niet over haar eigen schaduw van *instrumentele oriëntatie* kan springen. Het is zeker zinvol om een onderscheid te maken tussen verschillende soorten interacties en daarbij behorende mechanismen, maar men kan dergelijke mechanismen niet op eigen schouders laten rusten. We hebben getracht hun mogelijke betekenis te duiden als bijzondere vormen van sociale betrekkingen. Men kan er namelijk niet vanzelfsprekend op vertrouwen dat de louterende werking van de spontane reciprociteit tot evenwichtssituaties zal voeren, en het staat evenmin op voorhand vast dat hiërarchische sturing vanzelf tot verwezenlijking zal komen als deze maar adequaat is toegerust (met juridische, financiële en personele middelen).

Daar waar in de bovengenoemde reguleringsschema's spontaniteit en hiërarchie als vaste ankerplaatsen dienen, worden hier juist de bewegingen en de open einden van sociale betrekkingen onderzocht. Voortdurend is de vraag aan de orde naar de condities en de mogelijkheden voor gelding van mechanismen die in een instrumentele benadering vanzelfsprekend worden verondersteld. Vanuit dit perspectief werd reeds in het vorige hoofdstuk gewezen op de mogelijke betekenis van hiërarchische elementen in 'spontane' reciprociteitsrelaties van de sociale orde. De kern van het betoog in dit hoofdstuk was dat ook hiërarchische betrekkingen geen evidente toepassing vinden. We zijn in feite op zoek gegaan naar *de spontaniteit in hiërarchische betrekkingen* vanuit de veronderstelling dat het vestigen en het bekrachtigen van enigerlei sociale hiërarchie veel *keuzemomenten* bevat die qualitate qua tot zeer verschillende uitkomsten kunnen voeren.

In dit hoofdstuk werden de beheersingsvraagstukken van sociale orde belicht door de mechanismen van twee cruciale vormen van dominantie, autoriteit en macht, als sociale betrekkingen te analyseren. De voorwaarden voor de vestiging en voor de verwezenlijking hiervan werden voor beide sporen afzonderlijk nagegaan. Het vertrouwensbeginsel is het voegsel van de autoritaire betrekkingen. De toedeling van competenties en bevoegdheden is het voegsel van de machtsbetrekkingen. De gelding van autoriteit en de bekrachtiging van macht moeten beantwoorden aan verschillende condities. Autoriteit en macht komen vaak in gecombineerde vorm voor, zoals in de rechtsstaat - het onderwerp van de twee volgende hoofdstukken - expliciet het geval is. In zulke gecombineerde betrekkingen liggen de condities van autoriteit en macht echter niet automatisch in

elkaars verlengde. Hun onderlinge wisselwerking in de politieke orde en de rechtsorde binnen de staat vormt een voortdurende bron van onrust in de huidige ontwikkeling van de sociale rechtsstaat.

Geautoriseerde machtsbetrekkingen berusten op vertrouwensrelaties die niet onkwetsbaar zijn. Er is in geautoriseerde machtsbetrekkingen een bepaalde samenhang tussen het vestigen van normen en de mogelijke canonisering en bekrachtiging daarvan door sanctionering. De sleutelrol van het vertrouwensbeginsel in dit soort betrekkingen is zeer manifest in autoriteitsbetrekkingen die rechtstreeks 'van onderen af' gevestigd worden. Maar deze rol is niet minder overtuigend in autoriteitsbetrekkingen die 'als het ware' (zo hebben we het steeds genoemd) van bovenaf worden gevestigd. Uiteindelijk berusten de formele rechtsbetrekkingen, die van bovenaf worden gevestigd en met gelegitimeerde macht kunnen worden doorgezet, immers op dezelfde vertrouwensgrondslag, die (zij het voornamelijk via indirecte betrekkingen) is begrepen in hun democratische fundering, alsmede in de principiële onderbouwing van het recht.

De problemen om de geautoriseerde machtsbetrekkingen in de sociale rechtsstaat tot gelding te laten komen, hangen voor een groot deel samen met de wijze waarop de vertrouwensrelatie als grondslag van deze autoriteit functioneert. Dit vraagstuk brengt ons naar het centrale thema van het volgende hoofdstuk, waarin het functioneren van de democratische grondslag van de autoriteit van de politieke orde in de sociale rechtsstaat aan een minitieuus onderzoek wordt onderworpen.



## 5.1 Inleiding

Het stelsel van de politieke democratie vormt een van de belangrijkste pijlers waarop de autoriteit van de moderne rechtsstaat rust. In dit hoofdstuk wordt de feitelijke evolutie van dit stelsel in Nederland geanalyseerd door op systematische wijze na te gaan, welke inhoud in de loop van de tijd is gegeven aan enige staatsrechtelijke basispatronen die hieromtrent zijn gevormd. Het analytische kenmerk van dit hoofdstuk wijkt sterk af van het conceptualiserende karakter van de voorgaande hoofdstukken. De feitelijke informatie die langs deze systematische weg wordt verkregen, is echter onontbeerlijk om in het volgende hoofdstuk de institutionele ontwikkeling van de sociale rechtsstaat (dan weer hoofdzakelijk in conceptuele zin) te kunnen problematiseren.

Het weefsel van de democratie is opgebouwd uit zoveel verschillende sociale betrekkingen, dat een systematische analyse ervan alleen mogelijk is door het object van studie strak en selectief af te bakenen. Reeds de focus in dit hoofdstuk op de 'politieke' democratie houdt een aanzienlijke beperking in van de veel ruimere betekenis, die aan het algemene begrip van 'sociale' democratie wordt toegekend. Weliswaar is het begrip van politieke democratie niet los te zien van zijn ruimere sociale inbedding, maar hiermee is niet gezegd dat alle uitingen van sociale democratie in het politieke en parlementaire spectrum tot uitdrukking zouden komen. Ook de focus op het 'stelsel' van politieke democratie bakent het object sterk af. Het vertrekpunt van de analyse ligt bij de duurzame patronen die in het staatsrecht zijn gevormd omtrent de democratische betrekkingen in het politieke stelsel. Het constitutionele raamwerk van de parlementaire democratie is in ons land in de loop van deze eeuw niet meer ingrijpend veranderd, maar de feitelijke praktijk die hieromtrent in de moderne samenleving is gegroeid, wijkt welhaast diametraal af van die in de aanvangsperiode. Gepoogd wordt om deze ontwikkeling scherp in beeld te krijgen.

Aansluitend op de uiteenzetting over gezags- en machtsbetrekkingen, gaat de aandacht naar twee strategische communicatiestromen binnen de democratische staatsvorm. Het betreft in de eerste plaats de vertrouwensrelatie tussen het volk en zijn vertegenwoordiging: de aard en wijze van de politieke *representatie*. In de tweede plaats zullen we de aandacht richten op de vertrouwensrelatie tussen de eerstverantwoordelijke *politieke organen* (regering en parlement) in de staat. Er zijn natuurlijk wel meer machten werkzaam in de staat (op Europese schaal lijkt de betekenis van het rechtersrecht van de derde macht de betekenis van de eerste twee machten soms zelfs te overvleugelen), maar onze vraag naar de vertrouwensbasis van de democratie speelt primair binnen de twee bovengenoemde coördinaten.

### *De opzet van het hoofdstuk*

In eerste instantie wordt nagegaan wat het begrip van democratie kan betekenen, als het wordt opgevat als fundering van de vertrouwensgrondslag voor de autoriteit van de staat (par. 5.2). Vervolgens worden de twee bovengenoemde coördinaten van het democratische speelveld uitgewerkt, te weten het beginsel van representatie en de vertrouwensrelatie tussen de politieke organen in de staat. Van beide coördinaten zullen we

door de bepaling van hun staatsrechtelijke en politieke randposities de mogelijke manoeuvreerruimte afbakenen (par. 5.3). Dan volgt in 2 paragrafen het onderzoek van de feitelijke ontwikkeling die zich binnen de twee coördinaten heeft voltrokken. In paragraaf 5.4 wordt hierbij nagegaan welke feitelijke invloeden hierop van politieke partijen en maatschappelijke organisaties is uitgegaan. In paragraaf 5.5 wordt geanalyseerd hoezeer de toegenomen bestuursdruk voor de moderne, actief interveniërende overheid een stempel heeft gedrukt op de wetgevende en controlerende functies van de politieke organen. Een uitgebreide conclusie rondt het hoofdstuk af (par. 5.6).

## 5.2 Democratie als vertrouwensgrondslag voor de autoriteit van de staat

Het beginsel van een democratische rechtsstaat berust in de kern op een vertrouwensrelatie tussen burger en staat. De binding van de moderne staat aan democratie en recht moet de heerschappij van de staat van een zodanige vertrouwensbasis verzekeren dat gedragsnormen die van staatswege worden bezegeld, als *autoriteit* tot gelding kunnen komen.

Uit deze aanhef blijkt reeds dat het bestaan van de heerschappij van de staat als een van de belangrijke maatschappelijke machtsconstellaties niet ter discussie wordt gesteld. De prealabele vraag naar de existentie van deze heerschappij valt buiten het bestek van het onderzoek. In de theorievorming over de democratische staat bestaan diverse onderzoeksrichtingen, die de existentie van deze heerschappij vanuit bepaalde invalshoeken trachten te beredeneren of zelfs te reconstrueren; dit gebeurt bijvoorbeeld vanuit premissen inzake rationeel individueel gedrag, of vanuit de invalshoek van maatschappelijke contracten. Dat is niet de weg die in deze studie wordt bewandeld. Weliswaar is het voorliggende onderzoek gefundeerd in het inter-subjectieve analysemodel maar, zoals in het eerste hoofdstuk werd uiteengezet, zullen we de heerschappij van dit duurzaam collectieve gebouw als een praktisch bestaansgegeven aannemen om vervolgens de volle aandacht te kunnen richten op de inter-subjectieve ontwikkelingen en veranderingen die zich hieromtrent voordoen. De soevereiniteit van de staatsmacht geldt in dit onderzoek als een predispositie.

De soevereiniteit van de staat is echter niet ongeconditioneerd. De binding aan democratie en recht brengt menige beperkende clausulering aan op de uitoefening van de heerschappij en bindt deze machtsuitoefening meer in het algemeen aan voorwaarden. De democratische dimensie bevat een samenstel van regels ter vestiging, begrenzing en richtingbepaling van de staatsheerschappij<sup>1</sup>. Zo is het een belangrijke opdracht van de democratische inrichting van het staatsbestel om te voorkómen dat zich *binnen* de staat een bepaalde macht van de soevereiniteit gaat meester maken<sup>2</sup>. Maar het kenmerk van democratie miskent niet de heerschappij van de staat als zodanig. In dit opzicht verschilt de democratische staatsvorm niet van autocratische staatsvormen<sup>3</sup>. Veeleer is het aan democratie en recht om hieraan een bepaalde richting, een principiële grondslag en de benodigde begrenzing te geven, teneinde deze heerschap-

<sup>1</sup>] P. Graf Kielmansegg: *Volkssouveränität*, 1977.

<sup>2</sup>] Hier wordt in navolging van M. Kriele een onderscheid gemaakt tussen enerzijds soevereiniteit van de staat in omvattende zin (inhoudende het geheel van staatsorganen en regels van het staatsverkeer) ten opzichte van de samenleving en anderzijds de soevereiniteit die machten binnen deze omvattende staat zich kunnen toeëigenen. Soevereiniteit in de eerste zin geldt als een onontkoombare premisse voor de democratische staatsvorm, die in dit opzicht niet verschilt van autocratische staatsvormen. Soevereiniteit van een van de staatsmachten *binnen* de staat, is echter niet te verenigen met de democratische toedeling van competenties. Zie M. Kriele, *Einführung in die Staatslehre*, 1980, hoofdstuk 2, blz. 47 t/m 66.

<sup>3</sup>] O. Stammer, 'Politische Soziologie'; in: *Soziologie; ein Lehr- und Handbuch zur modernen Gesellschaftskunde*, herausgegeben von A. Gehlen und H. Schelsky, 1963 6e druk, [1955], blz. 277 t/m 333.

pij 'een beetje draaglijk' te houden, zoals A.M. Donner het eens uitdrukte <sup>4</sup>. Het principiële verschil met de autocratische staatsvorm is dat de democratie niet tot naakte machtsuitoefening vervalt, maar aan deze heerschappij voldoende vertrouwensgrondslag biedt om als autoriteit te kunnen gelden. Dit is niet louter een kwestie van 'democratische dekking' van de macht, het impliceert - met veel meer oog voor de zin en de consequenties van deze vorm van heerschappij - vooral een permanente investering in de vertrouwenswaardigheid ervan.

De democratie als staatsvorm kan kortweg getypeerd worden als het streven naar een gerechtvaardigd staatsbestel waarin een voorwaardelijk door het volk gemachtigde leiding politieke verantwoordelijkheid draagt voor de integratie van maatschappelijke verdeeldheid. De politieke leiding circuleert, er is sprake van machten en tegenmachten en er zijn tal van andere procedures voor het democratisch gehalte van de staat. Toch duidt deze typering er reeds op dat de democratische staatsvorm voor de opdracht staat om het onverenigbare te verenigen. De verantwoordelijkheid voor de politieke integratie wordt afhankelijk gesteld van het vertrouwen van een volk, waarvan de pluraliteit het structurele kenmerk is.

De gespletenheid van het democratiebegrip moet welhaast benaderd worden door een onvolkomen geheel van 'stelregels en spelregels' <sup>5</sup>. Hierin weerspiegelt zich maar ten dele het geheel van maatschappelijke waarden. Daarom kan de *onvoltooide* democratie nooit geheel en al samenvallen met het samenstel van instituties dat onder deze naam is samengebracht <sup>6</sup>.

Vertegenwoordiging verlangt een autonome beoordelingsruimte voor de vertegenwoordiger, die echter niet als vrijbrief kan worden opgevat. Anders dan de louter formele omschrijving aangeeft, moet vertegenwoordiging betrouwbaar en corrigeerbaar zijn <sup>7</sup>. Het machtsgebruik vergt een voortdurende verantwoording, niet louter een toelichting op het specifiek oogmerk van besluiten, maar een 'kenbare en zinnige doorgroning' van de basis waarop deze genomen kunnen worden. Deze argumentatie wordt hechter naarmate zij door principieel verschillende visies wordt gevoed <sup>8</sup>. Tegelijkertijd vergt het ook een actieve beleving van degenen die worden vertegenwoordigd, niet alleen met betrekking tot besluiten waarin subjecten een direct eigen belang herkennen, maar vooral ook in klassieke zin als een algemeen gecultiveerd staatsburgerschap. Sommige varianten van de actuele discussies over burgerschap lijken zich minder intensief te onderhouden met dit wezenlijk bestanddeel van burgerschap, alsof de staat een categorie is die buiten de burgerlijke verantwoordelijkheid valt. Het is de combinatie van deze twee voorwaarden (voorwaarden zowel ten aanzien van de vertegenwoordiger als ten aanzien van degenen die zich

- 1] A.M. Donner, 'De ontwikkeling van het democratisch denken'; in: J.J.A. Thomassen (red.), *Democratie, Theorie en Praktijk*, 1981, blz. 14 t/m 44.
- 2] In zijn gelijknamige oratie beklemtoont Van den Berg m.i. terecht de noodzaak van wisselwerking en samenhang tussen staatsrechtelijke stelregels en politicoologische spelregels in de politiek. Zie J.Th.J. van den Berg, *Stelregels en Spelregels in de Nederlandse Politiek*, 1990. In het volgende hoofdstuk wordt een aantal problemen in deze verhouding belicht.
- 3] G. Sartori, *Democracy*, Encyclopedia of the Social Sciences, Vol. 3, blz. 112. Zie voorts H. Pitkin, 'The Concept of Representation'; in: H. Pitkin (ed.), *Representation*, New York, Atherton Press, 1969, blz. 1 t/m 23.
- 4] Een gegarandeerd schema van vertegenwoordiging is er niet. De autonome ruimte stelt de vertegenwoordiger voor diverse keuzemogelijkheden. Hierop moet correctie mogelijk zijn. Zie de WRR-publikatie *Eigenijds Burgerschap*, onder leiding van H. van Gunsteren, 1992, blz. 47-48.
- 5] Zie bijvoorbeeld de boeiende uiteenzettingen hierover van G. Majone, *Evidence, Argument and Persuasion in the Policy Process*; 1989. En R. Boudon, *L'art de se Persuader*, 1990.

laten vertegenwoordigen), die Pitkin begrijpt onder de 'substance of representation'<sup>9</sup>.

Voor de verscheidenheid van individuele burgers brengt dit kenmerk van vertegenwoordiging ook mee dat zij zonder veel kansen voor rechtstreekse beïnvloeding (de mogelijkheden voor directe controle dragen vaak een symbolisch karakter), macht toevertrouwen aan een collectiviteit, die wél zeer direct hun persoonlijke levensomstandigheden beïnvloedt. Voor gezagdragers betekent het dat zij publiekelijk rekenschap geven van het gebruik dat zij hebben gemaakt van het aan hen geschonken vertrouwen, dat zij hun argumentatie door hoor en wederhoor van andersdenkenden laten leiden en dat zij een overtuigingsverplichting dragen. Morele condities, zoals hierboven verwoord, zijn fragiele gegevens - zeker in een context die kwetsbaar is voor doodgewoon machtsgebruik - maar zij smeden de band die mogelijk maakt, dat democratische besluiten *vanwege de overtuigingskracht van het bestel als zodanig*, ook navolging kunnen vinden bij burgers die van de besluiten in casu nadeel ondervinden. De geldingskracht van een democratisch bestel is niet primair afhankelijk van de mogelijkheid om met behulp van sancties bepaald gedrag af te dwingen (ook al dient over de mogelijke toepassing van sancties een zekere berekenbaarheid te bestaan), alswel van de morele verbondenheid van burgers en gezagsdragers. De betekenis van deze waardendimensie wordt vaak eerst goed zichtbaar wanneer zij tekenen van erosie vertoont. De levensvatbaarheid van deze autoriteit vergt een continue stroom van onderhoudsinvesteringen.

Een democratisch bestel raakt in grote problemen wanneer de vanzelfsprekendheid van een dergelijke vertrouwensbasis ontbreekt en bijgevolg het samenstel van regels zelf van verschillende kanten onder druk komt te staan. Deze waarneming doet de praktijk van een redelijk functionerende democratie uitstijgen boven theoretische voorstellingen als zou het democratiebegrip herleidbaar zijn van utilitaire of contractuele schema's. Op het wantrouwend 'voor wat, hoort wat' schema kan geen democratisch stelsel gefundeerd worden. Er is niets mis aan het calculeren, maar dit biedt - zeker in een plurale en complexe samenleving - een te schraal houvast om een vertrouwenssysteem hoog te houden. Het mist de wederzijdse bezieling die overbrugging van rationele patstellingen mogelijk moet maken. Het mist de kracht van de *illusie*, zoals Plamenatz het begrip democratie in de kern omschreef, die vereniging van het onverengbare moet mogelijk maken<sup>10</sup>. Als een dergelijke calculatie in de praktijk zou uitgroeien tot het symbool, waarop het vertrouwen in de democratische besluiten wordt getoetst, raakt het democratische stelsel in diskrediet. In dit opzicht heeft de oude opvatting van Bonger van democratie als 'gecontroleerd vertrouwen' in plaats van 'georganiseerd wantrouwen' niet aan actualiteit verloren.

### 5.3 De coördinaten van het democratische speelveld

#### 5.3.1 Onafhankelijke en afhankelijke representatie

De eerste strategische voorziening ter democratisering van de staatsmacht heeft betrekking op de wijze waarop het volk in de politieke leiding wordt vertegenwoordigd. Over de aard van de vertegenwoordiging lopen de denkbeelden en de oplossingen in de praktijk nogal uiteen. In grote

<sup>9</sup> Ibid, blz. 22.

<sup>10</sup> W.A. Bonger, *Problemen der Democratie*, 1934. De problemen van de utilitaire en contractuele schema's met betrekking tot democratie worden intensief behandeld door J. Plamenatz, *Democracy and Illusion*, 1973, (zie vooral diens conclusies op blz. 28). Voorts A.M. Donner, *Ibid.*, 1981, blz. 14 t/m 44.

lijnen staan sedert de opkomst van de moderne democratie - die in het begin van deze eeuw werd geactiveerd door de toenemende medeverantwoordelijkheid van de volksvertegenwoordiging voor het staatsbestuur, door de invoering van het algemeen kiesrecht en door de drijfkracht van de politieke partijen - twee tradities naast elkaar. Deze worden hier aangeduid als onafhankelijke en afhankelijke representatie <sup>11</sup>.

### *Onafhankelijke representatie*

De klassieke doctrine van *onafhankelijke representatie* refereert aan het beginsel dat de volksvertegenwoordiger, eenmaal gemachtigd door de kiezer, onafhankelijk naar eigen inzicht en geweten handelt in het belang van het gehele volk. Elzinga spreekt in dit verband ook wel van 'kiezersdemocratie' <sup>12</sup>. Politieke vertegenwoordigers opereren in deze visie niet als zaakwaarnemers van georganiseerde belangen, maar zijn gehouden om als onafhankelijke persoonlijkheden alle relevante gezichtspunten in hun oordeel te betrekken en op denkbare consequenties te wegen, opdat een zakelijke ordening van prioriteiten kan plaatsvinden. Het ethos van deze wijze van vertegenwoordiging is een ethos van zakelijkheid en onpartijdigheid. Argumenten vormen het aangrijpingspunt om ideologische interpretatieschema's te relativiseren en concrete oplossingsrichtingen in discussie te brengen.

Ook vanuit deze optiek wordt wel ingezien dat het in de praktijk lang niet altijd mogelijk zal zijn om eenstemmigheid te krijgen op basis van onbevooroordeelde argumentatie. Wel wordt de kans hiertoe vergroot doordat in de loop van tijd een - bij voorkeur in het recht gestolde - ervaring wordt opgebouwd van te volgen procedures voor een rationele afweging van belangen. Aldus kan een grotere bestendigheid ontstaan dan de willekeurige meningsvorming op een bepaald moment. M. Kriele is een opvallende - enigszins idealiserende - woordvoerder van de opvatting dat door de ervaring van het recht een toenemende rationaliteit en rechtvaardigheid van politieke afwegingen kan ontstaan <sup>13</sup>. Zo dient bijvoorbeeld het beginsel van openbaarheid de representatie niet zozeer door directe deelneming van de burgers aan het besluitvormingsproces mogelijk te maken, maar dwingt het veeleer tot doorzichtigheid van beslissingen.

De traditie van onafhankelijke representatie claimt zelfstandige bewegingsruimte voor vertegenwoordigers om naar bevind van zaken te handelen. Zij worden gekozen, maar hun handelwijze wordt niet gemandateerd. Het ideaalbeeld van de volksvertegenwoordiging als onpartijdige elite refereert primair aan het algemeen belang: de 'vertegenwoordiging van het gehele volk'. Zowel in dit beginsel als in het beginsel van de 'vrijwaring van lastgeving' heeft deze traditie de weg naar de Grondwet gevonden. Het vaststellen van richtlijnen vanuit beginselmatig georganiseerde maatschappelijke groeperingen wordt in deze zienswijze niet voor-

<sup>11</sup>] Het onderscheid tussen onafhankelijke en afhankelijke representatie knoopt grotendeels aan bij het onderscheid dat Leibholz aanbracht tussen onafhankelijke representatie en identiteitsvertegenwoordiging. Dit onderscheid wordt hier een beetje aangepast, omdat Leibholz de twee begrippen door een specifieke interpretatie polariseerde. Onafhankelijke representatie krijgt bij Leibholz een beperkte en bovendien ideologische (19e eeuwse liberale) invulling. Leibholz vereenzelvigde zich sterk met de identiteitsvertegenwoordiging. Hij bepleitte de erkenning van politieke partijen als politieke organen in de staat. Van zijn preoccupaties ontdaan, geeft het onderscheid van Leibholz echter een nuttig houvast om het permanente spanningsveld met betrekking tot de aard van de vertegenwoordiging in beeld te brengen. G. Leibholz, *Strukturprobleme der modernen Demokratie*, 1958. En G. Leibholz, *Das Wesen der Repräsentation und der Gestaltwandel der Demokratie im 20 Jahrhundert*, 1966. Een voortreffelijke behandeling van deze discussie biedt W. Mantl, *Repräsentation und Identität*, 1975. Zie voor Nederlandse bijdragen over dit thema J.H. Prins, *Over representatie en identiteit*, 1978. En D.J. Elzinga, *De politieke partij en het constitutionele recht*, 1982.

<sup>12</sup>] D.J. Elzinga, op. cit., hoofdstuk 1, blz 4-22.

<sup>13</sup>] M. Kriele, *Ibid.*, 1980. Zie ook M. Kriele, *Recht und praktische Vernunft*, 1979, blz. 57-62.

gestaan. De gemeenschappelijke oriëntatie van de vertegenwoordiger met een 'achterban' geeft hem nog geen vrijbrief om groepsbelangen te laten prevaleren boven de belangen van het gehele volk <sup>14</sup>.

De traditie van onafhankelijke representatie roept vragen op naar de mate van onbevangenheid van de politieke vertegenwoordigers en naar de afstand tussen volk en politieke vertegenwoordiging. Daarnaast rijst de vraag of de onafhankelijke vertegenwoordigers, niet gehinderd maar derhalve ook niet gesteund door de vigerende machtsverhoudingen in de samenleving, wel in staat zijn om vanuit hun ongebonden verdeeldheid eenheid te verkrijgen over wat in de staat in positieve zin te doen staat <sup>15</sup>.

### *Afhankelijke representatie*

De traditie van *afhankelijke representatie* zoekt een nauwere aansluiting tussen verschillende gegroepeerde maatschappelijke richtingen en de gekozen vertegenwoordigers. De normatieve uitgangspunten knopen hier directer aan bij de reële maatschappelijke en politieke verhoudingen waarin vertegenwoordigers hun lijn moeten bepalen. De positie van de representant wordt gekleurd door het ideologische krachtenveld waarin hij opereert. Als dominerende nieuwe factor vanaf het begin van deze eeuw wordt in dit verband doorgaans verwezen naar de toegenomen invloed van politieke partijen. Elzinga spreekt in dit verband van de 'representatieve partijdemocratie' <sup>16</sup>. Zijdelings kan hierbij worden aangekend dat in de aanvangsperiode van de partijvorming tussen de partijen grote verschillen bestonden inzake de mate van afhankelijkheid van de vertegenwoordiging <sup>17</sup>. Tegenwoordig worden in dit opzicht geen significante verschillen meer gesignaleerd tussen de concrete gedragingen van de meeste fracties van politieke partijen <sup>18</sup>.

De betekenis van afhankelijke representatie wordt nog het best verwoord door denkrichtingen waarin de politieke vertegenwoordiging wordt beschouwd als een mogelijkheid om gegroeide maatschappelijke machtsverhoudingen te behouden of in bepaalde richting te beïnvloeden. Dit intentionele karakter ligt ten grondslag aan de vorming van politieke partijen. Het ontnemt echter ook de onbevangenheid van de volksvertegenwoordiger. Zo gezien normeert de representant zijn politiek gedrag vanuit een maatschappij-opvatting die hij met geestverwanten in essentie deelt. De representant degradeert hierdoor nog niet tot de passieve uitvoerder van de lijnen die in zijn georganiseerde groepering worden uitgezet, hij

<sup>14</sup>] Zie E. Fraenkel, *Die repräsentative und die plebiszitäre Komponente im demokratischen Verfassungsstaat*, In: Deutschland und die westlichen Demokratien, 1979 7e druk, [1964], blz. 119.

<sup>15</sup>] Zie J.H. Prins, op. cit. blz. 5. Voor Burke was hierin, aldus Prins, een belangrijk argument gelegen om zijn standpunt ten aanzien van onafhankelijke representatie gepaard te doen gaan met een pleidooi voor discipline binnen raadsfracties.

<sup>16</sup>] D.J. Elzinga, op. cit. blz. 16.

<sup>17</sup>] I. Lipschits, *Politieke Stromingen in Nederland; inleiding tot de geschiedenis van de Nederlandse politieke partijen*, 1977, blz. 12. Lipschits verwijst in dit verband naar de meningsverschillen binnen de anti-revolutionaire groepering (tussen de geleerden van Savomin Lohman en die van Kuypers) over de wijze van vertegenwoordiging.

<sup>18</sup>] In achtereenvolgende onderzoeken is aangetoond dat het feitelijk gedrag van volksvertegenwoordigers wordt gekenmerkt door afhankelijkheidsrelaties, terwijl de vraag naar de gewenste situatie bij volksvertegenwoordigers overwegend het beeld van onafhankelijkheid oproept. In dit opzicht bestaan geen opvallende verschillen tussen politieke partijen. Zie bijvoorbeeld Daalder (1974) en Van Schendelen (1980).

<sup>19</sup>] A.M. Donner wees er meer in algemene zin op dat de volksvertegenwoordiger het volk niet alleen vertegenwoordigt bij het bestuur, maar ook bij het volk! Hij rekent het tot de taak van de volksvertegenwoordiger om bepaalde gedachten zodanig te verwoorden dat de burgers hieraan houvast kunnen ontleen. Dit mechanisme lijkt me binnen het stramien van partijen minstens zo sterk aanwezig. Zie A.M. Donner, 'Over representatie'; opgenomen in: *Tussen het echte en het gemaakte*, 1986, blz. 107-117.

vervult hierin daarentegen een actieve en kanaliserende rol<sup>19</sup>. Wel brengt deze politieke achtergrond een bijzondere wijze van verantwoording mee.

In het perspectief van afhankelijke representatie bestaat ruimte voor argumentatie en onafhankelijke oordeelsvorming. Wel wordt vanuit deze optiek de mogelijkheid in twijfel getrokken om op basis van onpartijdige argumentatie de ratio te ontdekken van wat wordt geacht in het belang te zijn van het gehele volk. Wat op een bepaald tijdstip als algemeen belang tot uitdrukking komt, wordt veeleer gezien als de resultante van een politieke integratie van verschillende georganiseerde maatschappijbeelden. In vergelijking tot de rationaliteit als centrale drijfveer van de onafhankelijke representatie, pleegt in de afhankelijke representatie de onderlinge politieke krachtmeting en verstandhouding als het integreerende mechanisme op te treden.

Wanneer men het aspect van afhankelijkheid van de vertegenwoordiging absoluut zou stellen, wordt de democratie in feite gelijk gesteld aan de rechtstreekse mandatering. Dan gaat het element van vertegenwoordiging verloren en verliest de representatie haar normatieve kracht in een context waarin selectering door politieke vertegenwoordigers als onontkoombaar geldt. Daarom wordt hier het uitgangspunt bij vertegenwoordiging gelegd. Wij zullen het aspect van afhankelijkheid beschouwen als een bijzondere wijze van vertegenwoordiging.

Deze wijze van vertegenwoordiging roept tenslotte de vraag op of de staat niet te instrumenteel wordt beschouwd in de lijn van de vigerende machtsverhoudingen. Wanneer de democratische staatsvorm te zeer overhelt naar afhankelijke representatie, ontstaat het risico dat het algemeen belang uiteindelijk wordt teruggebracht tot een machtsstrijd tussen vertegenwoordigers van bepaalde richtingen, waarvan de uitkomst meer wordt beheerst door actuele machtsverhoudingen, doelrationele belangenconflicten en politieke mechanismen van conflictbeslechting dan door de opdracht om op het niveau van waarden en normen stabiele en betrouwbare gedragverwachtingen te vestigen.

Het constitutioneel raamwerk laat beide posities van afhankelijke en onafhankelijke representatie toe als de twee hoekpunten, waarbinnen het proces van de politieke democratie zich voltrekt. De verschillen tussen deze posities zijn niet extreem, te meer daar een breed gemeenschappelijk raakvlak bestaat. Toch is het van belang om het onderscheid tussen de twee posities duidelijk te markeren, niet alleen omdat zich in de praktijk gezien over een langere periode opvallende accentsverschuivingen hebben afgetekend in de wijze van vertegenwoordiging, maar ook omdat de veranderingen hierin een maatschappelijk dynamiek weerspiegelen van politieke organisatie. Achter de wijze van representatie gaat een wereld schuil van verschillende soorten van verbondenheid met maatschappelijke organisaties, verschillende soorten van politieke mobilisering en verschillende recrutering van politieke vertegenwoordigers. De wijze van representatie symboliseert de ingewikkelde verhoudingen tussen burgers, politieke partijen en de vertegenwoordigers.

### **5.3.2 De verhouding tussen parlement en regering**

De tweede coördinaat in ons onderzoek naar de werking van de vertrouwensbasis in de democratische staatsvorm heeft betrekking op de verhouding tussen parlement en regering. Volgens de klassieke leerstukken wordt de vrijheid van de burger het best beschermd wanneer de overheidsbevoegdheid over verschillende machten is verdeeld. In de constitutionele regelingen is het doctrinaire schema van de wetgevende, de uit-

voerende en de rechterlijke macht echter nergens volledig overgenomen. Reeds bij de aanvang van de constitutionele stelsels bleken de verhoudingen tussen de staatsmachten dermate complex en door zoveel verschillende praktische omstandigheden gekenmerkt te zijn, dat de onderlinge positionering van de machten binnen de staat in elk land anders werd uitgewerkt in een pragmatisch bestek van onderlinge controles en tegenwichten. Dit bestek is met de veranderingen van de maatschappelijke functies van de overheid in de loop van de tijd geëvolueerd. Slechts de positie van de rechter is in de constitutionele regelingen nog wel grotendeels als onafhankelijke macht behouden. Maar het dualisme tussen een wetgevende en een uitvoerende macht heeft in zijn pure vorm nergens wortel geschoten, ook al bestaan in dit opzicht grote verschillen tussen de Westerse staten <sup>20</sup>.

In de praktijk van het staatsbestuur komt het niet zozeer aan op de strikte scheiding van wetgevende en uitvoerende bevoegdheden tussen verschillende organen, maar staat veeleer de behoefte aan regeren en besturen centraal. Telkens weer vergen maatschappelijke problemen concrete antwoorden in bestuurlijke zin. De meeste constitutionele regelingen hebben dit gegeven zo verwerkt dat de bestuurstaak van de overheid in eerste aanleg toekomt aan de regering. De wetgevende functie behoort doorgaans, zoals ook bij ons, tot de gezamenlijke verantwoordelijkheid van parlement en regering, waarbij de regering in de meeste gevallen het voortouw neemt, terwijl de volksvertegenwoordiging via de zogeheten controlerechten (budgetrecht, recht van interpellatie, recht van enquête) toezicht uitoefent op het bestuur. Aldus zijn de competenties binnen de staat zodanig verspreid, dat althans de verhouding tussen parlement en regering in hoge mate wordt gekenmerkt door een wederzijdse afhankelijkheid. Binnen deze interdependentie hebben zich in de loop van de geschiedenis steeds wisselende zwaartepunten afgetekend. Ondanks de wisselende zwaartepunten weegt de onderlinge afhankelijkheid tussen regering en parlement zo zwaar dat de versterking van de ene macht niet vanzelfsprekend gepaard gaat met de verzwakking van de andere. Er zijn verschillende schakeringen mogelijk. Soms kan het parlement zich juist bij een krachtig bestuur in blokkerende zin sterk doen gelden, terwijl het hiertoe bij een passieve regering over minder mogelijkheden beschikt.

De grondslag van het parlementaire regeringsstelsel wordt gevormd door de regel dat de regering het vertrouwen van de meerderheid van de volksvertegenwoordiging heeft. In ons land vond deze regel geleidelijk toepassing nadat eerst de ministeriële verantwoordelijkheid was bedongen. In de praktijk ontstond als uiterste sanctie op de ministeriële verantwoordelijkheid de negatieve vertrouwensregel, dat een minister wiens beleidsvoering het parlement niet bevredigt, dient heen te gaan. Deze toepassing is gevonden in de periode 1866-1868, toen kwam vast te staan dat de ministeriële verantwoordelijkheid zich over elke regeringsdaad uitstrekt en dat een minister zich niet kan handhaven zonder vertrouwen van het parlement <sup>21</sup>.

Gegeven de pragmatische spreiding van competenties over parlement en regering om samenballing van de soevereiniteit tegen te gaan enerzijds, en gegeven - tegelijkertijd - de noodzaak om tot overeenstemming te geraken krachtens de afhankelijkheids- en vertrouwensrelatie anderzijds, is sprake van een duurzaam spanningsveld in de verhouding tussen parlement en regering. Deze spanning betreft de vraag in hoeverre het parle-

<sup>20]</sup> C.W. van der Pot en (de intensieve bewerking van) A.M. Donner, *Handboek van het Nederlandse Staatsrecht*, 1983 11e druk, blz. 421-422.

<sup>21]</sup> C.W. van der Pot en A.M. Donner, op. cit. blz. 425.



ment zijn politieke verantwoordelijkheid ten aanzien van de bestuurstaak neemt door *normstelling en toezichtsuitoefening* op afstand dan wel dat het juist tracht zijn verantwoordelijkheid te doen gelden door vergaande *vereenzelviging met de bestuurstaak*, zodat het als het ware op de stoel van de regering gaat zitten.

De toepassing van de vertrouwensregel aan het eind van de vorige eeuw markeerde na de eerdere verwerving van het budgetrecht en de doorvoering van de ministeriële verantwoordelijkheid ongetwijfeld de belangrijkste stap in het proces waarin het parlement evolueerde van een soort 'insprekend orgaan bij de staatsmacht' tot een positie waarin het zelf tot in de kern van de staatsmacht is doorgedrongen.

De wijze waarop het parlement sedertdien de politieke medeverantwoordelijkheid heeft waargenomen, beweegt zich tussen beide uiteinden van het bovengenoemde spanningsveld. In de kortstondige periode tot de eerste wereldoorlog ontpopte het parlement zich via normstelling en toezichtsuitoefening als een richtinggevend orgaan. Geleidelijk veranderde deze krachtige afstandelijke positie, niet alleen door omstandigheden van politieke en staatsrechtelijke aard maar vooral ook in structurele zin door de veranderingen in de aard van het overheidsoptreden zelf. De beleidsmatige intensivering van het overheidsoptreden noopte het parlement om het bestuur meer armslag te geven, de normstelling zelf werd in toenemende mate gedelegeerd en hierdoor veranderde ook de toepassing van de controlerechten.

In de expansieve beleidsperiode na de oorlog heeft dit proces zich nog intensiever voltrokken, mede gevoed door partijpolitieke bindingen tussen beide organen. De vertrouwensrelatie met de regering wordt in deze periode vooral aangewend om ter compensatie van het verantwoordelijkheidsverlies directe toegang tot het bestuur te verkrijgen. Zo heeft zich gedurende de jaren '70 bijvoorbeeld de praktijk ontwikkeld dat de kamerfracties en hiermee het parlement meer worden ingeschakeld bij de kabinetsformatie. Wat betreft de informele kanalen springt sedert Romme het 'meeregeren van fractieleiders van regeringspartijen' in het oog. Zelfs via gebruikmaking van de controlerechten zocht het parlement toenadering tot de bestuurlijke activiteit. Hoewel de oorspronkelijke normerende functie geenszins is stil gevallen (ondanks de toenemende delegatie was ook in dit opzicht sprake van expansie!), heeft zich in grote lijnen het beeld afgetekend, dat de verhouding tussen parlement en regering over een breed gebied van modern overheidsbeleid is opgeschoven van afstandelijke normstelling en toezichtsuitoefening 'op afstand' naar een 'gemeenschappelijke vereenzelviging met de bestuurstaak'. Deze ontwikkeling zullen we verderop meer gedetailleerd analyseren.

## **5.4 De invloed van politieke partijen en maatschappelijke organisaties**

### **5.4.1 Politieke partijen en het vraagstuk van representatie**

Politieke partijen zijn maatschappelijke organisaties die - buiten en binnen de staat - een publieke taak uitoefenen. Zij werken mee aan de politieke wilsvorming van het volk. Deze functie is niet exclusief voorbehouden aan politieke partijen, ook niet voorzover het de oriëntatie op de staat betreft. Andere maatschappelijke organisaties kanaliseren maatschappelijke wilsvorming evenzeer naar een bepaald belang of oogmerk en dragen langs deze weg eveneens bij aan de politieke wilsvorming van de bevolking. Het accommoderende - deels corporatieve - politieke bestel in Nederland heeft hiertoe zelfs een aantal directe toegangsmogelijkheden gecreëerd. Politieke partijen hebben niet vanzelfsprekend het voortouw

bij de kanalisering van politieke wilsvorming, deze pleegt te verlopen langs grillige patronen, die alleen al vanwege de dynamiek van de onderlinge betrekkingen tussen politieke en maatschappelijke organisaties vaak moeilijk getraceerd kunnen worden.

Kenmerkend voor de onderscheidende positie van politieke partijen ten opzichte van andere maatschappelijke organisaties is, dat zij de kandidaten stellen voor de verkiezing van volksvertegenwoordigende lichamen. Hiermee hangt ten nauwste een tweede kenmerkend onderscheid samen. Via de oriëntatie op het politieke systeem vervullen de politieke partijen een integrerende functie. Het belang of oogmerk dat partijen representeren is in het algemeen ruimer dan dat van maatschappelijke organisaties, maar dit is geen noodzakelijke voorwaarde. De oriëntatie op het politieke systeem brengt echter de noodzaak van een gemeenschappelijke oriëntatie mee. Ondanks de identiteitsverschillen dragen politieke partijen als gemeenschappelijke waarde hun oriëntatie op de staat en op de kaders waarin politieke besluitvorming gestalte krijgt. Politieke partijen worden derhalve gekenmerkt door een dynamiek tussen het zogeheten 'particularisme' en de noodzakelijke 'integratie' met andere stromingen teneinde de benodigde eenheid van politiek handelen te verwezenlijken. Deze dynamiek brengt mee dat politieke verhoudingen tussen partijen ook hun weerslag krijgen in de politieke lijnen die binnen partijen worden uitgezet.

De meeste politieke partijen lokaliseren het zwaartepunt van hun activiteit bij de overheid. Kwam het aan het begin van de eeuw nog met enige regelmaat voor dat partijleiders een maatschappelijke functie verkozen, thans zetelen de voorlieden van het hele partijpolitieke spectrum in volksvertegenwoordiging of regering<sup>22</sup>. Als kristallispunt voor maatschappelijke bewegingen is de rol van politieke partijen minder prominent geworden. Bovendien is de natuurlijke inbedding van politieke partijen in het maatschappelijk zuilenstelsel in sterke mate geërodeerd. De ontzuijing werd bevorderd door de toename van welvaart en mobiliteit en door de professionalisering van voorzieningen. Cultureel manifesteerde dit proces zich vooral in de secularisatie, en in de toename van individualisering en maatschappelijke pluriformiteit.

De organisatorische schakels van het zuilenstelsel zijn minder snel afgebrokkeld dan de culturele instituties waarin zij ontstonden. In het onderwijs zijn zij een eigen leven gaan leiden, en ook bijvoorbeeld in de media zijn de oude organisatorische verbanden slechts ten dele aangepast. In de sociaal economische sector is zelfs nog onlangs via de reorganisatie van de arbeidsvoorziening nieuw leven ingeblazen in het corporatieve organisatie-model. Ondanks het voortbestaan van een aantal residuele organisatievormen is de verwantschap tussen de politieke en maatschappelijke bestanddelen zelfs hier veel diffuser geworden, omdat de vanzelfsprekende eenheid van gemeenschappelijke waarden is verdwenen<sup>23</sup>. Terwijl de positie van politieke partijen vroeger als vanzelfsprekend was ingebed in geordende maatschappelijke patronen, beluistert men tegenwoordig de behoefte aan marketing technieken om de zwevende kiezers te interesseren en bestaat periodiek de neiging om vanuit het politieke domein een mars door de instituties te 'organiseren'; de maatschappelijke instellingen

<sup>22</sup>] W. Drees, sr., *Het Nederlandse Parlement, vroeger en nu*, 1975, blz. 47.

