



Universiteit  
Leiden  
The Netherlands

## Boekbespreking van: Grondpolitiek en kabinetcrises

Westerheijden, D.F.

### Citation

Westerheijden, D. F. (1990). Boekbespreking van: Grondpolitiek en kabinetcrises. *Acta Politica*, 25: 1990(2), 231-234. Retrieved from <https://hdl.handle.net/1887/3449871>

Version: Publisher's Version

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

Downloaded from: <https://hdl.handle.net/1887/3449871>

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



den, Samsom, Alphen aan den Rijn 1976; Hofman, J., *De Collaborateur*, Boom, Meppel 1981; Meeus, W., en Q. Raaijmakers, *Gewoon Gehoorzaam*, Dissertatie RU, Utrecht 1984; Themanummer Gehoorzaamheid, *Psychologie en maatschappij* 12, 3, 1988.

3. Zie bij voorbeeld Derksen, W., en M.L. van der Sande (red.). *De burgemeester, van magistraat tot modern bestuurder*, Kluwer, Deventer 1984; Sikkes, J.H., *In geval van een vijandelijke inval: ambtelijk gedrag in bezettingstijd en de daarvoor geldende aanwijzingen*, Kluwer, Deventer 1985 en J.A.A. van Doorn en W.J. Hendrikx, *Ontsporing van Geweld*, Bataafsche Leeuw 2e ed., Amsterdam 1983.

4. Kelman en Hamilton, p. 46.

5. Hun definitie is daarop afgestemd: 'an act of obedience becomes a crime of obedience if the actor knows that the order is illegal, or if any reasonable person – particularly someone in the actor's position – 'should know' that the order is illegal.' (p. 47).

6. Oliver North, *Taking the stand: the testimony of Lt. Colonel Oliver North*, Pocket Books, New York 1987.

7. Kelman en Hamilton, p. 16–20.

8. Kelman en Hamilton, p. 116.

9. Kelman en Hamilton, p. 268 ff.

10. Kelman, H.C., 'Process of opinion change', *Public Opinion Quarterly* 25, 1961, p. 57–78.

11. Zie Milgram (t.a.p.) Meeus en Raaijmakers (t.a.p.).

12. Zie voor een meer uitvoerig pleidooi 't Hart, P., 'Gehoorzaamheid in het openbaar bestuur: een politiek-bestuurlijke visie op gehoorzaamheidsonderzoek', *Psychologie en Maatschappij* 6, 1988, p. 247–257.

13. Een dergelijk onderzoek is onlangs verricht door M.P. Glazer en P.M. Glazer, *The Whistleblowers: Exposing Corruption in Government and Industry*, Basic, New York 1989.

14. Milgram (t.a.p. p. 205) lijkt inderdaad een dergelijk verband te hebben gevonden.

15. Janis, I.L., *Groupthink: Psychological Studies of Policy Decisions and Fiascoes*, 2nd ed. Houghton, Boston 1982.

16. Walzer, M., *Obligations: Essays on disobedience, war and citizenship*, Harvard, Cambridge Mass. 1970, geciteerd in Kelman en Hamilton, p. 331.

17. Een soortgelijk verwijt trof Milgram waar het zijn conceptualisering en theoretische verklaring van gehoorzaamheid betrof, zie: C. Helm en M. Morelli, 'Obedience to authority in a laboratory setting: generalizability and context dependency', *Political Studies* 33, 4, 1985; zie voorts C. Helm en M. Morelli, 'Stanley Milgram and the obedience experiment: authority, legitimacy, and human action', *Political Theory* 7, 3, 1979.