<sup>23</sup>] Onderzoek van Dekker en Ester naar de verandering van ideologische attitudes heeft uitgewezen, dat de erosie van de subjectieve identificatie met de religieuze denominaties zich veel ingrijpender heeft voltrokken dan het afbrokkelen van de identificaties met de 'seculiere zuilen' (liberaal, socialistisch). Deze verschillen worden mogelijk veroorzaakt door de verschillen tussen generaties, in die zin dat de jongere generaties minder religieus georiënteerd zijn. Zie P. Dekker en P. Ester, *Social and Political Attitudes in Dutch Society*, 1993, blz. 52.

trachten op hun beurt de belangen in de politiek veilig te stellen door hun kanalen van beïnvloeding tegelijkertijd in verschillende politieke stromingen te benutten. Zij zijn terughoudender geworden om zich met het lot van één verwante stroming in de politiek te verbinden. Ondanks de nog altijd intensieve onderlinge uitwisselingen (onderling politiek beraad, wederzijdse recrutering, enzovoort) is de 'natuurlijke' binding tussen politieke stromingen en hun specifieke 'achterban' veel minder vanzelfsprekend geworden. In de plaats hiervan is een verscheidenheid van organisaties met specifieke oogmerken ontstaan, waartussen meer dan voorheen fluïde gelegenheidscoalities worden gevormd (ook al zijn de traditionele affiniteiten natuurlijk niet compleet verdwenen).

Tegen de achtergrond van dit overgangsproces houdt het vraagstuk van de representatie, oftewel die gevoelige combinatie van vertrouwen en (veelal symbolische) controle, de politieke partijen op een bijzondere manier bezig. Typerend voor het partijwezen in Nederland was en is inmiddels nog maar ten dele - meer dan in sommige andere landen - de traditionele binding rond een bepaalde ideologie of identiteit. Voor partijleden en de groep van sympathisanten was hierin bij uitstek het traditionele aangrijpingspunt gelegen voor de *symbolische controle* van hun vertrouwensrelatie. De doorsnee kiezer kan de technische systemen, die onderwerp zijn van politieke besluitvorming, doorgaans niet doorgronden maar vertrouwt er wel op dat 'zijn' vertegenwoordigers vanuit bepaalde gemeenschappelijke waarden opereren. Een schending van deze symbolische verbondenheid kan zelfs bij ogenschijnlijk betrekkelijk onbeduidende issues soms meer politiek dynamiet bevatten dan majeure technische beleidsoperaties waarmee aanzienlijke geldstromen zijn gemeoid. Hierin verschilt de politieke rationaliteit ten principale van de diverse rationaliteiten die in wetenschappelijke disciplines heersen. Aldus vervult het identiteitsgebonden karakter van politieke partijen van oudsher een belangrijke integrerende functie.

Ten dele leeft deze situatie nog steeds voort. Vanwege de toenemende maatschappelijke diversiteit heeft deze traditionele karakteristiek van het Nederlandse partijwezen, zoals gezegd, echter aan betekenis ingeboet. Enerzijds verbindt de traditionele identiteit zich met nieuwe 'ad hoc' bewegingen, anderzijds dienen zich concurrerende, minder beginselvaste bewegingen aan. In beide gevallen is de traditionele identiteit van het partijwezen '*vlottender*' geworden. Ook al bestaan verschillen tussen partijen in het tempo en de mate van vernieuwing, de veranderingen in de sociologische context dragen ook zelf condities aan over wat gerepresenteerd kan worden. Per saldo draagt de uitkomst van de representatie door politieke vertegenwoordigers meer opportunistische kenmerken. De aangrijpingspunten voor symbolische controle van de politieke vertrouwensrelatie zijn hierdoor van hun vaste stek verdreven, bij implicatie wordt hierdoor ook het vroegere politieke integratievermogen aangetast. De maatschappelijke constitutie van politieke vertegenwoordiging, die in de jaren vijftig en zestig op allerlei gebied centrale akkoorden mogelijk maakte tussen de politieke en maatschappelijke toppen van de verschillende zuilen, is van samenstelling veranderd. De internationalisering van maatschappelijke en politieke verhoudingen zal de constituerende context in de komende periode nog meer gaan beïnvloeden.

Het lijkt erop dat de persoonlijke uitstraling van politieke voorlieden en de hete adem van actuele issues een steeds belangrijker symboolfunctie gaan vervullen naast de traditionele vereenzelving met politieke waarden, zoals die in partijbeginselen en -programma's zijn neergelegd. De toenemende betekenis van 'persoonlijkheden in de politiek' geeft mijns inziens dan ook meer uitdrukking aan een samenleving die 'op drift is

geraakt' dan aan de persoonlijke uitstraling van politici of aan de nieuwe communicatievormen van de media. Het integratievermogen van politieke partijen is hierdoor minder gebaseerd op de bindende kracht van duurzame waarden en is kwetsbaar geworden voor toevallige en persoonlijke invloeden, en dreigt steeds meer terug te vallen op gelegenheidsargumenten. Dan ligt in een bestel dat in essentie drijft op geloofwaardigheid en op het 'hooghouden van de illusie', zoals we het eerder hebben genoemd, het risico van cynisme en wantrouwen al gauw op de loer. In deze overgangperiode staan politieke partijen voor de moeilijke opdracht om onder sterk veranderde maatschappelijke condities - elk vanuit een eigen invalshoek van politieke waarden - nieuwe samenbindende oriëntaties te ontwikkelen, die normatief houvast kunnen bieden in de vlottende praktijk van de dagelijkse politiek. Een dergelijke normatieve geladenheid dient niet de verwezenlijking van een utopie, de heroriëntatie op het 'Sollen' behelst een duurzame investering in het integratievermogen van de politieke democratie als zodanig.

#### 5.4.2 De invloed van politieke partijen op de verhouding tussen parlement en regering

Ook wat betreft de tweede coördinaat van de democratie - de verhouding tussen parlement en regering - nemen de politieke partijen een bijzondere positie in. Deze invloedssfeer voltrekt zich grotendeels buiten het geschreven staatsrecht om. Pogingen om in navolging van andere landen bij grondwettelijke herziening bepalingen inzake de positie van politieke partijen op te nemen, zijn in ons land nooit succesvol geweest<sup>24</sup>. Het positieve recht kent de politieke partij voornamelijk als rechtspersoon (vereniging of stichting).

In één opzicht komt de Grondwet wel tot een indirecte erkenning van de betekenis van de politieke partijen - althans van politieke groeperingen - voor het functioneren van staatsorganen. Het betreft de invoering van het kiesstelsel in het verlengde van het algemeen kiesrecht. Het algemeen kiesrecht kreeg zijn uiteindelijke beslag bij de Grondwetsherziening van 1922. De technische verwezenlijking van het algemeen kiesrecht werd via het kiesstelsel van evenredige vertegenwoordiging eveneens bij Grondwet bepaald (voor 1917 gold een districtenstelsel). In de Kieswet, tenslotte, krijgt de technische verwezenlijking specifieke inhoud. De keuze voor het kiesstelsel heeft rechtstreekse gevolgen voor de samenstelling van de volksvertegenwoordiging en hiermee, indirect, van de regering. Kenmerkend voor dit kiesstelsel is de evenredige verhouding tussen het aantal op een partij uitgebrachte stemmen en het door een partij behaalde zetels. In tegenstelling tot het meerderheidsprincipe van het districtenstelsel kunnen aldus de stemmen van relatief kleine minderheden direct tot gelding komen, indien althans de kiesdeler wordt gehaald. Een consequentie van het stelsel van evenredige vertegenwoordiging is dat hiermee - zij het zonder expliciete vermelding - de aanwezigheid van politieke partijen wordt verondersteld. Weliswaar was de partijvorming in ons land reeds voordien op gang gekomen, maar met het nieuwe kiesstelsel werd een systeem geïntroduceerd, dat zonder politieke partijen niet verwezenlijkt kan worden. Het kiesstelsel verlangt niet alleen kandidaatstelling door 'politieke groeperingen', maar ook partijbeginselen of - programma's omdat het met een lijstenstelsel werkt. Politieke partijen dienen lijsten in met kandidaten en de kiezers stem-

<sup>24</sup>] Voorstellen van de Commissie-Van Schaik in 1954 en van een minderheid van de Commissie-Cals/Donner in 1971 zijn niet opgevolgd.

<sup>25</sup>] A.D. Belinfante, *Beginselen van Nederlands Staatsrecht*, 1981.

men op een lijst, niet op een persoon. Het programma is een typisch verschijnsel van een partij <sup>25</sup>. Dit programma kan overigens uiterst summier zijn, de politieke partij is vrij in de formulering van beginselen of programmatische richtpunten.

Ondanks de staatsrechtelijke terughoudendheid smeden de banden van het partijwezen in de praktijk wel de benodigde eenheid voor politieke besluitvorming. Het kiesstelsel van evenredige vertegenwoordiging geeft hieraan een bijzondere inkleuring. In combinatie met de lage kiesdeler voert dit kiesstelsel immers tot een veelpartijen systeem, waarin voortdurend coalitievorming nodig is. Onder deze omstandigheden zijn regeringspartijen en partijen die het regeren ambiëren, nauw op elkaar aangewezen. Bij regeringsgerichte partijen manifesteert zich dan een aanzienlijke *middelpuntzoekende* kracht. Polarisatie tussen de dominante stromingen komt ook in ons bestel wel voor maar juist omdat het bestel noopt tot geleidelijkheid en coalitievorming, is de opbrengst hiervan vaak averechts.

In ons land zijn het veeleer de kleine partijen zonder opvallende regeerambitie, die zich als ongebonden identiteitspartijen kunnen manifesteren. Deze partijen kenmerken zich in principiële kwesties vaak juist door een *middelpuntvliedende* compromisloze kracht. Hoewel deze partijen zelden hun gelijk kunnen verzilveren, dwingen zij voortdurend tot een rechtvaardiging en onderbouwing van het machtsgebruik. Deze bijzonderheid kenmerkt tevens de positie van de politieke partijen in hun buiten-parlementaire activiteiten. De regeringsgerichte partijen balanceren tussen identiteit en compromis; de overige partijen hebben ook in dit opzicht meer bewegingsruimte om de principiële of afwijkende geluiden op te zuigen.

De geleidelijkheid en continuïteit van de verhoudingen tussen bestuursgeoriënteerde partijen missen hun doorwerking niet in de wijze waarop het overheidsbeleid gestalte krijgt. Zo is de reguliere duur van een regeerperiode niet bepalend voor de duur van het wetgevingsproces. Het gemak waarmee de totstandkoming van beleids- en wetgevingsprocessen de regeringstermijnen overschrijdt, laat zich in meerderheidsstelsels (met name in twee-partijstelsels) niet snel indenken, omdat beëindiging van een kabinetsperiode gevolgd kan worden door volstrekt andere politieke verhoudingen en tot wisseling van de ambtelijke toppen. Dezelfde tendens van geleidelijkheid tekent zich af ten aanzien van de strategische beleidsvorming, waar de besluitvorming meer uitloopt op het aangaan van politieke dan van juridische bindingen. De desbetreffende plannota's plegen twee, soms drie regeerperiodes vooruit te zien.

Ook in het staatsrechtelijk verkeer tussen parlement en regering smeden de partijen de band die eenheid van handelen mogelijk maakt. De vertrouwensregel verlangt dat de regering tenminste kan bogen op de steun van de meerderheid van het parlement. Kostte het gedurende de opkomst van het parlementarisme nog veel moeite om de parlementaire wilsvorming in de richting van het bestuur een positieve wending te geven, in de loop van de tijd is het een vertrouwd verschijnsel geworden dat politieke partijen deze integrerende functie realiseren. Historisch heeft zich (in alle geleidelijkheid) de omwenteling voltrokken, dat het aanvankelijk nog relatief buiten-staande parlement met zijn fracties tot in de kern van de staatsmacht is doorgedrongen. Tegenwoordig dragen de partijen de taak om via de fracties in het parlement de werkbaarheid van het bestuur mogelijk te maken. De specifieke inbreng van de politieke partijen berust erop dat zij meerderheidsvorming mogelijk maken, zodat de regering in

belangrijke kwesties kan steunen op de regeringsfracties in het parlement.

Deze selectieve vertrouwensrelatie verdeelt de posities van de verschillende fracties in het parlement, waardoor de mogelijkheden om als collectief orgaan de onafhankelijke bevoegdheden volledig te benutten, worden aangetast. De leiding van de regeringsfractie verwerft via het vooroverleg over vitale beleidskwesties weliswaar een bepaalde rechtstreekse invloed op de besluitvorming van de regering, maar weet zich hierdoor ook op voorhand gebonden aan het bestuursresultaat. Deze afhankelijkheid drukt niet alleen op de verhouding met de oppositiepartijen maar ook op de eigen fractieleden. De prikkelende stelling van Duynstee dat de ministeriële verantwoordelijkheid tegenwoordig vooral uitwerkt als een disciplinerende van regeringsfracties, spreekt boekdelen.

Door de neiging tot 'meeregeren op hoofdlijnen van beleid' leveren de regeringsfracties een deel van de parlementaire onafhankelijkheid in, maar hiermee bereiken zij wel de door hen nagestreefde eenheid van bestuur. De osmose tussen de twee politieke organen werkt stabiliserend; zo stabiliserend zelfs, dat na de oorlog nog maar zelden een kabinet of zelfs maar een minister door het parlement is heen gezonden. Stellig speelt hierbij een rol dat de portefeuillekwestie van de individuele minister al snel tot een kabinetskwestie wordt verheven, waardoor het debat over het strijdpunt zich verplaatst naar dat van het voortbestaan van een kabinet. Dat het naoorlogse regeerklimaat desondanks niet zo stabiel was (slechts weinig kabinetten hebben de eindstreep gehaald) is dan ook niet direct herleidbaar tot de verhouding tussen parlement en regering, maar voert in hoofdzaak terug tot de verhoudingen tussen de coalitiepartners binnen de regering.

De scheidslijn tussen regeringspartijen en oppositiepartijen loopt niet altijd even scherp. Het merendeel van de parlementaire werkzaamheden speelt zich af in de schaduw van de publieke belangstelling en buiten de directe druk van de coalitieverhoudingen. Het betreft de vele lopende parlementaire zaken, waarvan bij de behandeling meer de technische dan de politieke aspecten voorop staan, of die slechts voor bepaalde onderdelen politiek gevoelig zijn. Wat betreft de deelname van de kamerleden is bij deze zaken vaak de mate van ervaring of specifieke deskundigheid op een bepaald beleidsgebied meer maatgevend dan de specifieke politieke achtergrond. Deze zaken behoren tot het domein van de routiniers en de specialisten in de vaste kamercommissies, die een gezagspositie hebben verworven en invloedrijke contacten onderhouden met bestuurders, adviseurs en ambtelijke toppen.

Het specialisme heeft na de oorlog een hoge vlucht genomen. Nadat de toeneming van parlementaire werkzaamheden in de jaren '50 tot de instelling van vijf afdelingsvergaderingen noopte (micro-parlementen met overwegend generalistisch ingestelde leden) ontstond behoefte aan verdergaand specialisme, dat evolueerde tot het huidige systeem van tientallen vaste en bijzondere kamercommissies. Het commissiestelsel raakte in de jaren '70 geïnstitutionaliseerd met eigen personeel, voorzieningen en eigen bepalingen in het Reglement van Orde. De besluitvorming in de Tweede Kamer is grotendeels naar dit commissiestelsel verschoven, het plenaire debat dient doorgaans niet zozeer de besluitvorming als wel de publieke verantwoording van besluiten die in essentie reeds genomen zijn <sup>26</sup>.

<sup>26</sup> M.P.C.M. van Schendelen, 'Kamercommissies en fracties'; in: M.P.C.M. van Schendelen, J.J.A. Thomassen en H. Daudt, *Leden van de Staten Generaal...*, 1981, blz. 99-119.

Via het commissiestelsel beschikt het gespecialiseerde kamerlid over een betrekkelijk grote ruimte voor een onafhankelijke inbreng. Via het stemadvies koerst de fractie op zijn oordeel. Anderzijds bestaat hier het risico van 'particularisme', de kans op een onevenredige doorwerking van specifieke en beroepsmatige interesses is bij deze beleidsaangelegenheden niet denkbeeldig. Ook voor de georganiseerde belangenbehartiging van maatschappelijke organisaties bestaat hier een nieuwe kans om hun belangen naar voren te brengen (nadat zij doorgaans reeds in eerste instantie de regering van advies hebben gediend over de opstelling van wetsontwerpen en beleidsvoornemens). Ook van deze toegangspoort voor maatschappelijke organisaties wordt een actief gebruik gemaakt. Binnen de onderscheiden fracties worden weer verschillende methoden gehanteerd om aan het specialisme een zeker tegenwicht te bieden. Maar de algemene tendens overheerst nog altijd dat specifieke belangen en beroepsinteressen een onevenredig grote invloed krijgen op de parlementaire besluitvorming.

## **5.5 De toegenomen maatschappelijke en bestuurlijke druk op de verhouding tussen parlement en regering**

### **5.5.1 De expansie van de overheid**

In de loop van de eeuw is de maatschappelijke en bestuurlijke druk op de overheid aanzienlijk toegenomen. Stond de wetgevende activiteit in het begin van de eeuw nog vooral in het teken van de algemene rechtsbescherming, geleidelijk aan en met een aanzienlijke versnelling in de periode na de tweede wereldoorlog hebben de doelgerichte aspiraties de overhand gekregen over de brede linie van het overheidsbeleid. Het constitutionele geraamte waarop de staatsrechtelijke betrekkingen tussen parlement en regering zijn geënt, is grotendeels gevormd in een periode waarin de klassieke rol van de algemene rechtsbescherming nog domineerde. Hoewel reeds in de vorige eeuw bepaalde doel- en sturingsgerichte strevingen van de overheid uitgingen, heeft dit kenmerk de werkzaamheid van de moderne overheid zozeer overvleugeld, dat de klassieke staatsrechtelijke media tegenwoordig in volstrekt andere omstandigheden toegepast moeten worden. In formele zin heeft de staatsrechtelijke infrastructuur betrekkelijk weinig veranderingen ondergaan, maar de feitelijke betekenis van deze betrekkingen is onder de nieuwe omstandigheden welhaast diametraal omgekeerd.

In deze paragraaf gaan we na hoezeer de positie van het parlement ten opzichte van de regering is veranderd door - in kort bestek - de ontwikkeling van twee cruciale staatsrechtelijke betrekkingen te traceren. Het onderzoek richt zich achtereenvolgens op de functie van medewetgeving en op de controlerende functies van het parlement ten opzichte van de regering.

### **5.5.2 Het parlement als medewetgever**

De medeverantwoordelijkheid van het parlement voor het regeringsbeleid komt allereerst tot uitdrukking in de functie van medewetgeving. Voor de meeste wetsvoorstellen is het parlement afhankelijk van het initiatief van de regering (van het eigen recht van initiatief heeft de Tweede Kamer nooit een omvangrijk gebruik gemaakt). Doordat het initiatief doorgaans bij de regering ligt, kan zij ook de hoofdrichting van de wetsvoorstellen zelf bepalen. Dit is een van de redenen waarom de fracties trachten hun invloed reeds voor de aanvang van een nieuwe regeerperiode aan te wenden bij de kabinetsformatie. Het regeerakkoord is zodoende uitgegroeid tot een belangrijk politiek akkoord, waarop fracties en regering elkaar

plegen aan te spreken. Deze praktijk wordt overigens vaak bekritiseerd omdat van de vele tot in details uitgesponnen programmapunten een verlamdende invloed pleegt uit te gaan op het politiek proces. Soms wordt het akkoord tijdens de regeerperiode bijgesteld. Voor het overige neemt de Tweede Kamer gedurende de regeerperiode doorgaans een secundaire positie in met betrekking tot het wetgevingsproces. Dan is vooral van belang dat de wetsvoorstellen nog gewijzigd kunnen worden, met name via het recht van amendement.

Via het recht van amendement herneemt de Tweede Kamer het initiatief. Het gebruik van dit recht heeft een lage drempel en maakt grondige veranderingen mogelijk <sup>27</sup>. In de werkingssfeer van het recht van amendement ontwikkelt zich doorgaans een intensieve communicatie tussen parlement en regering, i.c. tussen kamercommissie(s) en de betrokken minister(s). Het verslag van de kamercommissie en de memorie van antwoord van de regering kan zich over meerdere ronden uitstrekken (voorlopig verslag, nota's van wijziging enz.). Het is bij ingewikkelde of gevoelige kwesties niet ongebruikelijk dat de regering de mogelijkheden aftast via voorontwerpen of nota's die aan de eigenlijke wetsvoorstellen vooraf gaan. Via het commissiestelsel kan de Tweede Kamer een aanzienlijke invloed uitoefenen. Vaak heeft het recht van amendement zelfs een preventieve werking, in die zin dat de minister zelf wijzigingen aanbrengt om amendementen te voorkomen.

Wanneer de minister de totstandkoming van de wetgeving wil bespoedigen maar in het beraad met de kamercommissie geen overeenstemming kan bereiken, wordt de Tweede Kamer bij zijn 'onaanvaardbaar' relatief snel met het machtswoord geconfronteerd (de portefeuillekwestie van één minister wordt niet zo vaak gesteld), waarmee doorgaans de gelederen in de regeringsfracties gesloten kunnen worden. De ministers verkeren derhalve ook bij hun 'onaanvaardbaar' nog in een relatief sterke machtspositie wanneer de kabinetskwestie wordt gesteld <sup>28</sup>. Het kabinet verliest echter aan gezag wanneer de vertrouwenskwestie te vaak moet worden gesteld. Dan moet de wet ook nog goedgekeurd worden door de Eerste Kamer. Deze kamer heeft niet het recht van amendement. Niettemin kan zij aangeven wat haar in een wet niet bevredigt, langs deze uitzonderlijke weg van de zogeheten 'novelle' komt zij toch in de buurt van een verkapt initiatiefrecht. Het recente veelvuldig gebruik van deze werkwijze duidt op een nieuwe ontwikkeling, die het proces van wetgeving compliceert. Daar staat tegenover dat door de actievare rol van de Eerste Kamer de kwaliteit van de wetgeving soms verhoogd kan worden.

Meestal komt het niet tot zulke krachtmetingen, omdat in het vooroverleg in de commissies overeenstemming wordt gevonden. De kamer weet zich als geheel invloedrijk bij de behandeling van wetsvoorstellen, in de praktijk tekent zich in dit opzicht een succesvolle coöperatie af tussen parlement en regering. Soms ontstaat zelfs een te grote kans voor beïnvloeding, wanneer een wetsvoorstel na jarenlange voorbereiding in het laatste stadium van beslissing te zeer gedetailleerd raakt. Het komt niet zelden voor dat belangenorganisaties, wier stem bij de adviserende en departementale voorbereiding reeds is gehoord, via de kamerspecialisten opnieuw proberen invloed uit te oefenen op de materiële inhoud van een wetsvoorstel.

<sup>27</sup>] Het Reglement van Orde stelt hieraan de beperking dat amendementen niet tegengesteld mogen zijn aan de strekking van het wetsontwerp, het stelt echter ook dat de Kamer zelf over de toelaatbaarheid beslist. Het recht pleegt ruim te worden opgevat. B. de Gaay Fortman, 'Parlement en Wetgeving'; in: *Problemen van Wetgeving*, W.F. de Gaay Fortman (red.), 1982, blz. 43-71.

<sup>28</sup>] Uitvoerig hierover E. van Raalte, *Het Nederlandse Parlement*, blz. 24 t/m 31.



De wijze waarop de kamerleden thans in nauw samenspel met de ministers in *beleidsbepalende* zin inhoud geven aan de medewetgevende functie, staat in contrast tot de staatkundige verhoudingen ten tijde van de invoering van deze gezamenlijke verantwoordelijkheid halverwege de 19e eeuw. De aanvankelijke betekenis van de medewetgevende functie werd vooral ingegeven door de toenmalige krachtsverhoudingen tussen Koning, ministers en parlement. Aan de hand van de gezamenlijke verantwoordelijkheid voor de wetgeving wist het parlement zich verzekerd van een 'instrument' om grenzen te stellen aan bestuurlijke maatregelen van de Koning en steeds meer aan die van de ministers. Eerst nadat het parlement een volwaardige positie in de staat had verworven, kon de medeverantwoordelijkheid voor de wetgeving geleidelijk uitgroeien tot de hedendaagse verhouding waarin parlement en regering beide vanuit een beleidsperspectief en overwegend in nauwe samenwerking gestalte geven aan de besluitvorming inzake wetgeving. De beleidsoriëntatie in de commissies loopt soms zelfs op het bestuur vooruit.

De toenemende vereenzelviging met de bestuurstaak komt ook in een andere structurele ontwikkeling naar voren. Het betreft de relatieve achteruitgang van de normatieve betekenis van de wet in het hedendaagse bestuur. Weliswaar is ook in dit opzicht de wetgevende activiteit tegenwoordig bepaald niet stil gevallen, maar een veel groter deel van het nieuwe beleid onttrekt zich aan het proces van wetgeving in directe zin; het komt formeel nog wel tot stand op voet van de wet, maar doorgaans is dit een ver verwijderd verband en wordt dergelijk beleid in grote vrijheid door het bestuur gevormd. Dit betreft in het bijzonder de expansieve beleids sfeer inzake overheidsvoorzieningen en door de overheid gefaciliteerde voorzieningen. De eis van *wetmatigheid* is hiervoor reeds vanaf het eind van de vorige eeuw niet meer strikt van toepassing, omdat aan naleving van de betreffende beleidsmaatregelen geen strafsancities zijn verboden.

De aard van de naoorlogse beleidsproblematiek heeft het parlement genoopt om zijn medeverantwoordelijkheid voor de wetgeving op grote schaal te *delegeren*. Dit proces van delegatie is in de juridische vakliteratuur uitvoerig gedocumenteerd. Voor het huidig betoog leidt deze ontwikkeling tot de gevolgtrekking dat de Tweede Kamer, verstoken van de mogelijkheden die in het wetgevingsprocedé besloten liggen om aan de besluitvorming deel te nemen, compensatie zoekt in de controlerende functie *ex ante*. Terwijl de controlerende functie oorspronkelijk vooral werd toegepast voor toetsing *post-hoc*, grijpt de Tweede Kamer thans de controlerechten tevens aan om op voorhand enige betrokkenheid te krijgen bij de beleidsbepaling van niet-wettelijke bestuursmaatregelen. Hier doet zich het probleem voor dat de Tweede Kamer zich bij de besluitvorming over deze maatregelen in bestuursmatige zin doet gelden, waardoor zij gecommiteerd raakt aan de strekking van het beleid, terwijl zij aan de andere kant tevens de *ex-post* controlerende functie ten aanzien van dit beleid draagt. Gedestantieerde toezichtsuitoefening wordt op deze manier bemoeilijkt, omdat de kamer zich op voorhand teveel met het betreffende beleid heeft vereenzelvigd. Met name in de sfeer van de indicatieve planning lijkt dit verschijnsel van inspraak vooraf tot een onduidelijke afbakening van verantwoordelijkheden te leiden. Overigens krijgt het parlement wel enige invloed vooraf maar het kan via de controlerende functie nooit de volledige compensatie voor het verlies aan zeggenschap verwerven, die in het proces van formele wetgeving is verzekerd.

In aanvulling op de vertrouwde staatsrechtelijke figuur van delegatie van de wetgevende bevoegdheid heeft zich het verschijnsel ontwikkeld, dat de

wet aan de volksvertegenwoordiging een inbreng geeft bij de totstandkoming of het voortbestaan van gedelegeerde wetgeving<sup>29</sup>. Een gemeenschappelijk kenmerk van de 'Van Angeren-constructies' is dat tussen formele wetgeving en zuivere delegatie aan lagere organen een tussengebied is ontstaan, waar parlement en regering elkaar tegenkomen. Hierbij moet wel een onderscheid gemaakt worden tussen de verschillende manieren waarop de parlementaire inbreng gestalte krijgt. Kenmerkend voor de eerste twee constructies is dat de formele wetgever (parlement en regering) op een bepaald moment het heft weer in handen neemt. Bij de gecontroleerde delegatie valt het parlement echter terug op de controlerende functie. Het probleem is dan dat de volksvertegenwoordiging geen wettelijke mogelijkheden meer heeft om de lagere regelingen te wijzigen. Hiertoe beschikt de Tweede Kamer in dit geval slechts over politieke mogelijkheden (de motie). Controle vooraf kan het verlies van het wettelijke karakter van regelingen nooit geheel goed maken. Daarom dient de voorkeur uit te gaan naar constructies waarin de formele wetgever de betreffende regeling op enigerlei wijze bekrachtigt<sup>30</sup>.

### 5.5.3 De positie als medebegrotingswetgever

De ontwikkeling van het begrotingsrecht weerspiegelt eveneens de verschuivingen die in de loop van de tijd hebben plaats gevonden in de verhouding tussen parlement en regering. Aanvankelijk heeft het parlement met succes getracht vooral de autoriserende functie van de begrotingswet te benutten. Middels de begrotingswet worden de kredieten toegekend voor de financiering van de beleidsdoeleinden die in de begrotingsposten staan vermeld. Met name gedurende de 19e eeuw verleende het parlement niet steeds automatisch zijn fiat aan de begrotingsontwerpen van de regering, aangezien het aan de hand van dit recht niet alleen trachtte de uitgaven van de regering (aanvankelijk de Koning) te beteugelen, maar het tevens aanwendde om zijn positie ten opzichte van de regering als zodanig te verstevigen. Nadat in 1848 het recht van amendement ook voor begrotingsontwerpen was doorgevoerd en het parlement zich nadien, vooral toen ook eenmaal het kiesrecht op breder schaal werd toegekend, steeds intensiever op het regeringsbeleid begon te oriënteren, ontwikkelden 'de begrotingsdebatten zich van een bespreking, in hoeverre de gevraagde gelden toegestaan moesten worden, tot een jaarlijkse beschouwing van het regeringsbeleid, waarbij allengs de roep om nieuwe initiatieven het verlangen naar zuinigheid overstemde'<sup>31</sup>.

Thans heeft de autoriserende functie van de begrotingswet veel aan belang ingeboet. De zeggenschap van het parlement ten aanzien van de toewijzing van de financiële middelen in dit kader is in de praktijk vergaand uitgehold. Basisbeslissingen worden binnen de departementen voorbereid, bij grote bedragen beslist het kabinet, doorgaans na voorafgaande onderhandelingen met de minister van Financiën die de coördinerende bevoegdheid draagt. Voor het parlement bestaan dan materieel nog slechts geringe mogelijkheden om wijzigingen aan te brengen in het begrotingspakket. Niet alleen zijn veel financiële verplichtingen voor lan-

<sup>29]</sup> J.A.M. Van Angeren onderscheidde al enige tijd geleden vier vormen van 'De parlementaire inbreng bij gedelegeerde wetgeving': in: NJB, (1978):

- de tijdelijke delegatie (wetsvoorstel volgt);
- de voorwaardelijke delegatie (goedkeuringswet vereist);
- de gecontroleerde delegatie (controle op instellingsbesluit);
- mengvormen van de bovenstaande.

<sup>30]</sup> *Ibid.*, blz. 354.

<sup>31]</sup> C.W. van der Pot en A.M. Donner, 1983, *Ibid.*, blz. 505.

<sup>32]</sup> J. Kooiman, *Over de Kamer gesproken*, 1976, blz. 172 e.v.

gere duur aangegaan waardoor de bewegingsruimte bij de huidige begrotingscyclus van één jaar wordt ingeperkt, maar bovendien vindt via de begroting slechts een globale verdeling van gelden plaats. De regering kan dan de toedeling specificeren bij regelgeving die zich aan de parlementaire besluitvorming a priori onttrekt. Ten aanzien van de begroting treedt met andere woorden een verschuiving op van medebegrotingswetgeving naar controle achteraf. Deze controlefunctie ten aanzien van de uitgaven van het bestuur wordt bovendien selectief gehanteerd.

Een derde reden voor het in belang verminderen van de autoriserende functie van de begrotingswet is het gegeven dat de afzonderlijke begrotingsposten zozeer samenhangen dat het parlement onvoldoende overzicht houdt over het totaal<sup>32</sup>. Wijzigingen van de jaarlijkse begroting dragen hierom vooral nog een symbolische betekenis; in materieel opzicht bedragen de wijzigingen doorgaans nog geen tiende van één procent. Er is wel geopperd dat de Tweede Kamer vanwege het toegenomen specialisme en het principe van non-interventie zelf mede debet is aan het gebrekkige totaaloverzicht. Zulk specialisme kan ertoe leiden dat de Kamer in details gaat meeregeren door het begrotingsrecht te hanteren als een instrument om gedetailleerde condities op te leggen aan afzonderlijke begrotingsactiviteiten. Pogingen om hierin verbetering te brengen door instelling van een algemene begrotingscommissie in het Reglement van Orde hebben in 1983 schipbreuk geleden.

Tijdens de voorbereiding van de begroting kan met betrekking tot belangrijke beleidsvoornemens langs informele weg wel invloed worden uitgeoefend door de fractievoorzitters van de regeringsfracties. Hier doet zich het verschijnsel van politieke osmose voor waarvan eerder melding werd gemaakt. Maar de openbare behandeling van de begroting in de kamer heeft steeds meer het karakter van algemene politieke beschouwingen gekregen. De algemene behandeling van de jaarlijkse begroting is nog steeds een belangrijke politieke gebeurtenis, maar in tegenstelling tot voorheen is het belang van de begroting er veeleer in gelegen dat het een van de weinige momenten betreft waarop het parlement, i.c. de fracties, een beoordeling kunnen geven over de richting van het gevoerde en het te voeren beleid.

#### **5.5.4 De controlerende functies**

De controlerende functie van het parlement ten opzichte van het regeringsbeleid kenmerkt zich van oorsprong door gedistantieerde toezichtsuitoefening. De wijze waarop deze functie wordt uitgeoefend kent geen vaste procedure (in tegenstelling tot de medewetgeving). Wel ligt bij de uitoefening van de controle rechten steeds het initiatief bij het parlement, soms bij de kamers als geheel, andere keren bij de afzonderlijke leden. De belangrijkste controle rechten betreffen het recht van interpellatie, het vragenrecht en het enquêterecht.

De parlementaire enquête was min of meer in onbruik geraakt, maar wordt de laatste jaren weer actief toegepast. Van deze actieve toepassing gaat het opvallende en belangrijke signaal uit dat het in alle gevallen onderzoeken betreft naar de falende uitvoering van ingewikkelde stelsels. Een probleem van dit krachtige instrument is dat het gebruik tot dusverre te politiek belastend is om het als een regulier controlemiddel te kunnen benutten. De overige rechten worden zeer intensief benut. Met name het vragenrecht (een recht van individuele kamerleden) is vruchtbaar vanwege de informatieve achterstand ten opzichte van de beleidsinitiatieven van de regering. Een belangrijke ontwikkeling is dat de kamer zich in toenemende mate door externe deskundigen laat bijstaan

om de controlerende functie te kunnen uitoefenen. Het recht van interpellatie, tenslotte, kan uitmonden in moties, waarvan overigens maar zo'n 20 procent pleegt te worden aangenomen, onder meer als gevolg van 'overvraging'. Tevens verliest de motie als controlerecht aan betekenis wanneer het verschijnsel van politieke osmose het beoogde afstandelijke toezicht doorkruist.

Een naar huidige omvang gemeten nieuwe ontwikkeling betreft de aanwending van de controlerechten om de kamer a priori te laten deelnemen aan de beleidsvoornemens van de regering. Met name in de 'nota-praktijk' heeft dit verschijnsel een hoge vlucht genomen. Het is inmiddels niet meer ongebruikelijk dat beleidsnota's die slechts globale beleidsvoornemens bevatten, waaraan ook maar lichte juridische gevolgen worden verbonden, met inspraak-, overleg-, en adviseringsprocedures worden omgeven en tevens ter goedkeuring aan de Tweede Kamer worden voorgelegd. De omvang van het verschijnsel laat zich aflezen aan de honderden moties die nogal eens per nota worden ingediend. Gedurende de jaren '80 heeft zich een trend van verdergaande instrumentalisering van een aantal plannota's voltrokken (bijv. de planologische kernbeslissingen) met als resultaat dat een sterkere bestuurlijke binding wordt aangegaan voor de essentiële beslissingen.

Per saldo hebben parlement en regering zich in toenemende mate aan de gezamenlijke taak gezet van het voeren van beleid, waardoor de normering van en het toezicht op het beleid aan betekenis heeft verloren. In de verhouding tussen parlement en regering gaat de aandacht niet meer vanzelfsprekend uit naar het stellen van zodanige normen dat in het verkeer tussen de onderdelen van de overheid en de burgerij betrouwbare patronen kunnen ontstaan. De wederzijdse omarming van parlement en regering in gedetailleerde beleidsgerichte handelingen kan voor het stellen en onderhouden van dergelijke normen te knellend worden. De consequenties zijn niet mals:

*Wanneer parlement en regering hun opdracht als een gezamenlijke beleidstaak definiëren, vervaagt het verschil tussen wet en niet-wettelijk besluit omdat dan beiden als instrumenteel kunnen worden beschouwd voor het realiseren van doelspecifieke projecten. Beginselen van democratie en rechtsstaat vereisen echter meer dan fixatie op een voortdurende stroom van doelspecifieke activiteiten en menigmaal zitten zij elkaar in de weg.*

Aan dit vraagstuk zullen we in het volgende hoofdstuk een nadere verdieping geven.

## 5.6 Tot besluit

Het onderzoek naar de democratische bindingen van de rechtsstaat werd toegespitst op twee centrale coördinaten van het democratiebegrip: de wijze van representatie en de verhouding tussen volksvertegenwoordiging en regering. De keuze viel op deze twee stelsels van betrekkingen omdat de kenmerkende vertrouwensgrondslag van de democratie bij uitstek via deze communicatiestromen wordt gevoed. Tevens werd nagegaan op welke wijze de ontwikkeling van het partijwezen en de toenemende maatschappelijke en bestuurlijke druk van invloed zijn geweest op de feitelijke ontwikkeling van de twee coördinaten.

Voor beide coördinaten biedt weliswaar de Grondwet een normatief houvast, maar kan hieraan door toedoen van politieke bindingen in de praktijk een zeer rekkelijke - en soms bijna tegenovergestelde - uitwerking

worden gegeven. Terwijl het grondwettelijk kader betrekkelijk duurzaam is gebleken, krijgen de democratische vertrouwensrelaties via representatie en via het verkeer tussen de politieke organen derhalve in elke periode een andere betekenis. De wijze van vertegenwoordiging beweegt in de loop van de tijd tussen onafhankelijke en afhankelijke representatie. De verhouding tussen parlement en regering beweegt zich tussen afstandelijkheid (via een sterk accent op normstelling en controle) tot vergaande vereenzelviging met de bestuurstaak (via het accent op het 'mee-regeren' door het parlement).

Met betrekking tot *representatie* is in de loop van de tijd een negatieve afstemming ontstaan tussen de onafhankelijke en de afhankelijke beginselen van representatie. De grondwettelijke normen van onpartijdigheid en onafhankelijkheid (de vertegenwoordiging van 'het gehele volk' en het voorkómen van 'lastgeving') garanderen nog steeds dat een onafhankelijke opstelling van de leden niet ongedaan kan worden gemaakt, maar feitelijk heersen de partijpolitieke bindingen. Deze bindingen zijn tweemaal. De partijbanden kunnen van onderen af vanuit de achterban worden aangetrokken; vooral gedurende de jaren '70 was in diverse partijen sprake van vergaande mandatering (curieus genoeg vond deze 'activering van onderen af' plaats onder een gelijktijdige en veel structurelere tendens van toenemende maatschappelijke en politieke vlottendheid), thans is deze mandatering niet meer dominant. Aan de andere kant zien de politieke leiders vanuit de behoefte aan politieke integratie en coalitievorming toe op een sterke disciplinerende van politieke besluitvorming. Mede als gevolg van de bijzonderheden van het kiesstelsel werkt deze binding voor verschillende fracties anders uit, vooral voor leden van de regeringsfracties pleegt deze integratie 'van bovenaf' zwaar te wegen. Bij vraagstukken die minder op de voorgrond treden, is de bewegingsruimte voor de fractiespecialisten aanzienlijk groter.

Wat betreft de tweede coördinaat - de verhouding tussen *parlement en regering* - biedt de Grondwet een gemengd samenstel van normatieve bindingen. De bevoegdheden van controle en bestuur zijn verdeeld over parlement en regering, terwijl de wetgevende taak gezamenlijk wordt uitgeoefend. In de ministeriële verantwoordelijkheid is de wederzijdse afhankelijkheid uitgedrukt in die zin dat de regering het vertrouwen van de parlementaire meerderheid behoeft. In de praktijk is binnen dit kader gedurende deze eeuw een sterke accentverschuiving opgetreden van normering en toezichtsuitoefening op afstand naar een sterke vereenzelviging van parlement en regering in een gemeenschappelijke beleidsopdracht:

- de functie van medewetgeving is weliswaar geenszins stilgevallen; niettemin wordt zij overvleugeld door de toegenomen delegatie van regelgeving aan het bestuur;
- de aard van de wetgeving zelf is in toenemende mate overwoekerd door het beleidsperspectief. Dit blijkt enerzijds uit het toegenomen procedurele karakter van wetgeving (de materiële normen ontbreken vaak), anderzijds uit een vergaande detaillering van de gezamenlijke wetgeving op grond van specifieke sturingsbehoeften. Via het actieve recht van amendement is deze verbijzondering toegenomen;
- de autoriserende functie van de begrotingswet heeft plaats gemaakt voor algemene politieke beschouwingen, waarin doorgaans nieuwe beleidsopaties naar voren worden gebracht;

Wat betreft de controlerende functies worden het vragenrecht en het recht van interpellatie en zelfs het recht van enquête actief benut, maar is eveneens sprake van toenemende beleidsmatige vereenzelviging van het parlement met het bestuur. Informeel treedt deze op via het ver-

schijnsel van politieke osmose, via het 'meeregeren van de leiders van regeringsfracties' en via de invloed van deze fracties bij de kabinetsformatie. In de formele procedures heeft zich een relatieve verschuiving voorgedaan van controle ex post naar controle ex ante, waardoor de kamer zich op voorhand committeert aan bestuurlijke werkzaamheden en de controle achteraf bezwaart. Ten slotte is ook het meeregeren van de fractiespecialisten in het overleg met de ministers in de kamercommissies in betekenis toegenomen.

Het geheel van staatsrechtelijke en politieke bindingen met betrekking tot de twee coördinaten overziend, concludeer ik dat het traditionele zwaartepunt van het bestuur in de sociale rechtsstaat niet alleen wordt bevestigd, maar nog eens extra wordt versterkt nu het parlement en zelfs de politieke partijen zich in het beleidsperspectief hebben genesteld. Gezien over een langere periode heeft de democratie een gedaanteverwisseling ondergaan welke het vertrouwensvraagstuk in een geheel ander licht plaatst.