18. Zie March, J., *Decisions in Organizations*, Blackwell, Oxford 1988.

## Boekbesprekingen

J. de Vries, **Grondpolitiek en kabinetcrises**, VUGA, 's-Gravenhage 1989.

Twaalf jaar en één maand nadat de grondpolitiek het kabinet-Den Uyl ten val bracht, promoveerde J. de Vries in Leiden bij H. Daalder en H. Daudt op de studie *Grondpolitiek en kabinetcrises*. Het 217 pagina's omvattende boek wordt gepresenteerd als een vergelijkende parlementair-historische studie naar de gang van zaken bij de val van de centrum-linkse kabinetten-Drees IV (1958), -Cals/Vondeling (1966) en -Den Uyl (1977), waarbij naar de schrijver wil aantonen de grondpolitiek een belangrijke rol speelde. Naast de historische kennis wil De Vries ook de politicologische kennis uitbreiden, namelijk die over het verschijnsel kabinetcrisis (p. 1). Het boek valt dan ook op twee wijzen te beoordelen: als parlementair-historische studie over de grondpolitiek en als politicologische studie over kabinetcrises. De vraagstelling van De Vries is eveneens tweeledig: '1) Welke rol speelde het strijdpunt van de grondpolitiek bij de val van drie centrum-linkse kabinetten [...] 2) Hoe zag het netwerk van actoren rond dit strijdpunt er tijdens deze kabinetperiodes uit en welke standpunten namen de actoren ten aanzien van de grondpolitiek in?' (p. 2).

De Vries positioneert zich in de traditie van de parlementaire geschiedschrijving. In die traditie wordt in het algemeen alleen het optreden van parlement en kabinet in besluitvormingsprocessen onderzocht. De Vries wijdt daaraan een van zijn stellingen: hij vindt dat '[h]et object van de parlementaire geschiedschrijving... te eng gedefinieerd' wordt. Terecht bepleit De Vries tevens bestudering van het gedrag van ambtenaren en vertegenwoordigers van belangengroepen.

Historisch gezien heeft De Vries een degelijke studie afgeleverd, waarbij de lezer niet alleen inzicht krijgt in het verloop van drie kabinetcrises (vanaf de formatie van die kabinetten), maar ook in het strijdpunt van de grondpolitiek, zodat termen als 'gebruikswaarde-plus' en 'negatieve ontwikkelingsschade' de lezer (weer) geheel bekend zijn. Aan de hand van veel nieuwe gegevens afkomstig uit de notulen van de ministerraad (behalve voor het kabinet-Den Uyl, omdat die nog niet openbaar zijn), van de *Handelingen* van de Tweede Kamer, uit persoonlijke archieven (deels in het Algemeen Rijksarchief, deels ter inzage gegeven door de hoofdrolspelers zelf), uit interviews met veertien politici en ambtenaren en uit secundaire literatuur reconstrueert hij de rol van de grondpolitiek als 'sfeerbedervend element' in de genoemde drie centrum-linkse kabinetten. De Vries beweert dat de



crises in de kabinetten-Drees IV en -Cals/Vondeling (de Nacht van Schmelzer), al ging het daarbij in directe zin om de overheidsfinanciën, door de onenigheid over de grondpolitiek al vrijwel onvermijdelijk waren geworden. Dat in het kabinet-Den Uyl de grondpolitiek zelf de kwestie was waarover het kabinet viel, is genoegzaam bekend; De Vries brengt over deze periode niettemin diverse nieuwe feiten aan het licht, waaronder de pogingen van Den Uyl en van Van Agt – in tegenstelling tot wat over vooral laatstgenoemde vaak wordt gedacht – om op het laatste moment een crisis te vermijden (p. 138 e.v.).

Toch blijven in historische zin enkele vragen open. De Vries maakt namelijk slechts duidelijk dat de grondpolitiek een sfeerbedervend element was voorafgaand aan kabinetcrises, maar niet dat deze bij uitstek het sfeerbedervende element was dat die crisis veroorzaakte. Nu wil hij ook niet beweren dat de grondpolitiek de oorzaak was van de drie kabinetcrises, maar hij gaat in zijn *Slotbeschouwing* wel een eind die kant op; zelfs voor de kabinetten-Drees IV en -Cals/Vondeling oordeelt De Vries daar: 'De kabinetten begonnen na de debatten over de grondpolitiek te wankelen' (p. 150). De stap van *post hoc* naar *propter hoc* is mij echter wat groot. Er zijn nog zoveel meer mogelijke oorzaken voor die crises. Was, bij voorbeeld, bij het kabinet-Drees IV niet al van het begin af de kans op een voortijdig einde levensgroot aanwezig? De formatie duurde naar toenmalige begrippen extreem lang en verliep zeer moeizaam. De conflictstof – nog afgezien van de grondpolitiek, die in deze fase een ondergeschikte rol speelde – lag hoog opgestapeld (zie F.J.F.M. Duynstee, *De kabinetformaties 1946-1965* (Deventer 1966), p. 86-151). Hetzelfde geldt voor het kabinet-Cals/Vondeling: ook hier was bij de formatie na de crisis in het kabinet-Marijnen al veel conflictstof aanwezig, zodat zonder de grondpolitiek (die door Maas als een van zeven PvdA-wensen in de formatie wordt genoemd) er al voldoende elementen waren om de sfeer te bederven (zie P.F. Maas, *Kabinetformaties 1959-1973* (Den Haag 1982), p. 171-173).