Met name de positieverandering van de politieke partijen is opmerkelijk. Voorzover georiënteerd op de staat hebben de partijen twee belangrijke functies. De eerste functie van maatschappelijke legitimering is de laatste decennia sterk onder druk komen te staan, omdat de oude beginselvaste identiteit in mindere mate houvast lijkt te bieden voor het binden van kiezers in een plurale samenleving. Door veel waarnemers wordt betwijfeld dat de partijen voor een duurzame binding nieuwe wegen hebben gevonden. Binnen en buiten de staat is het georganiseerde politieke denken vlottender geworden, waarbij in de laatste categorie de onverschilligheid jegens de politieke partijen onmiskenbaar is toegenomen. Ondertussen wordt de tweede functie van politieke partijen - de bevordering van politieke eenheid binnen de staat - met kracht uitgeoefend. Binnen het stramien van de 'regierungsfähige' partijen is sprake van een sterke beleidsgerichte integratie vanuit de politieke toppen. Zo lijkt de positie van politieke partijen in de loop van de tijd welhaast omgekeerd. Terwijl de staatkundige betekenis van partijen van oudsher in het staatsrecht is gewantwoord vanwege het odium van partijdigheid en plebiscitaire afhankelijkheid (ook in ons land een belangrijke reden om een staatsrechtelijke positie tegen te houden), is in werkelijkheid juist door toedoen van de partijen de afhankelijkheid van de volksvertegenwoordigers van de regering via fractiediscipline een doeltreffende garantie gebleken tegen plebiscitaire afhankelijkheid en werd zij basis voor meerderheidsvorming.

De positieverandering van het parlement in de staatkundige verhoudingen is - over een lange periode gezien - niet minder spectaculair. Vrijwel alle klassieke verworvenheden waarmee het parlement een eigen staatkundige positie ten opzichte van de regering wist te verwerven, dragen onder de huidige omstandigheden tenminste een teken van afhankelijkheid van de regering en worden nu bovenal ingezet om een beleidsgeoriënteerde samenwerking te bereiken. Medewetgeving, begrotingsrecht, controlerende bevoegdheid, ministeriële verantwoordelijkheid en de vertrouwensregel (grondslag van het parlementaire stelsel!) zijn thans even zovele symbolen van nauwe *verstrengeling* tussen parlement en regering in een *beleidsperspectief*. Overigens past hier wel een onderscheid tussen de twee kamers; de minder gepositioneerde, doch steeds actievere Eerste Kamer lijkt zich nog het meest van haar gedistantieerde positie te vergewissen). Stellig heeft het parlement langs deze weg een nieuwe medeverantwoordelijkheid verworven, maar de normering en controle van het beleid heeft vanwege deze inmenging aan betekenis verloren.

De nauwe vervlechting tussen politieke partijen, belangenorganisaties, parlement en regering roept onder de huidige omstandigheden een legiti-meringsvraagstuk op dat in de kern betrekking heeft op de condities die in de aanvang van dit hoofdstuk werden verwoord naar aanleiding van de noodzakelijke vertrouwensbasis van de democratie. Een politiek systeem dat op het niveau van waarden onvoldoende oriëntatie biedt en zich in de plaats daarvan met vereende kracht achter de vlottendheid van beleidsproblemen en -aspiraties schaart, moet op den duur interen op zijn samenbindende kwaliteiten en op zijn maatschappelijk integratievermogen. We hebben dit vraagstuk centraal gesteld in de behandeling van het begrip politieke representatie. Ook in de staatsrechtelijke betrekkingen tussen parlement en regering komt (vooral in het relatieve verlies van de normatieve kracht van de wetgeving) tot uitdrukking dat de primaire politieke opdracht om in het verkeer tussen maatschappelijke subjecten stabiele gedragsverwachtingen te creëren, wordt overvleugeld door een overheersend instrumenteel beleidsperspectief. Hierdoor zijn in dit beleid en in de gecumuleerde beleidssystemen systematische vertekeningen geslopen, die het in de sociale rechtsstaat steeds moeilijker hebben gemaakt om normen van staatswege als autoriteit tot gelding te laten komen. Hiermee raken we de kern van het thema dat in het volgende hoofdstuk aan de orde wordt gesteld.





## 6.1 Macht en recht 'revisited'

### 6.1.1 Het klassieke vraagstuk geactualiseerd

De 'reële' ontwikkeling van de democratie heeft de 'autonome' rechtsstaat opengesteld voor de directe verwezenlijking van concurrerende politieke aspiraties. Langs dit spoor is de klassieke rechtsstaat geleidelijk geëvolueerd in de 'sociale rechtsstaat', zoals we de huidige staatsvorm plegen te noemen. Het verschijnsel is inmiddels zo vertrouwd geraakt en het wordt met zoveel empirische bewijskracht ondersteund, dat de onderhuidse spanning die er van meet af aan ten grondslag heeft gelegen, soms uit het vizier lijkt te verdwijnen. Het betreft de spanning tussen de *politieke orde*, die voor maatschappelijke krachten uiteindelijk het medium biedt om in de staat een directe bekrachtiging van aspiraties te zoeken en de *rechtsorde*, waarin maatschappelijke waarden juist zijn geïnstitutionaliseerd met het oogmerk om het politiek gebruik van de staatsmacht aan rechtsprincipes te binden en om aan dit gebruik grenzen te stellen. De wijze waarop deze instituties onder de huidige omstandigheden op elkaar inwerken, vormt het centrale onderwerp van dit hoofdstuk.

Politieke orde en rechtsorde vervullen beide een - verschillende - legitimerende functie voor de staat. Complicerend voor de analyse is dat zij niet goed los van elkaar beschouwd kunnen worden: zij constitueren elkaar vanuit een bredere maatschappelijke orde, bovendien zijn zij voor een groot deel van elkaar doortrokken. Het zijn immers de politieke organen in de staat, die de rechtsbetrekkingen - tenminste voor een deel en tenminste in aanzet - moeten vestigen. We zullen trachten om deze complexe betrekkingen in dit loop van dit hoofdstuk nauwgezet te analyseren. Op deze plaats moet de betekenis van zulke algemene begrippen als 'de' politieke orde, 'de' rechtsorde in de staat en het verloop van 'hun' onderlinge verhouding in eerste instantie echter veel schematischer worden aangeduid, om het thema van het onderzoek te kunnen stellen.

Kenmerkend voor de ontwikkeling van de politieke orde is dat zij uitdrukking geeft aan het proces van politieke emancipatie, waarin de staat uit naam van steeds bredere groepen van de bevolking tot voertuig werd gemaakt voor de beheersing van maatschappelijke vraagstukken. In deze uiteindelijk instrumentele oriëntatie steekt een belangrijk deel van haar legitimerende kracht. Een staat die niet goed kan beantwoorden aan de resultaatgebonden politieke opdracht die op zeker moment wordt gesteld, verliest in dit opzicht aan politieke legitimiteit. In naam van het politiek democratische proces heeft de modernisering van de samenleving steeds meer vraagstukken in het bereik van de staat gebracht, vraagstukken die bovendien volstrekt andere functies weerspiegelen dan het vroeger zo overheersende aspect van de algemene rechtsbescherming. De staat is langs deze weg betrokken geraakt in allerlei soorten van maatschappelijke sturing. Kenmerkend voor het ontstaan van de klassieke rechtsstaat was daarentegen dat deze zich aanvankelijk juist aan de directe kracht van de politiek had ontworsteld. De emancipatie van de rechtsstaat was gericht op de verwerving van een relatieve *autonomie*, waarmee de staat werd afgeschermd van al te directe politieke invloeden 'van bovenaf'. De legitimerende functie van de rechtsstaatsgedachte komt er in de kern op neer dat de politieke macht wordt gebonden aan de geïnstitutionaliseerde waarden in het recht. Deze 'gedachte' vond uitdrukking in staatsrechte-

lijke regels, in procedures, in de formalisering van ambten en in de positionering van de bureaucratie als zodanig. De institutionalisering van deze rechtsstaat was in veel landen (ondanks de grote historische en institutionele verschillen) al gevormd en gerijpt, toen de modernisering van de politieke democratie via activering van kiesrecht en partijwezen op gang kwam en geheel nieuwe functies in het bereik van de staat zou brengen.

Gedurende de geleidelijke ontwikkeling naar de sociale rechtsstaat werd de binding van het politieke systeem aan de klassieke rechtsinstituties voortdurend op de proef gesteld door de nieuwe claims op de staat, die via het democratische proces (nu als het ware 'van onderen af') werden gelegitimeerd. Langs deze weg ontstond geleidelijk weer een nieuwe rechtstreekse wisselwerking tussen politiek en recht, maar deze verhouding was niet van spanningen ontbloot. De verhouding tussen politiek en recht raakte geproblematiseerd. Reeds in de periode tussen de wereldoorlogen werden de grenzen tussen de twee legitimerende instituties in de staat actief verkend<sup>1</sup>. Zij werden in verschillende landen vanuit eigen historische en institutionele achtergronden bestudeerd. Vooral in Duitsland, met zijn bijzondere verweving van Obrigkeit en rechtsstaat, was het thema voortdurend onderwerp van discussie; maar ook in de Verenigde Staten (welhaast de institutionele tegenpool), waar de rechtsstaat zich niet eerst hoefde te emanciperen en waar ook de rechtstraditie in hoge mate wortelde in een maatschappelijk georiënteerd common law stelsel, riep het overgangsproces naar de sociale rechtsstaat grote problemen op<sup>2</sup>.

Tegenwoordig is de spanning in de convergentie van politiek en recht niet in kracht verminderd, maar zij is ten dele onder de oppervlakte weggezaakt omdat in de praktijk geleidelijk bepaalde omgangsvormen zijn gevonden. In de praktijk heeft de begrenzing van de politiek democratische legitimiteit door de legitimiteit van de rechtsstaat geleidelijk aan betekenis ingeboet. Deze feitelijke globale ontwikkeling kon zich voordoen, niet zozeer omdat 'het recht' het tegen 'de politiek' zou hebben afgelegd, maar vooral omdat de kracht van de moderne beleidsvraagstukken haar eigen weg in beide sferen van de staat heeft gebaand. Uiteindelijk heeft dit maatschappelijk proces de positie van de rechtsstaat zelf - in sociologische zin - doen kantelen. Politiek en recht liggen tegenwoordig goeddeels in elkaars directe verlengde, verenigd in een gemeenschappelijke opgave om collectieve sturings- en beschermingsbehoeften doelbewust te organiseren. Het oorspronkelijk op algemene beschermingsprincipes geconcentreerde recht raakte overvleugeld door de behoefte om via de overheid een stroom van gerichte doeleinden tot verwezenlijking te laten komen. Deze overheersende *doelrationaliteit* beperkt zich inmiddels allang niet meer tot de sfeer van het presterend of stimulerend overheidsbeleid, maar is ook diep binnengedrongen in het expansieve geheel van de beschermingsrechten zelf.

Aldus hebben de sociologische krachten het fiere standbeeld van de traditionele rechtsstaat *'the rule of law'* geleidelijk van het voetstuk getrokken. Als symbool, oorspronkelijk van inperking van absoluut gebruik van

<sup>1]</sup> In Duitsland refereerden bijvoorbeeld de uiteenlopende posities van Schmitt en Radbruch voortdurend aan de grenzen van deze ordes. Een boeiend overzicht van de verschillende aspecten, waarin deze spanningsrelatie in verschillende periodes tot uitdrukking is gekomen, geeft J.A.A. van Doorn, *Rede en Macht*, 1988.

<sup>2]</sup> In hoofdstuk 3 werd deze discussie reeds aangesneden. Een goed overzicht van de problemen van dit overgangsproces geven Ph. Nonet and Ph. Selznick, *Law and Society in Transition*, 1978. Zij onderscheiden drie etappes in de ontwikkeling van de rechtsstaat:

1. repressief recht (recht ondergeschikt aan de politieke macht);
2. autonoom recht (de rechtsstaat beschermt zich af van directe politieke invloeden);
3. responsief recht (het recht stelt zich weer open).

staatsmacht ter bescherming van het volk, geeft zij nu - in naam van het volk - uitdrukking aan de uitoefening van een inmiddels minstens zo ambitieuze, doch niet meer in autonoom recht reflecterende, politieke macht. Hetzelfde lot was voorbestemd aan het apparaat van de rechtsstaat 'de bureaucratie'. De aan de rechtsstaat gelieerde conceptie van bureaucratie - die juist vanwege haar betrokkenheid op de rechtsstaat een hoge mate van autonomie verwierf, 'steil en onkreukbaar' niet alleen tegenover de burger maar ook tegenover de grillen van de politiek<sup>3</sup> - groeide langs dezelfde weg van maatschappelijke modernisering uit tot de doelgerichte managementindustrie, zoals we die tegenwoordig vooral op het brede gebied van de nieuwe overheidsfuncties kunnen waarnemen. Ten aanzien van de principiële vragen van rechtsordening is de klassieke oriëntatie wel veel levenskrachtiger gebleven, ook al is de omgeving turbulent.

Anders dan het in de Amerikaanse vakliteratuur doorgaans wordt voorgesteld, symboliseerden 'rule of law' en 'bureaucratie' niet de uniforme dwangheerschappij van de staat, maar waren deze bedoeld (en gedurende enige tijd met resultaat in praktijk gebracht) als binding van de onontkoombare staatssoevereiniteit aan de waarden en principes van de rechtsstaat. De ironie wil dat beide symbolen - precies omgekeerd - juist vanwege de secularisering en utilitarisering van hun waardegebonden grondslagen, op het gebied van moderne beleidsvraagstukken in het kielzog van een directe machtsuitoefening zijn getrokken. Als men *binnen* dit instrumentele raamwerk de geformaliseerde rechtsinstituties strikt zou gaan toepassen, zouden de maatschappelijke betrekkingen volstrekt gejuridificeerd worden!

Op de bovenstaande stellingen moeten tal van correcties en nuanceringen worden aangebracht, ook al kunnen deze de algemene teneur niet ontkrachten. De belangrijkste kanttekening is wel dat de genoemde spanningsverhouding - hoe onderhuids soms ook - niet is uitgekristalliseerd. Het recht als waarborg is niet volledig vervangen door het recht als instrument. Het leeft voort, niet alleen in de traditionele waarborgfuncties die de primaire rechten van burgers moeten bewaken, of die principiële verhoudingen tussen rechtssubjecten moeten ordenen, maar ook - zij het juist daar vaak met minder feitelijke zeggingskracht - in de moderne beleidssystemen. Het is georganiseerd binnen de rechterlijke macht en haar omringende instanties. De rechterlijke macht heeft altijd een hoge mate van autonomie behouden, soms ziet zij zich zelfs genoopt om deze betrekkelijke autonomie nog ruimer af te bakenen vanwege de onachtzaamheid of onbestemdheid van de wet- en regelgeving. In internationaal verband heeft de eigen dynamiek van het Europese 'rechtersrecht' de politieke wetgevers van de lidstaten zelfs meermalen voor verrassingen geplaatst (vooral op het vlak van de ordeningswetgeving, maar in toenemende mate ook ten aanzien van de doelgerichte regelgeving).

<sup>3]</sup> De traditie van een zelfstandige bureaucratie ten opzichte van illegitiem politiek machtsgebruik - nergens in het westen zo gecultiveerd als in de Duitse geschiedenis - werd onder Hitler op traumatische wijze op de proef gesteld. Dit thema vormde een hot issue in de vroege naoorlogse sociologie in Duitsland (over dit thema verschenen tal van publikaties, onder meer van W. Weber en Th. Eschenburg). Principieel en nog altijd steekhoudend is uit deze periode de argumentatie van H. von Borch, die consequent de bureaucratie uitriep tot de 'enige plaats waar recht op verzet tot plicht kan uitgroeien'. Zie H. von Borch, *Obrigkeits- und Widerstand; zur politischen Soziologie des Beamtenums*, (1954). Hij waarschuwde tegen de directe onderschikking van de bureaucratie aan de naoorlogse democratische partijstaat van Bonn en adviseerde om de oude status van ambten als *rechtlich fixierte öffentliche Aufträge* in ere te houden. Een recente Nederlandse publikatie over dit thema, doch hier vooral vanuit de achtergrond van de persoonlijke vrijheid van ambtsdragers om verzet aan te tekenen tegen een gedragslijn die vanuit hun positie wordt verlangd (de verheffing van de 'klokkeluiders'), verscheen van de hand van M. Bovens, *Verantwoordelijkheid en Organisatie*, 1990.

Ook in de wetgevende en beleidvormende activiteit zelf is de eigen functie van het recht nog altijd krachtig georganiseerd, maar hier kost het veel meer moeite om de waardendimensie van gevormde rechtsbeginselen als structurerend principe te behouden onder de aanhoudende stroom van operationele beleidsvraagstukken. Binnen de ambtelijke context wordt deze betekenis van het recht vaak weer wat beter bewaakt (bijv. via de departementale afdelingen van wetgeving) dan in de politieke strata. Ook het oude legaliteitsbeginsel is in formele zin nog altijd onverkort van kracht. Het overheidsoptreden berust volledig op de wet of 'op voet' van de wet, ook al is dit beginsel door veelvuldige delegatie aanzienlijk opgerekt. Echter, het initiatief van wet- en regelgeving ligt bij de politiek gehonoreerde problemen en aspiraties, die zich met grote kracht aandienen en hun eisen aan het recht opleggen. Zolang de politieke besluitnemers zich er maar van vergewissen dat zij 'zorgvuldig de procedures in acht nemen' - om het maar eens met een aan de macht eigen cynisme uit te drukken - worden hun ambities nauwelijks door de vereiste recht- en wetmatigheid ingetoomd. Omgekeerd, is het veeleer zo, dat de eis van wetmatigheid wordt gebruikt om aan de sturingsambities kracht van uitvoering te geven.

In grote lijnen neemt het recht in de moderne beleidsproducties niet meer zijn vroegere functie waar om het politieke bedrijf aan grenzen te binden. Wat betreft de rechtvaardiging van de politieke macht liggen de belangrijkste formele marges van de democratische rechtsstaat tegenwoordig in de uitkomst van de politieke concurrentiestrijd. Dat daarnaast de politieke keuzeruimte nog wordt ingesnoerd door tal van feitelijke begrenzingen (zoals de invloed van belangenorganisaties, of de dwang der omstandigheden die bepaalde beslissingen min of meer onontkomelijk maakt), doet niet af aan het prevaleren van het beginsel van politieke zelflegitimatie.

Spiegeling van actuele ontwikkelingen aan genormeerde verhoudingen die in de context van het verleden meer algemeen konden gelden, brengt altijd nieuwe dimensies aan het licht, maar de klok kan - ondanks het dringend verzoek van Hayek en zijn geestverwanten - niet worden teruggezet. Als het recht zich, gebiologeerd door de oorspronkelijke algemene rechtsprincipes, zou afzonderen van de moderne 'geconstrueerde' wereld (de zo door Hayek genoemde en consequent op afstand gehouden 'taxis'), zou het spoedig in het mausoleum van een vroeger tijdperk kunnen worden bijgezet. Het rechtsfilosofische werk van Hayek heeft - als tegenwicht tegen de almaar uitdijende directe uitwisseling van macht en recht in de democratische rechtsstaat - een van de eerste fundamenteen gelegd voor een nieuw oplevend rechtsmoralisme (zie hfdst. 3). Als zodanig biedt het een stevig en principiële houvast. Dit laat echter onverlet dat het recht - anders dan het polariserende terugverlangen van Hayek - een nieuwe balans zal moeten vinden tussen de duurzaamheid van principes en het fluctueren van de bijzondere doeleinden in zijn rechtsregels.

Zie hier het lastige dilemma waarin de democratische rechtsstaat zich tegenwoordig bevindt. Aan de ene kant moet het moderne staatsbestuur respons bieden aan een onophoudelijke stroom van politieke aanspraken en moet het zich eveneens instellen op een toenemende reeks van min of meer onontkoombare 'Sachzwänge'; de aanspraken en uitdagingen die elk afzonderlijk weliswaar weloverwogen worden opgepakt, maar in hun samenhang tot betrekkelijk amorf beleidsstelsels plegen uit te groeien. Aan de andere kant moet de in het recht vervatte politieke sturing aan de vlottendheid en onbestemdheid van de politieke invoerrelaties zelf voldoende gezag ontlenen, om zich met de autoriteit van het recht te kunnen tooien.

*Met name het publiekrecht bevindt zich in de vuurlinie. Overvraagd op het niveau van de doelrationaliteit heeft het - mede door zijn vormvereisten - moeite om de beoogde praktische resultaten op efficiënte wijze te verwezenlijken: als 'medium' staat het publiekrecht in toenemende mate bloot aan de kritiek van de pragmatische toets. Aangesproken op zijn autoriteit - het niveau van de waardenrationaliteit - heeft het publiekrecht moeite om de bestendigheid van zijn principes te onderhouden. Zo heeft het ook als morele institutie aan overtuigingskracht ingeboet.*

Zo gezien - de polarisatie is met opzet wat aangezet - staat het publiekrecht van twee kanten onder druk. Overhellen naar de ene dimensie pleegt dan al gauw aan de andere tekort te doen. Niettemin zullen onder sterk gewijzigde omstandigheden steeds nieuwe wegen gezocht moeten worden, die aan de twee verschillende dimensies in onderlinge samenwerking recht kunnen doen.

De actuele omstandigheden zijn van dien aard dat de inherente spanning tussen de bovengenoemde structurelementen van de moderne rechtsstaat weer lijkt toe te nemen. Weliswaar heeft gedurende de laatste jaren de democratisch bemiddelde 'rise of expectations' plaatsgemaakt voor een zekere tempering en neerwaartse ombuiging van het volume van de sturingsambities, maar hierdoor wordt niet vanzelfsprekend bewerkstelligd dat de overheid meer praktische resultaten boekt met haar doelgerichte interventies dan wel dat de autoriteit waarop haar optreden rust, principiëler wordt gegrond. Herordening van beleidssystemen (bijv. door overdracht van beleidstaken) vergt juist een versterking van de principiële grondslagen en een scherpere normering van het rechtsverkeer.

De recente neiging naar een regressieve beleidsontwikkeling volgt echter in menig opzicht hetzelfde patroon als het stapsgewijze uitbreidingsproces in de daaraan voorafgaande periode. Een niet onbetekenende factor is hierbij dat de georganiseerde belangen, die de overheid gedurende haar periode van expansie binnen de circuits van besluitvorming heeft getrokken, nu ook in het proces van heroriëntatie en herordening een krachtige invloed uitoefenen, waardoor processen van fundamentele herbezinning vaak in compromisrijke onderhandelingsresultaten plegen uit te monden. Zo blijkt de behoefte aan een scherpere normering van rechtsverhoudingen, die juist door de terugtrek van de sturende overheid wordt opgeroepen, vaak moeilijk gerealiseerd te kunnen worden. Ondertussen neemt de druk op het bestuur van verschillende kanten toe. Zo verlangt de toenemende pluraliteit van de samenleving (weliswaar niet exclusief, maar zeker óók) van staatswege een sterkere integrerende en gezaghebbende rol. En zo noopt bijvoorbeeld ook de opening van grenzen op economisch en maatschappelijk gebied tot een ingrijpender en snellere aanpassing van de traditionele beleidsstelsels. De actuele omstandigheden zullen het dilemma waarvoor de moderne rechtsstaat is geplaatst, eerder verscherpen dan verzachten <sup>4</sup>.

### **6.1.2 De opzet van het hoofdstuk**

In dit hoofdstuk onderzoeken we de spanning tussen politieke macht en recht onder de huidige omstandigheden. Hiertoe zullen we in eerste instantie de argumenten en empirische bevindingen analyseren, die vanuit de invalshoek van de *pragmatische kritiek* naar voren worden gebracht. Van die zijde wordt bepleit om de oriëntatie op doel- en resultaatgericht management nog veel consequenter door te zetten, althans

<sup>4</sup> Zie de Rapportage van de Secretarissen-Generaal, *De Organisatie en Reikwijdte van de Rijksdienst*, 1993, blz. 13.

voorzover het de produktieve beleidsfuncties betreft (bij vraagstukken van algemene rechtsbescherming ligt dit wat anders). Vanuit deze invalshoek wordt gepleit voor een redressering van dergelijke activiteiten naar de particuliere sector; voorzover dit niet mogelijk is, verschuift de aandacht naar mogelijkheden om meer marktmechanismen binnen de publieke sector te introduceren. Meer in algemene zin worden het bestuur en het recht aangesproken op praktische resultaten. Het recht mag zich dan wel hebben geschikt naar de eisen van de moderne tijd, zo wordt vanuit deze invalshoek benadrukt, maar het sleept als residu van een positie die het inmiddels heeft verloren, nog een karrevracht procedures achter zich aan die een efficiënte allocatie van vraag en aanbod lijken te bemoeilijken. Het overheersende kenmerk van deze categorie van praktische aandachtspunten is de behoefte aan een directere uitwisseling van belangen ter optimalisering van doelgerichte betrekkingen. Tegenover de hiërarchische en uniforme wetmatigheid van het bestuur wordt in deze aandachtspunten de behoefte verwoord aan een grotere bestuurlijke responsiviteit. In paragraaf 6.2 zullen we deze positie nader onderzoeken aan de hand van inzichten uit de rechtssociologie en de empirische sociologie (Selznick, Nonet, Bardach and Kagan, Frug, Handler, en anderen).

Vanuit de andere pool - de kritiek vanuit het gezichtspunt van de *nieuwe rechtsmoraliteit* - dient de verdergaande horizontalisering van macht en recht eerder als negatief referentiepunt en wordt gepleit om nieuwe - op de moderne periode toegesneden - legitimerende 'filters' aan te brengen. Niet de hiërarchie van het publiekrecht geldt hier als probleem, maar de ongeremde openstelling ervan voor politieke nutsbepaling die langs deze weg zonder extra rechtvaardiging nagenoeg elke maatschappelijke sfeer kan binnendringen. De politiek, het recht en andere maatschappelijke kringen zouden zichzelf wat meer moeten beschermen tegen de allesdoorringende maatschappelijke permissiviteit. Zouden deze en andere maatschappelijke domeinen, zoals bijvoorbeeld ook de wetenschap<sup>5</sup>, zich niet als relatief autonome kringen wat meer in de eigen identiteit moeten verdiepen en met dit oogmerk juist meer barrières aan hun grenzen moeten opwerpen? Deze vragen zijn vooral onderwerp van discussie in de Duitse rechtssociologie en zullen aan de hand hiervan nader geanalyseerd worden in paragraaf 6.3 (Luhmann, Teubner, Habermas).

Ten slotte zullen we moeten nagaan of niet beide categorieën van aandachtspunten constructieve elementen bevatten, die vanuit verschillende polen tot mogelijke kruisbevruchting kunnen leiden. Bij deze poging tot recombinitie zullen we de waardendimensie en de dimensie van doelrationaliteit goed uit elkaar houden omdat de discussie zich anders in ongelijke ruimten zou voltrekken. Deze balans wordt opgemaakt in paragraaf 6.4. De balans loopt uit op bevindingen die over deze vraagstukken in eigen empirisch beleidsonderzoek zijn opgedaan. In de slotparagraaf (par. 6.5) wordt deze discussie vervolgd en in het bijzonder toegespitst op de benodigde dynamiek langs welke politieke en rechtsbetrekkingen zich met maatschappelijke betrekkingen verbinden.

## 6.2 De pragmatische kritiek: het nieuwe verlangen naar doelgerichte reciprociteit

### 6.2.1 De toets aan praktische resultaten

De pragmatische kritiek op het functioneren van de rechtsstaat en de bureaucratie kwam in de Verenigde Staten ongeveer tien jaar eerder op gang dan in de meeste Westeuropese landen en heeft daar vermoedelijk

<sup>5</sup> Zie Luhmann, *Die Wissenschaft der Gesellschaft*, 1992.

ook de hoogste intensiteit bereikt. Voortgestuwd door een actieve maatschappelijke tegenbeweging (met als opvallend boegbeeld de 'revolutie van de belastingbetalers' na het Jarvis-amendement in Californië 1978) heeft het scenario van de overheidskritiek daar gedurende vijftien jaar kunnen domineren <sup>6</sup>. Het praktische commentaar op het doelmatig functioneren van het openbaar bestuur omvat een uiteenlopende reeks van economische, organisatiekundige en sociologische diagnoses en bijbehorende remedies, die in dit klimaat een goede kans hadden om in de praktijk te worden toegepast.

De radicale variant van deze remedies - de onvoorwaardelijke substitutie van zowel publieke verantwoordelijkheden als de uitoefening van overheidstaken door de particuliere sector - werd van meet af aan uitgeprobeerd, ten dele met resultaat, maar bleek ook sneller op politieke en institutionele marges te stuiten dan in theorie was voorspeld. Voor veel publieke verantwoordelijkheden en beleidstaken geldt dat de overheid deze niet had opgepakt, indien zij reeds naar behoren door de particuliere sector waren voorzien. Bovendien worden de theoretische schema's over welke verantwoordelijkheden en beleidstaken aan de overheid toevallen en welke aan de particuliere sector, doorkruist door de eigen werking van de politieke rationaliteit. De permanente dynamiek tussen maatschappelijke en politieke verhoudingen leidt tot een wisselende samenstelling van publieke verantwoordelijkheden en beleidstaken, die niet tot pure schema's herleid kunnen worden. Voor de radicale 'free-to-choose economen' liepen de beloften van Reagan reeds in diens eerste regeerperiode uit op een deceptie <sup>7</sup>.

Het zwaartepunt van de organisatiekundige analyses verschoof dan ook in de omgekeerde richting naar de introductie van 'market-type mechanisms' binnen de publieke sector, alsmede naar nieuwe mogelijkheden voor coördinatie van sociale en economische activiteiten. Hierbij werd veelal een onderscheid aangebracht tussen publieke verantwoordelijkheden van de overheid en de uitoefening van publieke taken op afstand van de overheid. Het is dan ook een opvallend gegeven dat de vele handboeken over privatisering, waarmee de organisatiekundige literatuur inzake de publieke sector de laatste tien jaar is verrijkt, niet zozeer de receptuur van de marktwerking in beeld brengen, als wel de diverse manieren waarop de werking van de uiteenlopende deelmarkten gecoördineerd kan worden met het oog op de particuliere uitoefening van bepaalde door de overheid omliggende taken <sup>8</sup>. Doordat de vroegere eenheid van beleidsbepaling en beleidsuitvoering (door de overheid) wordt doorgesneden, ontstaat de behoefte om de beheersing van de door de overheid omliggende taken op nieuwe, meer gedistantieerde wijze te regelen.

Naast haar rol als marktordenaar - of in samenhang met deze klassieke functie - legt de overheid dan resultaatgerichte condities op en zij verleent

<sup>6</sup> In een breed longitudinaal onderzoek stelden Lipset en Schneider vast dat het maatschappelijk vertrouwen in de effecten van overheidsregulering in de Verenigde Staten vanaf het begin van de jaren '70 sterk begon af te nemen (vijf tot tien jaar voor het begin van een vergelijkbare omslag in Europa). Mogelijk heeft hierbij een rol gespeeld het wat grotere culturele ongeduld in de Verenigde Staten jegens de a-typische verheffing van de actieve staat in de Great Society van Johnson. Zie S.M. Lipset and W. Schneider, *The Confidence Gap*, 1983, blz. 228 e.v.

<sup>7</sup> Een zeer lezenswaardig en persoonlijk gekleurd verslag van deze grimmige politieke orde geeft D.A. Stockman, *The Triumph of Politics*, 1986.

<sup>8</sup> Zo bevat het bekende standaardwerk inzake privatisering van Savas tal van aanbevelingen voor gerichte marktcoördinatie van activiteiten waarvan de uitvoering door de overheid naar particuliere of semi-particuliere instanties wordt overgeheveld. Welbeschouwd is dit handboek inzake privatisering een handboek over overheidsinterventies, die op nieuwe leest worden geschoeid. Zie (vooral ook de veelzeggende ondertitel) E.S. Savas, *Privatization: The Key To Better Government*, 1988. Zie voor een internationaal vergelijkend overzicht OECD, *Managing with Market-type Mechanisms*, 1993.

onder bepaalde voorwaarden concessies aan autonome instanties voor de uitvoering, waar zij voorheen de uitvoering van de politieke programma's uit eigen hand trachtte te realiseren. Op uitvoeringsniveau worden langs deze weg veel van de procedurele fixaties vermeden, die het publiekrecht als inefficiënt medium voor de verwezenlijking van voorzieningen met zich meebrengt; bovendien ontstaan op dit niveau meer mogelijkheden voor economisering en dynamisering van de productie van voorzieningen.

Toch is deze vorm van 'politieke beheersing op afstand' geen sinecure. Zij dwingt tot een verscherping van marktordening, alsmede tot nauwkeurige afbakening van publiekrechtelijke voorwaarden. Vaak treft men deelmarkten waar de controle door de markt op zijn minst onvolledig is. Dit probleem doet zich bij uitstek voor bij de zogeheten 'legal monopolies' die door concessies worden verstrekt. Soms betreft het activiteiten die op een bepaald schaalniveau welhaast monopolistisch moeten worden uitgeoefend<sup>9</sup>. Het orderingsdeficiet vanwege het ontbreken van concurrentie is bij wettelijke monopolies niet altijd eenvoudig op te lossen. Ook in Nederland zijn zulke problemen zeer herkenbaar. Vanwege de traditioneel uitgebreide 'intermediaire sector' geldt hier als bijzonderheid het toekennen van exclusieve verantwoordelijkheden aan intermediaire instanties, die noch door de markt noch door de overheid gecontroleerd plegen te worden. Overigens kan de ordening van deze sector nog op veel plaatsen aan ordepolitieke scherpte winnen. Een laatste veel voorkomende complicatie betreft het zogeheten 'dubbele cliënten probleem'. Bij de uitplaatsing van taakuitoefening draagt de overheid een verantwoordelijkheid niet alleen jegens de uitvoerders maar ook jegens de burgers en in een specifiekere rol de eindgebruikers. Nog los van het mogelijke doel-specifieke belang van de overheid, moeten dan verschillend genormeerde relatiesystemen in onderlinge aansluiting worden gebracht. Dit compliceert bijvoorbeeld de inrichting van beleidssystemen in de gezondheidszorg in hoge mate.

Tenslotte heeft de overheid, die de uitvoering op afstand plaatst, vaak moeite om de doelspecifieke voorwaarden scherp te definiëren. Het komt nogal eens voor dat de politieke standaarden voor het eerst moeten worden vastgesteld, als eenmaal tot privatisering wordt besloten! Kennelijk noopt privatisering tot een grotere precisie ten aanzien van de formulering van de politieke beleidslijn, maar dit neemt niet weg dat de meeste kwaliteitsstandaarden van publieke voorzieningen naar hun aard doorgaans tenminste voor een deel een onbestemd karakter zullen behouden<sup>10</sup>.

Aldus tenderen de vele praktische recepten voor de directe inschakeling van het particulier belang bij de uitoefening van door de overheid omliggende taken wel tot een terugtred van de overheid met betrekking tot de uitvoering van beleidstaken maar ook tot een verscherping van de aan-

<sup>9</sup>] Zie W.G.M. Salet, *Een dynamische orde*, 1992, blz. 187-199.

<sup>10</sup>] Een bekende studie over de toerekeningsproblemen van publieke taakuitoefening door 'organisaties op afstand' op basis van empirisch onderzoek in verschillende landen dateert reeds van 1979: I. Sharkansky, *Whither the State?* Sharkansky concludeerde dat het gedrag van verzelfstandigde organisaties weliswaar op bepaalde outputnormen gecontroleerd kan worden, maar dat zich in de dagelijkse praktijk juist buiten die geformaliseerde toezichtsverhouding veel onbenoemde en op voorhand onbekende beleidsdilemma's met een politiek karakter aftekenen, die bij zelfstandige organisaties een andere, meer marktgebonden invulling krijgen. Zo bespeurde hij bij geprivatiseerde infrastructurele voorzieningen een omslag van lange termijn investeringen naar investeringen, die op korte termijn renderen. Uitvoering op afstand leidt weliswaar tot een scherpere externe controle op nauwkeurig omschreven relaties, maar ook tot onbedoelde uitkomsten voor aspecten die daarbuiten liggen. Zie ook Ph. Selznick, *The Moral Commonwealth*, 1992, blz. 343 e.v.



dacht voor de publieke randvoorwaarden terzake <sup>11</sup>. De problemen van doelmatigheid en effectiviteit verschuiven dan tenminste voor een deel naar een ander vlak. De scheiding van 'governance' en 'management' trekt een steeds zwaardere wissel op het vermogen tot governance (Selznick <sup>12</sup>). Men moet hierbij in aanmerking nemen dat inmiddels ook de conditionerende interventies een aanzienlijke expansie hebben ondergaan (maatregelen ter activering van het prijsmechanisme, of van aansprakelijkheid, de gedetailleerde uitwerkingen van concessievoorwaarden; voorwaarden voor milieubescherming, of arbeidsvoorwaarden, de uitbreiding van consumenten- en werknemersrechten, enzovoort). De conditionering van maatschappelijke zelfregulering is zelf uitgegroeid tot een flinke industrie.

Ook ten aanzien van de uitoefening van deze voorwaardenstellende taak ondervindt het bestuur kritiek vanuit sommige pragmatische richtingen. Het zuivere model van 'controle op afstand' - de conditionering van buitenaf - veronderstelt een eenzijdige verhouding tussen beleidsbepaling en de uitvoering, het zou onvoldoende aansluiten op de praktische uitvoeringsmodaliteiten en het zou geen gelijke tred weten te houden met de dynamiek die omtrent de uitvoering pleegt te ontstaan. De kritiek richt zich ook in dit verband met nadruk op de kenmerken van 'rule of law' en 'bureaucratie'. Typerend voor de rechtsstatelijke vereisten is dat de publiekrechtelijke voorwaarden volgens beginselen van wetmatigheid en gelijkheid aan de marktpartijen worden opgelegd. De afstandelijke verhouding tussen beleidscondities en beleidsuitvoering wordt in beginsel op *uniforme* wijze gejuridificeerd vanwege het vereiste van rechtsgelijkheid. Overigens is dit beginsel - zeker in Nederland - opgerekt, de behoefte aan beleidsmatige flexibiliteit en differentiatie van normen is vooral langs de weg van open delegatiebepalingen gezocht. Zo is via gelede normstelling meer rekkelijkheid in ons bestel gebracht dan de precisie van het gelijkheidsbeginsel in principe verlangt. Ook in de bureaucratische organisatie is onder de toenemende beleidsdruk langzamerhand een grote discretionaire ruimte ontstaan. De keerzijde van de in beginsel afstandelijke en in essentie *hiërarchisch* geformaliseerde verhouding is dat de mogelijkheden voor horizontale interacties tussen bestuurders en bestuurden worden bemoeilijkt. Het kenmerk van de geformaliseerde externe verantwoording staat tegenover het pragmatische en oplossingsgerichte verlangen naar *dialog* en *samenwerking* tussen principals en agents.

## 6.2.2 De pragmatische oriëntatie van Selznick

Selznick heeft zich ontpopt als een van de belangrijke theoretische woordvoerders van deze pragmatische kritiek op de geformaliseerde kenmerken van rechtsstaat en bureaucratie <sup>13</sup>. In 'Law and Society in Transition' analyseerde hij met Nonet de overgang van de autonome rechtsstaat - met zijn dogmatische regelmaat van wetgeving en bureaucratie - naar een responsieve stijl van wetgeving en administratie. Zij gingen niet zover om het wezen van rechtsdogmatiek en bureaucratie als zodanig te betwisten - hetgeen later door een radicalere stroming van Harvard juristen, verenigd in de groep van 'critical legal studies', wel zou gebeuren <sup>14</sup> - maar zij introduceerden het responsieve model als aanvulling op de traditionele

<sup>11</sup>] Men vergelijk de stroom van publikaties inzake 'the public use of private interest' sinds het gelijknamige boek van Ch.L. Schultze, *Ibid.*, 1977.

<sup>12</sup>] Ph. Selznick, *Law, Society and Industrial Justice*, 1969.

<sup>13</sup>] Ph. Selznick, *Ibid.*, (1969), met Nonet (1978); (1992).

<sup>14</sup>] Zie bijv. G. Frug, die alle kwaliteiten van de bureaucratie als objectieve, onpersoonlijke rechtsstatelijke institutie trachtte te deconstrueren. G. Frug, *The Ideology of Burocracy in American Law*, 1984, 1277-1388. Een kritisch overzicht van argumenten van deze 'critical legal studies' in Handler (1990) en Teubner (1989).

dogma's van het publiekrecht. Het centrale argument is dat het recht te veel op zijn eigen integriteit van 'regels en procedures' was gefixeerd en te weinig op 'overleg, onderhandeling en doelgerichte resultaten'. Voorts zouden wetgeving en bureaucratie zich veel directer in open communicatie met betrokken partijen op de ontwikkeling van doeleinden en praktische probleemoplossingen moeten richten in plaats van zich van deze open einden af te schermen. Nonet en Selznick spreken onomwonden over de behoefte aan een *sovereignty of purpose*<sup>15</sup>. Aangewakkerd in een periode waarin de autoriteit van de staat als zodanig ter discussie stond, is deze responsieve stijl geleidelijk ingeburgerd en uitgegroeid tot een van dominante kenmerken van het bestuursstelsel, dat langs deze weg een overmaat van juridificering tracht tegen te gaan<sup>16</sup>. In het Nederlandse bestel wordt de discretionaire bestuursruimte al geruime tijd afgetast en heeft recentelijk de horizontale dimensionering van de verhouding tussen bestuursorganen en maatschappelijke instanties een enorme vlucht genomen.

Het model van responsiviteit verlangt openheid van doeleinden, meer communicatie en institutionele veerkracht en in algemeen opzicht een sterk vergrote discretionaire ruimte voor zowel de wetgever als het bestuur en de rechterlijke macht<sup>17</sup>. Deze oplossing geeft hen niet alleen meer vrijheid van handelen maar zij dwingt ook tot een nadere argumentatie en tot een uitwerking van de legitimering van dit handelen aan de hand van de ontwikkeling van de doeleinden. Anders dan het formele uitgangspunt dat een soort bruto rechtvaardiging lijkt te veronderstellen ('to vote, to shut up and to obey'), houdt legitimering niet op als een wet of regel eenmaal is gevestigd, alsof kritische geluiden en veranderingen dan niet meer zijn toegestaan. Selznick omschrijft het kernachtig als volgt: 'The transition is from a blanket certification of the source of authority to a sustained justification of its use'<sup>18</sup>. De klassieke opvatting van regelgeving en bureaucratie mag dan superieur zijn in precisie, in stabiliteit, in stringentie van discipline, in betrouwbaarheid, maar strikte toepassing van deze klassieke waarden is een blok aan het been bij het initiëren van probleem- en doelgerichte veranderingen. Tegenover de traditionele bureaucratische afbakening van competenties en tegenover de klassieke 'governance by rules' stelt het responsieve model een flexibel systeem van wetgeving en beleidsvoering, dat open staat voor omgevingskrachten en dat zich op de opportuniteit van de *situationele logica* baseert.

De participanten in een beleidsproces maken hun eigen afwegingen, ook in een formele en bureaucratische omgeving zijn zij niet gerangschikt in een mechanisch regime. Vanuit de pragmatische optiek dient ruimte gecreëerd te worden voor groei van verantwoordelijkheid van onderen af. Tegenover de moraliteit van de restricties (de gedragsvoorschriften, overgebracht door neutrale functionarissen die van eigen initiatief verstoken moeten blijven) wordt een moraliteit van coöperatie geplaatst volgens welke wederzijdse accommodatie tussen bestuur en bestuurden wordt aangemoedigd en een meer directe afweging van lasten en baten wordt mogelijk gemaakt. Wetgeving op deze basis kan wellicht uitgroeien tot een duurzaam bestel, maar veel garanties geeft deze werkwijze niet en

<sup>15</sup>] Ph. Nonet and Ph. Selznick, *Ibid.*, 1978, blz. 80.

<sup>16</sup>] De overbelasting van de formele hiërarchische kanalen van besluitvorming en rechtspraak heeft er mede toe geleid dat veel conflicten uit het circuit van juridische afhandeling worden teruggeduwd naar informele oplossingen. Illustratief is in dit verband de analyse van de sociale 'geschillenpiramide', waarvan slechts het bovenste topje het formeel juridische niveau bereikt. Zie M. Galanter, *Landscape of Disputes*, 1983.

<sup>17</sup>] Een goed overzicht van pro-argumenten van zulke 'loose laws' geeft R.E. Goodin, *Public Theory and Public Policy*, 1982, blz. 59-72.

<sup>18</sup>] Ph. Selznick, *Ibid.*, 1992, blz. 273.

het wordt zeker niet op voorhand afgedwongen. Veeleer is sprake van een hier-en-nu gerichtheid. Wel claimt deze benaderingswijze dat de basis van coöperatie tot een grotere effectiviteit van beleid voert dan de formele toezichtsuitoefening op afstand, doordat het steunt op directe reciprociteit. Ook volgens speltheoretische inzichten zou samenwerking tot duurzame naleving van regels kunnen leiden, als er tenminste een continue basis voor deze directe wisselwerking bestaat. Hiermee wordt bedoeld dat de kans op onderlinge verstandhouding en samenwerking toeneemt, als mensen of organisaties (of bijv. staten in hun onderlinge betrekkingen) weten dat zij in de toekomst weer met elkaar te maken krijgen. Volgens Axelrod zou dit kenmerk van continuïteit zelfs bepalender zijn voor de kans op samenwerking dan de mate waarin met elkaar eens is <sup>19</sup>.

De bovenstaande theoretische denktrant is in tal van empirische onderzoeken beproefd <sup>20</sup>. Een van de meest gedocumenteerde studies betreft het onderzoek onder leiding van Bardach and Kagan gedurende een periode van zes jaar naar het functioneren van de inspectiediensten binnen de Amerikaanse administratie (milieu, volksgezondheid, arbeidsvoorwaarden, en dergelijke) <sup>21</sup>. Bardach en Kagan concentreerden zich op het probleem van de asymmetrie tussen regels op *macroniveau* en de toepassing ervan op *microniveau*. Ook maatregelen die op macroniveau goed beargumenteerd en functioneel lijken te zijn, blijken op microniveau vaak zeer onredelijk uit te werken. Zij spreken in dit verband van het probleem van 'site-level unreasonableness'. De moeilijke aansluiting van de centrale regelgeving (met haar kenmerkende uniformiteit, gelijkheid en beoogde consistentie) op de gevarieerde microwereld van bijzondere situaties waarin de regels tot gelding moeten komen, bezwaart vooral de positie van de 'uitvoerders', de 'handhavers' en de 'inspecteurs', die zich op de ontmoetingsplaats bevinden van de generieke en de specifieke modaliteiten. De strekking van het brede empirische onderzoek is dat de onredelijkheid van toepassing op microniveau pleegt toe te nemen naarmate het eenrichtingverkeer van de algemeen werkende uniforme regelingen strakker wordt aangetrokken.

Vanuit het oogpunt van uitvoering en handhaving blijken veel centraal bepaalde regels *over-inclusief* te zijn. Bardach en Kagan hekelen het mechanisme dat de ontdekking van specifieke problemen te gemakkelijk tot invoering van algemeen werkende regels leidt, die dan bij toepassing in specifieke gevallen op hun beurt onredelijk blijken te zijn. De explosie van beschermingsrechten vanaf de jaren '60 zou in dit opzicht dan ook voor een deel contra-productief zijn. Deze conclusie is niet onomstreden, wel wordt het onderliggende mechanisme van over-inclusiviteit alom bevestigd <sup>22</sup>. Opmerkelijk is de bevinding dat dit mechanisme niet alleen bij de directe beheersingsinstrumenten maar ook bij de indirecte middelen, zoals de zogeheten 'gemandateerde zelfregulering', tot problemen blijkt te lijden (het onderzoek strekt zich uit over alle soorten van directe en indirecte interventies). Het probleem van over-inclusiviteit wordt derhalve ook gesignaleerd bij de expansie van de indirecte regulering (bij de vergroting van particuliere aansprakelijkheid, bij procedurele verplichtingen aan bedrijven of organisaties om bepaalde zaken in eigen beheer op te lossen, bij de toepassing van financiële prikkels, bij de erkenning van de status van maatschappelijke zelfregulators, bij informatiever-

<sup>19]</sup> Expliciet hierover R. Axelrod, *The evolution of cooperation*, 1984.

<sup>20]</sup> Bekend is bijvoorbeeld M. Lipsky, *Street-level Bureaucracy*, 1980.

<sup>21]</sup> E. Bardach and R.E. Kagan, *Going by the Book; the problem of regulatory unreasonableness*, 1982.

<sup>22]</sup> In een snijdende kritiek op het onderzoek van Bardach and Kagan beschrijft Abel de ontwikkeling van beschermingsrechten veeleer als een uitkomst van conflicterende krachten dan als een beheersingstechnisch macro-microprobleem. Hij kan het probleem van over-inclusiviteit echter niet ontcrachten. R.L. Abel, *Risk as an arena of Struggle*, 1985, blz. 772-812.

plichtingen, enz.). Men moet hierbij in aanmerking nemen dat de categorie van indirecte interventies in ambtelijke en politieke afwegingen mede hierom een grote aantrekkingskracht uitoefent, omdat de bijbehorende lasten (die nu eenmaal aan alle vormen van regulering verbonden zijn) in dit geval niet rechtstreeks naar de overheid zelf terug slaan maar bij anderen terecht komen. Om deze reden is het risico van het ontstaan van over-inclusiviteit bij indirecte interventies zelfs groter dan bij de lastige en vaak kostbare directe sturingsmechanismen!

Zo brengt het empirisch onderzoek opnieuw de spanning aan het licht tussen de rechtsstatelijke kenmerken van uniformiteit en gelijkheid van regels en de bijbehorende objectiviteit en neutraliteit van de bureaucratie enerzijds en de behoefte aan spontaniteit en differentiatie in de gevarieerde praktijktoepassingen anderzijds. We hebben vastgesteld dat in de praktijk steeds wordt getracht deze spanning te mitigeren, door de klassieke rechtsbeginselen zo open als mogelijk is, toe te passen. Ook Bardach en Kagan neigen naar de tweede zijde van dit spanningsveld. Hun remedie vraagt aandacht voor een grotere discretionaire ruimte in regels voor betrokken partijen teneinde op het raakvlak van de algemeen werkende regels en de specifieke toepassing een grotere differentiatie mogelijk te maken; voorts zou langs deze weg een directere uitwisseling van belangen bevorderd moeten worden op basis van overleg, onderhandeling en samenwerking tussen de regulatoren, de tussenliggende instanties (inspecteurs, uitvoerders, enzovoort) en de gereguleerden. De goede inspecteur of de goede uitvoerder van beleid laat zich niet eenzijdig door de 'boeken' leiden. Hij doorgrondt de ratio van de regels die hij wordt geacht te handhaven en voor het overige is hij responsief: hij hoort en overlegt, hij selecteert de goede en de kwade praktijken, en hij vergeeft en vergeldt naar eigen bevinden <sup>23</sup>.

### 6.2.3 Afronding van de pragmatische kritiek

Kort samengevat prefereert deze pragmatische benaderingswijze een horizontale stijl van besturen boven de traditionele formele hiërarchie. Weliswaar dient dit verlangen naar directe reciprociteit (op het niveau van de doelrationaliteit) meer als aanvulling op dan als vervanging van deze klassieke beginselen. In die zin kan hooguit sprake zijn van een ommekeer ten halve, alsof het aanzien van de macht wat redelijker geschikt moet worden. Niettemin wijzen de pijlen in tegengestelde richtingen: naast 'rule of law', toch ook weer een beetje 'rule of man'; naast de onpersoonlijkheid van de bureaucratie, toch ook een beroep op persoonlijke oordelen; naast het legaal formalisme extra aandacht voor discretionaire beleidsvergroting; naast hiërarchie tussen bestuurders en bestuurdenden extra aandacht voor tolerantie, dialoog en samenwerking; naast 'deterrence' bij voorrang 'compliance' <sup>24</sup>; naast regelvaste principes alle aandacht voor de ontwikkeling van open beleidsdoeleinden en praktische resultaten. Kortom, de pragmatische oplossing zoekt een opportunistische overbrugging van opvattingen die in wezen aan elkaar tegengesteld zijn.

<sup>23]</sup> Over de 'goede' inspecteur, de 'goede' politiemann, enzovoort, bestaat een uitgebreide literatuur. Belangwekkend is de recente toepassing van deze begrippen - overigens los van de pragmatische invalshoek waarvan hierboven sprake is - in de conceptualisering van het burgerschapsbegrip. Burgerschap wordt enerzijds geconceptualiseerd als uitoefening van een ambt (de burger representeert in de uitoefening van zijn ambt de principes die omtrent zijn positie worden gevestigd), anderzijds is burgerschap een uitdrukking van de persoonlijke waarden van burgers. Volgens Van Gunsteren, Den Hoed c.s. moet burgerschap in dit spanningsveld tot wasdom komen (WRR, *Eigentijds Burgerschap*, 1992). Een schitterende illustratie van deze spanning in de uitoefening van het politie-ambt in het straatbeeld van Chicago geeft de klassieker van W.K. Muir, *Police: Streetcorner Politicians*, 1977.

<sup>24]</sup> A.J. Reiss, 'Selecting Strategies of Social Control over Organizational Life'; in: K. Hawkins and M. Thomas (eds.), *Enforcing Regulation*, 1984.

De principiële kanten van de discussie worden door deze 'middle range' remedie niet ten volle uitgediept. Binnen het raamwerk van de doelrationaliteit zoekt de pragmatische benadering naar mogelijkheden die de tegenstellingen kunnen overbruggen.

Vanuit een meer gedistantieerde zienswijze, die niet volledig wenst op te gaan in de pragmatische 'doel- en resultaatlegitimering' van het publiekrecht en het openbaar bestuur, rijst echter de vraag of de humanisering van de 'inhumane bureaucratie' en de horizontalisering van 'governance by law' inderdaad in de samenleving meer gezag en vertrouwen zullen inboezemen. Het probleem steekt niet zozeer in eventuele excessieve praktijken van horizontalisering, zoals vormen van fraude, corruptie of nepotisme waarvoor in discretionaire bestuursystemen wellicht meer mogelijkheden bestaan. De zorg over dergelijke excessen lijkt inderdaad wat toe te nemen, maar het zijn vooral de pragmatische pennevoerders zelf die tegen te ver doorgeschoten en onheuse horizontalisering waarschuwen. Het echte probleem van horizontalisering steekt echter niet in de excessen maar in de 'normaliteit' van de toegenomen doelmatigheidsdrang en van de commitmentsdwang van directe coöperatieve beleidsbetrekkingen tussen bestuur en bestuurden überhaupt. Ook in de directe reciprociteit tussen bestuur en bestuurden steekt een element van hiërarchie (een dwang van doordringende doelgerichtheid en opportuniteit die voor derden juist bedreigend kan zijn), ook al wordt deze door de rechtstreeks betrokken initiatiefnemers beschouwd als vorm van vrijwillige samenwerking<sup>25</sup>. De overheid kan zich voor bepaalde zakelijke aspecten van haar werkzaamheid wel in directe zin verbinden met maatschappelijke partijen, haar rol verschilt in dit opzicht dan niet van andere partners in het zakelijke contract. Maar voor de uitoefening van het publiek gezag is het principieel onjuist om een horizontale verhouding te veronderstellen<sup>26</sup>.

Meer resultaatgerichtheid en schikkelijkheid van een streng en formeel beleidssysteem leidt nog niet tot een pervertering van dit systeem per se. Men hoeft het systeem van de doelrationaliteit er niet op aan te zien dat het wegen zoekt ter vergroting van zijn effectiviteit en dat het hierbij de verleidingskunsten niet schuwt, maar men moet het wel blijven herkennen als een geheel van doelrationele activiteiten, dat als zodanig toetsing aan waarden behoeft. De steilheid van rechtsregels en bureaucratie was er niet om zich zelfs wille, maar diende bovenal om de al te doordringende *onmiddellijkheid* van doel- en resultaatgerichte strevingen aan meer bestendige principes te herinneren. De betekenis van deze dimensie zullen we in de volgende sectie nader onderzoeken aan de hand van enige recente bijdragen uit de Duitse sociologie.

## 6.3 De nieuwe rechtsmoraliteit

### 6.3.1 Opzet van de bespreking

Hoe wezenlijk anders moet de ontwikkeling van de moderne rechtsstaat geanalyseerd worden als de vervolmaking van de praktische behoeften

<sup>25</sup> Zie J.F. Handler, *Law and the Search for Community*, (1990).

<sup>26</sup> Een van de problemen die bij publiek-private samenwerking regelmatig optreden, is dat de overeenkomst zich niet beperkt tot het zakelijke aspect waarin de overheid als gewone contractpartij kan optreden, maar zich uitstrekt over vraagstukken van publieke autoriteit. De positie van de overheid is dan ambivalent, haar dubbele pet roept niet alleen principiële problemen op met betrekking tot de legitimering van het publiek gezag, maar pleegt ook in het praktisch vervolg tot wisselvalligheden aanleiding te geven, op grond waarvan de overheid voor de zakelijke partners weinig betrouwbaar blijkt te zijn. Bij de uitvoering van het milieubeleid is de horizontalisering van het publiek gezag soms zover voortgeschreden, dat de overheid soms binnen enkele jaren in een casus meerdere malen van positie verspringt. Ten Heuvelhof beschreef hiervan een voorbeeld met betrekking tot de bodemsanering. Zie E. ten Heuvelhof, *Gedragsnormen voor Overheden in Horizontale Structuren*, 1993.

niet als oplossing maar - in haar onbemiddelde pragmatische vorm - zelf als een van haar kernproblemen wordt beschouwd. Toch vormt deze rechtstreekse uitwisseling tussen politiek en recht het probleem dat als negatief referentiepunt een aantal sociologen van zeer verschillende achtergrond (variërend van Hayek tot Habermas) althans in dit opzicht onder een noemer heeft doen scharen. De inmiddels al wat klassiekere bijdragen van Fuller en Hayek met betrekking tot de opwaardering van de rechtsmoraliteit kwamen reeds eerder in hoofdstuk 3 aan de orde. We zullen ons hier concentreren op de recentere bijdragen aan het debat. De aandacht gaat in eerste instantie naar de nieuwe autonomietheorieën van Luhmann en - in diens voetspoor - vooral ook van Teubner. Vervolgens zullen we ingaan op het meer rechtshistorisch gefundeerde vertoog van Habermas.

### 6.3.2 Recht als autopoiëtisch systeem?

De argumentatie van Luhmann komt er in de kern op neer dat het omvattende maatschappelijk systeem zich heeft 'uitgedifferentieerd' in verschillende functionele kringen ('Bereiche') - in het bijzonder de politiek, het recht, de economie en de wetenschap - die zich als maatschappelijke subsystemen min of meer autonoom verder ontwikkelen onder 'referentie' aan hun interne communicatiestructuren. Luhmann spreekt in dit verband van 'zelfreferentie', waarmee hij bedoelt dat de ontwikkeling van de bovengenoemde sociale subsystemen terugvoert op een authentieke basis van waarden, die de eigen identiteit van het desbetreffende subsysteem bepalen. Van kardinaal belang is de notie dat de verschillende functionele subsystemen elkaar niet volledig kunnen doordringen en dat zij elkaar niet van buitenaf kunnen sturen. Weliswaar bestaat een intensieve communicatie tussen de gescheiden subsystemen (zij vormen input en output voor elkaar), maar elk subsysteem verwerkt de signalen van de andere Bereiche op autonome wijze door deze te refereren aan zijn eigen 'bronnen'<sup>27</sup>.

In de sociologische theorie bestaat een uitgebreide traditie van conceptvorming over institutionele differentiatie, zeker ook met het oog op een duiding van overheidsinterventies<sup>28</sup>. Luhmann trekt de structurerende betekenis van verschillende maatschappelijke instituties echter radicaal door, door hun ontwikkeling in *zelf-referentiële geslotenheid* te postuleren. Luhmann oordeelde het nodig om deze conceptie verder uit te werken met behulp van de algemene systeemtheorie en de cybernetica, omdat hierin nieuwe inzichten zijn gerezen inzake de 'autonome reproductie van zelf-referentiële systemen'. De overstap naar deze geformaliseerde systeemrelaties roept vanuit de invalshoek van deze studie een aantal bedenkingen op, maar laten we in kort bestek bezien welke inzichten Luhmann langs deze omweg heeft ontwikkeld.

Vanuit sociaal-wetenschappelijk gezichtspunt was de aandacht van Luhmann voor de op zichzelf betrokken reproductie van *gesloten* subsystemen een verrassende en nieuwe stap. In de eerste generatie van toepassingen van theoretische concepten uit de systeem/cybernetische koker op het sociaal-wetenschappelijk vakgebied heeft immers juist het kenmerk van *open* systemen een grote aantrekkingskracht uitgeoefend. Ook in open systemen zijn mechanismen van zelfregulering binnen subsystemen werkzaam, maar kenmerkend voor deze systemen is hun leerver-

<sup>27]</sup> Zie vooral N. Luhmann, *Soziale Systeme*, 1984. Voorts N. Luhmann, *Die Wissenschaft der Gesellschaft*, 1992.

<sup>28]</sup> Een goed inzicht geeft bijvoorbeeld F.H. Tenbruck, *Zur Kritik der planenden Vernunft*, 1972, blz. 38-55. In Nederland was het begrip van institutionele pluraliteit als noodzakelijke onderlegger voor een begrip van planning het centrale thema in de studie van A.M.J. Kreukels, *Planning en Planningpractices*, 1979, blz. 9-22; en blz. 93-120.

mogen en hun adaptiviteit ten opzichte van omgevingskrachten. Open systemen beschikken over het vermogen om verstoringen uit de omgeving (of beleidsmatige injecties) te verwerken in een aanpassing van hun interne organisatie en van hun zelfregulerende mechanismen. Voor planningtheorieën en voor bestuursinstanties heeft deze benadering enige tijd een grote aantrekkingskracht uitgeoefend vanwege het vooruitzicht van een verhoogd beheersingspotentieel (vooral in de periode tussen 1965 en 1980 werd er frequent naar verwezen). Door externe toediening van de juiste impulsen zouden de zelfregulerende potenties van systemen voor bestuursdoeleinden geactiveerd kunnen worden <sup>29</sup>.

Deze eenzijdige sturingsgerichte vertaling van het open systeem/cybernetische model eiste volgens Luhmann echter ook haar tol. Als gevolg van de louter instrumentele toepassing van deze en andere overheersende reguleringsmechanismen werden sociale systemen in toenemende mate gedetermineerd door hun beleidsomgeving en andere externe krachten. De interne verandering in sociale systemen werden door externe oorzaken bewerkstelligd. Luhmann stelt het bondig in zijn kritiek op dit gebruik van de open systeemconcepties: 'de omgevingsverhouding werd in een input/output schema begrepen' <sup>30</sup>. Weliswaar moet de mate van toepassing die het systeem/cybernetische perspectief in de praktijk heeft gekregen, niet overtrokken worden, maar in zijn instrumentele perceptie was het gebruik ervan even eenzijdig als andere sturingsmodellen. Teubner formuleerde zijn kanttekeningen bij dit open reguleringsmodel nog radicaler. Het eigenlijke probleem van deze benadering, zo schrijft hij, schuilt in de onderliggende opvatting van 'rechtspolitiek als interventiemiddel überhaupt' <sup>31</sup>. Dit radicale standpunt zal verderop meer gedetailleerd besproken worden. Vanuit deze kritische attitude jegens de rechtstreekse doordringing van de instrumenteel verenigde krachten van macht en recht in sociale subsystemen, ontstond bij deze sociologen belangstelling voor een nieuwe ontwikkeling in de systeemtheorie, waarin juist de geslotenheid in de ontwikkeling van autonome subsystemen centraal staat.

In de formele systeemtaal spreekt men van autonome zelf-reproducerende systemen, oftewel *autopoietische* systemen. Kenmerkend voor deze systemen is dat zij voortdurend hun functionele organisatie van elementen en operaties reproduceren. Het beste voorbeeld van deze wijze van reproductie komt nog altijd van het terrein waar de theorie werd ontwikkeld (door de celbiologen Maturana en Varela): het continue proces van celdeling <sup>32</sup>. Autopoietische systemen zijn niet geïsoleerd van hun omgeving, zij nemen wel externe impulsen op en geven zelf impulsen naar buiten, maar de interne operaties van deze systemen zelf zijn bepalend voor

<sup>29]</sup> Zie W. Ross Ashby, *An Introduction to Cybernetics*, (1956) en St. Beer, *Decision and Control*, (1975) voor de uitwerking van het cybernetische model en Buckley, *Sociology and Modern Systems Theory*, (1967) voor de uitwerking naar sociale systemen. Mijn persoonlijke taxatie van de toepassingsmogelijkheden van het systeem/cybernetische perspectief op het gebied van de sociale wetenschappen en voor de analyse van het overheidsbeleid was veel terughoudender. In een studierapport voor de Rijksplanologische Dienst *Planningstheorie in Perspectief* kwam ik na bestudering van de wetenschapstheoretische grondslagen tot de conclusie, dat het systeem/cybernetische paradigma teveel eigensortige uitgangspunten bevat om zo maar naar sociale systemen te transplanteren. Mijn bevinding was - en is nog steeds - dat deze toepassingen, hoe inspirerend ook, voornamelijk berusten op metaforen en semantiek (zie Salet 1979, 1980 en 1982). De in wezen nog specifiekere uitgangspunten van de recente theorieën over autopoietische systemen zullen deze vertaalslag niet eenvoudiger maken.

<sup>30]</sup> Luhmann, *Ibid.*, 1984, blz. 24.

<sup>31]</sup> G. Teubner, *Recht als autopoietisches System*, 1989, blz. 23.

<sup>32]</sup> De behandeling van de ontstaansgeschiedenis en de discussie over verschillende uitwerkingen van de autopoietische theorie blijft hier beknopt. Voor een uitgebreidere behandeling van de begrippen in Nederland verwijs ik korthedshalve naar de informatieve uitgaven van M.J.W. van Twist en L. Schaap, *Een theorie over autopoietische systemen voor de sociale wetenschappen*, 1991, blz. 299 t/m 322. Alsmede N.J. Huls en H.D. Stout (red.), *Reflecties op Reflexief Recht*, 1992. Hierin wordt tevens ingegaan op de invloed van deze denkbelden beleidsnota's van de overheid (in het bijzonder van het ministerie van Justitie).

hun reproductie. Slechts in de organisatie van hun reproductie zijn deze systemen derhalve gesloten en autonoom. Luhmann heeft getracht om deze theorie over te dragen naar de hogere orde systemen van de maatschappelijke leefwereld. In sociale systemen gaat het niet meer over 'elementen' en 'operaties' die zich reproduceren maar over 'bewustzijn' en 'communicatiestructuren'.

Volgens Luhmann komt in maatschappelijke systemen het proces van functionele differentiatie tot stand, doordat subsystemen tegenover hun omgeving een eigen *identiteit* ontwikkelen<sup>33</sup>. Zij gaan hiermee door totdat zij een communicatiewaarde bereiken die zich op autonome wijze binnen het subsysteem verder ontwikkelt. Voortdurend komen er nieuwe impulsen uit de omgeving of uit andere auto-poietische systemen, die vanuit de eigen communicatiestructuur worden gepercipieerd en binnen het subsysteem autonoom verder worden ontwikkeld. Van een rechtstreekse onderlinge doordringing van de uitgedifferentieerde subsystemen is dan echter geen sprake meer.

Teubner heeft getracht om het recht als auto-poietisch subsysteem vanuit deze theoretische invalshoek te duiden. Hij beschouwt de autonomie van het recht als een op zichzelf betrokken en vernieuwend communicatienet dat interfereert met andere communicatienetten. In wezen draait zijn auto-poietische rechtstheorie om twee belangrijke coördinaten. De eerste coördinaat betreft de continue en cyclische ontwikkeling van het recht door alle nieuwe impulsen en vragen naar recht 'nur in Rekurs auf sich selbst' te herbenoemen vanuit de communicatieve onderbouw van het eigen subsysteem. De tweede coördinaat betreft de verhouding van deze gesloten cirkelbeweging van het recht met de omgeving en vooral ook met andere al evenzeer gesloten subsystemen.

Wat betreft de eerste coördinaat meent Teubner dat de werkelijkheid van het recht voortbeweegt vanuit een veelheid van interne circulaire bewegingen: handelingen, normen, processen, de rechtsidentiteit (zoals die principieel wordt bewaakt in de 'rechtsleer' en de 'rechtsdogmatiek'), en de rechtswerkelijkheid zijn de zenuwen van een rechtssysteem, die in een voortdurende cyclische beweging op elkaar betrokken worden en tot vernieuwing leiden. Het recht ontwikkelt zich zo gezien als een 'eindeloze dans van interne correlaties' in een gesloten cirkelbeweging. Omgevingsimpulsen en concrete handelingen worden gethematiseerd vanuit een gesloten 'argumentatiesamenhang', die door voortdurende terugkoppeling op de eigen grondslagen - in tegenstelling tot de vlottendheid van open rechtssystemen - een geordende voortgang van een autonome rechtsidentiteit kan verzekeren. Tegelijkertijd laat deze interne dynamiek - anders dan de fixatie van Hayek op klassieke rechtsregels - ruimte voor principieel gewogen veranderingen op alle niveaus van het rechtssysteem.

Wat betreft de tweede coördinaat van de autopoietische rechtstheorie (de verhouding van het op zichzelf betrokken rechtssysteem met de omgeving) neemt Teubner een pragmatisch standpunt in over het ontstaan van het autonome rechtssysteem. Het rechtssysteem werd oorspronkelijk juist heteronoom bepaald vanuit maatschappelijke of politieke verhoudingen; doorslaggevend is evenwel dat het zich hieruit in de loop van de tijd met hoge mate van autonomie heeft losgemaakt (men vergelijkte Luhmanns functionele differentiatie). Als we dit mogen aannemen, niet alleen voor het recht, maar ook voor de andere bovengenoemde maatschappelijke

<sup>33</sup> Zie Luhmann, *Ibid.*, 1984, blz. 57-65; alsmede blz. 233 en volgende.



subsystemen, zoals de politiek en de economie, ontstaat het probleem van de 'dubbele autonomie'. De autonome politiek kan niet rechtstreeks doordringen in de autonomie van het recht, het recht niet in de autonomie van de economie, en vice versa. Kan maatschappelijke of politieke sturing dan nog door het recht georganiseerd worden <sup>34</sup>? Het antwoord van Teubner is ondubbelzinnig, hij problematiseert het recht als direct interventiemiddel überhaupt: van rechtstreekse juridische interventies in andere subsystemen zal in een autopoietische orde geen sprake meer zijn! Teubner onderkent wel de behoefte aan regulering van verhoudingen in diverse subsystemen, maar het recht zal hier niet rechtstreeks vanuit zijn eigen geslotenheid op ingrijpen.

Hoe moet de beheersing van maatschappelijke vraagstukken dan tot stand komen? De oplossing worden gezocht in een *co-evolutie* van de verschillende subsystemen. Voorwaarde hiervoor is dat het recht een variatie van mogelijke rechtsbetrekkingen openhoudt, die eerst na iteratie met de variaties binnen andere subsystemen naar meer duurzame rechtsbetrekkingen toegroeit <sup>35</sup>. De eenvoudigste vorm van co-evolutie beperkt zich tot de onderlinge informatie. De subsystemen verwerken elkaars signalen dan vanuit hun eigen waarnemingssystemen en zij gaan er op hun eigen manier mee om. Indringender wordt de co-evolutie als er gemeenschappelijke handelingen ontstaan van de functionele subwerelden, gebaseerd op een tweerichtingsverkeer. De toverformule is dat het recht de samenleving reguleert, waarin deze zichzelf reguleert: 'Fremdststeuerung durch Selbststeuerung'. Dit vraagt om enige explicatie. Teubner geeft de volgende uitwerking aan deze cryptische formule. Op de externe vraag naar wat als recht of onrecht mag gelden in het maatschappelijk of economisch verkeer, geeft het rechtssysteem (refererend aan zijn principiële grondslagen) bepaalde concrete handreikingen, maar het legt deze niet dwingend op. Eerst als deze 'handreiking' wordt opgepakt in het desbetreffende economische of sociale subsysteem, zal zij verplichtend zijn. De interactie tussen bestuur en bestuurden wordt dan zo ingericht dat de laatsten zich zelf sturen.

Terwijl hiërarchische sturing van buitenaf altijd met motivatieproblemen kampt en vanuit een machtspositie aanvullende communicatie moet bieden om de rechtssubjecten te bewegen zich naar bepaalde regels te gedragen, wordt via het primaat van de bovenomschreven zelfregulering juist optimaal ingezet op de inventiviteit en van de evolutie van de rechtssubjecten zelf.

Teubner illustreert deze opvatting aan de hand van twee klassieke mechanismen die ook in combinatie gehanteerd kunnen worden: het *overeenkomstenrecht en de subjectieve rechten*. In de 'overeenkomst' wordt de wil van partijen recht. Bij 'subjectieve rechten' wordt de rechtsgelding gelegd in het geloof dat de subjecten aan regels hechten. Het recht is dan variabel en sluit zich aan bij de oplossingen die bijvoorbeeld in het economisch subsysteem worden gevonden. In combinatie zouden deze mechanismen kunnen leiden tot een 'Optionspolitik': het rechtssysteem formuleert dan bepaalde opties die het economisch subsysteem kan gebruiken, of niet. Als een optie inderdaad wordt benut - eventueel na verplichting om een van de opties te kiezen - is dit subsysteem dan ook aan de voorwaarden ervan gebonden. Naast deze mogelijkheden zou het recht bijvoorbeeld ook

<sup>34</sup>] Teubner, *Ibid.*, blz. 81 en volgende.

<sup>35</sup>] Deze interferentie van subsystemen zou mogelijk zijn doordat de communicaties in de verschillende subsystemen en in de totale levenswereld weliswaar op verschillende argumentatiesamenhangen berusten, maar slechts in 'eenheid van handelen' tot uitdrukking kunnen komen. De uitleg van Teubner wordt raadselachtig (*Ibid.*, blz. 107).

variabele ordeningsopties kunnen ontwikkelen die zich beperken tot regeling van verhoudingen tussen partijen in subsystemen, maar daaraan geen nadere doelgerichte inhoud geven.

De theoretische bijdragen van Luhmann en Teubner hebben de discussie over macht en recht aanzienlijk verruimd. Door de frontale aanval op de onmiddellijkheid van de met behulp van het recht opgetuigde, politieke interventies in maatschappelijke leefwerelden en door hun consequente vlagvertoon aan de andere einder, hebben zij een ruim gebied open gelegd, dat gereed ligt voor nadere ontginning. Kritiek op het rechtstreekse ingrijpen van politiek en recht op sociale leefwerelden is al zo oud als deze ingrepen zelf. Het radicale postulaat van circulaire geslotenheid van zowel het politieke als het juridische systeem, alsmede van diverse maatschappelijke subdomeinen, mag echter verreikend heten. Een fundering van maatschappelijke beheersingstheorieën op basis van zulke gesloten cirkels is bij mijn weten niet eerder vertoond.

Theoretisch interessant is vooral de notie dat interventies, van het ene subsysteem in het andere, consequent buiten het analytisch raamwerk worden gehouden. De causale samenhang tussen instrumenten van een bestuursstelsel en gedragsreacties van een te besturen systeem wordt analytisch ontkend (ongeacht of het gedragsreacties op directe sturing betreft dan wel op indirecte interventies, zoals prijsprikkels<sup>36</sup>). Dit is een belangwekkend gezichtspunt, aangezien sociologische en economische sturingstheorieën bepaalde gedragsreacties maar al te impliciet plegen te veronderstellen. Het autopoietische subsysteem 'leest' de impulsen uit de omgeving en verwerkt ze op eigen wijze. Wat de omgeving ook moge verlangen of veronderstellen, er zit altijd een eigen filter en een eigen determinant tussen. Dit inzicht wordt echter zover doorgevoerd dat de intransigentie van autonome subsystemen als zodanig tot analytische norm wordt verheven.

Ondertussen is deze radicale constructie wel kwetsbaar, niet alleen vanwege de duiding in systeem/cybernetische termen, waarvan de grondslagen toch op grotere afstand zijn blijven liggen dan het veelvuldig gebruik van de concepten doet vermoeden, maar vooral ook vanwege de esoterische sociologische positionering. De analytische constructie van het recht als autopoietisch subsysteem berust - zoals elke andere wetenschappelijke constructie - op een systematische *vertekening* (Luhmann spreekt liever over 'tekening' of 'betekening') van de werkelijkheid. Welke wetenschappelijke constructie zou zich immers op analogie aan de werkelijkheid zelf durven beroepen? Luhmann en Teubner steken echter veel meer energie in hun constructie van de wereld dan dat zij de wereld in hun constructie laten spreken. Maakt hun sporadische empirische waarneming, namelijk de constatering van een toenemende transigentie van macht, recht en leefwereld - die mijns inziens terecht als negatief referentiepunt wordt genomen - de keuze voor het diametraal tegenovergestelde analytische postulaat van *intransigentie* niet een beetje suspect? Het lijkt erop dat de gepostuleerde eigenstandigheid van het recht en van andere subsystemen in deze analytische constructie te ver doorschiet en nu aan de andere einder problemen oproept. Luhmann en Teubner ondervinden dan ook grote moeilijkheden als zij dwarsverbindingen moeten aanbrengen tussen de subsystemen, die zij eerst zo autonoom hebben geconstrueerd. Het lijkt erop alsof zij de eenheid van de 'republiek' weer wensen terug te draaien naar de onaantastbaarheid van de 'autonome vorstendommen'.

<sup>36</sup> Zie voor een uitwerking van deze consequenties M. van Eeten, *Autopoiese; en de zin van nieuwe begrippen*, 1993.

Door het recht aan de invoerzijde van zijn maatschappelijke en politieke legitimeringsgronden te ontdoen en door het aan de andere kant als 'output' de functie van maatschappelijke integratie te ontzeggen (waardoor het 'dubbel indifferent' wordt gemaakt, zoals Habermas met reden kritisch aantekent<sup>37</sup>), wordt het van zijn levenssappen afgesneden. Niettemin vertrekt ook de theorie van Habermas vanuit hetzelfde negatieve referentiepunt. Hoe wapent Habermas zich dan tegen de alles doordringende ruil van politieke macht, recht en maatschappelijke leefwereld? Het analytisch raamwerk van Habermas berust op diens theorie van het 'communicatieve handelen', die tien jaar geleden werd ontwikkeld<sup>38</sup>. Voor ons onderwerp is van groot belang dat Habermas zijn communicatietheorie in een recente studie heeft geworteld in de reële ontwikkeling van de rechtsstaat.

### 6.3.3 De communicatieve machtscade van Habermas

In de communicatieve theorie gelden het individu en de staat niet meer als vaste punten (zoals in de klassieke opvatting van democratie als 'zichzelf besturende samenleving') maar ligt het uitgangspunt in interacties die levensvormen structureren. Zo is bijvoorbeeld integratie van het belangrijke medium taal alleen mogelijk doordat communicatief handelen is ingebed in een bewegende context van leefwerelden. Het begrip van communicatief handelen gaat uit van inter-subjectieve betrekkingen, die zijn gericht op het verkrijgen van onderlinge verstandhouding (*Verständigung*). Het is geen normatieve maar een procedurele theorie. Verondersteld wordt 'slechts' dat mensen in staat zijn om via argumenten over en weer gedeeld begrip tot stand te brengen. Zij zijn dus in staat om te reageren en zij zijn in staat op basis van onderlinge uitwisseling van argumenten hun eigen positie te overstijgen en gemeenschappelijke waarden te ontwikkelen. Deze consensus is niet louter doelrationeel, zij kan op drie niveaus tot stand komen: deze betreffen de objectieve aanspraken (men is het eens over de objectieve duiding van feiten), de normatieve geldigheidsaanspraken (men wordt het eens over de normen die zullen gelden) en de expressieve aanspraken (men is het eens over de waarachtigheid van de intenties; Habermas denkt in dit verband aan de expressieve inbreng uit de wereld van de kunsten). Deze elementaire uitgangspunten liggen ten grondslag aan de communicatieve dialoog.

Op het - theoretisch nog veel verder verfijnde - communicatieve paradigma van Habermas uit 1981 is van veel kanten de kritiek geuit dat het teveel in een ideële 'discours-theorie' is blijven steken: de basisconceptie van communicatie als 'rationele, inter-subjectieve *Verständigung*' zou op te grote afstand zijn gebleven van de maatschappelijke realiteit met haar kenmerkende gevormde structuren, haar vele differentiaties en machtsongelijkheden. Het prototype van de 'herrschaftsfreie Dialog' zou meer een produkt zijn van een ver doorgevoerde, geestelijke exercitie dan dat deze voeling houdt met de maatschappelijke realiteit. Tegen de achtergrond van deze commentaren wordt des te boeiender de recente toepassing door Habermas van zijn communicatieve paradigma op het aardse en zeer beladen vraagstuk van de verhouding tussen recht en macht. We zullen ons concentreren op dit diepgravende werk *Faktizität und Geltung* (1992), waarin het klassieke normatieve gehalte van het recht wordt gereconstrueerd vanuit de communicatieve theorie, onder de reële voorwaarden van de moderne complexe samenleving.

<sup>37</sup> Een kritische bespreking van de autopoietische theorie geeft J. Habermas in: *Faktizität und Geltung*, 1992, blz. 62-78.

<sup>38</sup> J. Habermas, *Theorie des kommunikativen Handelns*, 1981. In het Nederlands vertaald en bewerkt door H. Kunneman, *Habermas' theorie van het communicatieve handelen*, 1983.

Habermas beschouwt het recht als een van de belangrijkste integratiemechanismen van de moderne samenleving. Waar men vroeger meer kon vertrouwen op de integrerende werking van communicatief handelen in primaire groepen, is in de moderne gespecialiseerde en plurale samenleving de kans op dissensus aanzienlijk toegenomen en wordt steeds frequenter een beroep gedaan op het communicatieve integratievermogen van geobjectiveerde mechanismen van maatschappelijke ordening. Het recht tracht deze functie waar te maken door een combinatie van objectieve gesanctioneerde bindingen en rationele overtuiging. Het recht ontleent zijn bindende kracht vooral aan de aanspraak op legitimiteit, ofwel in termen van Habermas aan gedeelde waarden, normen en processen van 'Verständigung'. Naast deze communicatieve dimensie wordt de moderne samenleving via het recht echter ook systematisch geïntegreerd door structurele maatschappelijke krachten (in het bijzonder economische belangen) en min of meer zichzelf programmerende administraties. In beginsel geldt ook voor dit systematische machtsgebruik van het recht het ideële vereiste van communicatieve rechtvaardiging, maar in de praktijk is dit vaak ver te zoeken.

Habermas idealiseert het recht derhalve niet. Als organisatiemiddel van de politieke heerschappij blijft het gespleten, het recht functioneert als 'zweideutiges Medium' van maatschappelijke integratie. Op het eerste gezicht is vaak niet duidelijk of de legitimiteit waarop het positieve recht zich beroept, ontspringt aan het idealisme van communicatief handelen dan wel aan het materialisme van de functionele imperatieven. Het moderne recht begeeft zich in alle functionele lacunes van maatschappelijke ordening, zijn sociale integratievermogen wordt overvraagd. Naarmate het zich meer laat leiden door de behoefte aan de integratie van systematische maatschappelijke krachten en door de zelfprogrammering van de administraties, neemt de kritiek op de tekortkomingen van de communicatieve dimensie toe <sup>39</sup>.

In zijn poging tot reconstructie van de rechtsstaat schenkt Habermas veel aandacht aan de conceptie van staatsrechtelijke zelfbestemming, zoals die in de zin van vrij associërende burgers in de grondrechten is verankerd. Maar het grondrechtelijk gedachtengoed vormt geen ideëel eiland. Van meet af aan wordt ook de noodzakelijke aanwezigheid van een politieke macht voorondersteld (niet alleen als historisch feit maar ook in conceptuele zin). De politieke macht zorgt zowel voor de verbindendheid van de rechtsbepaling als voor de doorzetting van het recht. Andersom veronderstelt de rechtsstaat dat politieke machtsuitoefening is gebonden aan het recht. Deze binding van macht aan recht veronderstelt volgens Habermas een communicatieve overtuiging. Anders dan bij Luhmann en Teubner trekken macht en recht derhalve gemeenschappelijk op, zij constitueren elkaar.

Dat betekent echter niet dat zij geheel en al in elkaar kunnen overvloeien. Recht is georiënteerd op het bereiken van een *waarden- en normenverstandhouding*, het dient gedragsverwachtingen te stabiliseren. Conflicten dienaangaande worden opgelost door consensus. De eigen functie van de politieke macht is daarentegen het verwezenlijken van collectieve *doel-einden*. Hier worden conflicten opgelost op basis van compromis en belangenruil <sup>40</sup>.

<sup>39]</sup> J. Habermas, *Faktizität und Geltung*, blz. 45-60.

<sup>40]</sup> Habermas sluit in dit verband aan bij het onderscheid van Parsons tussen 'pattern maintenance' en 'goal attainment', een onderscheid tussen duurzame verhoudingen en doelgerichte gedragingen. Habermas, *Ibid.*, blz. 173 en volgende.

Het kernprobleem van de moderne rechtsstaat is, volgens Habermas, dat deze verschillend gearde modaliteiten wel rechtstreeks tegen elkaar worden uitgeruild. Macht en recht zijn geïnstitutionaliseerd in ambten die een georganiseerde uitoefening van de staatsmacht mogelijk maken. Het gevolg is evenwel dat ook andersom het recht kan worden ingezet voor een directe uitoefening van de politieke macht, hetgeen dan ook veelvuldig pleegt te gebeuren. Habermas is van mening dat hiertussen een communicatieve wijze van verantwoording - een 'geactualiseerde machtscode' - werkzaam dient te zijn en wel in die zin dat de administraties worden gestuurd ten aanzien van collectief bindende beslissingen, in plaats van andersom. Habermas overstijgt hiermee het pragmatische model op twee manieren. Ten eerste negeert hij de directe doelrationele reciprociteit tussen beide sferen, hij vraagt in wezen om herstel van de hiërarchie (de administratie wordt ingebed in een patroon van rechtscondities). Ten tweede zal deze 'hiërarchie' zelf gegrond moeten worden op het niveau van communicatieve *Verständigung*, en wel door herstel van de democratische genese van het recht. Het politieke proces moet vrij gehouden worden van de wereld van corporatieve en andere directe belangen.