Het tweede beoordelingsaspect van dit boek is het politicologische: wat voegt De Vries toe aan de kennis over kabinetcrises? Het is opmerkelijk dat De Vries' vraagstelling (p. 2) niet in gaat op wat volgens pagina 1 het tweede deel is van zijn doelstelling (uitbreiding van kennis over het verschijnsel kabinetcrisis). De vraagstelling is puur beschrijvend: welke rol speelde de grondpolitiek, wie zijn de actoren, wat zijn hun standpunten? Van aandacht voor verklaring van kabinetcrises als zodanig blijkt hier niets. De Vries stelt geen theorie op, noch over het voorkomen van kabinetcrises, noch over de rol die strijdpunten of actoren daarin spelen. Het weinig omvangrijke theoretische hoofdstuk (goed 12 bladzijden) introduceert als enige concepten de 'ijzeren driehoek' en het 'actornetwerk'. De 'ijzeren driehoek' verwijst naar de relaties tussen Kamercommissie, departement en belangengroepen – in het geval van de grondpolitiek het 'Groene Front'. Vanuit het besef dat er meer actoren dan deze drie betrokken kunnen zijn, wordt de term 'actornetwerk' gebruikt. Met dit laatste begrip geeft De Vries geen andere inperking van het in principe ontelbare aantal mogelijke oorzaken van kabinetcrises dan dat het om actoren gaat (geen historische wetmatige ontwikkelingen of zo), terwijl de 'ijzeren driehoek' de aandacht in de eerste plaats richt op drie mogelijke elementen van dit actornetwerk. Maar er wordt niet gezegd welke posities deze drie actoren –

die soms intern verdeeld blijken te zijn, dus geen unitaire actoren zijn maar coalities van actoren – ieder apart of gezamenlijk zouden moeten innemen over de grondpolitiek, of hoe in het algemeen actoren binnen 'ijzeren driehoeken' strijden over bepaalde kwesties en daarbij andere actoren betrekken als steun danwel de toegang proberen te beletten om hun eigen invloed te handhaven. Op de vraag waarom andere actoren zich met een strijdpunt zullen inlaten krijgt de lezer evenmin een antwoord. De vraag wordt zelfs niet gesteld.

We weten na lezing van De Vries' dissertatie dat de kwestie waarover een kabinet valt soms wordt voorafgegaan door bijna-crisis over andere, sfeerbedervende elementen. Maar gebeurt dat altijd, of *kan* een kabinetcrisis ook uitbreken over het eerste probleem dat aan de orde komt (denk aan de zeer snelle val van het kabinet-Van Agt-Den Uyl)? En *moet* een kabinet vallen als er sfeerbedervende elementen optreden – met andere woorden: kunnen alleen kabinetten waarin het steeds pais en vree is de eindstreep halen? En wat is de rol van de Tweede Kamer of van belangengroepen in ijzeren driehoeken bij het uitbreken van crises? De Vries schenkt weliswaar enige aandacht aan de vraag waarom juist in kabinetten van confessionelen en progressieven de grondpolitiek van belang kan zijn, maar onduidelijk blijft waarom deze kwestie alleen een rol speelde in de drie onderzochte kabinetten. De 'rooms-ode' coalitie dateerde van 1946; in de kabinetten-Beel en -Drees traden al verscheidene kabinetcrises op en de formaties verliepen steeds moeizamer. De wet vervreemding landbouwgronden, een belangrijke bron van de conflicten, dateerde immers al van 1953 (zie p. 57). Waren er geen eerdere problemen rond de grondpolitiek, zelfs niet bij de voorbereiding van die wet?

Ter 'verklaring' van de kabinetcrises presenteert De Vries in afzonderlijke gevallen een aantal 'hypothesen', als: 'Vondeling zou door een misverstand het onaanvaardbaar niet hebben uitgesproken' (p. 72), of: 'De totstandkoming van het CDA zorgde ervoor dat de confessionele ministers één lijn trokken ten aanzien van de grondpolitiek om de integratie van de confessionele partijen niet verder te bemoeilijken' (p. 142). Dergelijke niet uit een theorie of uit concurrerende theorieën afgeleide, losse uitspraken van singulier karakter verdienen niet de naam 'hypothese' en hebben als zodanig geen waarde bij pogingen het verschijnsel 'kabinetcrisis' sociaal-wetenschappelijk te verklaren.