Hoe stelt Habermas zich deze communicatieve machtscode voor? Hij werkt in dit verband zijn oudere opvattingen over communicatief handelen uit. De kernvoorwaarde voor het bereiken van een communicatief gewogen politiek is de organisatie van consensus op *discursieve* grondslag<sup>41</sup>. Deze conceptie grijpt terug naar Habermas' kritiek op de opvatting van democratie als een in de staat gecentreerde samenleving. Het communicatieve discours is niet gecentreerd rond de vaste hoekpunten individu en staat maar is een discours van de samenleving, dat zich ten dele aan het discours van politiek en recht onttrekt. Politiek noch recht zijn het centrum van beweging in deze perceptie, zij vormen specifieke normerings- en handelingssystemen *naast* andere. Weliswaar zijn politiek en recht gehouden om (daar waar zij tot handelen overgaan) zich met alle andere relevante maatschappelijke domeinen te verstaan, maar doorslaggevend is de vraag in hoeverre de openbare meningsvorming uitdrukking zoekt via de overheid. Habermas neemt het vertrekpunt in ongeordende maatschappelijke processen van openbare meningsvorming, die - als beweeglijke fora van 'inter-subjectieve discours' - om praktijk te worden af en toe een handelingssysteem zoeken. De overheid vormt slechts één van deze domeinen naast andere. Hij plaatst hiermee de overheid nog niet op gelijke voet met andere maatschappelijke domeinen, maar omlijnt en beperkt haar bereik consequent vanuit een maatschappelijke betrokkenheid<sup>42</sup>. De algemene openbaarheid verloopt niet zelfgenoegzaam langs door politieke besluitnemers georganiseerde banen, zij zoekt een eigen bedding. Het politieke systeem kan - waar het tot actie wordt geroepen - van zijn kant wel wegen zoeken om deze ontdekkingssamenhang te bevorderen, maar zal dan expliciet afstand moeten doen van zijn overheersende neiging tot beleidsintrovertie.

Aldus tracht Habermas de democratische rechtsstaat te begrijpen als een institutionalisering van discursieve maatschappelijke meningsvorming, die - eenmaal binnen het bereik van de staat gebracht - volgens principes van legitiem recht gestalte krijgt. Als nieuwe elementen voor participatie en beheersing suggereert Habermas tenslotte de volgende procedurele uitgangspunten<sup>43</sup>. De wetgevende organen dienen zich in eerste instan-

<sup>41</sup>] *Ibid.*, blz. 351 en volgende.

<sup>42</sup>] De bundel *Publiek Domein* onder redactie van A.M.J. Kreukels en J.B.D. Simonis (1988) bevat een aantal uitgewerkte voorbeelden van een vergelijkbare perceptie, waarin de betekenis van het publiek domein telkens consequent vanuit een bepaalde maatschappelijke in plaats van statelijke invalshoek wordt benoemd.

<sup>43</sup>] *Ibid.*, blz. 516-537.

tie op metaniveau de vraag te stellen of zij überhaupt zelf dienen te beslissen. Als dit het geval is, rijst de vraag of de wetgever zelf kan normeren dan wel zich genoopt ziet tot delegatie naar bestuursorganen en de rechter. In het geval van delegatie zullen aanvullende procedures nodig zijn ter versterking van het legitimizeitsgehalte van het bestuur. In het door open delegatie zo wijd opgerekte schemergebied tussen bestuur en rechter zal een nieuwe rechtsopenbaarheid georganiseerd moeten worden, die uitstijgt boven de expertencultuur en die een discussie over normatieve grondslagen mogelijk maakt door openbare controverses te genereren<sup>44</sup>. Aanvullende legitimatiefilters zijn nodig - voorafgaand aan de besluitvorming - om te voorkomen dat het bestuur op eigen houtje gaat regeren. Hierbij zullen neo-corporatieve tendensen van zelfversterkende belangen- en beroepssferen tegengegaan moeten worden en moet tevens gewaakt worden tegen de neiging tot verstatelijking van politieke partijen. De politieke openbaarheid wordt vanuit deze perceptie niet slechts als voortuin van het parlementaire complex voorgesteld, maar als de *impulsgevende periferie, die het politieke centrum insluit*.

## 6.4 De toets van doelgerichte beleidsprocessen aan principiële rechtspatronen

### 6.4.1 Beknopte balans van de discussie

Zo eindigt de fundamentele analyse van Habermas met tamelijk concrete suggesties voor communicatieve participatieprocedures die een nadere rechtvaardiging vragen van de gedelegeerde beleidsuitoefening. Zijn suggesties terzake mogen - althans vanuit Nederlandse ogen - niet echt nieuw of hemelbestormend heten. In wezen betreft het aanvullende elementen van sociale democratie op basis van discursieve openbare meningsvorming. In Nederland ontbreekt het niet aan een gearticuleerde openbare meningsvorming, noch aan procedures die deze zouden kunnen activeren. Wel pleegt dit maatschappelijk discours nog vaak aan te haken bij een tamelijk introverte beleidscultuur, zoals bijvoorbeeld in de recente besluitvorming over 'grote projecten' herhaaldelijk is gesignaleerd. In dit opzicht biedt de *discursieve* participatie van Habermas nog altijd belangwekkende aanknopingspunten. Het concept roept herinneringen op aan het - weliswaar weinig effectieve maar ten onrechte gebagatelliseerde - experiment van de Brede Maatschappelijke Discussie over de controverse van kernenergie. Er zijn inmiddels wel effectievere toepassingen van deze discursieve formule gevonden. Toch is in de uitwerking van dergelijke menings- en consensusvormende procedures op basis van bewust gecreëerde controverses mijns inziens niet de kern gelegen van Habermas' analyse van recht en macht. Het probleem van participatie raakt naar mijn opvatting niet de kern van het probleem waarvoor de sociale rechtsstaat in Nederland is gesteld. De analyse van Habermas reikt veel dieper dan de specifieke communicatieve procedures, waarin zijn analyse uitmondt. Van fundamenteel belang voor het huidige betoog acht ik de strekking van zijn wijdere bijdrage met betrekking tot de wederzijdse constituerende van politieke macht en recht.

Terwijl de pragmatische diagnose van het functioneren van de sociale rechtsstaat (par. 6.2) blijft steken in het verlangen naar optimalisering van resultaatgerichte beleidsprocessen binnen het instrumentele raam

<sup>44</sup>] Terugverwijzend naar de bovengenoemde drie dimensies van Habermas' communicatieve dialoog, is het interessant om te zien hoe hij voor de 'expressieve dimensie' in dit verband expliciet ruimte creëert voor een eigen inbreng uit de wereld van de expressies en de kunsten. In Nederland is deze dimensie de laatste jaren vooral weer geactiveerd in de vakwereld van stedenbouw en architectuur. Een wijs bestuur zal zich hoeden om gevoelige fysieke en natuurlijke structuren 'uit eigen vuist' te gaan bestemmen.

van een doelgeoriënteerde politiek (en met dit oogmerk de verhouding tussen staat en samenleving zelfs nog verder laat *horizontaliseren*), trekt Habermas staat en samenleving juist principieel uit elkaar door de uitoefening van de staatsmacht aan strikte rechtscondities te onderwerpen. In dit opzicht actualiseert hij de betekenis van een klassieke rechtshierarchie: de politieke desiderata worden niet zonder ommekeer in juridische instrumenten vertaald, zij moeten stroken met de eigen opdracht van het recht om normatieve gedragsverwachtingen te stabiliseren. Het recht ontleent deze bindende kracht aan zijn aanspraak van (uiteindelijk tot de burgerlijke grondrechten terugvoerende) legitimiteit, die door Habermas in termen van communicatieve Verständigung wordt geactualiseerd. De uitoefening van politieke macht is zo gezien onderworpen aan de 'communicatieve hiërarchie' van het recht.

Aan de andere kant mag men dit recht niet laten droogzwemmen, zoals bij de hypercyclisch gesloten cirkelbewegingen van Luhmann en Teubner dreigt te gebeuren (par. 6.3.2 en 6.3.3). De staat is niet de enige bron van het recht, maar voorzover het recht binnen de staat wordt gezet, is het afhankelijk van de politieke macht, zowel voor zijn vestiging als uiteindelijk voor zijn maatschappelijke bekrachtiging. Zonder deze politieke richting en zonder deze macht kan het zijn maatschappelijk integratievermogen niet waarmaken. Als in dit richtinggevend en politieke machtsbolwerk gaten vallen, verliest ook het recht zijn tanden. Het ontstaan van een dergelijk machtsvacuüm kan men bijvoorbeeld waarnemen in het achterblijven van de nationale politieke stelsels bij de internationalisering van maatschappelijke betrekkingen. Hiaten in het machtsbestel leiden tot hiaten in het integratievermogen van het publieke rechtsbestel. Het politieke systeem vormt derhalve niet alleen een bedreiging voor de eigen functie van het recht (namelijk als het zich met zijn collectieve doeleinden een te directe toegang tracht te verschaffen), maar het is tegelijkertijd één van de cruciale voorwaarden van zijn existentie.

*Habermas weet de onderscheiden functies van politieke macht en recht geïntegreerd te behandelen, met behoud van hun afzonderlijke identiteit en zonder het integrale produkt tot de centrale draaischijf van de samenleving te benoemen.*

Hierin is mijns inziens de kracht van 'Faktizität und Geltung' gelegen. De inbedding in een 'communicatieve' dimensie moet verhoeden dat de wederzijdse interdependentie tot een gemeenschappelijke instrumentele oriëntatie kan uitgroeien.

#### **6.4.2 Normatieve patronen en doelgerichte procesbeïnvloeding**

Ondertussen betreft het onderscheiden kwaliteiten en subtiele verhoudingen die door *dezelfde organen* binnen de staat in acht genomen moeten worden. Met name in de wetgevende activiteit overlappen het politieke en het rechtsdomein elkaar zozeer - de politieke organen in de staat zijn in ons bestel tevens de wetgevende organen - dat zij in grote lijnen *zelf* hun praktijken en de begrenzingen hiervan kunnen bepalen. Zoals in het vorige hoofdstuk werd uiteengezet, zijn in ons open staatsrechtelijk bestel weinig 'filters' geïnstitutionaliseerd; zelfs de Grondwet laat aan de gewone wetgever alle ruimte en vermoedelijk is dat ook wel wijs. Het gevolg is evenwel dat het aan de besluitnemers zelf is om in het tumult van alledag lijn in het beleid en in de rechtsbetrekkingen te houden. Dit blijkt in de doel- en vooral *probleemgestuurde* praktijk van de politieke besluitvorming geen sinecure te zijn. Het resultaat is zichtbaar in massieve beleidslichamen, die broksgewijs worden aangevuld en afgebroken

(van probleem tot probleem) en zo eigenlijk toch ook niet bedoeld kunnen zijn. Zo bijt het pragmatisch instrumentalisme vroeg of laat in zijn eigen staart.

Ligt het dan in de rede om in het staatsrechtelijk verkeer nieuwe procedurele buffers op te werpen tegen dit voortschrijdende, probleemgestuurde incrementalisme? Tot op zekere hoogte kan deze werkwijze uitkomst bieden. Zo zijn bijvoorbeeld de aanwijzingen voor wet- en regelgeving aangescherpt, zo is de betekenis van de juridisch coördinerende afdelingen binnen departementen opgewaardeerd en zo zint het ministerie van Justitie geregeld op procedures om de totstandkoming van beleidswetgeving te zeven naar maatstaven van juridische kwaliteit. Het zijn nuttige opties, maar de mogelijkheden langs dit spoor moeten niet overdreven worden. Ten eerste zijn deze niet bestand tegen de druk waaronder het politieke systeem moet opereren. Men kan het politieke bedrijf niet verwijten dat het door alledaagse problemen en instrumentele vragen wordt voortbewogen, deze raken de existentie van zijn bestaan. Ik sluit zeker niet uit dat zelfs de door Habermas beoogde communicatie onbedoeld juist dit element van directe doelgerichtheid nog eens zou versterken. Het lijkt niet raadzaam om het recht in absolute zin tegen deze existentiële drijfveren te willen mobiliseren. Ten tweede zou een activering van deze strategie (de versterking van procedurele staatsrechtelijke buffers) de confrontatie op de verkeerde plaats en op het verkeerde tijdstip, namelijk in het procedurele voorportaal van urgente inhoudelijke beleidsafwegingen, doen plaats vinden. De juridificering van de Duitse Grondwet via de jurisprudentie van het Bundesverfassungsgericht geeft een illustratie van het soort van problemen waarmee men dan te maken krijgt. Ten derde - en dit is het principiële argument - kan de betekenis van het recht niet gereduceerd worden tot die van een procedureel keurslijf voor doelgerichte activiteiten. De eigen opdracht van het recht verwijst naar de normering van verhoudingen tussen subjecten.

Het lijkt mij dat de vertaalslag beter gezocht kan worden in de principiële fundering van normatieve grondslagen op de diverse beleidsgebieden. Hier ligt de *gecombineerde* opgave voor politiek en recht. Deze fundering kan dan echter niet meer van de eerstverantwoordelijke actoren (de politieke annex wetgevende organen) worden *afgedwongen*. Zij zullen zelf een dieptelaag in hun beleidsstelsels moeten aanbrengen en - wat in de praktijk van *zelf-ingestelde reflectiemechanismen* nog moeilijker blijkt te zijn - zij zullen ervoor moeten kiezen om de dringende politieke noden van alledag aan dit duurzame patroon van rechtsbetrekkingen te toetsen dan wel de grondslagen hiervan zelf principieel te herzien. Deze oplossing druist regelrecht in tegen Selznicks 'sovereignty of purpose', en zo mogelijk nog meer tegen de opportunistische verheerlijking van de 'situationele logica'. Niet de doelgerichtheid of de situatiegebondenheid van politieke afwegingen zijn vanuit dit perspectief zo problematisch, maar de *soevereiniteit van de onmiddellijkheid* ervan, die de praktische betekenis van principiële grondslagen uitholt.

De ijking van de dagelijkse stroom van nieuwe beleidsbehoeften aan een duurzaam kader van principiële rechtsbetrekkingen, veronderstelt dat de politiek in staat is om voor de relevante beleidsthema's en beleidsgebieden normatieve patronen met een zekere duurzaamheid te vestigen en te onderhouden. In de huidige overgangperiode, waarin de ogenschijnlijk harmonieuze opbouw van de naoorlogse maatschappij tamelijk abrupt aan een nieuwe dynamiek van maatschappelijke verhoudingen wordt blootgesteld, is de behoefte aan een stevige normatieve fundering van rechtsbetrekkingen groot. De stilzwijgend veronderstelde reciprociteit van waarden en normen binnen de sociale orde en van hieruit in verhou-



ding tot de staat, is in een aantal opzichten geblokkeerd geraakt door de eenzijdige overheersing van maatregelen op het niveau van de doelrationaliteit. Terwijl in de vroege periode van de sociale rechtsstaat (overigens op een veel lager kwaliteitsniveau van voorzieningen) een primaire sociale reciprociteit de verhoudingen tussen subjecten beheerste, is deze gedurende de uitbreiding van de sociale rechtsstaat vele malen bemiddeld, geobjectiveerd en van zijn scherpe randen ontdaan door tal van doelgerichte en beleidmatige interventies. Hierdoor is een zekere vervreemding ontstaan tussen de expansieve doelrationele beleidsstelsels en de eigen betekenis van waarden en normen in het verkeer tussen subjecten. In het vervolg van dit hoofdstuk wordt gezocht naar mogelijkheden om de betekenis van het normatieve reciprociteitsbegrip te herwaarderen, niet als tegenhanger van de moderne beleidsaspiraties, maar als logisch vertrekpunt voor een onderzoek naar de normering van sociale betrekkingen, waarin ook beleidsaspiraties van de overheid en van andere partijen een bedding dienen te vinden.

Deze patronen bevinden zich op een ander niveau - namelijk op het consensuele waardenniveau - en zij bewegen zich met een ander ritme dan de naar tijd en plaats bepaalde, specifieke doeleinden en problemen, waarvoor het politieke bedrijf in de dagelijkse praktijk wordt gesteld. Het veronderstelt dat de politieke (annex wetgevende) organen investeren in een eigen dieptelaag, die niet met onmiddellijke omgang praktisch rendement verzekert en waarvan de betekenis eerst geleidelijk kan groeien door de voortgang van de dagelijkse beleidsbehoeften aan de toets ervan te onderwerpen. Het is echter wel een investering die noodzakelijk is om een bestendige gezagsbasis te onderhouden.

Gezien vanuit de directe operationele beleidsbehoeften wordt langs deze weg een extra dimensie gecreëerd, die de rechtstreekse verwezenlijking van urgent geachte beleidsopties niet alleen lijkt te bemoeilijken, maar soms zelfs rechtstreeks in gevaar kan brengen. De principiële toets kan inderdaad in voorkomende gevallen uitwijzen dat de overheid zich van bepaalde beleidsaanspraken beter afzijdig kan houden of dat de mogelijkheden voor haar ingrijpen op bepaalde wijze worden geselecteerd. Dit effect is geenszins een onbedoeld neveneffect, de confrontatie tussen doelen waardenrationaliteit dient bewust te worden aangegaan om een kenbare lijn in het beleid te brengen en vast te houden. Met name bij problemen waarvan de oplossing urgent wordt geacht, plegen de meest eenzijdige toepassingen van het doelrationele motief door te breken en te cumuleren. Dat wordt dan achteraf wel vastgesteld, zoals bijvoorbeeld in de achtereenvolgende parlementaire enquêtes inzake RSV, de bouwsubsidies, en de sociale zekerheid, die niet toevallig steeds de gebrekkige *uitvoering* als onderwerp hadden (bij de *staart!*), maar dan geeft het onevenredig veel last en moeite om de balans weer te herstellen (bij de *kop* van de regelgeving). Bij de introductie van nieuw beleid pleegt deze confrontatie echter verdrongen te worden onder de druk van de omstandigheden. De enquête inzake de sociale zekerheid hekelde het onderbrengen van werklozen in ziekte-uitkeringen, alsmede de geringe uitstroom van uitkeringsontvangers uit de sociale zekerheidsregelingen, maar dreigt op zijn beurt de betekenis van sociale zekerheid af te leiden van regelingen inzake de arbeidsparticipatie. Het instrumentele motief verspringt naargelang de noden van de dag, maar juist ook voor de oplossing van nieuwe en als urgent ervaren problemen is de wetgever gehouden om zijn eventuele rol hierin teijken aan een principieel bestek van rechtsverhoudingen.

Het doel heiligt derhalve niet de directe inzet van 'rechtsmiddelen', maar het moet voor wat betreft de inmenging van de wetgever zelf getoetst

worden aan de rechtsprincipes, die in het verkeer tussen rechtssubjecten zijn gevestigd en van hieruit ook de positie van de wetgever zelf in zijn dagelijkse activiteiten normatief bestemmen. De hoge werkloosheid onder allochtonen of andere categorieën van de bevolking rechtvaardigt nog niet de vestiging van positief discriminerende gedragsregels of van informatieverplichtingen voor bedrijven. De bestrijding van misdaad, corruptie of misbruik van overheidsregelingen rechtvaardigt niet de koppeling van informatiebestanden. De combinatie van werkloosheid, inadequate beroepsopleiding en een (op den duur wellicht) adequaat aanbod van scholingsvoorzieningen, rechtvaardigt niet een uitbreiding van de scholingsplicht. Deze betrekkelijk willekeurige greep van actuele suggesties voor de directe oplossing van allerhande acute vraagstukken, illustreert dat de problemen en doeleinden die als aanleiding voor overheidsoptreden worden aangevoerd, niet als zodanig de invoering van instrumentele antwoorden kunnen rechtvaardigen. Zij dienen geijkt te worden aan de onderliggende (soms strijdige) rechtsprincipes. De behoefte aan intensivering van beleid wordt vaak opgeroepen door onbevredigende resultaten van bestaande beleidsfiguren. Door de nieuwe behoeften te toetsen aan meer principiële rechtsbetrekkingen, zou de betekenis van de bestaande beleidsfiguren zelf wel eens geproblematiseerd kunnen worden. Deze discussie ontbreekt in een louter op doeleinden gerichte praktijk. In sommige gevallen zal deze principiële toets mogelijk dezelfde uitkomst van beleidsintensivering opleveren, maar zelfs dan is de argumentatie anders en fundamenteeler dan de aanleiding zelf. Op dezelfde wijze zou de wetgever zich kunnen wapenen tegen het nog altijd hardnekkige probleem van *overinclusiviteit* dat in paragraaf 6.2 werd besproken aan de hand van het onderzoek van Bardach en Kagan.

De vraag naar fundering van overheidsbeleid kan wat systematischer behandeld worden bij de bestudering van de moderne produktieve beleidsstelsels. De ontwikkeling van deze beleidsstelsels pleegt zich in hoofdzaak op het niveau van de doelrationaliteit te voltrekken en kenmerkt zich bovendien door het ad hoc karakter van de vele toevoegingen en inkrimpingen. Door dergelijke beleidsstelsels te enten op een duurzame ordening van rechtsbetrekkingen, kan de wetgever voorkomen dat hij verstrikt raakt in zijn eigen cumulatie van specifieke doelgerichte procesbeïnvloedingen. Dit verwijst naar de noodzaak van investeringen in *normatieve patronen* waarop de dagelijkse *doelgerichte processen* geijkt moeten worden. In de sociologie wordt vaak met zulke tweedelingen gewerkt, bijvoorbeeld door Weber en in diens voetspoor Parsons. In het economisch recht wordt vaak gerefereerd aan het vergelijkbare Duitse onderscheid tussen 'Dauerordnung und Prozesslenkung' (door Geelhoed in 1983 binnengehaald als onderlegger voor een typologie van overheidsinterventies)<sup>45</sup>. In de oorspronkelijke Duitse literatuur refereerde de betekenis van 'Dauerordnung' louter aan de ordening van economische marktverhoudingen<sup>46</sup>. Geleidelijk is een ruimere toepassing van dit analysekader ontstaan, waarin ook gemengde politieke beleidsstelsels werden geanalyseerd met behulp van het onderscheid tussen orderings- en sturingsdimensies. De mogelijke betekenis hiervan voor de ontwikkeling

<sup>45</sup>] Zie L.A. Geelhoed, *De interveniërende staat*, (1983), blz. 2 en volgende. Geelhoed maakte een onderscheid tussen vier functies die globaal gezien de ontwikkeling van de staat in de afgelopen eeuw markeerden en die in de periode na de oorlog allemaal een sterke expansie hebben ondergaan. Het betreft respectievelijk de ordenende functie, de presterende functie, de sturende functie en de arbitrerende functie.

<sup>46</sup>] Een goed overzicht van deze achtergronden en de historische ontwikkeling van dit analysekader in Duitsland, waarin vooral ook de rol van W. Eucken naar voren komt, geeft K.J.M. Mortelmans, *Ordenend en Sturend Beleid en Publiekrecht*, 1985. Zie voorts K. Hellingman en J.K.M. Mortelmans, *Economisch Publiekrecht: rechtswaarborgen en rechtsinstrumenten*, 1989.

van beleid en recht in de praktijk is op verschillende beleidsgebieden onderzocht <sup>47</sup>.

Door een vast bestek te kiezen in de normering van de onderlinge verwachtingen tussen burgers en zakelijke partijen en door de rol van de overheid te positioneren vanuit dit fundamentele inter-subjectieve rechtspatroon (dat wortelt in waarden in plaats van doelrationaliteit), kan de wetgever een 'meta-kader' ontwikkelen en hoog houden, dat richting geeft aan zijn mogelijke reacties op de dagelijkse stroom van doelgerichte problemen en actuele noden, die op hem worden afgevuurd. Slechts door bewust een afstandelijke vorm van 'zelfreflectie' te organiseren en door zichzelf aan de hieruit voortvloeiende marges te binden, kan de wetgever ontsnappen aan de dwang van onmiddellijkheid van instrumentele beleidsvraagstukken. Ook dit fundamentele rechtspatroon is aan veranderingen onderhevig en roept telkens nieuwe controverses op, die vaak naar aanleiding van concrete vraagstukken ontstaan. De discussies hierover en de mogelijke bestendinging van nieuwe rechtsverhoudingen zijn echter van een andere orde dan de dringende kracht, die in de probleemgerichte aanleidingen zelf besloten ligt.

De verwijzing naar de bovenbedoelde constituerende rechtsbetrekkingen, die een normatief houvast moeten bieden, niet alleen aan burgers maar ook aan de overheid die op veel verschillende en opeenvolgende sturingsambities wordt aangesproken, voert in feite terug naar tamelijk klassieke rechtsopvattingen. De bedoelde rechtsregels zijn er niet op gericht om specifieke prestaties te instrumentalisieren, zij beogen 'slechts' algemene gedragsnormen te vestigen en te onderhouden. Deze functie van rechtsregels is allerminst nieuw, zij berust op een oude rechtstraditie. Nu wordt de betekenis ervan echter niet meer op de proef gesteld op het traditionele werkgebied van de nachtwakersstaat maar op de expansieve beleidsstelsels van de sociale rechtsstaat.

Uit de bovengeciteerde empirisch gefundeerde onderzoeken op een aantal moderne produktieve beleidsgebieden, komt als opvallend gegeven naar voren dat de wetgever zich met geregelde tussenpozen terdege reenschap geeft van de mogelijk structurende betekenis van dergelijke constituerende rechtsbetrekkingen, ook al zijn deze vaak aan vernieuwing toe. Het blijkt echter nog veel moeilijker te zijn om dergelijke principiële gegronde patronen als richtsnoer te nemen in de dagelijkse ontwikkeling van het beleid. Naarmate de maatschappelijke en politieke druk op beleidsstelsels toeneemt, pleegt het verlangen naar directe instrumentele oplossingen de betekenis van elementaire gedragscodes te overvleugelen. Dit verschijnsel kan geïllustreerd worden met een korte impressie van eigen onderzoek inzake de ontwikkeling van het volkshuisvestingsbeleid.

De ordepolitieke diagnose van het naoorlogse volkshuisvestingsbeleid leidde tot de onthutsende bevinding dat de wetgever reeds in 1968 een nieuw ordepolitiek fundament in de huurprijzenwetgeving heeft gelegd (namelijk het beginsel van contractvrijheid), zonder dat dit een noemenswaardige praktische invloed heeft uitgeoefend op de stormachtige ontwikkeling, die het beleid en de wetgeving terzake gedurende de daaropvolgende twintig jaar zouden doormaken <sup>48</sup>. Het feite

<sup>47</sup>] In het kader van het WRR-project Marges van Overheidsbeleid werden verschillende beleidsobjecten op deze basis geanalyseerd. Zie W.G.M. Salet, *Ordering en Sturing in het Volkshuisvestingsbeleid*, 1987. H. van der Stuijs, *Ordering en Sturing in de Ouderenzorg*, 1988. Voorts (interne publikatie WRR) J. de Pree, *Ordering en sturing in het loon- en prijsbeleid*, 1988. De betekenis van 'ordering' wordt in deze studies niet opgevat als strikte marktordering, maar meer algemeen als in het recht gefundeerde normatieve betrekkingen, die ten principale de posities en de onderlinge verhoudingen tussen rechtssubjecten bepalen. De sturende interventies moeten hieraan gekijkt worden.

<sup>48</sup>] W.G.M. Salet, *Ordering en Sturing in het Volkshuisvestingsbeleid*, 1988.

lijke huurprijzenbeleid was vanwege de cumulatie van bijzondere problemen en doeleinden uiterst gecompliceerd en gefragmenteerd (naar verschillende doelgroepen en verschillende achtergronden). Het maakte in deze periode vrijwel jaarlijks veranderingen door, waarbij de wetgever zich door telkens andere problemen en doeleinden liet voortbewegen (!). Regulering ten aanzien van het prijsmechanisme vormt wellicht de belangrijkste determinant voor de inrichting van produktieve beleidsstelsels, niet alleen vanwege de rechtstreekse beïnvloeding en mogelijke verstoring van vraag- en aanbodverhoudingen, maar ook vanwege de impact op andere overheidsregelingen, zoals bijvoorbeeld op het geheel van subsidies, op de financiële regelingen, of op de distributieregelgeving. De rechtstreekse bemoeienis van de wetgever met het gevoelige prijsmechanisme was ontstaan onder extreme omstandigheden (de oorlog). De wetgever had sinds de oorlog de huurprijsontwikkeling rechtstreeks *per decreet* bepaald, maar nam in 1968 het principiële en verreikende besluit om de *contractvrijheid* van verhuurders en huurders tot ordepolitiek uitgangspunt te nemen. Vanaf dat moment kon hij de prijsontwikkeling nog 'slechts' indirect beïnvloeden. De wetgever bewandelde deze indirecte weg echter dermate intensief en liet zich hierbij zozeer door ad hoc overwegingen leiden, dat de majeure wijziging van dit ordepolitieke fundament in de praktijk een dode letter is gebleven en in de geschiedenis van het naoorlogse volkshuisvestingsbeleid niet als een opvallende mijlpaal wordt gezien. Eerst nu onlangs een herbezinning op de grondslagen van dit beleidsgebied heeft plaatsgevonden (de 'operatie-Heerma'<sup>49)</sup>) komt de structurerende betekenis van het beginsel van contractvrijheid weer in beeld. De volledige doorwerking van dit principe wordt nu nog slechts door bepaalde overgangsproblemen opgehouden.

Ook het (omvangrijke) subsidie- en financieringsbeleid inzake de volkshuisvesting werd vanuit deze invalshoek geanalyseerd. Hier bleek het niet goed mogelijk om in de geschiedenis van de wetgeving een ordepolitieke oriëntatie van de wetgever te identificeren. Het ontbreken van deze dimensie heeft tot bizarre bestuurspraktijken gevoerd. Koersend op een bestek van louter probleem- en doelgerichte aspiraties, liet de wetgever zich (opnieuw onder uitzonderlijke omstandigheden, namelijk de ongewoon hoge inflatie medio '70 en het instorten van de particuliere woningbouw) verleiden tot de introductie van een subsidie- en financieringssysteem, waarin een sluitende exploitatie van nieuwe huurwoningen werd berekend over een periode van 50 jaar. Dit systeem voorzag in de combinatie van lage aanvangshuren en lage aanvangssubsidies met langdurig *oplopende* verplichtingen voor de overheid en de exploitanten (de subsidiebijdragen zouden volgens de aannamen gedurende 40 jaar toenemen en ook de financiële schuld zou langdurig oplopen). De woningen werden dus wel gebouwd en bereikbaar gemaakt voor de doelgroepen, maar de bijbehorende lasten werden grotendeels tot in de verre toekomst doorgeschoven. Invoering van dit systeem werd niet getoetst aan enig ordepolitiek criterium, maar als feitelijk gevolg van dit systeem werden de overheid en de exploitanten voor zeer lange termijn elkaars gevangenen. In dit opzicht ontstond een rigiditeit, die men zelfs onder centralistische ordeningsprincipes niet snel zal aantreffen. Niettemin bleek deze langdurige wederzijdse afhankelijkheid tot diep in de jaren '80 nauwelijks een bron van verontrusting te zijn. Er waren wel kritische geluiden, maar de politieke discussies en tussentijdse evaluaties van dit ingrijpende stelsel gingen over de politieke doeleinden, over de

<sup>49)</sup> Tweede Kamer, *Volkshuisvesting in de Jaren Negentig*, 1989.

technische doelmatigheid en in toenemende mate (naarmate het beslag op het overheidsbudget groeide) over de betaalbaarheid ervan. Zelfs commerciële exploitanten gingen op deze subsidiebasis investeringen in de woningbouw aan, hoewel in deze kring de reserves wel van meet af aan groot waren. Inmiddels is het stelsel vastgelopen op de politieke en budgettaire grenzen van de overheid. Het is in 1989 afgeschaft voor nieuwe woningen. Via de bovengenoemde 'operatie-Heerma' werd het beleid inzake de financiering en (voorzover nu nog aanwezig) de subsidiebijdragen geschoeid op een nieuw fundament van ordening; nu dus wèl en zelfs zeer expliciet.

Aan het laatste voorbeeld zit nog een actueel 'staartje'. De oude verplichtingen die immers voor lange tijd waren aangegaan, lopen nog steeds door. Het gaat hierbij om subsidiebijdragen die kunnen oplopen tot een totaalbedrag dat tussen 29 en 90 miljard gulden wordt geraamd (afhankelijk van de rekennormen); daar staat 35 à 40 miljard gulden tegenover voor de leningen, die nog aan de overheid terugbetaald moeten worden<sup>50</sup>. De overheid heeft zich inmiddels echter van de ernstigste budgettaire consequenties afgeschermd door eenzijdige aanpassingen *achteraf*. Ten eerste werden de trendmatige huurprijzen (die voorheen kunstmatig laag waren gehouden) nu jaarlijks boven het niveau van de inflatie getrokken. Dit gebeurt - in weerwil van het eerder genoemde beginsel van contractvrijheid - inmiddels al 14 jaar achtereenvolgend en wordt ook voor de komende periode nog voorzien. De extra huurprijsverhoging wordt op de genoemde subsidies in mindering gebracht. Ook voor een aantal woningexploitanten was dit profijtelijk, voorzover zij over woningen beschikken waarop geen subsidie meer rust. Ten tweede veranderde de overheid *tijdens de looptijd* eenzijdig de rekenvoorwaarden voor de subsidiebijdragen aan de woningbeheerders door invoering van een 'subsidie-afbraakpercentage'. Hierdoor werden de woningbeheerders met de olopende lasten en exploitatierisico's opgezadeld. Nood breekt wetten, de rigiditeit van de duurzame afhankelijkheidsverhouding blijkt eenzijdig opzegbaar, als de instrumentele regelgever zelf in nood geraakt. Als de woningexploitanten ook maar een vermoeden hadden gehad dat de overheid haar verplichtingen eenzijdig zou bijstellen, was er vermoedelijk niet één woning op deze basis gebouwd. Overigens hadden de woningbeheerders ook niet bevroed dat zij (althans een aantal van hen) door de extra prijsverhogingen langdurig door de huurders gesubsidieerd zouden worden! Per saldo is de winst- en verliesrekening van individuele woningexploitanten beïnvloed door zoveel onverhoede manipulaties (op macroniveau) van prijzen en subsidies, dat als toevallig resultaat *daarvan* en niet zozeer als resultaat *van hun eigen beleid*, de ene woningcorporatie een redelijke marktpositie inneemt, terwijl de andere tot sanering en uitverkoop gedwongen zal zijn. Onder deze omstandigheden wordt momenteel een monsterakkoord voorbereid tussen de overheid en de koepelorganisaties om in één besluit alle langdurige verplichtingen af te kopen (de huurders zijn buiten de onderhandeling gehouden). Voor het herkrijgen van hun ordepolitieke zelfstandigheid zullen de koepelorganisaties vermoedelijk een flinke prijs over hebben. De cumulatieve van bedrogen verwachtingen en de wetenschap dat de overheid geneigd is de regels nog drastischer bij te stellen (met dit dreigement wordt openlijk geschermd, zowel door de overheid als door de koepelorganisaties ten opzichte van de afzonderlijke woningbedrijven), zal de onwillige schapen mogelijk over de dam kunnen trekken; maar het is wel zeker dat een aantal van hen in de put zal blijven steken.

<sup>50</sup> Berekening volgens J.B.S. Conijn, 'Wie betaalt de bruterings?' in: *Economisch Statistische Berichten*, 24-11-1993, blz. 1079.

Men dient zich bij de bovenstaande casus te realiseren dat het een van de zeer weinige beleidsgebieden betreft, waarop de wetgever een nieuw bestek van verhoudingen tussen de diverse partijen (incl. de overheid) heeft bepaald, dat richtinggevend is voor nieuw beleid. Hoewel dit bestek nog niet volledig is uitgekristalliseerd, lijkt het mij als zodanig in grote lijnen vruchtbaar en kansrijk. De actuele problemen die het nu nog ondervindt, worden vooral bewerkstelligd door de immense last van beleidsmatige onbeheersbaarheid die door een opeenstapeling van louter doel- en probleemgerichte interventies is opgebouwd. De wetgever is bezig om zich van deze ballast te bevrijden, ook al gebeurt dat niet altijd even fraai. Als zich straks nieuwe grote maatschappelijke vraagstukken inzake de volkshuisvesting aandienen, zoals in Duitsland en Frankrijk reeds op grote schaal het geval is, zijn de verhoudingen in de volkshuisvesting echter zodanig herschikt dat de nieuwe aanspraken (ook op de overheid) met veel grotere betrouwbaarheid kunnen worden aangegaan.

De meeste beleidsgebieden staan nog maar aan het begin van een dergelijke fundamentele heroriëntatie. De wetgever zal moeten investeren in een hoger betrouwbaarheidsgehalte van zijn regelgeving, juist ook daar waar de overheid zelf actief op maatschappelijke handelingsprocessen ingrijpt. Dit vergt een grotere betrokkenheid van de wetgever op de fundamentelementen die hij zelf heeft gelegd, die in veel gevallen nog verbetering behoeven en die hij zelf dient hoog te houden. Een louter doelgerichte oriëntatie leidt op den duur tot een opeenstapeling van bedrogen verwachtingen, die zijn gezagsbasis ondermijnt. Mij dunkt dat het parlement (als medewetgever) langs deze zelfdisciplinerende weg meer diepte aan zijn gezagsbasis kan geven dan via de aanvullende staatsrechtelijke, naar het plebiscitaire overhellende kunststukjes, waarop de commissie inzake de staatsrechtelijke vernieuwing (de Commissie-Deetman) haar poging tot staats- en bestuursrechtelijke vernieuwing vooralsnog heeft geconcentreerd.

## 6.5 Een dynamische orde

Als de wetgever zich met het oog op de vele doelgerichte aanspraken die op de overheid worden gedaan, op de grondslag van zijn eigen positie herbezint, heeft dat grote gevolgen voor de inrichting van zijn moderne beleidsstelsels. Deze verhouding laat zich echter niet omkeren. Het tot stand brengen en hooghouden van een rechtsorde van stabiele gedragsverwachtingen dient niet te worden opgevat als een manipuleerbaar medium ten behoeve van de organisatie van het geheel van doelgerichte beleidsaspiraties. De 'morality of duty' en de 'morality of aspirations' zijn niet direct inwisselbaar vanuit een doelgericht organisatiemotief. De principiële rechtscode berust niet op een beginsel van prudente organisatie, maar op een stilzwijgende 'moral bond of reciprocity'<sup>51</sup>. Zij gaat niet op zoek naar het marginale nut, maar bindt de rechtssubjecten en de beleidvoerende overheid aan een morele code van wat wel of niet behoort. In die zin is 'orde-politiek' geen organisatie-instrument, ook niet een organisatie-instrument van hogere orde. Als de politieke (annex wetgevende) organen het patroon van duurzame rechtsbetrekkingen vanuit dezelfde aspiratieve intenties zouden inrichten en verder ontwikkelen, als reeds gebruikelijk is bij de inrichting van de produktieve beleidsstelsels, zou het instrumentalisme dat dit moderne beleid zo sterk aankleeft, zelf tot een hogere orde worden verheven. De rol van rechtsregels op basis van waardenrationaleiteit dienen derhalve niet vanuit doelrationele motieven georganiseerd te worden, zij vinden hun grondslag in de normering van het verkeer tussen rechtssubjecten.

<sup>51]</sup> L. Fuller, *Ibid.*, blz. 17.

Dit klassieke onderscheid tussen verschillende rationaliteiten is actueler dan ooit, wanneer het wordt toegepast op de reeks van herschikkingen waartoe de wetgever zich gedurende de laatste vijftien jaar zag genoopt vanwege de toegenomen dynamiek van de maatschappelijke ontwikkelingen. Het na de oorlog zozeer op nationale leest geschoeide model van de sociale rechtsstaat ondervond steeds meer aansluitingsproblemen met maatschappelijke activiteiten, die enerzijds steeds meer op internationale schaal georiënteerd zijn en op dit schaalniveau concurreren en anderzijds veel grotere en eigenstandige dynamiek genereren op decentraal niveau. Het bedrijfsleven en de maatschappelijke leefwereld van techniek en cultuur zijn de nationale overheden voorgegaan in deze gelijktijdige trends van internationalisering en decentralisatie. Mede tegen deze achtergrond zag het nationale beleidssysteem zich genoodzaakt tot velerlei aanpassingen en herordeningen van zijn beleidsstelsels.

Het aanpassingsproces verloopt tot dusverre echter niet optimaal en het is mede hierom zo weinig innoverend omdat het nationale beleidssysteem, inclusief de omringende wereld van nationale belangenbehartiging, de eigen doelrationaliteit tot uitgangspunt van de herschikkingen pleegt te nemen. Wat betreft de noodzaak van internationale aanpassingen van het politieke systeem in Europa kan men dit niet eenzijdig aan de Nederlandse inbreng toerekenen; integendeel, van deze zijde wordt vaak juist het belang van een verdergaande communautaire oriëntatie onderkend. Politieke integratie 'van onderen af' kan echter niet verder reiken dan de machtsverhoudingen en compromissen van de associërende lidstaten toestaan. Het proces van Europese integratie verloopt op basis van een unieke en weinig evenwichtige mengverhouding van inter-gouvernementele en communautaire competenties<sup>52</sup>. Op sommige gebieden, zoals bij uitsteking de mededingingswetgeving, is de bovennationale oriëntatie zeer sterk ontwikkeld, op andere gebieden dreigt de doelrationaliteit van machtige lidstaten nu op hoger schaalniveau te hypertrofiëren (landbouw, het nieuwe regionale beleid en soms zelfs op het jonge gebied van de milieuregelgeving). Als het integratieproces zich gaat uitstrekken over grotere delen van de nationale begrotingen (hetgeen indirect reeds uit de strengere begrotingseisen voortvloeit) mag gevreesd worden, dat ook dit steekspel suboptimale uitkomsten zal opleveren. Aan de andere kant zullen sommige vertrouwde doelrationele fixaties, zoals de Nederlandse traditie van corporatieve accommodatie van de hoofdlijnen van het sociaal en economisch beleid, door verdergaande integratie juist geproblematiseerd worden. Over het geheel genomen is het proces van 'politieke integratie van onderen af' nog onbestemd. Het resultaat is grillig, en wijst vooralsnog op een tekort aan maatschappelijk integratievermogen dat langs deze weg wordt bereikt.

Echter, ook bij hun interne aanpassingen hebben de nationale beleidsactoren - zeker in Nederland met zijn sedert de oorlog zo beleidsexpansieve en gecentraliseerde beleidsoriëntatie - overwegend de eigen doelrationaliteit laten gelden bij de initiatieven tot herinrichting van bestuur en beleid. De ontwikkeling van de grote bestuurlijke operaties geeft hiervan - in vogelvlucht - een indicatie. De operaties in de jaren '70 tendeerden bovenal naar een versterking van de planmatige coördinatie van de verspreide beleidsinitiatieven binnen de rijksdienst. Met het aantreden van het eerste kabinet-Lubbers werd dit accent radicaal verlegd. De gelijktijdige introductie van vijf forse bestuurlijke operaties moest het overbelaste apparaat van de rijksdienst ontlasten. Deze 'grote operaties' betroffen de

<sup>52</sup>] Een strategisch overzicht van de verdeling van bevoegdheden en van de dilemma's die zich hieromtrent voordoen geeft L.A. Geelhoed, *Competentieperikelen; De bevoegdhedenverdeling tussen de Gemeenschap en de Lid-Staten in het licht van de evolutie van het Europese integratieproces*, 1992, blz. 82-101.

financiële heroverweging van het beleid, de juridische deregulering van de fijnmazige regelgeving, de economische deregulering, de decentralisatie van het beleid en tenslotte diverse aspecten van personeel en organisatie. Nog in dezelfde periode werden hieraan initiatieven van privatisering en bestuurlijk zelfbeheer toegevoegd. In de daaropvolgende regeerperiode werden de banden met externe partijen aangehaald. Via organisatorische netwerken werd het realiteitsgehalte van beleidsinitiatieven afgetast en werd vooral ook het aspect van de beleidsimplementatie versterkt. Daarnaast werd nu ook voor sommige specifieke beleidssectoren een fundamentele herordening van verhoudingen voorbereid. In de recente regeerperiode werden diverse nieuwe methoden van management geïntroduceerd. Er werd onderzoek gedaan naar mogelijkheden voor bestuurlijke en staatsrechtelijke vernieuwing. Het proces van regiovorming kreeg een stevige impuls. Tenslotte kwam via enige opvallende privatiseringsoperaties (PTT, NS, ABP) nu ook meer accent op aspecten van economische decentralisatie te liggen (in combinatie met herregulering ten aanzien van de condities). Het betreft overigens vooralsnog in hoofdzaak verzelfstandiging van overheidsbedrijven, de beleidsstelsels zelf zijn nog niet in economische zin gedecentraliseerd.

Het gemeenschappelijke kenmerk van deze operaties was de behoefte om de topzware rijksdienst te ontlasten. Behoudens sommige sectorale herschikkingen en de recente privatiseringen werden deze operaties niet zozeer gevoed door activering van 'onderen af' of van 'buitenaf'. Zij beoogden bovenal om onder behoud van de centrale doelrationaliteit de beleidslast te verlichten en te versmallen en de uitvoering binnen en buiten de overheid te delegeren. Geleidelijk ontspannen zich vanuit deze invalshoek nieuwe interactieve netwerken tussen overheden onderling en met maatschappelijke participanten. De beleidsmatige positie van de centrale overheid en de verbinding hiervan met maatschappelijke organisaties zelf werd echter niet ter discussie gesteld. Zo wordt bijvoorbeeld zelfs het recente proces van regionalisering in belangrijke mate voortgestuwd en vanuit de vakdepartementen materieel ondersteund met het oogmerk om de uitvoering van de *nationale* plannen te stroomlijnen (i.c. de beleidsnota's inzake ruimtelijke ordening, verkeer en vervoer, milieu). Er worden met regionale bestuursorganen en met maatschappelijke actoren nieuwe dwarsverbindingen gevormd om het uitvoeringspotentieel te vergroten.

Het tweede opvallende kenmerk van deze bestuurlijke operaties betreft de fixatie op de 'beleidsmiddelen'. De verandering van inhoudelijke beleidsstelsels werd gestimuleerd door vanuit de *procedurele flanken* de druk op de beleidsmiddelen te verhogen (resp. de budgettaire druk, de druk op het personeelsbeleid, de druk op de omvang en intensiteit van regelgeving, de druk op aspecten van organisatie) en werd zelden geënt op een normatief fundament. De pressie vanuit de flanken op de middelen van beleid heeft stellig een grote dynamiek teweeg gebracht in de organisatie en ook in de uiteindelijke inhoudelijke effecten van de naorlogse beleidsstelsels. Het ontbreken van een inhoudelijke oriëntatie die berust op normatieve rechtsbetrekkingen, heeft hier echter menigmaal tot cynische beleidsaanpassingen geleid. De stelselvernieuwing in de gezondheidszorg (meer een inhoudelijke dan een bestuurlijke operatie) is een van de weinige operaties, die consequent werd beredeneerd vanuit een nieuw en fundamenteel bestek van verantwoordelijkheden, waarin ook de sturende rol van de centrale overheid zelf onderwerp van verandering is. Het valt dan ook te betreuren dat uitgerekend deze operatie voor onbepaalde tijd is weggezaakt in een moeras van belangentegenstellingen. De sectorale herschikkingen in delen van het welzijnsbeleid en het volkshuisvestingsbeleid lijken wel meer geslaagd te zijn. Ook de herschikking van de arbeidsvoorziening werd geëffectueerd. Aan de neo-corporatieve



opzet hiervan kleven echter nog zoveel problemen, dat de vraag rijst of hiermee een duurzaam patroon is gevonden. Op andere brede beleidsgebieden, zoals bijvoorbeeld van Sociale Zaken of Verkeer en Waterstaat (ondanks privatisering van een aantal bedrijfsmatige activiteiten) is een structurele heroriëntatie tot dusverre uitgebleven.

Bij deze stand van zaken is de 'periferie' (zoals Habermas de eigenlijke constituerende context met gevoel voor understatement noemde) nog altijd weinig 'impulsgevend'. Zij sluit het centrum niet in, maar wordt er zelf door ingesloten. Het spectrum van uitvoerders wordt verbreed, maar de strekking van het gefunctionaliseerde beleid zelf is nog niet geproblematiseerd. De redressering van uitvoeringstaken naar primair betrokken personen en instanties dreigt dan de door Coleman zo gevreesde asymmetrie tussen personen en collectieve organisaties te sublimeren. Eerst werden in de aanloop naar de sociale rechtsstaat tal van beleidsverantwoordelijkheden uit de primaire kring van betrokken personen en maatschappelijke instanties in het bereik van de centrale beleidsinstanties gebracht (dit gebeurde vaak met aandrang van onderen af vanwege de behoefte aan professionalisering, aan gelijke behandeling en vooral ook aan financiële ondersteuning), nu worden vanuit dit collectieve gebouw weer bepaalde verantwoordelijkheden ter uitvoering geredresseerd. Ondertussen is niet alleen de oorspronkelijke maatschappelijke constitutie van samenstelling veranderd, maar zijn bovendien de verantwoordelijkheden die in voorgesorteerde pakketjes 'ter uitvoering worden teruggegeven' van inhoud en functie veranderd: zij zijn als het ware functioneel gezuiverd en voorbestemd<sup>53</sup>. De ontwikkeling van de maatschappelijke zorg geeft een treffende illustratie van deze ontwikkeling.

De maatschappelijke zorg, de bijstand, het onderwijs, de arbeidsvoorziening, de ruimtelijke ordening, maar ook productieve publieke taken, zoals het openbaar vervoer, de huisvesting of de nutsbedrijven en zelfs diverse aspecten van openbare orde en criminaliteitspreventie zijn voorbeelden van publieke activiteiten, die tot in de jaren '50 zeer hecht in maatschappelijke leefwerelden waren ingebed, met een eigen actieve verantwoordelijkheid van maatschappelijke instanties, waarop het beleid van de gemeenten en hogere overheden rechtstreeks aansluiting zocht. Hun sociale ordening werd veelal bewaakt door mechanismen van waarden en normen. Reciprociteit was tot de helft van deze eeuw veel minder geobjectiveerd en bemiddeld in indirecte, geformaliseerde betrekkingen, zij vormde geen abstract vraagstuk maar was overheersende en zichtbare realiteit, met indringende vormen van sociale cohesie en sociale verstoting.

In de Verenigde Staten hebben de vroege 'social control' sociologen (zoals Ross en Sumner) dergelijke beheersingsmechanismen van sociale orde reeds aan het begin van de eeuw uitgebreid bestudeerd. Het is fascinerend om hierin vanuit de huidige situatie terug te lezen, hoe de geleidelijke overgang naar de moderne georganiseerde samenleving zich daar voltrok. De staat was soeverein in de uitoefening zijn klassieke functies, maar er werden in dit overgangsproces geleidelijk steeds meer vraagstukken van sociale beheersing in zijn bereik gebracht. Vooral bij Ross, overigens een verklaard voorstander van zulke modernisering, komt voortdurend het verschil in diepgang en reikwijdte naar voren tussen de sociale beheersingsmechanismen en de formeel georganiseerde mechanismen van sociale orde. Terwijl de sociale beheersing via 'publieke sentimenten, publieke oordelen en publiek handelen' werkzaam is op het niveau van geïnternaliseerde

<sup>53</sup>] Zie Coleman (1992), *Foundations of Social Theory*, hoofdstuk 21.

waarden en normen en als zodanig in alle hoeken en gaten van sociaal gedrag binnendringt (de wil, de gevoelens, het oordeel), moeten de geobjectiverde en gelegaliseerde beheersingsmechanismen zich van buitenaf met bepaalde sancties een weg zien te bakenen in het sociaal gedrag. Ross beschrijft de laatste categorie in feite als ordening op een lager niveau van sociale organisatie, met minder vernuft, minder indringend (ondanks de wettelijke verplichtingen en sancties), minder moreel onderscheidend en minder wijd vertakt <sup>54</sup>.

Ross zag wel dat ook het orderingspotentieel van sociale waarden en normen wordt 'georganiseerd' en getransformeerd via maatschappelijke instituties. Hij besteedde veel aandacht aan de internalisering van geïnstitutionaliseerde waarden en normen en aan de dynamiek daarvan. Omgekeerd had hij er echter opvallend weinig oog voor, dat ook de als 'exogeen' betitelde (bij uitstek de wettelijke) mechanismen van sociale beheersing en sturing berusten op grondslag van indirecte reciprociteit en dat deze - als het goed is - eveneens worden geïnternaliseerd in de individuele persoonlijkheid en in menselijk gedrag. Integendeel, de *uiterlijkheid* van geformaliseerde beheersingsmechanismen werd juist gecontrasteerd met de *innerlijkheid* van sociale beheersingsmechanismen. Zijn theorie bevat derhalve een belangrijke omissie, maar wel een omissie die bewust was gekozen en die ons een eeuw later in welhaast tegenovergestelde maatschappelijke omstandigheden nog volop bezig houdt. De grote moeite die het de moderne rechtsstaat in zijn overgeorganiseerde vorm kost, om wèl een grondslag van (stilzwijgende) reciprociteit vast te houden, heeft ons in deze hele studie bezig gehouden.

Na de oorlog zijn de 'publieke domeinen', waarvan hierboven enige voorbeelden zijn genoemd, geleidelijk uit elkaar getrokken. Aan de ene kant werd de publieke verantwoordelijkheid voor een aanzienlijk deel overgeheveld naar nationale beleidsarrangementen, die in functionele doelrationaliteit op grote schaal verder uitgroeiden (en onder beheersing werden gebracht van mechanismen, die door Ross - ongezien - al op voorhand als louter 'exogeen' waren bestempeld). Hier weekten de publieke verantwoordelijkheden geleidelijk los van de primaire, maatschappelijke leefwerelden, waarin ze oorspronkelijk waren gekweekt. Aan de andere kant ondergingen de oorspronkelijke maatschappelijke leefwerelden zelf een grote dynamiek. De traditionele homogeniteit binnen de verschillende leefwerelden is immers goeddeels verdwenen en ook de territoriale gebondenheid van gemeenschappen is door de toegenomen maatschappelijke mobiliteit doorkruist. Zo gingen de beleidsontwikkeling en de maatschappelijke leefwereld elk hun *eigen* weg. Het gegeven dat de publieke verantwoordelijkheden een eigen leven gingen leiden in gefunctionaliseerde beleidsarrangementen, is vanaf de jaren '70 onderwerp van aanhoudende kritiek <sup>55</sup>. In recente discussies over 'publiek domein' en over de actuele betekenis van 'burgerschap' wordt de eigen betekenis van de maatschappelijke dynamiek op tal van gebieden geëxploreerd. De 'publieke verantwoordelijkheid' wordt hierin niet afgeleid van de functionele rationaliteit van de beleidsarrangementen <sup>56</sup>.

<sup>54</sup>] E.A. Ross, *Social Control; a survey of the foundations of order*, 1901, blz. 89-125.

<sup>55</sup>] Zie bijvoorbeeld de eerdere verwijzingen naar F.H. Tenbruck (1972) en A.M.J. Kreukels (1979). Veelbesproken is Habermas' diagnose van de 'kolonisatie van de sociale leefwereld' (J. Habermas, 1981). Overigens werd in Nederland veelvuldig door de 'leefwereld' op zulke 'kolonisatie' aangedrongen. Eerst nu de overheid terugtrekkende bewegingen maakt, komen de 'koloniserende' aspecten van de beleidsexpansie open en bloot te liggen.

<sup>56</sup>] Zie A.M.J. Kreukels en J.B.D. Simonis, *Publiek Domein*, 1988. Zie voorts de WRR-publikatie *Eigentijds Burgerschap*, onder leiding van H.R. van Gunsteren, 1992.

Tegen de achtergrond van deze *duale* context (de expansieve wereld van het doelrationele beleid en de vlottende maatschappelijke context) gaf de overbelaste nationale overheid in 1982 het startsein voor het redresseren van de gefunctionaliseerde werkzaamheden. Opgedrukt door de bovengenoemde bestuurlijke operaties en door de aanhoudende druk op de collectieve uitgaven werd de uitvoering van het beleid geleidelijk meer overgelaten aan gemeenten en regionale samenwerkingsverbanden, aan marktpartijen en aan intermediaire organisaties. Zo ontstaat op decentraal schaalniveau geleidelijk een nieuw institutioneel landschap, zeer gedifferentieerd en beladen met de spanning dat deze instanties vanuit een centraal bepaalde, *functioneel* omliggende positie (ongeacht of het territoriale of functionele decentralisatie betreft!) moeten reageren op de maatschappelijke ontwikkelingen, die zich op dit schaalniveau voordoen.

Soms werden voor de doelrationeel geconditioneerde uitvoering nieuwe instanties in het leven geroepen, die op zoek gaan naar hun maatschappelijke context en in dit opzicht vanuit hun verschillende achtergronden met vergelijkbare problemen kampen. Het betreft onder meer de volgende instanties: de RIAGG (aanvankelijk nog niet door de 'cliënten' ontdekt, maar inmiddels frequent aangezocht voor gevallen, die buiten hun functie-omschrijving vallen); de nieuwe regionale kantoren voor de arbeidsvoorziening (centraal gefinancierd, doch van de politieke bemoeienis afgeschermd, tripartiet bestuurd op een schaalniveau waarop geen van de drie partijen een sterke traditie heeft, bevoegd met een ordeningsmonopolie, alsmede belast met de arbeidsbemiddeling die nog niet altijd goed wil lukken); de nieuwe regionale politie-organisaties (éerst nog op zoek naar hun interne eenheid); de functioneel geconcentreerde scholengemeenschappen (op zoek naar hun 'gemeenschap'); de nieuwe milieudiensten (voorzien van centrale bijdragen, maar vooralsnog zodanig geïnvolveerd met de instructies voor hun vergunningverlening, dat ze vooralsnog geen eigen externe oriëntatie hebben kunnen ontwikkelen). Daarnaast bestaan de traditionele uitvoerende instanties, die geleidelijk wat meer zelfstandigheid krijgen, maar vanwege de positionering in functionele organisatiesystemen in de loop van de tijd een metamorfose hebben ondergaan; het betreft bijvoorbeeld de sociale diensten, die van gedifferentieerde en sociaal onderscheidende instellingen zijn uitgegroeid tot administratiekantoren, die geobjectiveerde aanspraken efficiënt moeten verwerken; of de gemeentelijke verkeers-vervoersdiensten, die vroeger krachtige ontwikkelingsorganen waren, maar voor hun huidige ontwikkelingsplannen grotendeels van externe voorwaarden afhankelijk zijn.

In sommige gevallen werden ook de beleidsbepaling en de financiering gedecentraliseerd, maar doorgaans gaat het om verzelfstandiging van de beleidsuitvoering. De uitvoerende organen blijven dan vast zitten aan de centrale financiële bijdragen, en aan de hiermee verbonden functie-eisen en doelmatigheidseisen. Als vooruitgeschoven posten van terugtrekkende nationale beleidsarrangementen hebben deze instanties vaak moeite om weer een directe aansluiting te vinden op de sterk gewijzigde sociale context. Hun beleidsbepalende en financiële verantwoordelijkheden zijn vaak niet adequaat toegerust om de publieke verantwoordelijkheden, die ook op decentraal niveau (vanuit verschillende invalshoeken) genomen moeten worden, mede te onderbouwen.

Hiermee raken we de kern van het institutionele probleem, dat na het eerste decennium van bestuurlijke heroriëntatie weliswaar een stuk is opgeschoven, maar nog altijd levensgroot aanwezig is. In dit eerste overgangsstadium van de sociale rechtsstaat heeft nog relatief weinig bezin-

ning plaatsgevonden van de doelrationele beleidsarrangementen op het onderliggende niveau van normatieve patronen van inter-subjectieve rechtsbetrekkingen, terwijl op doelrationeel niveau wel reeds een nieuwe delegatie van uitvoerende werkzaamheden in gang is gezet, die op decentraal niveau dan weer met problemen kampt van aansluiting op maatschappelijke ontwikkelingen. Als gevolg hiervan ondervindt de benodigde vergroting van de dynamiek op stedelijk en regionaal niveau nog veel belemmeringen.

In het WRR-rapport *Van de Stad en de Rand* werden de problemen van dit institutionele vraagstuk gesteld en empirisch onderzocht over de brede linie van de grootstedelijke en regionale ontwikkeling. Hoewel het huidige betoog mede in dat kader in belangrijke mate is geïnspireerd, kan er in dit bestek slechts beknopt en in algemene zin naar verwezen worden<sup>57</sup>. De algemene bevinding van dit rapport was dat de institutionele veerkracht van de diverse beleidsactoren in de stedelijke gebieden ernstig tekort schiet om de maatschappelijke vraagstukken, die zich op dit schaalniveau aandienen, adequaat te beantwoorden. In het grootstedelijk milieu tekende zich de paradoxale situatie af dat het economisch, sociaal en financieel draagvlak vanaf het midden van de jaren '60 tot aan het eind van de jaren '80 hier aanzienlijk is uitgehold, terwijl de reacties van de publieke en (semi-)particuliere instanties ter plaatse nog waren ingesteld (en dit ten dele nog zijn) op de vertrouwde routines van de nationale beleidsarrangementen. Zij bleven - inclusief het stedelijk bestuur - gedurende het eerste stadium van functionele heroriëntatie van de nationale beleidsarrangementen te veel afgeschermd van de eigen publieke verantwoordelijkheden en van de prikkels en risico's, die hiermee verbonden zijn. Kenmerkend voor deze institutionele structuur is nog altijd het intensieve beleidsinterne verkeer met zijn hoge transactiekosten tussen centrale beleidsbepaling en decentrale uitvoering, alsmede de gebrekkige mogelijkheden om op stedelijk of regionaal niveau nieuwe zwaartepunten te ontwikkelen in het geheel van functioneel voorgestructureerde beleidsgebieden. Het grootste probleem is nog wel dat de stedelijke administraties en de vele beleidsinstanties in deze context meer als tussenschakel functioneren in het geheel van centraal bepaalde beleidsdeposito's dan dat zij rechtstreeks intermediairen in de stedelijke samenleving.

Inmiddels begint zich in de politieke cultuur van de grote steden een omslag af te tekenen, die in een aantal middelgrote steden reeds eerder werd gesignaleerd. Het restrictieve beleid van de nationale overheid brengt geleidelijk weer de noodzaak van primaire integratiemechanismen in beeld. De oorspronkelijke vormen van communale integratie zijn inmiddels goeddeels verdwenen of van karakter veranderd, maar als de redressering van verantwoordelijkheden doorzet, dwingt zij tot het ontstaan van nieuwe rechtstreekse mechanismen van sociale orde. Nu reeds wordt zichtbaar dat de door jaren van feitelijk beleid gecultiveerde verwachting, dat een concentratie en cumulering van problemen in de steden automatisch gecorrigeerd zou worden door nationale toedelingsstelsels, wordt gelogenstraft door een terugtrekkende nationale overheid. Elke stap terug van het nationale verzorgingspatroon komt het hardst aan, daar waar de afhankelijkheid ervan zich het meest heeft opgehoopt. De automatische compensatie komt zich wreken, niet alleen bij het bestuur van de stad maar ook rechtstreeks bij de bewoners en organisaties, die er aan-

<sup>57</sup> Het WRR-rapport *Van de Stad en de Rand* (1990) bevat een institutionele analyse van de grootstedelijke gebieden met betrekking tot de economische ontwikkeling, het sociaal beleid, de ontwikkeling van het voorzieningenbeleid (onderwijs en gezondheidszorg, de arbeidsvoorziening) en de financieel/bestuurlijke verhoudingen. Naar aanleiding van een bilaterale conferentie over dit rapport en over de ontwikkeling van de grootstedelijke gebieden in Groot-Brittannië verscheen A.M.J. Kreukels and W.G.M. Salet (eds.), *Debating Institutions and Cities* (1992).

spraak op maken. Veel stedelijke instanties zien zich genoopt tot versterking van hun ondernemingsgezindheid, desnoods naast hun gebruikelijke werkzaamheid, zoals in het onderwijs en bijvoorbeeld bij bejaardenoorden, maar ook bij gemeentelijke diensten het geval is. Wat voor deze instanties in het klein geldt, gaat op voor de gehele stedelijke gemeenschap: zij zal opnieuw in haar krachten moeten investeren, niet alleen in strikt economische zin maar in de volle breedte.

Zo wordt op microniveau op uiterst cynische wijze opnieuw de betekenis zichtbaar van een elementair *toerekeningsmotief*, het geheel van materiële incentives, dat welbeschouwd nooit zo ver verwijderd had mogen zijn. Het bevat - veelal als onbedoeld gevolg (!) - een van de noodzakelijke sleutels voor een nieuwe lokale en grootstedelijke revitalisering. Deze potentie is echter niet ongelimiteerd en niet ongeconditioneerd en zij kan - bovenal - niet op louter de eigen schouders rusten. Afwenteling van beleidsverantwoordelijkheden schept nog geen levenskrachtige structuur; de heroriëntatie van beleid zal op centraal en decentraal niveau zorgvuldig gedoseerd moeten worden. Vaak zijn het vooral de allocatieve aspecten van beleid die goed op decentraal niveau afgewikkeld kunnen worden, maar dit veronderstelt dan wel een krachtige structuur van dit beleid op centraal niveau. Versterking van rekenschap vraagt tegelijkertijd versterking van de *publieke verantwoordelijkheid*, binnen het publiek bestel en (ten dele spontaan) daarbuiten. Publieke verantwoordelijkheid laat zich niet volledig via de overheid organiseren, zij baant haar eigen weg. Maar waar het de herinrichting van beleidsstelsels betreft, kan de overheid - centraal en decentraal - zich niet onttrekken aan haar eigen verantwoordelijkheden terzake. Een kaal saneringsproces dat louter door de noodzaak van bezuinigingen wordt ingegeven, kan in korte tijd sociaal kapitaal vernietigen dat in lange tijd is opgebouwd. Deze vragen zijn kritiek bij langdurig gesubsidieerde voorzieningen, zoals het openbaar vervoer of de sociale huisvesting. Door herbezinning op een duurzaam bestek van verhoudingen en door het overgangsproces via aangepaste condities en ontwikkelingsbeleid te begeleiden, kan dit sociaal kapitaal geactiveerd worden in plaats van dat het wordt geconsumeerd.

Een gestructureerde overgang verlangt niet alleen een omschakeling naar lokale inspanningen, maar problematiseert ook fundamenteel de *mechanische* systematiek van de beleidsarrangementen. Hier komt opnieuw de structurerende betekenis van de normatieve rechtspatronen in beeld. De herijking van de naoorlogse beleidssystemen vraagt een normatief houvast in duurzame rechtsbetrekkingen. Het publiekrecht dat als 'medium' zo ongeschikt blijkt te zijn voor de instrumentering van vlottend beleid en in deze hoedanigheid via de vele probleemgestuurde verfijningen de moderne beleidsstelsels zozeer dreigt te ossificeren, dat het nu door de praktisch georiënteerde geesten zelf liever wordt *genegeerd*<sup>58</sup>, wordt nu aangesproken op de actualisering van zijn oorspronkelijke functie om een principiële grondslag te leggen onder de benodigde herschikkingen van de beleidsfabriek. Het uitgangspunt voor deze benadering ligt dan niet meer in de doelrationele sturing van de wetgever als subject tegenover een te beheersen object, maar het vertrekpunt komt dan te liggen een normering

<sup>58</sup> De huidige stand van de bestuurskunde in Nederland geeft een indicatie van deze zorgwekkende ontwikkeling. Terwijl dit praktisch georiënteerde, expansieve jonge vakgebied oorspronkelijk in nauwe associatie optrok met het staats- en administratief recht alsmede met de sociologie van het staatsbestuur (het heeft er enige tijd op geleken dat bij wijze van 'staatsleer' een soort gecombineerde studierichting zou ontstaan), heeft de exclusieve oriëntatie op directe, doelgerichte interactie-processen inzake besluitvorming en organisatie in sterke mate de overhand gekregen. In deze nieuwe oriëntatie wordt gedurende de laatste vijf jaar aan de betekenis van het publiekrecht nog voornamelijk gerefereerd als *negatief ijkpunt* (als zijnde 'unitair' en 'formalistisch'). In die zin is de praktische invalshoek, die in deze studie vooral vanuit de Amerikaanse literatuur werd besproken, ook in Nederland ver doorgeschoten.

van de verhouding tussen rechtssubjecten, waarin het geheel doelgerichte strevingen van burgers, maatschappelijke organisaties en ook van overheden zelf wordt ingebed.

De accentuering in het voorgaande van de betekenis van decentralisatie (in diverse richtingen), juist ook ten aanzien van een aantal beleidsbepalende verantwoordelijkheden en van financiële incentives, behelst niet een pleidooi voor complete lokale autarkie. Juist voor dergelijke voorzienings- en verdelingsvraagstukken zal de nationale wetgever de kernprincipes van rechtvaardigheid en herverdeling moeten vaststellen en wel zo stevig, dat deze ook bij de doelmatige of organisatorische herschikkingen inzake de uitvoering van beleid houvast blijven bieden. Maar daar waar de rechtsprincipes naar hun distributieve of conditionerende aard, of anderszins, centraal vastgesteld dienen te worden, hoeven nog niet complete en gespecificeerde pakketten van bovenaf gedeponeed te worden. Door zulke verbijzondering wordt het publiekrecht niet alleen belast met een hypotheek die het niet aankan, maar is het in zijn uitwerking dan al gauw averechts in tal van gedifferentieerde microsituaties. Het ontpopt zich dan niet alleen als inefficiënte allocatie, maar - ernstiger - ook als onrecht. In dit opzicht lijkt mij de analyse van Bardach and Kagan met betrekking tot het probleem van 'over-inclusiviteit' en de welhaast structurele 'site-level unreasonableness' steekhoudend.

Waar rechtsprincipes niet de grote hoeveelheid van bijzondere condities kunnen opzuigen, waaronder in concrete situaties aanspraken worden gedaan, moeten procedures uitkomst bieden die niet een specifiek inhoudelijk houvast kunnen garanderen, maar wel de zorgvuldigheid van de afwegingen, die in zulke situaties gemaakt moeten worden; en dit kan pas in laatste instantie de rechter zijn. Daarom is het van belang dat rechtsbetrekkingen van onderen af beginnen, niet vanuit gemeenten of functioneel georganiseerde, semi-publieke organisaties - die komen op zeker moment ook wel in beeld - maar vanuit primaire verantwoordelijkheden van burgers en organisaties in hun onderling verkeer: de verhouding tussen werkgever en werknemer, tussen arts en patiënt, tussen dienstverlener en klant. Door verantwoordelijkheden ook in centrale collectieve stelsels zo te construeren, kunnen de twee noodzakelijke ingrediënten voor zorgvuldige beleidsafweging - rekenschap en normatieve verantwoordelijkheid - gezamenlijk oplopen. Ook bij de distributieve stelsels, die nu nog worden gekenmerkt door precieze toepassing van het materieel gelijkheidsbeginsel, moeten op microniveau onder tal van specifieke omstandigheden arbitraire beslissingen genomen worden over de toegang tot de voorziening, over het specifieke kwaliteitsniveau en zelfs het specifieke uitkeringsniveau, enzovoort. Overmatige detaillering van centrale 'ge-objectiveerde' normen biedt voor deze problemen geen duurzaam houvast, hier zal de combinatie van rekenschapsprykkels (financieel of anderszins) met nauwkeurig geïnstitutionaliseerde zorgvuldigheidsvereisten (desnoods met inschakeling van externe beoordelingscommissies) uitkomst moeten bieden.

Zo gezien berust het benodigde proces van decentralisatie niet op delegatie van uitvoeringstaken naar territoriale of functionele eenheden (het voortdurende twistpunt in het huidige stadium van decentralisatie), maar verlangt het primair een herdefiniëring van normatieve gedragsregels in maatschappelijke verhoudingen, die op zekere duurzaamheid kunnen bogen en vanuit een consequente spreiding van verantwoordelijkheden een basis kunnen bieden voor positief beleid. De nationale wetgever kan langs deze weg een grotere betrouwbaarheid bieden voor de stabilisering van zijn algemene kernprincipes, tegelijkertijd ontstaat door de systematiek van gespreide verantwoordelijkheden een 'natuurlijke' ruimte voor

gedifferentieerde beleidsinvullingen in veel verschillende specifieke constellaties op microniveau.

De centrale regelgeving inzake het randvoorwaardenstellend beleid (milieu, arbeidsvoorwaarden, enz.) zal langs deze weg minder inclusief worden, de algemeen geldende regels zullen weer meer een generaliserend in plaats van een specificerend karakter dragen en zij zullen relatief meer beroep gaan doen op bewaking van procedurele zorgvuldigheid dan specifiek inhoudelijke zorgvuldigheid. Binnen de verschillende branches van maatschappelijke bedrijvigheid en op lokaal en regionaal niveau zal in dit perspectief meer een eigen inhoud worden gegeven aan de specifieke voorwaarden. Zij zullen directer inspelen op de concrete initiatieven ter plaatse en er zal meer wisselwerking ontstaan met initiatieven in andere beleidsgebieden. De condities voor het bedrijfsleven en voor andere maatschappelijke activiteiten zullen tussen de regio's meer verschillen gaan vertonen, de verschillen zullen althans meer expliciet worden onderkend. Juist omdat het om specifieke condities gaat, worden deze immers nergens in dezelfde constellatie aangetroffen en is een gedifferentieerd geheel van specifieke voorwaarden onontbeerlijk. De klassieke tegenwerpingen van 'concurrentievervalsing' en 'rechtsongelijkheid' lijken soms te abstraheren van de gedifferentieerde omstandigheden, die in werkelijkheid bestaan. Wel mag men verlangen dat *binnen* de diverse decentrale kringen ten aanzien van de te specificeren gedragsvoorwaarden regelmaat en rechtsgelijkheid wordt betracht.

Ook ten aanzien van het presterend overheidsbeleid en het ontwikkelingsbeleid worden in dit perspectief andere accenten gelegd. Voor de grote projecten van nationale allure zal de nationale overheid de eigen verantwoordelijkheden moeten wegen. Dit zal echter zelden een exclusieve verantwoordelijkheid zijn. Doorgaans zullen projecten vanuit ingewikkelde coalities tussen diverse private en publieke instanties tot stand komen. Deze coalities zullen meer door coöperatie dan door medebewind gedragen worden, de verhouding tussen partijen zal vanuit de gedeelde verantwoordelijkheden meer een zakelijk karakter krijgen. Niet alleen ten aanzien van concrete projecten maar meer in het algemeen met betrekking tot het presterend beleid. De centrale overheid zal terzake in organisatorische zin meer als facilitator en stimulator dan als programmeur optreden, in financiële zin meer als sponsor dan als subsidieverrichter en in juridische zin zal het contract meer in de plaats van de eenzijdige beschikking (die de subsidie in essentie is) gaan treden. Dit is een principiële wijziging omdat het initiatief dan niet meer eenzijdig van de centrale beleidsbepalende instanties uitgaat, bovendien verdwijnen de automatisen in de bijdrageregelingen (de partijen zullen zich voor bijdragen van het rijk meer moeten kwalificeren) en tenslotte zullen de centrale beleidvoerders ook zelf meer aan hun bijdragen gebonden zijn dan het geval is in een systeem van subsidiebijdragen als 'gunsten', waarvan de beschikkingen eenzijdig bijgesteld kunnen worden. Men moet hierbij wel in aanmerking nemen dat het 'medebewind' en de 'subsidiebijdragen' - de twee kernmechanismen van het presterend overheidsbeleid - oorspronkelijk als *handelingsverruimende* mechanismen in het leven zijn geroepen, maar in het regressieve stadium van overheidsbeleid een continue stroom van teleurstellingen en 'bedrogen verwachtingen' bleek te mobiliseren. Door de consequenties naar een andere structurering van verantwoordelijkheden door te trekken, kan de stimulans die het nog altijd aanzienlijke subsidievolumen in wezen bevat en dit - in meer of mindere mate - ook in de toekomst zal blijven doen, ook daadwerkelijk benut worden om positieve energie te mobiliseren.





# Samenvatting

## Om recht en staat

Een sociologische verkenning van sociale, politieke en rechtsbetrekkingen

### *Karakter en opzet van de studie*

De voorliggende studie kan gekarakteriseerd worden als een poging tot reflectie over de eigentijdse verhoudingen tussen sociale orde, politieke orde en rechtsorde. Het is een sociologische *begripsverkenning*. Zij poogt de drie bovengenoemde domeinen in conceptuele samenhang te bestuderen en hun onderlinge dynamiek te duiden. De eigenlijke opdracht van de studie ligt derhalve in begripsvorming en in interpretatie van de feitelijke ontwikkelingen terzake. De betekenis van deze conceptuele speurtocht ligt voor het belangrijkste deel in het onderzoeksproces zelf. Daarom werden in de voorgaande hoofdstukken telkens tussentijdse balansen opge maakt en werden de discussies reeds binnen de hoofdstukken gerecapituleerd.

Als houvast voor de begripsverkenning dient een klassieke sociologische benaderingswijze, die in brede zin wordt aangeduid als 'leer van sociale betrekkingen'. De contouren van deze benadering worden in hoofdstuk 2 uiteengezet en bediscussieerd. In de daaropvolgende hoofdstukken wordt dit conceptuele raamwerk verder ingevuld. Op zoek naar het voegsel van sociale betrekkingen wordt in eerste instantie het begrip *sociale reciprociteit* uitgewerkt. Deze uitwerking betreft sociale en economische ruilprocessen, alsmede morele gedragsverplichtingen (hfdst. 3). In het daaropvolgende hoofdstuk worden hiërarchische betrekkingen geanalyseerd, het betreft in het bijzonder *macht en autoriteit* (hfdst. 4). De twee laatste hoofdstukken 5 en 6 hebben de politieke en de rechtsbetrekkingen in de *sociale rechtsstaat* als onderwerp. Hoofdstuk 6 mondt tenslotte uit in een perspectiefschets. Deze beoogt de nieuwe dynamiek in de verhoudingen tussen sociale, politieke en rechtsbetrekkingen te interpreteren.

### **Hoofdstuksgewijze samenvatting**

#### *Sociologie als leer van sociale betrekkingen (hfdst. 2)*

In dit hoofdstuk worden de contouren geschetst voor een beoefening van de sociologie als leer van sociale betrekkingen. Met het uitgangspunt van inter-subjectiviteit nestelt deze benadering zich tussen inhoudelijk gebonden normatieve gedragswetenschappen, zoals in het bijzonder de economie en de rechtswetenschappen. De premisse van inter-subjectiviteit wordt gespiegeld aan de basale uitgangspunten in enige aangrenzende disciplines. De beknopte grondslagenverkenning levert de volgende afbakeningen op:

- de worteling van de inter-subjectieve analyse in reële ervaringen in de praktijk (Wirklichkeit versus Geistesgeschichte);
- de wisselwerking tussen de levende werkelijkheid en algemene begrippen van interactievormen (tegenover de geschiedkunde);
- de procesmatige en objectieve interacties versus de introspectieve denkwereld (van de psychologie);
- de sociale genese van normen versus de gebondenheid aan gelegitimeerde rechtsnormen;
- de nadruk op subject-subjectbetrekkingen en hun ordeningspatronen versus de economische optimalisering van subject-objectrelaties (en de bijbehorende patronen van economisch rationele organisatie).

Door de spiegeling aan andere disciplines is de eigen positie van deze sociologische benadering omljnd. Onderzoek vanuit verschillende disciplines heeft een onderling aanvullende betekenis, de verschillen in de uitgangspunten nodigen echter niet uit tot overkoepelingen in de wijze van benadering.

In het tweede deel van dit hoofdstuk worden enige principiële dilemma's behandeld van het inter-subjectieve raamwerk. De kern van deze benaderingswijze is niet gelegen in het handelen van autonome subjecten (het is geen 'actoren' benadering) maar in het *voegsel* dat de subjecten via velerlei sociale mechanismen op elkaar betreft. In het volgende hoofdstuk wordt aan de hand van het begrip reciprociteit dit verbindende kenmerk van de sociale betrekkingen nader onderzocht.

### *Reciprociteit (hfdst. 3)*

Hoofdstuk 3 behandelt de twee bekendste toepassingen van reciprociteit in de sociale orde. Het betreft ten eerste reciprociteit in *economische en sociale ruilprocessen*, die als zelfregulerende mechanismen van sociale orde een veelheid van rationele aanpassingen mogelijk maken zonder dwingende ingrepen van buitenaf. Ten tweede betreft het reciprociteit als *morele verplichting*, die als gedragscode in het verkeer tussen subjecten een bepaalde onderlinge berekenbaarheid mogelijk maakt. Toepassing van deze reciprociteit is vooral gevonden op het grensvlak van sociologie en recht.

Kenmerkend voor het economische ruilprincipe is dat ruil van objecten vrijwillig wordt aangegaan op basis van wederzijds profijt. De onderkenning van het eigen belang in combinatie met het optimaliseren van kosten en opbrengsten dwingt tot een voortdurende economisering van schaarse bronnen. Deze 'unanimous consent of arrangement' is in de economie een sleutel voor vernieuwing en inventiviteit. In antropologische en sociologische toepassingen wordt eveneens het ruil karakter van sociale betrekkingen onderzocht, vooral ook de hieruit voortvloeiende verplichtingen. Een kenmerkend verschil is dat het object van ruil in sociale betrekkingen vaak met de intrinsieke eigenschappen van de ruilende subjecten is verbonden. Status, prestige en 'sociale beloningen' zijn niet direct vergelijkbaar met de geobjectiveerde kenmerken van de ruilmiddelen in het economisch verkeer. Mede in verband hiermee kan de sociale ruil niet op dezelfde eenduidige optimalisering berusten als in het economisch verkeer gebruikelijk is.

De reciprociteit als morele verplichting berust niet op ruil van objecten maar op een onderlinge gedragscode tussen subjecten. Ook deze reciprociteit berust op vrijwillige deelname, of tenminste een 'te beleven' deelname door de subjecten die zich aan een gedragsnorm verplicht weten. Zij veronderstelt een onderlinge verstandhouding en een gelijkwaardigheid van de betrokken subjecten. Toegepast op geïnstitutionaliseerde betrekkingen, zoals rechtsregels, leggen deze veronderstellingen zware eisen op aan de kwaliteit van zulke regels. Zij moeten op zijn minst de stilzwijgend veronderstelde, onderlinge verstandhouding mogelijk maken (de zogenaamde *tacit reciprocity* van Simmel en Fuller). Hierin wijken zulke reciprociteitsregels af van louter utilitaire missies of van politieke beleidsaspiraties.

Kenmerkend voor beide toepassingen van het reciprociteitsbegrip is de accentuering van de vrijwillige deelname door en de onderlinge verstandhouding tussen de partijen, die tot ruil besluiten of die zich aan een gedragscode gehouden weten. Het betreft in essentie horizontale betrekkingen. Deze toepassingen van reciprociteit houden de hiërarchische rela-

ties buiten het gezichtsveld. Aspecten van macht, dwang, en ten dele van autoriteit, die niet alleen in de staat maar ook in de sociale orde besloten liggen, worden genegeerd of 'verharmlost'. Er treedt een zekere vertekening op in die zin, dat de reciprociteit wordt geïsoleerd tot de wereld van de spontane aanpassingsprocessen. Bovendien wordt aan hiërarchische betrekkingen een eenzijdigheid toegeschreven, alsof deze automatisch tot bekrachtiging en gelding zouden leiden. In het volgende hoofdstuk wordt gepoogd om ook hiërarchische betrekkingen vanuit de grondslag van reciprociteit te conceptualiseren.

#### *Autoriteit, macht en gelding (hfdst. 4)*

Dit hoofdstuk behandelt twee verschillende soorten van hiërarchische betrekkingen: autoriteit en macht. Autoriteit en macht komen niet automatisch tot stand als eenzijdige wilsuitdrukking van een bovengeschiedte partij, maar zij veronderstellen - elk op eigen wijze - een wederkerigheid tussen betrokken partijen. Vanuit dit reciprociteitsgezichtspunt wordt in dit hoofdstuk geanalyseerd hoe deze verschillende vormen van dominantie worden gevestigd en hoe deze tot verwezenlijking kunnen komen.

Typerend voor gezagsverhoudingen is dat de *autoriteit* onder bepaalde voorwaarden door anderen wordt 'gerechtigd' (dit kunnen maar hoeven niet per se dezelfde te zijn als degenen die het gezag ondergaan). De condities voor deze vestiging van de autoriteit zijn in hoge mate bepalend voor de wijze waarop autoriteit tot gelding kan worden gebracht. Meestal gaat het om vertrouwensrelaties. De autoriteit kan dan tot gelding komen voorzover zij wordt vertrouwd. De vertrouwenswaardigheid wordt vooral symbolisch gecontroleerd. Het onderzoek naar de mogelijke totstandkoming van *macht* voert terug naar de vraag onder welke condities en krachtsverhoudingen bepaalde machtsposities worden gevestigd en onder welke deze bekrachtigd kunnen worden.

Autoriteit en macht zijn vaak op elkaar aangewezen. Bijvoorbeeld in de staat is deze wisselwerking op tal van manieren geïnstitutionaliseerd. Ondanks de wederzijdse afhankelijkheid verloopt de wisselwerking echter lang niet altijd harmonieus. In wezen zijn de ordeningspatronen van de twee sporen van verschillende orde. Terwijl omtrent de machtsbetrekkingen vaak patronen van rationele organisatie zijn gevormd, berust de autoriteit op institutionalisering van waarden en normen.

Om het procesmatige en het 'open eind' karakter van hiërarchische betrekkingen scherp te krijgen, wordt het begrip *machtssluwte* geïntroduceerd. Dit frequent voorkomende verschijnsel duidt op een bepaalde toestand in het machtsproces waarin de beoogde hiërarchie niet of nog niet is geëffectueerd. Vervolgens worden de condities en verschillende modaliteiten geanalyseerd waaronder de hiërarchische betrekkingen kunnen ontstaan en tot uitdrukking kunnen komen. Hiertoe wordt in het bijzonder ingegaan op de betekenis van sancties, waarin wordt begrepen het 'vestigen', het 'heiligen' en het 'bekrachten' van normen door oplegging van een bepaalde strafmaat. In de betrekkingen tussen machthebbers, sanctie-opleggers en ondergeschikten plegen de vele keuzemogelijkheden tot nieuwe besluitvormingsvraagstukken aanleiding te geven. Het hoofdstuk besluit met een toepassing van de bovenstaande bevindingen op de gangbare sturingstheorieën.

#### *Democratie in de sociale rechtsstaat (hfdst. 5)*

Het onderzoek naar de democratische bindingen van de rechtsstaat wordt toegespitst op twee centrale coördinaten van het begrip politieke demo-

cratie: de wijze van *representatie* en de verhouding tussen *volksvertegenwoordiging en de regering*. De keuze valt op deze twee stelsels van betrekkingen omdat de kenmerkende vertrouwensgrondslag van de democratie bij uitstek via deze communicatiestromen wordt gevoed. Tevens wordt nagegaan op welke wijze de ontwikkeling van het partijwezen en de toenemende maatschappelijke en bestuurlijke druk van invloed zijn geweest op de feitelijke ontwikkeling van de twee coördinaten.

Ten aanzien van de politieke representatie wordt geconcludeerd dat de vertegenwoordigers met betrekking tot politieke hoofdlijnen in de loop van de tijd afhankelijker zijn geworden van partijpolitieke bindingen. Wat betreft zaken die minder op de voorgrond treden, is de individuele ruimte van de vertegenwoordigers daarentegen veel groter. Ten aanzien van de verhouding tussen parlement en regering is in de loop van de eeuw een sterke accentverschuiving opgetreden; deze bewoog van normering en toezichtsuitoefening op afstand naar een sterke vereenzelviging van parlement en regering in een gemeenschappelijke beleidsopdracht. Aldus wordt het traditionele zwaartepunt van het bestuur gedurende de expansie van de sociale rechtsstaat niet alleen bevestigd, maar wordt het nog eens extra versterkt nu het parlement en zelfs de politieke partijen zich in het beleidsperspectief hebben genesteld.

Gezien over een langere periode heeft de democratie een gedaanteverwisseling ondergaan, welke het vertrouwensvraagstuk in een geheel ander licht plaatst. Met name de positieverandering van de politieke partijen is opmerkelijk. Voorzover georiënteerd op de staat hebben de partijen twee belangrijke functies. De eerste functie betreft de maatschappelijke legitiemering; deze is de laatste decennia sterk onder druk komen te staan, omdat de oude beginselvaste identiteit in mindere mate houvast blijkt te bieden voor het binden van kiezers in een plurale samenleving. Binnen en buiten de staat is het georganiseerde politieke denken vlottender geworden. Ondertussen wordt de tweede functie van politieke partijen - de bevordering van politieke eenheid binnen de staat - met kracht uitgeoefend. Binnen het stramien van de 'regierungsfähige' partijen is sprake van een sterke beleidsgerichte integratie vanuit de politieke toppen. Zo lijkt de positie van politieke partijen in de loop van de tijd welhaast omgekeerd. Terwijl de staatkundige betekenis van partijen van oudsher in het staatsrecht is gewantrouwd vanwege het odium van partijdigheid en plebiscitaire afhankelijkheid (ook in ons land een belangrijke reden om een staatsrechtelijke positie tegen te houden), is in werkelijkheid juist door toedoen van de partijen de afhankelijkheid van de volksvertegenwoordigers van de regering via fractiediscipline een doeltreffende garantie gebleken tegen plebiscitaire afhankelijkheid en werd zij basis voor meerderheidsvorming.

De positieverandering van het parlement in de staatkundige verhoudingen is - over een lange periode gezien - niet minder spectaculair. Vrijwel alle klassieke verworvenheden waarmee het parlement een eigen staatkundige positie ten opzichte van de regering wist te verwerven, dragen onder de huidige omstandigheden tenminste een teken van afhankelijkheid van de regering en worden nu bovenal ingezet om een beleidsgeoriënteerde samenwerking te bereiken. Medewetgeving, begrotingsrecht, controlerende bevoegdheid, ministeriële verantwoordelijkheid en de vertrouwensregel (grondslag van het parlementaire stelsel!) zijn thans even zovele symbolen van nauwe *verstregeling* tussen parlement en regering in een *beleidspectief*; (overigens past hier wel een onderscheid tussen de twee kamers; de minder gepositioneerde, doch steeds actievere Eerste Kamer lijkt zich nog het meest van haar gedistantieerde positie te vergewissen). Stellig heeft het parlement langs deze weg een nieuwe medever-

antwoordelijkheid voor het beleid verworven, maar de principiële oriëntatie op normering en controle van het beleid heeft vanwege deze inmeniging aan betekenis verloren.

*Politiek bestuur en recht in de sociale rechtsstaat (hfdst. 6)*

Kenmerkend voor het functioneren van de *politieke orde* in de staat is dat zij sensitief is voor maatschappelijke problemen en doelstellingen die men via de staat tracht te verwezenlijken. De doelgerichtheid en de instrumentele oriëntatie op de staat zijn derhalve opvallende eigenschappen van een politieke constellatie. Kenmerkend voor de *rechtsorde* in de staat is dat zij betrouwbare algemene gedragsnormen vestigt in het verkeer tussen rechtssubjecten en dat zij op deze basis ook de politieke processen in de staat aan rechtsprincipes bindt. Het gaat hier niet om doeleinden maar primair om rechtsregels, die aan waarden en normen appelleren. Gezien vanuit deze rechtsorde is de staat niet zonder ommekeer een 'medium' om beleidsaspiraties te verwezenlijken, maar worden zulke doelgerichte strevingen zelf gebonden aan rechtsprincipes. Door hun verschillende worteling in de sociale orde bestaat aldus een natuurlijke spanning tussen politiek en recht in de staat; deze spanning manifesteert zich in elke periode op een andere wijze. Het klassieke geraamte van de rechtsstaat was goeddeels reeds rond de eeuwwisseling gevormd in rechtsprocedures en in een formele organisatie van de bureaucratie. In formele zin zijn deze betrekkingen sedertdien niet wezenlijk veranderd, maar de enorme expansie van beleidsaanspraken op de staat heeft het feitelijk functioneren van politiek en recht radicaal veranderd.

Gedurende de uitbreiding van de sociale rechtsstaat heeft het recht zich geleidelijk meer open gesteld voor de beleidsvragen die op de staat werden afgevuurd, door de 'geformaliseerde procedures' zo wijd mogelijk op te rekken (vooral via delegatie van normstelling en via vergroting van de bestuurlijke en ambtelijke discretionaire ruimte). Ogenschijnlijk wordt hierdoor de spanning tussen politiek en recht gemitigeerd. In werkelijkheid echter wordt de spanning door deze overheersende beleidsoriëntatie nog verder opgevoerd. Het publiekrecht wordt nu van twee kanten belaagd. Aan de ene kant verlangt het resultaatgerichte ongeduld van de praktische kritiek een veel directere uitwisseling van belangen. Ook in zijn oppgerekte vorm is het publiekrecht nog altijd een weinig 'praktisch medium', zo luidt het commentaar van de praktische critici. Met name voor de vele beleidsvraagstukken van allocatieve aard is het publiekrecht nog te star. Aan de andere kant verliest het zijn principiële en normatieve overtuigingskracht, juist doordat het zich voor een grote hoeveelheid vlotende beleidsaspiraties heeft opengesteld.

Deze bezwaren zijn in beide richtingen geconceptualiseerd. De remedies vanuit de praktische invalshoek komen er in de kern op neer, dat voorzover beleidsaspiraties niet geheel buiten de staat gehouden kunnen worden, de doelgerichte accenten door de overheid nog veel meer versterkt moeten worden. Voorts wordt door praktische woordvoerders gepleit voor een veel directere uitwisseling van belangen tussen bestuur en bestuurden. Vanuit deze invalshoek wordt een nieuwe samenwerkingsmoraliteit bepleit. De steekwoorden zijn overleg, onderhandeling, ruil van belangen, meer discretionaire ruimte voor bestuur en rechter, meer situationele logica van beleid, meer 'sovereignty of purpose'. Deze remedie weerspiegelt in de kern het verlangen naar *directe reciprociteit tussen bestuur en bestuurden op het niveau van de doelrationaliteit*.

Vanuit het perspectief van het nieuwe rechtsmoralisme wordt juist de toemening van deze doelgerichte doordringendheid als het kernprobleem beschouwd van de moderne rechtsstaat. Hier wordt de dwang van het onbemiddelde pragmatisme zelf als kernprobleem beschouwd. De probleem- en doelgestuurde beleidsstelsels dringen door de normatieve rechtsprincipes heen en hun vele praktische wendingen zijn vanwege de onbeheerste cumulatie van afzonderlijke strevingen nog onberekenbaar ook. Hier beluistert men de behoefte aan een grotere geslotenheid van het recht, een heroriëntatie op de hiërarchie van zijn waardegebonden principes. Deze behoefte aan hiërarchie en geslotenheid van het recht is er niet om zich zelfs wille, zij berust in essentie op het verlangen naar beginselvaste identiteit en op principiële afwijzing van het rechtstreekse transigeren van sociale, politieke en rechtsbetrekkingen.

Beide kritische richtingen (de pragmatisten en de rechtsmoralisten) bieden vanuit hun eigen dimensie vruchtbare suggesties maar hun remedies wijzen naar verschillende richtingen. Nog verder overhellen naar het praktische vlak doet de betekenis van de rechtsprincipes nog meer verbleken en vice versa. Ondanks hun verschillende patronen kunnen politiek en recht echter niet als gescheiden werelden worden voorgesteld. Zij constitueren elkaar, omdat de één macht en de ander legitimiteit behoeft om tot uitdrukking te komen. Bovendien vormen politiek en recht ten dele één en dezelfde existentie. Niet voor niets zijn de politieke organen in de staat tevens de wetgevende organen. Daarom kan de bovengenoemde spanning niet opgelost worden door het recht te isoleren en als formele buffer op te werpen tegen politieke aspiraties, dan verliest het zelf zijn normatieve kracht. Het perspectief moet derhalve in een gemeenschappelijke opgave van politiek en recht gezocht worden.

Het recht is ook in zijn principiële functie doortrokken van het sociale en het politieke. Het is de opdracht aan de *politieke wetgever* om in zijn politieke regelgeving duurzaamheid en rechtsprincipes te zoeken. Deze grondslag dient zoveel normatieve kracht te bevatten, dat de dagelijkse stroom van beleidsaanspraken hierop een vanzelfsprekende oriëntatie kan vinden.

Deze opdracht is geen nieuwe ontdekking, zij ligt in de rechtsstaat besloten. De politieke wetgever heeft vanouds deze principiële dimensie gezocht en in de staat tot uitdrukking gebracht. In de context van de moderne rechtsstaat wordt deze opdracht echter niet meer alleen gesteld ten aanzien van het vertrouwde gebied van de beschermingsrechten. Zij wordt nu juist gesteld met betrekking tot de stroom van moderne beleidsaspiraties. Hier liggen de grote problemen ten aanzien van de normatieve bestendigheid van de sociale rechtsstaat. In de tekst worden enige empirische uitwerkingen gegeven van deze lastige relatie tussen *patronen* van normatieve bestendigheid en de dagelijkse *processen* van doelgerichte beleidsbeïnvloeding.

Mede aan de hand van empirische bevindingen (bijv. inzake het volkshuisvestingsbeleid) wordt geconcludeerd dat de ogenschijnlijke harmonie in de totstandkoming van beleid en regelgeving in de laatste decennia vooral op het praktische niveau van doelstellingen en problemen gestalte heeft gekregen. Op beleidsgebieden die zich kenmerken door een hoge druk op produktieve beleidsontwikkeling, werd de eigenlijke functie van het recht om op het niveau van *waarden en normen* betrouwbare en bestendige rechtsverwachtingen te vestigen, vaak overvleugeld door de praktische behoefte om de wassende stroom van concrete *doelgerichte* beleidsvraagstukken rechtstreeks te beantwoorden. Gedurende de uitbreiding van de sociale rechtsstaat hebben de politieke orde en de rechts-

orde in de staat zich met vereende kracht aan deze praktische politieke opdracht gezet. Er is op deze moderne beleidsgebieden relatief weinig geïnvesteerd in normatieve bestendigheid en waar dit gebeurde, bleek het niet eenvoudig te zijn om de praktische beleidsbehoeften aan de toets ervan te onderwerpen.

De overheersende neiging tot uitbreiding van beleid en regelgeving op het niveau van de doelrationaliteit heeft ertoe geleid dat de waardendimensie naar verhouding onderbelicht is gebleven en ipso facto weinig basis voor normatieve bestendigheid biedt. Maar ook vanuit praktisch gezichtspunt zijn de problemen toegenomen, omdat de gecumuleerde beleidsstelsels steeds moeilijker de toets van effectiviteit kunnen doorstaan. De opeenstapeling van doelgerichte beleidsaspiraties (cumulerend van probleem tot probleem) heeft tot massieve beleidsstelsels gevoerd, die in hun totaliteit steeds moeilijker beheersbaar zijn. Zo grijpt een louter praktische oriëntatie op de stroom van problemen en doeleinden uiteindelijk in de eigen staart.

Beide tendensen (de onderbelichting van de rechtsprincipes en de overvraging van doelgericht beleid) hebben een zekere vervreemding gecreëerd tussen de politieke orde en de rechtsorde in de sociale rechtsstaat enerzijds en de sociale orde anderzijds. De staat verschijnt zo als een massief probleemgestuurd en weinig beginselvast lichaam in het sociaal verkeer. Recentelijk worden veel praktische initiatieven genomen om deze *geblokkeerde reciprociteit* tussen sociale rechtsstaat en sociale orde te herstellen. Zo wordt bijvoorbeeld het overbelaste nationale beleidsniveau ontlast door overheveling van de beleidsuitvoering naar andere instanties; zo ook ontstaan ter versterking van de beleidsimplementatie tal van directe interacties (netwerken tussen bestuur en bestuurden). Hierdoor is het verkeer tussen de centrale beleidsbepalende instanties en de andere partijen zeer intensief geworden. Deze praktische initiatieven bewegen zich echter overwegend op het niveau van de doelrationaliteit. Zij hebben de beleidsbepalende rol van de centrale beleidsinstanties zelf nog niet ter discussie gesteld. Slechts zelden werd bij deze herschikkingen ook de structuur van verantwoordelijkheden zelf aangepast.

De aanpassing van de naoorlogse nationale beleidsarrangementen aan de sterk toegenomen maatschappelijke dynamiek zal tot nieuwe invullingen moeten leiden van de wisselwerking tussen sociale, politieke en rechtsbetrekkingen. Binnen sociaal geordende beleidsdomeinen zal een grotere differentiatie van verantwoordelijkheden ontstaan, die het mechanisch karakter van de nog altijd centraal geaccordeerde beleidsarrangementen op een aantal onderdelen ter discussie stelt. Dit fundamentele proces van herijking werkt overigens op elk beleidsgebied anders uit. Het gaat niet om louter spreiding van verantwoordelijkheden over meer partijen. De rol van de nationale overheid zal soms zelfs nog versterkt moeten worden. Wezenlijk voor het hier verwoorde perspectief is echter dat de herordening van de bovengenoemde betrekkingen wordt geijkt aan beginselvaste principes van waarden en normen. Anders dan de overheersende neiging tot directe uitwisselingen op het niveau van de doelrationaliteit, zou juist gestreefd moeten worden naar mechanismen die de in hoofdstuk 3 behandelde 'tacit reciprocity' weer in ere kunnen herstellen. Ter illustratie werden langs dit spoor enige handreikingen gedaan.





# Summary

## On Law and State

A Sociological Exploration of Social, Political and Legal Relations

### *Nature and Structure of the Study*

The study summarised here may be described as a discussion of the modern relationships between society, politics and the law. It is, thus, *an exploration of sociological concepts*. The wish was to examine the conceptual aspects of the three elements collectively, and to describe the dynamics existing between them. Interim summaries were included in each preceding chapter and the relevant issues were reviewed within the individual chapters.

A classical sociological approach - which one might loosely describe as 'the study of social relations' - forms the basis for the conceptual exploration. This approach is outlined and discussed in Chapter 2. The content of the following chapters serves to fill in the conceptual framework thus constructed. In an effort to identify the link between social relations, the concept of *social reciprocity* is first examined. This involves considering the social and economic exchange processes as well as moral behavioural obligations (Chapter 3). In Chapter 4, hierarchical relations are analysed, particular attention being given to *power and authority*. The subject of the last two chapters, Chapters 5 and 6, is political and legal relations in the *social constitutional state*. Finally, Chapter 6 closes with an attempt to interpret the likely future dynamics of the relations between society, politics and the law.

### Chapter Summaries

#### *Chapter 2: Sociology as the Study of Social Relations*

This chapter outlines a form of sociology based on the study of social relations. Being intersubjective, such an approach has much in common with content-oriented normative behavioural sciences such as economics and jurisprudence. The premise of intersubjectivity is compared with the fundamental principles of a number of related disciplines. A limited survey of fundamental principles identifies the following:

- intersubjective analysis rooted in actual events (*Wirklichkeit* versus *Geistesgeschichte*);
- interaction between living actuality and general concepts of interaction forms (as opposed to a time and place related historical study);
- process-related and objective interactions versus the introspective thought processes (from psychology);
- the social genesis of standards versus the orientation on legitimised legal standards;
- emphasis on subject-subject relations and their arrangement patterns versus the economic optimisation of subject-object relations (and the associated patterns of economically rational organisation).

The sociological approach used for this study was defined by reference to other disciplines. Studies conducted within various disciplines can be mutually complementary, but differences in the principles used do not invite the adoption of an integrated approach.

The second part of this chapter examines a few of the main dilemmas associated with the intersubjective framework. This approach is not based

on autonomous subjects (it is not an 'actor-oriented' approach) but on the *link* that relates subjects via a range of social mechanisms. In the following chapter, the characteristic which links the social relations is more closely considered with reference to the concept of reciprocity.

### *Chapter 3: Reciprocity*

Chapter 3 deals with the two best known applications of reciprocity in society. First, reciprocity within *social and economic exchange processes* is considered; these self-regulating social mechanisms make numerous rational adaptations possible without change being imposed from outside. Discussion then turns to reciprocity as a *moral obligation*; forming a code of behaviour, such reciprocity makes a certain degree of mutual predictability possible in the dealings between subjects. Such reciprocity applies mainly in the grey area which borders sociology and law.

The characteristic feature of the economic exchange principle is that the exchange of objects is voluntarily undertaken for mutual gain. The recognition of individual interests in combination with the optimisation of costs and revenues ensures the continuous economising of scarce sources. This unanimous consent of arrangement is a key to economic innovation and inventiveness. The importance of exchange within social relations is also considered in anthropological and sociological contexts, with particular attention being given to the obligations which arise out of such exchange. One notable difference is that the object of exchange in social relations is often related to the intrinsic properties of the exchanging subjects. Status, prestige and social reward are not directly comparable with the objectivised characteristics of the objects of exchange in commercial traffic. Partly for this reason, the process of optimisation which forms the clear basis of commercial traffic cannot underpin social exchange.

As a moral obligation, reciprocity is not based on the exchange of objects but on a code of behaviour common to the subjects. Like reciprocity within exchange processes, 'obligatory' reciprocity in fact relies on voluntary participation, or at least on a perception of participation by the subjects who feel obliged to follow a code of behaviour. Such reciprocity assumes the existence of mutual understanding and the equality of the subjects involved. Institutionalised relations such as legal rules must be of a very hard standard if they are to provide for such reciprocity. Such rules must at the very least make possible what Simmel and Fuller refer to as 'tacit reciprocity'. In this respect, such rules of reciprocity differ from those imposed for purely utilitarian or political reasons.

Characteristic of both applications of the reciprocity concept is the emphasis on voluntary participation by and mutual understanding between the parties who decide to make an exchange or submit to a code of behaviour. The relations involved are essentially horizontal. These applications of reciprocity exclude hierarchical relations. Power, coercion and to some extent authority, which exist not only within the fabric of the state but also within the fabric of society are ignored or made toothless. A certain distortion takes place, in the sense that reciprocity is narrowed down to spontaneous processes of adaptation. In addition, hierarchical relations are treated as being one-sided, as if such relations would automatically lead to endorsement. In the following chapter, an attempt is also made to conceptualise hierarchical relations on the basis of reciprocity.

#### *Chapter 4: Authority, Power and Legitimation*

This chapter deals with two kinds of hierarchical relation: those based on authority and those based on power. Authority and power are not necessarily reflected in the unilateral expression of will by the hierarchically superior party; in its own way each assumes reciprocity between superior and inferior parties. With reference to such reciprocity, this chapter analyses how these different forms of dominance are established and realised.

In authoritarian relations, the *authority* is typically 'legitimised' by other parties, subject to certain conditions (the legitimising parties may be but are not necessarily the same as those who are subject to the authority). The conditions for the establishment of such authority to a large extent determine the way in which the authority can be legitimised. Such relations are generally based on trust. The authority can then be legitimised insofar as it is trusted, with trustworthiness for the most part being symbolically controlled. A study of the establishment of *power* leads back to the identification of the conditions under which and the strength relations through which certain positions of power can be established and endorsed.

Authority and power are frequently interdependent. In the state, for instance, the interaction between the two is institutionalised in numerous ways. However, despite being interdependent, authority and power by no means always interact harmoniously. In fact, the two are arranged in quite different ways. While patterns of rational organisation are often formed around power relations, authority is based on the institutionalisation of values and standards.

To accurately describe the process-based and open-ended nature of hierarchical relations, the concept of the 'power vacancy' is introduced. This widespread phenomenon is indicative of a power process in which the envisaged hierarchy is not or has not yet been effected. Following the introduction of this concept, an analysis is made of the conditions under which and the various modalities via which the hierarchical relations can come into being and be expressed. To this end, particular attention is given to the importance of sanctions, including 'establishing', 'conferring authority upon' and 'endorsing' standards by imposing certain penalties. In relations between those in power, those imposing sanctions and subordinates, the many options tend to lead to new decision-making problems. At the end of the chapter, the above conclusions are applied to current theories on how to influence a society's behaviour.

#### *Chapter 5: Democracy in the Social Constitutional State*

Study of the democratic bonds within the constitutional state focuses on two important features of political democracy: the means of *representation* and the relation between *parliamentarians and the government*. These features - or forms of communication - were chosen for study because of their relevance to the basis of trust which characterises democracy. Consideration is also given to the ways in which the development of the party system and the increasing social and administrative pressures have influenced developments in the two areas.

The study concludes that where the major political issues are concerned, members of parliament have become more dependent on party political ties over the years. However, when it comes to less prominent matters, individual representatives enjoy far greater autonomy. During the course of the century there has also been a marked shift of emphasis in relations

between parliament and government; putting norms and supervision at distance have given way to a situation in which parliament and government are closely identified and share the job of policy-making. Hence, during the expansion of the social constitutional state, the traditional administrative centre of gravity has been not merely endorsed but actually consolidated as parliament and even the political parties have won roles for themselves in the goal oriented policy development process.

Viewed historically, it is apparent that democracy has taken on a new form, placing the issue of trust in a very different light. The change in the role of the political parties is particularly striking. In relation to the state, the parties have two important functions. The first is one of social legitimisation; the parties' ability to fulfil this function has been seriously threatened in recent decades as old identities based on fixed principles have seemed to offer less scope for uniting voters in a pluralistic community. Both within the fabric of the state and beyond, organised political thinking has become more flexible. At the same time, however, the political parties have fulfilled their second function - the promotion of political unity within the state - with great vigour. Amongst the 'regierungsfähige' parties, there has been considerable policy-based integration, promoted by the party leaders. Thus it would seem that over the years the position of the political parties has been reversed. While there has traditionally been a reluctance to accord political parties any constitutional position because of the odium of partiality and electoral dependence (an important reason for withholding constitutional status here in the Netherlands), party discipline has in fact - by making parliamentarians dependent on the government - proved to be an effective guarantee against electoral dependence and has made the formation of parliamentary majorities possible.

Viewed historically, the change in parliament's role has been no less spectacular. In practically all the important areas where parliament had established a political role for itself in relation to the government, there are nowadays at least signs of parliament being dependent upon the government, while parliament now uses its position to promote policy-oriented co-operation. Co-legislation, budgetary rights, supervisory powers, ministerial responsibility and the rule of confidence (the basis of the parliamentary system) are nowadays merely so many symbols of the *close entanglement* of parliament and government in *policy planning*. (A distinction should in this regard be made between the two houses: the less party political but increasingly active Upper House appears to be most secure in its isolation). Thus, while parliament has unquestionably secured a policy-making role, its primary role - regulating and monitoring policy - has been diminished.

#### *Chapter 6: Political Administration and Law in the Social Constitutional State*

The function of the *political system* within the state is to respond to social problems and to accommodate ideas regarding what should be achieved via the state. State-centred organisation and a concentration on specific objectives are therefore the most obvious features of the political set-up. The function of the *legal system* within the state is to establish reliable general standards of behaviour in dealings between legal subjects, thereby also binding the political processes of the state to legal principles. The law is not concerned with objectives but with legal rules which appeal to values and standards. From the legal viewpoint, the state is not merely a medium through which to realise policy objectives; rather, such goal-oriented activities are themselves linked to legal principles. Because of

the different ways in which they are established within the social order, there is a natural conflict between politics and the law within the state; every era sees a new manifestation of this conflict. The traditional framework of the constitutional state was already mostly in place by the turn of the century in the form of legal procedures and a formally organised bureaucracy. In a formal sense, such relations have not in fact essentially changed since then, but the enormous expansion in the number policy issues which the state has to address has radically altered the way politics and the law actually function.

During the expansion of the social constitutional state, the law has gradually become more open to the policy demands which are placed upon the state. This has been achieved by making the law's 'formalised procedures' as flexible as possible, mainly by delegating responsibility for the establishment of standards and by increasing the discretion given to administrators and officials. One might expect this to mitigate the conflict between politics and the law. However, the conflict is in fact intensified by this universal policy-orientation. As a result, public law is under pressure from two sides. On the one side pragmatists impatient for results are demanding a much more direct exchange of interests. Even in its flexible form, public law is not a very practical medium, the pragmatists argue. They contend that public law remains too rigid to deal with the many policy issues whose nature is essentially allocative. On the other hand, the law stands accused of losing its principle-based, normative power of persuasion, precisely because it has tried to accommodate a plethora of transient policy goals.

Dissatisfaction with the public legal system has been conceptualised by the two opposing schools of thought. In a nutshell, the pragmatists advocate that insofar as policy goals cannot be held completely separate from the state, the goal-orientation of the law should be strengthened even further by the government. This school also calls for a much more direct exchange of interests between the government and the governed, and hence for the establishment of a new collaborative morality. The keys are seen as being consultation, negotiation, exchange of interests, greater powers of discretion for the government and the courts, more situational policy logic and more sovereignty of purpose. This remedy essentially reflects the wish for *direct reciprocity between the government and the governed, based on goal rationality*.

For their part the new legal moralists argue that it is the very pervasiveness of goal-orientation that is the real problem facing the modern constitutional state. This school of thought sees the coercion of unbridled pragmatism as the fundamental problem with the legal system. Problem-oriented and goal-oriented policy systems permeate normative legal principles, while the many practical changes associated with such systems are unpredictable because of the uncontrolled accumulation of separate objectives. This school of thought argues for a more closed legal system, and the reaffirmation of the hierarchy of value-based principles within the law. A more hierarchical and closed legal system is not advocated for its own sake; the argument in its favour turns on:

- a. the desirability of an identity based on fixed principles; and
- b. the rejection, on principle, of the direct accommodation of social, political and legal relations.

Both the pragmatists and the legal moralists have some useful suggestions to make, but the remedies proposed are quite at odds with one another. Still greater pragmatism would further dilute the legal principles and vice versa. Despite their structural differences, politics and the law

cannot be seen as separate entities; each is essential to the other, because the one requires power and the other legitimacy to be effective. Politics and the law are, furthermore, to some extent one and the same thing. It is not without reason that the political organs of state are also the legislative organs. The conflict between the two cannot therefore be resolved by isolating the law and making it into a formal barrier to political aspirations, or it will itself lose its normative power. The answer must therefore be sought in the convergence of politics and the law.

Even when fulfilling its principle-based function, the law is permeated by the social and the political. It is the task of the *political legislator* to develop a solid base of durable and legally principled political legislation. Such a legislative foundation should have sufficient normative strength that everyday policy measures can easily be based upon it.

This definition of the legislator's task is not new; it is inherent within the constitutional state. Down the years, political legislators repeatedly sought to identify a body of fundamental principles and to consolidate them within the state. In the modern constitutional state, however, this task is no longer confined to the familiar sphere of protective legislation. Its scope now specifically encompasses the constant stream of modern policy goals. Herein lie the major problems pertaining to the normative strength of the social constitutional state. The full text provides a few empirical examples of this difficult relation between *patterns* of normative strength and the day-to-day *processes* of pursuing goal-oriented policies.

Partly on the basis of the empirical observations, it is concluded that the apparent harmony in the development of policy and legislation in recent decades has been realised mainly at the practical level: in the development of objective-oriented and problem-oriented policy. In areas characterised by considerable pressure for productive policy development, the law's true function - the application of values and standards to establish reliable and resilient legal expectations - has often been subordinated to the practical need to respond directly to the *goal-oriented* policy issues which are constantly emerging. During the expansion of the social constitutional state, the political and legal systems of the state have been energetically used to satisfy this practical political need. In such modern policy areas, relatively little thought was given to normative strength and where it was, it did not prove easy to test the normative strength of the practical policy requirements.

The prevailing tendency to expand policy and regulation on the basis of goal rationality has led to values being relatively under-stressed, so that little basis is provided for normative strength. Even viewed on a purely practical level, problems have increased, because as the policy systems accumulate, it becomes much harder to make them effective. The accumulation of goal-oriented policies as one problem after another is addressed has led to the development of massive policy systems, which on their own are more and more difficult to manage. Concentrating purely on the practical issues - the constant flow of problems and objectives - therefore leads to the development of a vicious circle.

Both the tendency for legal principles to be neglected, and the tendency for too much goal-oriented policy to be expected have caused politics and law in the social constitutional state to become somewhat alienated from each other and from society. The state then appears to society as a massive problem-driven body with few consistent principles. Many practical steps have recently been taken to restore the *obstructed reciprocity* between the social constitutional state and society. So, for instance, the

overworked national policy level has been relieved by shifting responsibility for policy implementation to other bodies; numerous direct interactions (networks linking the government and the governed) have been developed to enhance policy implementation. As a result, dealings between the central policy-making bodies and the other parties has become very heavy. However, these practical initiatives are based largely on goal rationality; the policy-making role of the central bodies has not yet been brought into question. It is rare for such moves to modify the actual structure of responsibilities.

The postwar modification of national policy arrangements in line with the strongly increased social dynamism should lead to new forms of interaction between society, politics and the law. Within socially ordered policy areas, greater differentiation of responsibilities will come about, leading to the reappraisal of a number of components of the policy arrangements which are still centrally decided. However, this process of fundamental reassessment will produce different results in each policy area. It is not simply a question of distributing responsibility between a greater number of parties. The role of the national government will in some cases have to be increased even further. However, the realisation of the outlook described here is dependent on the rearrangement of the above-mentioned relations being made on the basis of fixed principles, values and standards. Rather than direct exchange on the basis of goal rationality (which tends to take place at present), what is required are mechanisms for restoring the tacit reciprocity discussed in Chapter 3. A number of specific suggestions along these lines were made by way of illustration.





# Literatuurlijst

Abel, R.L. (1985), 'Risk as an arena of struggle'; in: *Michigan Law Review*, Vol. 83, pp. 772-812.

Angeren, J.A.M. van (1978), 'De parlementaire inbreng bij gedelegeerde wetgeving'; in: *Nederlands Juristen Blad*, 13 mei 1978, afl. 19.

Ashby, W. Ross (1956), *An Introduction to Cybernetics*; London, Chapman and Hall.

Axelrod, R. (1984), *The Evolution of Cooperation*; New York, Basic Books.

Bachrach, P. and Baratz, M.S. (1962), 'Two Faces of Power'; in: *American Political Science Review*, Vol. 56.

Baier, A. (1986), 'Trust and Antitrust'; in: *Ethics*, Vol. 96, pp. 231-260.

Bardach, E. and Kagan, R.A. (1982), *Going by the Book; the problem of regulatory unreasonableness*; Philadelphia, Temple University Press.

Becker, G.S. (1971 sec.ed.), *The Economics of Discrimination*; Chicago, University of Chicago Press, [1957].

Beer, St. (1975), *Decision and Control*; New York, Wiley.

Belinfante, A.D. (1981), *Beginnelsen van Nederlands Staatsrecht*; Alphen a/d Rijn, Samson.

Berg, J.Th.J. van den (1990), *Stelregels en Spelregels in de Nederlandse Politiek*, inaugurale rede, Alphen aan den Rijn, Samson, H.D. Tjeenk Willink.

Berting, J. (1977), 'Ruiltheorie'; in: *Sociologische Stromingen*, Utrecht, Spectrum, blz. 196-218.

Blau, P.M. (1964), *Exchange and Power in Social Life*; New York, Wiley.

Bonger, W.A. (1934), *Problemen der Democratie*; Groningen, Noordhof.

Borch, H. von (1954), *Obrigkeit und Widerstand; zur politischen Soziologie des Beamtentums*; Tübingen, Mohr.

Boudon, R. (1990), *L'art de se Persuader*; Paris, Fayard.

Bovens, M. (1990), *Verantwoordelijkheid en Organisatie*; Zwolle, Tjeenk Willink.

Buckley, W. (1967), *Sociology and Modern Systems Theory*; New York, Prentice Hall.

Buuren, P.J.J. van (1988), *Gedogend besturen*; inaugurale rede, Deventer, Kluwer.

Coleman, J.S. (1974), *Power and the Structure of Society*; New York, Norton.

- Coleman, J.S. (1982), *The Asymmetric Society*; Syracuse, Syracuse University Press.
- Coleman, J.S. (1990), *Foundations of Social Theory*; Cambridge (Mass.), The Belknap Press of Harvard University Press, 1990.
- Conijn, J.B.S. (1993), 'Wie betaalt de bruterings?'; in: *Economisch Statistische Berichten*, nr. 3938, jrg. 78, 24-11-1993, blz. 1078 t/m 1081.
- Cooley, C.H. (1901), *Social Process*; Carbondale, Southern Illinois University Press, 1966 [1901].
- Coser, L.A. and Rosenberg, B. [1957], *Sociological Theory: A Book of Readings*; New York, Mac Millan, 1964 (3th ed.).
- Daalder, H. (1974), *Politisering en lijdelijkheid in de Nederlandse Politiek*; Assen, van Gorcum.
- Dekker, P. and Ester, P. (1993), *Social and Political Attitudes in Dutch Society*; Rijswijk, SCP (Den Haag, Vuga).
- Dewey, J. (1920), *Reconstruction in Philosophy*; Boston, The Beacon Press, 7e druk 1964, [1920].
- Dewey, J. (1929), *The Quest for Certainty*; New York, G.P. Putnam's Sons, 1960, 11e druk, [1929].
- Donner, A.M. (1981), 'De ontwikkeling van het democratisch denken'; in: J.J.A. Thomassen (red.), *Democratie, Theorie en Praktijk*, Alphen a/d Rijn, Samson.
- Donner, A.M. (1986), *Tussen het echte en het gemaakte*; Zwolle, Tjeenk Willink.
- Doorn, J.A.A. (1988), *Rede en Macht*; Den Haag, Vuga.
- Drees, W. sr. (1975), *Het Nederlandse Parlement, vroeger en nu*; Naarden, Strenght.
- Eeten, M. van (1993), *Autopoiese; en de zin van nieuwe begrippen*; Leiden, doktoraalscriptie Bestuurskunde.
- Elster, J. (1979), *Ulysses and the Syrens*; Cambridge (Mass.), Cambridge University Press.
- Elster, J. (1982), 'Sour Grapes; utilitarianism and the genesis of wants'; in: *Utilitarianism and Beyond*, door Amartya Sen and Bernard Williams (red.), Cambridge (Mass.), Cambridge University Press, 1982, pp. 219-238.
- Elzinga, D.J. (1982), *De politieke partij en het constitutionele recht*; Nijmegen, Ars Aequi.
- Enzensberger, H.M. (1989), *Ach Europa!*; Amsterdam, De Bezige Bij, [1987].
- Eschenburg, Th. (1965), *Über Autorität*; Frankfurt am Main, Suhrkamp.

Etzioni, A. (1988), *The Moral Dimension: Toward a new economics*; New York, The Free Press.

Fauconnet, P. et Mauss, M. (1901), 'La Sociologie: Objet et Methode'; in: *Essais de Sociologie*; door Marcel Mauss, Paris, Editions de Minuit, 1969 [1901], blz. 6-41.

Fraenkel, E. (1979), 'Die repräsentative und die plebesitäre Komponente im demokratischen Verfassungsstaat'; in: *Deutschland und die westlichen Demokratien*, Stuttgart, Kohlhammer [1964].

Freyer, H. (1930), *Soziologie als Wirklichkeitswissenschaft. Logische Grundlegung des Systems der Soziologie*; Stuttgart, Teubner Verlag, 1964 2e druk, [1930].

Friedrich, C.J. (1953), *Der Verfassungsstaat der Neuzeit*; Berlin, Springer Verlag.

Friedrich, C.J. (1961), *Die Politische Wissenschaft*; Freiburg, Verlag Karl Alber.

Frug, G.E. (1984), 'The Ideology of bureaucracy in American Law'; in: *Harvard Law Review*, Vol. 97, pp. 1277-1388.

Fuller, L.L. (1964), *The Morality of Law*; New Haven, Yale University Press, (herziene uitgave 1969), [1964].

Gaay Fortman, W.F. de (1982), *Problemen van Wetgeving* (red.), Deventer, Kluwer.

Galanter, M. (1983), 'Landscape of Disputes'; in: *UCLA Law Review*, Vol. 31, pp. 4-71.

Geelhoed, L.A. (1983), *De Intervenierende Staat*; Rapport van de Projectgroep Beleidsinstrumenten in Directe Zin; s.l, s.n.

Geelhoed, L.A. (1992), 'Competentieperikelen; de bevoegdhedenverdeling tussen de Gemeenschap en de Lid-Staten in het licht van de evolutie van het Europese integratieproces'; in: H.J. de Ru en J.A. Hofman (red.), *Nieuw Europees Constitutioneel Recht*, Nijmegen, Ars Aequi Libri, blz. 82-101.

Geelhoed, L.A. (1993), 'Deregulering, Herregulering en Zelfregulering'; in: Ph. Eijlander, P.C. Gilhuis, en J.A.F. Peters, (red.), *Overheid en Zelfregulering*, Zwolle, Tjeenk Willink.

Gehlen, A. und Schelsky, H. (her.) (1966), *Soziologie; Ein Lehr- und Handbuch zur modernen Gesellschaftskunde*; Düsseldorf, Diederichs Verlag, 6e druk 1966, [1955].

Glazer, N. (1988), *The limits of social policy*; Cambridge Mass., Harvard University Press.

Goodin, R.E. (1982), *Political Theory and Public Policy*; Chicago, Chicago University Press.

Gouldner, A.W. (1960), 'The Norm of Reciprocity: a preliminary statement', in: *American Sociological Review*; 1960, Volume 25, nr. 2, pp. 161-178.

- Granovetter, M. (1985), 'Economic Action and Social Structure: The Problem of Embeddedness'; in: *American Journal of Sociology*; 1985, Volume 91 nr. 3, pp. 481-510.
- Habermas, J. (1981), *Theorie des kommunikativen Handelns, Bd 1 en 2*; Frankfurt, Suhrkamp.
- Habermas, J. (1989), *De nieuwe onoverzichtelijkheid*, Meppel, Boom [1985].
- Habermas, J. (1993), *Faktizität und Geltung*, Frankfurt, Suhrkamp, derde oplage [1992].
- Haffner, S. (1978), *Anmerkungen zu Hitler*; München, Kindler Verlag, 1983 (23e druk), [1978].
- Handler, J.F. (1990), *Law and the Search for Community*; Philadelphia, University of Pennsylvania Press.
- Hartmann, H. (1964), *Funktionale Autorität*; Stuttgart, F. Enke Verlag.
- Hawkins, K. and Thomas, J.M. (eds.) (1984), *Enforcing Regulation*; The Hague, Kluwer/Nijhoff.
- Hayek, F. (1978), *New Studies in Philosophy, Politics, Economics, and the History of Ideas*; London, Routledge and Kegan Paul.
- Hayek, F. (1973-1979), *Law, Legislation and Liberty*; London, Routledge and Kegan Paul, 3 Volumes.
- Hellingman, K. en Mortelmans, K.J.M. (1989), *Economisch Publiekrecht: rechtswaarborgen en rechtsinstrumenten*; Deventer, Kluwer.
- Heuvelhof, E. ten (1993), *Gedragsnormen voor Overheden in Horizontale Structuren*; oratie, Den Haag, Vuga.
- Hirschman, A.O. (1977), *The Passions and the Interests*; Princeton, Princeton University Press.
- Hirschman, A.O. (1982), *Shifting Involvements; private interest and public action*; Oxford, M. Robertson.
- Hoed, P. den, Salet, W.G.M. en Sluijs, H. van der (1983), *Planning als Onderneming*; Voorstudies en achtergronden V34, WRR, Den Haag, Staatsuitgeverij.
- Hoed, P. den en Salet, W.G.M. (1986), 'Over het Machtvacuüm: een begripsbepaling', in: *Beleid en Maatschappij*; jaargang 13, blz. 20-27.
- Homans, G.C. (1950), *The Human Group*; New York, Harcourt Brace.
- Huls, N.J.H. en Stout, H.D. (red.) (1992), *Reflecties op Reflexief Recht*; Zwolle, Tjeenk Willink.
- Kielmansegg, P. Graf (1977), *Volkssouveränität; eine Untersuchung der Bedingungen demokratischer Legitimität*; Stuttgart, Klett Verlag.
- Kooiman, J. (1976), *Over de Kamer gesproken*; 's-Gravenhage, Staatsuitgeverij.

- Kreukels, A.M.J. (1979), *Planning en Planningproces*; Den Haag, Vuga.
- Kreukels, A.M.J. en Simonis, J.B.D. (1988), *Publiek Domein*; Meppel, Boom.
- Kreukels, A.M.J. and Salet, W.G.M. (eds.) (1992), *Debating Institutions and Cities*; Voorstudies en Achtergronden V76, WRR, Den Haag, SDU-Uitgeverij.
- Kriele, M. (1979), *Recht und praktische Vernunft*; Göttingen, Vandenhoeck und Ruprecht.
- Kriele, M. (1980), *Einführung in die Staatslehre*; Opladen, Westdeutscher Verlag [1975].
- Kunneman, H. (1983), *Habermas' Theorie van het Communicatieve Handelen*; Meppel, Boom.
- Leibholz, G. (1958), *Strukturprobleme der modernen Demokratie*; Karlsruhe, Verlag C.F. Müller.
- Leibholz, G. (1966), *Das Wesen der Repräsentation und der Gestaltwandel der Demokratie im 20 Jahrhundert*; De Gruyter, Berlin.
- Lentin, A. (1985), *Lloyd George, Woodrow Wilson and the Guilt of Germany*; Baton Rouge, Louisiana State University Press.
- Lipschits, I. (1977), *Politieke Stromingen in Nederland; inleiding tot de geschiedenis van de Nederlandse politieke partijen*; Deventer, Kluwer.
- Lipset, M. and Schneider, W. (1983), *The Confidence Gap*; New York, The Free Press.
- Lipsky, M. (1980), *Street-level Bureaucracy: Dilemmas of the individual in public services*; New York, Russell Sage Foundation.
- Luhmann, N. (1977), *Zweckbegriff und Systemrationalität*; Frankfurt, Suhrkamp, 2e druk [1968].
- Luhmann, N. (1984), *Soziale Systeme*; Frankfurt, Suhrkamp.
- Luhmann, N. (1989), *Vertrauen; ein Mechanismus der Reduktion sozialer Komplexität*; Stuttgart, F. Enke Verlag, (derde herziene druk 1989), [1968].
- Luhmann, N. (1992), *Die Wissenschaft der Gesellschaft*; Frankfurt, Suhrkamp.
- Lukes, St. (1974), *Power, a radical view*; London, McMillan.
- Machiavelli, N. (1982), *De Heerser*; Amsterdam, Athenaeum/Polak en van Gennep, (1982 vierde druk), [1976].
- Majone, G. (1989), *Evidence, Argument and Persuasion in the Policy Process*; New Haven and London, Yale University Press.
- Malinowski, B. (1922), *The Argonauts of the Western Pacific*; London, G. Routledge.

- Mannheim, K. (1929), *Ideology and Utopia*; London and Kegan Paul, 1936 [oorspronkelijk Bonn, Cohen 1929].
- Mantl, W. (1975), *Repräsentation und Identität*; Wien, Springer Verlag, Forschungen aus Staat und Recht, nr. 29.
- Mauss, M. (1954), *The Gift; The form and reason for exchange in archaic societies*; New York, Free Press, [1925].
- Mead, G.H. (1930), 'Cooley's Contribution to American Thought'; in: *The American Journal of Sociology*; March 1930, Volume 35, nr. 5, pp. 693-706.
- Mead, G.H. (1934), *Mind, Self and Society; from the Standpoint of a Social Behaviorist*; Chicago, The University of Chicago Press, 19e druk 1974, [1934].
- Merton, R.K. (1949), *Social Theory and Social Structure*; New York, Macmillan, vergrote uitgave 1968, [1949].
- Mortelmans, J.K.M. (1985), *Ordenend en Sturend Beleid en Economisch Publiekrecht*; Deventer, Kluwer.
- Muir, W.K. (1977), *Police; Streetcorner Politicians*; Chicago, The University of Chicago Press.
- Nederlands Juristen Blad (1992), *Samenloop van Sancties*; NJB, 19 november, afl. 41, (speciaal themanummer), blz. 1321-1400.
- Nonet, Ph. and Selznick, Ph. (1978), *Law and Society in Transition*; New York, Harper and Row.
- OECD (1993), *Managing with Market-type Mechanisms*; Paris, OECD.
- Pieper, J. (1956), *De regels van het maatschappelijk spel*; Utrecht, Het Spectrum.
- Pitkin, H. (ed.) (1969), *Representation*; New York, Atherton Press.
- Plamenatz, J. (1973), *Democracy and Illusion; an examination of certain aspects of modern democratic theory*; London, Longman.
- Polanyi, M. (1951), *The Logic of Liberty*; London, Routledge and Kegan Paul.
- Pot, C.W. van der (1983), *Handboek van het Nederlandse Staatsrecht*; bewerkt door A.M. Donner, Zwolle, Tjeenk Willink, 11e druk 1983.
- Pree, J. de (1989), *Ordening en sturing ten aanzien van het loon- en prijs-beleid*; (interne publikatie WRR, 1989).
- Prins, J.H. (1978), *Over Representatie en Identiteit*; Deventer, Kluwer.
- Raalte, E. van (1977), *Het Nederlandse Parlement*; 's-Gravenhage, Staatsuitgeverij.
- Rapportage van de Secretarissen-generaal (1993), *Organisatie en Werkwijze van de Rijksdienst*; Den Haag, Uitgave van het ministerie van Binnenlandse Zaken, (juni 1993).

- Rogier, L.J.J. (1992), *Strafsancties, administratieve sancties en het una via-beginsel*; Gouda, Quint.
- Ross, E.A. (1901), *Social Control; a survey of the foundations of order*; New York, McMillan.
- Salet, W.G.M. (1979), *Enige planningtheoretische perspectieven voor de praktijk van de planning*; Utrecht, Uitgave Planologisch Instituut, Rijksuniversiteit Utrecht.
- Salet, W.G.M. (1980), *Planningtheorie in Perspectief*; Studierapporten Rijksplanologische Dienst, Nr. 16, Den Haag, Uitgave ministerie Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening.
- Salet, W.G.M. (1982), 'Planningtheory: The quest for Identity'; in: *Socio Economic Planning Sciences*; Vol. 16, nr. 4, blz. 179-193.
- Salet, W.G.M. (1987), *Ordering en Sturing in het Volkshuisvestingsbeleid*; Voorstudies en Achtergronden WRR, V59, Den Haag, Staatsuitgeverij.
- Salet, W.G.M. (1992), 'Een Dynamische Orde'; in: *Socialisme en Democratie*; nr. 6, blz. 187-199.
- Sartori, G. (1967), 'Democracy'; in: *Encyclopedia of the Social Sciences*; Vol. 3, New York, McMillan [1930-1935].
- Savas, E.S. (1987), *Privatization: the Key to better Government*; Chatham (N.J.), Chatham House.
- Savas, E.S. (1989), 'A Taxonomy of Privatization Strategies'; in: *Policy Studies Journal*; Vol. 18, No. 2, Winter, blz 343-355.
- Schendelen, M.P.C.M., Thomassen, J.J.A. en Daudt, H. (1980), *Leden van de Staten Generaal...*, Den Haag, VUGA.
- Schultze, Ch.L. (1977), *The public use of private interest*; Washington D.C., The Brookings Institution.
- Schuyt, C.J.M. (1991), *Op zoek naar het hart van de verzorgingsstaat*; Leiden, Stenfert Kroese.
- Selznick, Ph. (1969), *Law, Society and Industrial Justice*; New York, Russell Sage.
- Selznick, Ph. (1992), *The Moral Commonwealth*; Berkely, University of California Press.
- Sharkansky, I. (1979), *Whither the State? Politics and public enterprise in three countries*; Chatham N.J., Chatham House Publ. Inc.
- Simmel, G. (1908), *Soziologie; Untersuchungen über die Formen der Gesellschaftung*; Berlin, Duncker und Humblot, (1983 6e druk), [1908].
- Sluijs, H. van der (1988), *Ordering en Sturing in de Ouderenzorg*; Voorstudies en Achtergronden WRR, V61, Den Haag, Staatsuitgeverij.
- Stinchcombe, A.L. (1968), *Constructing Social Theories*; New York, Harcourt, Brace and World.

- Stinchcombe, A.L. (1992), *Simmel Systematized; Theory and Society*; Vol. 21, blz. 183-202.
- Stockman, D.A. (1987), *The Triumph of Politics*; New York, Avon Books.
- Swaan, A. de (1989), *Zorg en de Staat*; Amsterdam, Bakker.
- Tenbruck, F.H. (1972), *Zur Kritik der planenden Vernunft*; Freiburg, Verlag Karl Alber.
- Teubner, G. (1989), *Recht als autopoietisches System*; Frankfurt, Suhrkamp.
- Thoenes, P. (1962), *De Elite in de Verzorgingsstaat*; Stenfert Kroese, Leiden, 1971 2e druk, [1962].
- Tönnies, F. (1887), *Gemeinschaft und Gesellschaft, Abhandlung des Communismus und des Socialismus als empirischer Culturformen*; Leipzig, Fues's Verlag.
- Tromp, B. (1985), 'Sociologie en de Stad'; in: *Sociologische Gids*; jrg. 32, nr. 2, blz. 90-104.
- Tweede Kamer (1989), *Volkshuisvesting in de Jaren Negentig; 1988-1989*, 20, 691, 2-3.
- Twist, M.J.W. van en Schaap, L. (1991), 'Een theorie over autopoietische systemen voor de sociale wetenschappen'; in: *Beleidswetenschap*; 1991/4, blz. 299-322.
- Ullmann-Margalit, E. (1977), *The Emergence of Norms*; Oxford, At The Clarendon Press.
- Vickers, G. (1968), *The Art of Judgment*; London, Methuan, 2e ed. [1965].
- Walzer, M. (1970), *Essays on Disobedience, War and Citizenship*; Cambridge (Mass.), Harvard University Press.
- Weber, M. (1921), *Wirtschaft und Gesellschaft: Grundriss der Verstehenden Soziologie*; Tübingen, J.C.B. Mohr, 1976 5e uitgave, [1921].
- Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (1988), *Rechtshandhaving*; Rapporten aan de Regering nr. 35, Den Haag, Staatsuitgeverij.
- Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (1990), *Van de Stad en de Rand*; Rapporten aan de Regering nr. 37, Den Haag, SDU-Uitgeverij.
- Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (1992), *Eigentijds Burgerschap*; WRR-publikatie o.l.v. H. van Gunsteren, Den Haag, SDU-Uitgeverij.
- Wiëse, L. von (1928), *System der Allgemeinen Soziologie; als Lehre von den sozialen Prozessen und den sozialen Gebilden der Menschen (Beziehungslehre)*; Berlin, Duncker und Humblot, 1966 4e druk, [1928].
- Williamson, O.E. (1975), *Markets and Hierarchies; analysis and anti-trust implications*; New York, The Free Press Mc. Millan.



Williamson, O.E. (1991) 'Comparative Economic Organization: The Analysis of Discrete Structural Alternatives'; in: *Administrative Science Quarterly*; Vol.36, blz. 269-296.

Zijderveld, A.C. (1974), *De relativiteit van Kennis en Werkelijkheid*; Meppel, Boom.



# PERSONENREGISTER

Abel, R.L., 99  
Angeren, J.A.M. van, 82  
Axelrod, R., 99  
Bachrach, 52  
Banfield, 62  
Baratz, 52  
Bardach, E., 94, **99**, **100**, 114, 126  
Becker, G.S., 44  
Beer, St., 103  
Belinfante, 76  
Berg, J.Th.J. van den, 67  
Bismarck, 53  
Blau, P.M., 13, **38**, **43**, **44**, 51  
Bonger, W.A., 68  
Borch, H. von, 91  
Boudon, R., 67  
Bovens, M., 91  
Buckley, 103  
Burgess, 17  
Burke, 70  
Buuren, P.J.J. van, 56  
Cassirer, 14  
Chamberlain, 53, 54  
Coase, 21  
Coleman, J.S., 13, 23, 26, 28, 32, 37, 61, 121  
Conijn, J.B.S., 117  
Cooley, C.H., 16, 17  
Coser, L.A., 45  
Daalder, 70  
Daladier, 53, 54  
Daudt, H., 78  
Deetman, 118  
Dekker, P., 74  
Derrick, 62  
Dewey, J., 16  
Donner, A.M., 67, 68, 70, 72, 76, 82  
Doorn, J.A.A. van, 90  
Douglas, M., 37  
Drees sr., W., 74  
Duivesteijn, 59  
Duncimann, 14  
Durkheim, 13, 26, 30, 49  
Duynstee, 78  
Edelman, 52  
Eeten, M. van, 106  
Elster, J., 21, 22  
Elzinga, D.J., 69, 70  
Enzensberger, H.M., 49  
Eschenburg, Th., 49, 91  
Ester, P., 74  
Etzioni, A., 20-23  
Eucken, W., 114  
Fauconnet, P., 26  
Fraenkel, E., 70  
Freyer, H., 14, 16, 18, 19

Friedrich, C.J., 52  
 Frug, G., 94, 97  
 Fuller, L.L., 18, 39, 40, **42, 43**, 44, 102, 118, 130, 138  
 Frederik de Grote, 45  
 Gaay Fortman, B. de, 80  
 Gaay Fortman, W.F. de, 80  
 Galanter, M., 98  
 Geelhoed, L.A., 114, 119  
 Gehlen, A., 66  
 Glazer, N., 62  
 Goodin, R.E., 98  
 Gouldner, A.W., 40  
 Graf Kielmansegg, P., 66  
 Granovetter, M., 21, 23  
 Gunsteren, H.R. van, 67, 100, 122  
 Habermas, J., 94, 102, **106-112**, 121, 122  
 Haffner, S., 54  
 Handler, J.F., 52, 94, 97, 101  
 Hartmann, H., 49, 50, 51  
 Hawkins, K., 100  
 Hayek, F., **39, 42, 44, 92, 102, 104**  
 Heerma, 116  
 Hellingman, K., 114  
 Heuvelhof, E. ten, 101  
 Hirschman, A.O., 21, 22  
 Hitler, 53, 54, 91  
 Hoed, P. den, 53, 55, 100  
 Homans, G., 13, 37, 38, 43  
 Huls, N.J., 103  
 Jarvis, 95  
 Kagan, R.E., 94, **99, 100**, 114, 126  
 Kooiman, J., 82  
 Kreukels, A.M.J., 102, 109, 122, 124  
 Kriele, M., 66, 69  
 Kunneman, H., 107  
 Kuyper, 70  
 Leibholz, G., 69  
 Lentin, A., 54  
 Lipschits, I., 70  
 Lipset, S.M., 95  
 Lipsky, M., 99  
 Lubbers, 119  
 Luhmann, N., 50, 94, **102, 103, 104**, 106, 108, 111  
 Lukes, 52  
 Machiavelli, N., 60  
 Majone, G., 67  
 Malinowski, B., 36, 37  
 Mannheim, K., 14, 18, 31  
 Mantl, W., 69  
 Martindale, D., 17, 27  
 Marx, 15  
 Mattheus, 40  
 Maturana, 103  
 Mauss, M., 13, 26, 30, **36, 37**  
 Mead, G.H., 14, 16, 17

Mead, L., 62  
 Merton, R.K., 13, 31, 51  
 Mortelmans, K.J.M., 114  
 Moynihan, 62  
 Muir, W.K., 100  
 Murray, 62  
 Mussolini, 53  
 Nonet, Ph., 90, 94, 97, 98  
 Park, 17  
 Parsons, 13, 31, 108, 114  
 Pieper, J., 51  
 Pitkin, H., 67, 68  
 Plamenatz, J., 68  
 Polanyi, M., 39, 40  
 Pot, C.W. van der, 72, 82  
 Pree, J. de, 114  
 Prins, J.H., 69, 70  
 Raalte, E. van, 80  
 Radbruch, 90  
 Rawls, 23  
 Reagan, 95  
 Reiss, A.J., 100  
 Rogier, L.J.J., 58  
 Romme, 73  
 Rosenberg, B., 45  
 Ross, E.A., 62, **121, 122**  
 Ross Ashby, W., 103  
 Salet, W.G.M., 53, 55, 96, 103, 114, 115, 124  
 Sartori, G., 67  
 Savas, E.S., 95  
 Savornin Lohman, 70  
 Schaap, L., 103  
 Scheler, 14  
 Schelsky, H., 66  
 Schendelen, M.P.C.M. van, 70, 78  
 Schmitt, C., 90  
 Schneider, W., 95  
 Schultze, Ch.L., 36, 61, 96  
 Selznick, Ph., 16, 48, 90, 94, **96, 97, 98**  
 Sharkansky, I., 96  
 Simmel, G., 13, 15, 18, 19, 26, 27, 30, 48, 49, 60, 130, 138  
 Simonis, J.B.D., 109, 122  
 Sluijs, H. van der, 55, 114  
 Spann, 14  
 Stammer, O., 66  
 Stinchcombe, A.L., 26, 31  
 Stockman, D.A., 95  
 Stout, H.D., 103  
 Sumner, 121  
 Swaan, A. de, 9  
 Tenbruck, F.H., 102, 122  
 Teubner, G., 94, 97, 102, 103, **104-106**, 108, 111  
 Thoenes, P., 9  
 Thomas, 17  
 Thomas, M., 100  
 Thomassen, J.J.A., 67, 78  
 Tönnies, F., 16, 18, 19, 31  
 Tromp, 31  
 Twist, M.J.W. van, 103

Ullmann-Margalit, E., 58, 60  
Varela, 103  
Vickers, G., 62  
Walzer, M., 40, 49  
Weber, M., 13, 17-19, 26, 27, 29-31, 49, 52, 114  
Weber, W., 91  
Wiese, L. von, 13-15, 18-20, 24-28, 30, 45  
Williamson, O.E., 21  
Zijderveld, A.C., 17

# ZAKENREGISTER

**Aansprakelijkheid** 97, 99

**Analytische sociologie** 13

- formele sociologen 19

**Auto-poietisch systeem** (- systemen) 102, 103, 104

- subsysteem 104, 106

**Autoriteit** 47-53, passim

- functionele - 49, 50

**Bestuurscentrisme** 55

**Beziehungslehre** 20, 25

**Budgetrecht** 72, 73

- begrotingswet 82, 83, 85

**Bureaucratie** 90, 91, 94, 97, 98, 100, 101, 133

- bureaucratiepositie 27

**Collectieve realiteiten** 30

**Collectieve subjecten** 13

- actoren 26, 28

**Commissie** 76, 118

- stelsel 78, 80

- kamer- 80

**Common law** 17, 90

**Communicatieve theorie** 107

- communicatief handelen 107-109

- communicatietheorie 107

- dialoog 107, 110

- machtscode 107, 109

**Concessievoorwaarden** 97

**Contractvrijheid** 115, 116, 117

**Controle rechten** (-rechten, -functie, controlerende functie) par. 5.5.4, 132-133

- achteraf (ex post) 83, 86

- ex ante 86

**Cultuursociologische paradigma's** 30

**Cybernetica** (Cybernetische) 102, 103, 106

**Doelrationaliteit** Hfdst. 6, passim

**Economische ruilbetrekkingen** 35, 36

- economisch ruilprincipe 36

**Evenredige vertegenwoordiging** 76, 77

**Functionalisme** 13

**Functionele vertegenwoordiging** 11

**Functionele differentiatie** 104

**Geistesgeschichte** 15, 16, 32, 129, 137

**Gelijkheidsbeginsel** 97, 126

**Gemeinschaft und Gesellschaft** 16, 18

**Gewoonteregels** 39, 44, 57

**Governance** 97, 98, 101

**Hiërarchische betrekkingen** Hfdst. 4, passim

**Huurprijzenbeleid** 115

**Ideaaltype** (Ideaaltypisch) 9, 41  
**Identiteitsvertegenwoordiging** 69  
- partijen 77

**Institutionalisering** 13, passim  
**Institutionele economie** 20, 21  
- neo-institutionele economen 20, 21  
- nieuwe - economen 20

**Kans par. 2.2.3**, passim  
- de sociologische duiding van kansen 28  
**Kennissociologie** (kennissociologische) 13, 31  
**Kiesrecht** 76, 82, 90  
- stelsel 76, 77, 85

**Legaliteitsbeginsel** 92

**Machtsbetrekkingen Hfdst. 4**, passim  
**Machtssluwte** 12, 48, 53-56, 131  
**Machtvacuüm** 12, 53, 111  
**Mandatering** 71, 85  
**Marktordening** 96, 114  
- coördinatie 95  
**Mededingingswetgeving** 119  
**Ministeriële verantwoordelijkheid** 72, 73, 78, 85, 86, 132  
**Morele reciprociteit** 39, 40  
**Morele gedragsregels** 39  
- morality of duties 40, 118  
- morality of aspirations 39, 118  
**Morele verplichting par. 3.2.1**, passim  
- code 12, 40, 118

**Normen**  
- collectieve - 56-58  
- gelede normstelling 97  
- heiliging van - 57, 61  
- vestiging van - 57

**Optimalisering** (optimaliserende) 20, passim  
- vraagstukken 22  
**Ordepolitiek** 115, 116  
- ordening en sturing 114, 115  
**Over-inclusiviteit** (over-inclusief) 99, 100, 114, 126

**Parlementaire enquête** 83, 113  
**Politieke osmose** 83-86  
**Prisoners' dilemma** 58  
**Privatisering** 95, 96, 119, 120  
**Property rights** 36  
**Publiek domein** 109, 122

**Recht**  
- van enquête 72, 85  
- van initiatief 79  
- van interpellatie 72, 83, 85  
- van amendement 80, 82, 85  
- vragen- 83, 85  
**Rechtshandhaving** 41, 56, 61  
- administratieve - 56  
- justitiële handhaving 56



**Rechtsmoraliteit** 41, 94, 101, 102

**Ruiltheorieën** (zie economische ruilbetrekkingen en sociale ruil)  
**par. 3.2**, passim

- transacties **par. 3.2**, passim

**Rule of law** 90, 91, 97, 100

**Sancties** (sanctionering) **par. 4.5**, passim

- administratieve - 56, 58

- straf- 56, 58, 81

- formele - 57

- geformaliseerde - 48, 57

- bekrachtiging van - 60, 61

- heiliging van normen 57, 61

- sanctie-opleggers **60-62**, 131

- sanctiehouders **61, 62**

**Schaarste** 20, 36

- schaarse bronnen 36, 130

**Situationele logica** 51, 98, 112, 133

**Social control** 62, 100, **121**, 122

**Sociale ruil** **36-38**, 130

- sociaal ruilstelsel 37

- sociale ruilgedrag 37

- sociale ruilbetrekkingen **38**

**Soevereiniteit van de staat** 66

- staatssoevereiniteit 91

**Sovereignty of purpose** 98, 112, 133, 141

**Symbolisch interactionisme** 14, 17

**Symbolische controle** 50, 75

**Tacit reciprocity** 41, 42, 130, 135, 138, 143

**Transactiekosten** 20, 21, 124

**Utilitaire** 21, 22, 39, 68, 130

- utilitarisering 91

- utilitarisme 39

**Vertrouwensbeginsel** 63, 64

- regel 72, 73, 77, 86, 132

- waardigheid 50, 67, 131

**Verzorgingsstaat** 9

**Waarborgfuncties** 91

**Waardenrationaliteit** 93, 113, 118

**Wetgevende functie** par. 5.5.2

**Wirklichkeitswissenschaft** 15, 19, 24

**Zelfreferentie** 102

- zelfreferentiele systemen 102



# Curriculum vitae

W.G.M. Salet is geboren op 20 april 1951 te Wamel. Na zijn eindexamen Gymnasium A in 1970 aan het Canisius College te Nijmegen, studeerde hij Sociaal Culturele Wetenschappen aan de Rijksuniversiteit Utrecht. In 1975 behaalde hij het doctoraal examen met als hoofdvak planologie. Na een korte betrekking als stedenbouwkundige in de gemeente Dordrecht, behaalde hij in 1977 het doctoraal examen sociologie aan de Rijksuniversiteit Utrecht. Vervolgens werd Salet door de Rijksplanologische Dienst (RPD) gedetacheerd aan het Instituut voor Planologie (RUU) met een studie-opdracht inzake het planningkader van de ruimtelijke ordening. Dit resulteerde in het RPD-studierapport *Planningstheorie in Perspectief* (1980). In 1980 kwam Salet in dienst bij de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid. Hier heeft hij zich vooral beziggehouden met vraagstukken van openbaar bestuur en van omgevingsbeleid. Enige publikaties bij de WRR betreffen *Planning als Onderneming* in 1983 (samen met P. den Hoed en H. van der Sluijs); *Ordening en Sturing in het Volkshuisvestingsbeleid* (1987) met medewerking van P. Haighton en in 1992, met A.M.J. Kreukels, *Debating Institutions and Cities*. Salet was onder meer projectsecretaris van de WRR-projecten *Marges van Overheidsbeleid* en *Van de Stad en de Rand* (1990). Momenteel is hij bij enige lopende WRR-projecten betrokken. De WRR heeft tevens faciliteiten geboden voor de voltooiing van de onderhavige studie. In 1993 werd Salet in deeltijd benoemd als hoogleraar Regionaal Bestuur aan de Faculteit Technische Bestuurskunde van de Technische Universiteit Delft (de Grotius stoel).



# Rapporten aan de Regering

## Eerste raadsperiode:

- 1 Europese Unie\*
- 2 Structuur van de Nederlandse economie\*
- 3 Energiebeleid  
Gebundeld in één publikatie (1974)\*
- 4 Milieubeleid (1974)\*
- 5 Bevolkingsgroei (1974)\*
- 6 De organisatie van het openbaar bestuur (1975)\*
- 7 Buitenlandse invloeden op Nederland: Internationale migratie (1976)\*
- 8 Buitenlandse invloeden op Nederland:  
Beschikbaarheid van wetenschappelijke en technische kennis (1976)\*
- 9 Commentaar op de Discussienota Sectorraden (1976)\*
- 10 Commentaar op de nota Contouren van een toekomstig onderwijsbestel (1976)\*
- 11 Overzicht externe adviesorganen van de centrale overheid (1976)\*
- 12 Externe adviesorganen van de centrale overheid (1976)\*
- 13 Maken wij er werk van?  
Verkenningen omtrent de verhouding tussen actieven en niet-actieven (1977)\*
- 14 Interne adviesorganen van de centrale overheid (1977)\*
- 15 De komende vijftig jaar – Een toekomstverkenning voor Nederland (1977)\*
- 16 Over sociale ongelijkheid – Een beleidsgerichte probleemverkenning (1977)\*

## Tweede raadsperiode:

- 17 Etnische minderheden (1979)\*
  - A. Rapport aan de Regering
  - B. Naar een algemeen etnisch minderhedenbeleid?
- 18 Plaats en toekomst van de Nederlandse industrie (1980)\*
- 19 Beleidsgerichte toekomstverkenning  
Deel I: Een poging tot uitlokking (1980)\*
- 20 Democratie en geweld  
Probleemanalyse naar aanleiding van de gebeurtenissen in Amsterdam op 30 april 1980\*
- 21 Vernieuwingen in het arbeidsbestel (1981)\*
- 22 Herwaardering van welzijnsbeleid (1982)\*
- 23 Onder invloed van Duitsland  
Een onderzoek naar gevoeligheid en kwetsbaarheid in de betrekkingen tussen Nederland en de Bondsrepubliek (1982)\*
- 24 Samenhangend mediabeleid (1982)\*

## Derde raadsperiode:

- 25 Beleidsgerichte toekomstverkenning  
Deel 2: Een verruiming van perspectief (1983)\*
- 26 Waarborgen voor zekerheid  
Een nieuw stelsel van sociale zekerheid in hoofdlijnen (1985)
- 27 Basisvorming in het onderwijs (1986)
- 28 De onvoltooide Europese integratie (1986)
- 29 Ruimte voor groei; kansen en bedreigingen voor de Nederlandse economie in de komende tien jaar (1987)
- 30 Op maat van het midden- en kleinbedrijf (1987)  
Deel 1: Rapport aan de Regering; Deel 2: Pre-adviezen
- 31 Cultuur zonder grenzen (1987)\*
- 32 De financiering van de Europese Gemeenschap; een interimrapport (1987)
- 33 Activerend arbeidsmarktbeleid (1987)
- 34 Overheid en toekomstonderzoek; een inventarisatie (1988)

\* Uitverkocht

**Vierde raadsperiode:**

- 35 Rechtshandhaving (1988)
- 36 Allochtonenbeleid (1989)
- 37 Van de stad en de rand (1990)
- 38 Een werkend perspectief;  
Arbeidsparticipatie in de jaren '90 (1990)
- 39 Technologie en overheid
- 40 De onderwijsverzorging in de toekomst (1991)
- 41 Milieubeleid;  
Strategie, instrumenten en handhaafbaarheid (1992)
- 42 Grond voor keuzen;  
Vier perspectieven voor de landelijke gebieden in de Europese Gemeenschap (1992)
- 43 Ouderen voor ouderen; Demografische ontwikkelingen en beleid (1993)

*Rapporten aan de Regering* en publikaties in de reeks 'Vorstudies en achtergronden' zijn verkrijgbaar in de boekhandel of via de SDU Uitgeverij, Christoffel Plantijnstraat 2, Postbus 20014, 2500 EA 's-Gravenhage, tel. 070-3789911.

## 'Vorstudies en achtergronden'

### Eerste raadsperiode:

- V 1 W.A.W. van Walstijn e.a.: Kansen op onderwijs; een literatuurstudie over ongelijkheid in het Nederlandse onderwijs (1975)\*
- V 2 I.J. Schoonenboom en H.M. In 't Veld-Langeveld: De emancipatie van de vrouw (1976)\*
- V 3 G.R. Mustert: Van dubbeltjes en kwartjes: een literatuurstudie over ongelijkheid in de Nederlandse inkomensverdeling (1976)\*
- V 4 IVA/Instituut voor Sociaal-Wetenschappelijk Onderzoek van de Katholieke Hogeschool Tilburg: De verdeling en de waardering van arbeid; een studie over ongelijkheid in het arbeidsbestel (1976)\*
- V 5 'Adviseren aan de overheid', met bijdragen van economische, juridische en politicologische bestuurskundigen (1977)\*
- V 6 Verslag Eerste Raadsperiode: 1972-1977\*

### Tweede raadsperiode:

- V 7 J.J.C. Voorhoeve: Internationale macht en interne autonomie – Een verkenning van de Nederlandse situatie (1978)\*
- V 8 W.M. de Jong: Techniek en wetenschap als basis voor industriële innovatie – Verslag van een reeks van interviews (1978)\*
- V 9 R. Gerritse/Instituut voor Onderzoek van Overheidsuitgaven: De publieke sector: ontwikkeling en waardevorming – Een vooronderzoek (1979)\*
- V10 Vakgroep Planning en Beleid/Sociologisch Instituut Rijksuniversiteit Utrecht: Konsumptieverandering in maatschappelijk perspectief (1979)\*
- V11 R. Penninx: Naar een algemeen etnisch minderhedenbeleid? Opgenomen in rapport nr. 17 (1979)\*
- V12 De quartaire sector – Maatschappelijke behoeften en werkgelegenheid – Verslag van een werkconferentie (1979)\*
- V13 W. Driehuis en P.J. van den Noord: Productie, werkgelegenheid en sectorstructuur in Nederland 1960-1985 Modelstudie bij het rapport Plaats en toekomst van de Nederlandse industrie (1980)\*
- V14 S.K. Kuipers, J. Muysken, D.J. van den Berg en A.H. van Zon: Sectorstructuur en economische groei: een eenvoudig groeiemodel met zes sectoren van de Nederlandse economie in de periode na de tweede wereldoorlog. Modelstudie bij het rapport Plaats en toekomst van de Nederlandse industrie (1980)\*
- V15 F. Muller, P.J.J. Lesuis en N.M. Boxhoorn: Een multisectormodel voor de Nederlandse economie in 23 bedrijfstakken F. Muller: Veranderingen in de sectorstructuur van de Nederlandse industrie (1980)\*
- V16 A.B.T.M. van Schaik: Arbeidsplaatsen, bezettingsgraad en werkgelegenheid in dertien bedrijfstakken Modelstudie bij het rapport Plaats en toekomst van de Nederlandse industrie (1980)\*
- V17 A.J. Basoski, A. Budd, A. Kalf, L.B.M. Mennes, F. Racké en J.C. Ramaer: Exportbeleid en sectorstructuurbeleid Pre-adviezen bij het rapport Plaats en toekomst van de Nederlandse industrie (1980)\*
- V18 J.J. van Duijn, M.J. Ellman, C.A. de Feyter, C. Inja, H.W. de Jong, M.L. Mogendorff en P. VerLoren van Themaat: Sectorstructuurbeleid: mogelijkheden en beperkingen Pre-adviezen bij het rapport Plaats en toekomst van de Nederlandse industrie (1980)\*
- V19 C.P.A. Bartels: Regio's aan het werk: ontwikkelingen in de ruimtelijke spreiding van economische activiteiten in Nederland Studie bij het rapport Plaats en toekomst van de Nederlandse industrie (1980)\*

\* Uitverkocht

- V20 M.Th. Brouwer, W. Driehuis, K.A. Koekoek, J. Kol, L.B.M. Mennes, P.J. van den Noord, D. Sinke, K. Vijlbrief en J.C. van Ours: Raming van de finale bestedingen en enkele andere grootheden in Nederland in 1985  
Technische nota's bij het rapport Plaats en toekomst van de Nederlandse industrie (1980)\*
- V21 J.A.H. Bron: Arbeidsaanbod-projecties 1980-2000 (1980)\*
- V22 P. Thoenes, R.J. In 't Veld, I.Th.M. Snellen, A. Faludi: Benaderingen van planning  
Vier pre-adviezen over beleidsvorming in het openbaar bestuur (1980)\*
- V23 Beleid en toekomst  
Verslag van een symposium over het rapport Beleidsgerichte toekomstverkenning deel I (1981)\*
- V24 L.J. van den Bosch, G. van Enckevort, Ria Jaarsma, D.B.P. Kallen, P.N. Karstanje, K.B. Koster: Educatie en welzijn (1981)\*
- V25 J.C. van Ours, D. Hamersma, G. Hupkes, P.H. Admiraal: Consumptiebeleid voor de werkgelegenheid  
Pre-adviezen bij het rapport Vernieuwingen in het arbeidsbestel (1982)\*
- V26 J.C. van Ours, C. Molenaar, J.A.M. Heijke: De wisselwerking tussen schaarsteverhoudingen en beloningsstructuur  
Pre-adviezen bij het rapport Vernieuwingen in het arbeidsbestel (1982)\*
- V27 A.A. van Duijn, W.H.C. Kerkhoff, L.U. de Sitter, Ch.J. De Wolff, F. Sturmans:  
Kwaliteit van de arbeid  
Pre-adviezen bij het rapport Vernieuwingen in het arbeidsbestel (1982)\*
- V28 J.G. Lambooy, P.C.M. Huigsloot en R.E. van de Lustgraaf: Greep op de stad?  
Een institutionele visie op stedelijke ontwikkeling en de beïnvloedbaarheid daarvan (1982)\*
- V29 J.C. Hess, F. Wielenga: Duitsland in de Nederlandse pers – altijd een probleem?  
Drie dagbladen over de Bondsrepubliek 1969-1980 (1982)\*
- V30 C.W.A.M. van Paridon, E.K. Greup, A. Ketting: De handelsbetrekkingen tussen Nederland en de Bondsrepubliek Duitsland (1982)\*
- V31 W.A. Smit, G.W.M. Tiemessen, R. Geerts: Ahaus, Lingen en Kalkar; Duitse nucleaire installaties en de gevolgen voor Nederland (1983)\*
- V32 J.H. von Eije: Geldstromen en inkomensverdeling in de verzorgingsstaat (1982)\*
- V33 Verslag van de tweede Raadsperiode 1978-1982\*
- V34 P. den Hoed, W.G.M. Salet en H. van der Sluijs: Planning als onderneming (1983)\*
- V35 H.F. Munneke e.a.: Organen en rechtspersonen rondom de centrale overheid (1983); 2 delen\*
- V36 M.C. Brands, H.J.G. Beunders, H.H. Selier: Denkend aan Duitsland; Een essay over moderne Duitse geschiedenis en enige hoofdstukken over de Nederlands-Duitse betrekkingen in de jaren zeventig (1983)\*
- V37 L.G. Gerrichhauzen: Woningcorporaties; Een beleidsanalyse (1983)\*
- V38 J. Kassies: Notities over een heroriëntatie van het kunstbeleid (1983)\*
- V39 Leo Jansen: Sociocratische tendenties in West-Europa (1983)\*

\* Uitverkocht



### 'Voorstudies en achtergronden mediabeleid'

- M 1 J.M. de Meij: Overheid en uitingsvrijheid (1982)\*
- M 2 E.H. Hollander: Kleinschalige massacommunicatie: lokale omroepvormen in West-Europa (1982)\*
- M 3 L.J. Heinsman/NOS: De kulturele betekenis van de instroom van buitenlandse televisieprogramma's in Nederland – Een literatuurstudie (1982)\*
- M 4 L.P.H. Schoonderwoerd, W.P. Knulst/Sociaal en Cultureel Planbureau: Mediagebruik bij verruiming van het aanbod (1982)\*
- M 5 N. Boerma, J.J. van Cuilenburg, E. Diemer, J.J. Oostenbrink, J. van Putten: De omroep: wet en beleid; een juridisch-politicologische evaluatie van de omroepwet (1982)\*
- M 6 Intomart b.v.: Etherpiraten in Nederland (1982)\*
- M 7 P.J. Kalff/Instituut voor Grafische Techniek TNO: Nieuwe technieken voor productie en distributie van dagbladen en tijdschriften (1982)\*
- M 8 J.J. van Cuilenburg, D. McQuail: Media en pluriformiteit; Een beoordeling van de stand van zaken (1982)\*
- M 9 K.J. Alsem, M.A. Boorsma, G.J. van Helden, J.C. Hoekstra, P.S.H. Leeftang, H.H.M. Visser: De aanbodstructuur van de periodiek verschijnende pers in Nederland (1982)\*
- M10 W.P. Knulst/Sociaal en Cultureel Planbureau: Mediabeleid en cultuurbeleid; Een studie over de samenhang tussen de twee beleidsvelden (1982)\*
- M11 A.P. Bolle: Het gebruik van glasvezelkabel in lokale telecommunicatienetten (1982)\*
- M12 P. te Nuyt: Structuur en ontwikkeling van vraag en aanbod op de markt voor televisieproducties (1982)\*
- M13 P.J.M. Wilms/Instituut voor Onderzoek van Overheidsuitgaven: Horen, zien en betalen: Een inventariserende studie naar de toekomstige kosten en bekostiging van de omroep (1982)\*
- M14 W.M. de Jong: Informatietechniek in beweging; consequenties en mogelijkheden voor Nederland (1982)\*
- M15 J.C. van Ours: Mediaconsumptie; Een analyse van het verleden, een verkenning van de toekomst (1982)\*
- M16 J.G. Stappers, A.D. Reijnders, W.A.J. Möller: De werking van massa-media; Een overzicht van inzichten (1983)\*
- M17 F.J. Schrijver: De invoering van kabeltelevisie in Nederland (1983)\*

\* Uitverkocht

**Derde raadsperiode:**

- V40 G.J. van Driel, C. van Ravenzwaaij, J. Spronk en F.R. Veeneklaas: Grenzen en mogelijkheden van het economisch stelsel in Nederland (1983)\*
- V41 Adviesorganen in de politieke besluitvorming. Symposiumverslag onder redactie van A.Th. van Delden en J. Kooiman (1983)\*
- V42 E.W. van Luijk, R.J. de Bruijn: Vrijwilligerswerk tussen betaald en huishoudelijk werk; een verkennende studie op basis van een enquête (1984)
- V43 Planning en beleid; verslag van een symposium over de studie Planning als onderneming (1984)
- V44 W.J. van der Weijden, H. van der Wal, H.J. de Graaf, N.A. van Brussel, W.J. ter Keurs: Bouwstenen voor een geïntegreerde landbouw (1984)\*
- V45 J.F. Vos, P. de Koning, S. Blom: Onderwijs op de tweesprong; over de inrichting van basisvorming in de eerste fase van het voortgezet onderwijs (1985)\*
- V46 G. Meester, D. Strijker: Het Europese landbouwbeleid voorbij de scheidslijn van zelfvoorziening (1985)
- V47 J. Pelkmans: De interne EG-markt voor industriële producten (1985)
- V48 J.J. Feenstra, K.J.M. Mortelmans: Gedifferentieerde integratie en Gemeenschapsrecht: institutioneel- en materieel-rechtelijke aspecten (1985)
- V49 T.H.A. van der Voort, M. Beishuizen: Massamedia en basisvorming (1986)
- V50 C.A. Adriaansens, H. Priemus: Marges van volkshuisvestingsbeleid (1986)
- V51 E.F.L. Smeets, Th.J.N.N. Buis: Leraren over de eerste fase van het voortgezet onderwijs (1986)
- V52 J. Moonen: Toepassing van computersystemen in het onderwijs (1986)
- V53 A.L. Heinink (red.), H. Riddersma, J. Braaksma: Basisvorming in het buitenland (1986)\*
- V54 Zelfstandige bestuursorganen; verslag van de studiedag op 12 november 1985 (1986)
- V55 Europese integratie in beweging; verslag van een conferentie, gehouden op 16 mei 1986 (1986)
- V56 C. de Klein, J. Collaris: Sociale ziektekostenverzekeringen in Europees perspectief (1987)
- V57 R.M.A. Jansweijer: Private leefvormen, publieke gevolgen; naar een overheidsbeleid met betrekking tot individualisering (1987)
- V58 De ongelijke verdeling van gezondheid; verslag van een conferentie gehouden op 16-17 maart 1987 (1987)
- V59 W.G.M. Salet: Ordening en sturing in het volkshuisvestingsbeleid (1987)
- V60 H.G. Eijgenhuijsen, J. Koelewijn, H. Visser: Investerings en de financiële infrastructuur (1987)
- V61 H. van der Sluijs: Ordening en sturing in de ouderenzorg (1988)
- V62 Verslag en evaluatie van de derde raadsperiode 1983-1987\*

\* Uitverkocht

**Vierde raadsperiode:**

- V63 Milieu en groei; Verslag van een studiedag op 11 februari 1988 (1988)
- V64 De maatschappelijke gevolgen van erfelijkheidsonderzoek; Verslag van een conferentie op 16-17 juni 1988 (1988)
- V65 H.F.L. Garretsen, H. Raat: Gezondheid in de vier grote steden (1989)
- V66 P. de Grauwe e.a.: De Europese Monetaire Integratie: vier visies (1989)
- V67 Th. Roelandt, J. Veenman: Allochtonen van school naar werk (1990)
- V68 W.H. Leeuwenburgh, P. van den Eeden: Onderwijs in de vier grote steden (1990)
- V69 M.W. de Jong, P.A. de Ruijter (red.): Logistiek, infrastructuur en de grote stad (1990)
- V70 C.A. Bartels, E.J.J. Roos: Sociaal-economische vernieuwing in grootstedelijke gebieden (1990)
- V71 W.J. Dercksen (ed.): The Future of Industrial Relations in Europe; Proceedings of a conference in honour of prof. W. Albeda (1990)
- V72 Sociaal-economische gezondheidsverschillen en beleid; preadviezen (1991)
- V73 F.J.P.M. Hoefnagel: Cultuurpolitiek: het mogen en moeten (1992)
- V74 K.W.H. van Beek, B.M.S. van Praag: Kiezen uit sollicitanten; Concurrentie tussen werkzoekenden zonder baan (1992)
- V75 Jeugd in ontwikkeling: Wetenschappelijke inzichten en overheidsbeleid (1992)
- V76 A.M.J. Kreukels, W.G.M. Salet (ed.): Debating institutions and Cities; Proceedings of the Anglo Dutch Conference on Urban Regeneration (1992)
- V77 H.R. van Gunsteren en P. den Hoed: Burgerschap in praktijken (1992)
- V78 F. Bletz, W. Dercksen and K. van Paridon (ed.): Shaping Factors for the Business Environment in the Netherlands after 1992 (1993)
- V79 N.T. Bischoff, R.H.G. Jongman: Development of Rural Areas in Europe: The Claim for Nature (1993)
- V80 Verslag en evaluatie van de vierde raadsperiode (1993)
- V81 F.J.P.M. Hoefnagel m.m.v. H.G.M. Hendriks en M.D. Verdaasdonk: Het Duitse Cultuurbeleid in Europa (1993)
- V82 W.J. Dercksen e.a.: Beroepswijs onderwijs; Ontwikkelingen en dilemma's in de aansluiting van onderwijs en arbeid (1993)

\* Uitverkocht

**Voorstudies en achtergronden technologiebeleid:**

- T1 W.M. de Jong: *Perspectief in innovatie: de chemische industrie nader beschouwd* (1991)
- T2 C.L.J. van der Meer, H. Rutten, N.A. Dijkveld Stol/ Nationale Raad voor Landbouwkundig Onderzoek/ Landbouw Economisch Instituut: *Technologie in de landbouw: effecten in het verleden en beleidsoverwegingen voor de toekomst* (1991)
- T3 F.H. Mischgofsky/ Grondmechanica Delft: *Overheid en innovatiebevordering in de grond-, water- en wegebouwsector: een verkenning* (1991)
- T4 F.M. Roschar (red.), H.L. Jonkers, P. Nijkamp: *Meer dan transport alleen: 'veredeling' als overlevingsstrategie* (1991)
- T5 B. Dankbaar, Th. van Dijk, L. Soete, B. Verspagen/ Maastricht Economic Research Institute on Innovation and Technology: *Technologie en wetenschapsbeleid in veranderende economische theorievorming* (1991)
- T6 J.M. Roobeek, E. Broesterhuizen: *Verschuivingen in het technologiebeleid: een internationale vergelijking vanuit de praktijk* (1991)
- T7 H.L. Jonkers, F.M. Roschar: *Samenhang in doen en laten; de ontwikkeling van wetenschaps- en technologiebeleid* (1991)

**Overige publikaties:**

- Voor de eenheid van beleid; *Beschouwingen ter gelegenheid van vijftig jaar Ministerie van Algemene Zaken* (1987)
- Eigentijds burgerschap; WRR-publikatie vervaardigd onder leiding van H.R. van Gunsteren* (1992)