De Vries heeft in feite ervoor gekozen een historische studie te maken; het politicologische element verdwijnt na de eerste bladzijden naar de achtergrond. Het boek is dan ook in politicologisch opzicht teleurstellend; de kennis over het proces van kabinetcrisis wordt er niet erg door uitgebreid. Literatuur over kabinetcrises moge dan in de politicologie schaars zijn, parlementaire historici als Duynstee en Maas schrijven er haast even uitgebreid over als de formaties. Aan casuïstiek dus geen gebrek. Verder bestaat in de politicologie wel literatuur over crisisbesluitvorming op regeringsniveau (ik denk aan werk van bij voorbeeld G.T. Allison, I.L. Janis, J.D. Steinbruner, of, in Nederland, U. Rosenthal). Aan dergelijke literatuur heeft De Vries geen aandacht besteed. Hij had daaraan niettemin theorieën of theoretische aanzetten kunnen ontleen die hadden kunnen leiden tot hypothesevorming en -toetsing aangaande, bij voorbeeld, de invloed van de diverse actoren in het netwerk, of het belang van argumentaties tegenover macht. Zo gebrui-



ken bij debatten over de grondpolitiek in 1958 de Tweede Kamer-fracties adviseerden van het Landbouwschap als argument voor hun stemgedrag (p. 67-69); valt hieruit de invloed van het Landbouwschap af te lezen, of is hier sprake van opportunistisch gebruik van toevallig voor handen zijnd materiaal? In dit kader is het fraai dat de CHU na interventie van een partijgenoot-minister precies tegengesteld stemde aan wat haar woordvoerder eerder verklaarde (p. 70).

Ter afsluiting enkele opmerkingen over het taalgebruik en de leesbaarheid van het boek. Wat dat laatste betreft acht ik de plaatsing van de noten na ieder hoofdstuk een hinderpaal ('Waar moet ik ze nu weer zoeken?'). Voor wat het taalgebruik aangaat, irriteert het mij dat De Vries, ondanks zijn interview met deze bestuurder, steevast 'Gruyters' schrijft in plaats van 'Gruijters', zoals deze het zelf schrijft. Het taalgebruik is overigens vrij verzorgd, waardoor een enkel 'alsmaar' of een dergelijk spreektaal-woord uit de toon valt; sommige misplaatste komma's leiden tot geheel onbedoelde betekenissen: 'De integratie van KVP, CHU en ARP verliep, [sic. Ze begon pas - DFW] echter niet zonder problemen' (p. 117).

D.F. Westerheijden

---

Hernando de Soto, **The other path: The invisible revolution in the Third World**, vert. uit het Spaans (El otro sendero), met een voorwoord van Mario Vargas Llosa, Harper & Row, New York 1989.

---

In het hoofdartikel van de gezaghebbende Amerikaanse krant *The Wall Street Journal* van 2 maart 1989 werd Hernando de Soto's werk *The other path* omschreven als een boek dat de westerse houding tegenover de ontwikkelingslanden revolutionair zou kunnen veranderen. De auteur van het commentaar komt tot zijn stelling op grond van de analyse die in het boek van De Soto, een Peruaanse econoom, wordt gepresenteerd van de 'informele' sector in ontwikkelingslanden. Deze sector zou een ontwikkelingspotentieel in zich dragen dat door de autoriteiten danig onderschat wordt. Dit potentieel zou kunnen worden aangeboord ten behoeve van de welvaart van de Derde Wereld-landen, indien de 'informelen' - de term die in navolging van De Soto in deze bespreking gehanteerd wordt - de vrijheid verschaft wordt economisch actief te zijn.

Of de verwachting van *The Wall Street Journal* zal uitkomen, blijft, wegens verscheidene problemen van theoretische aard die aan het boek kleven, nog te bezien. Zeker is wel dat Hernando de Soto zelf graag dergelijke effecten teweeg zou brengen. Hij beschouwt zijn boek namelijk in belangrijke mate als 'een persoonlijke politieke boodschap' (p. xxvii) waarin de strijd wordt aangeboden tegen 'the positions of those schools of thought which claim that, in Latin America, the poor are so poor, income differences are so great, foreign exploitation is so perverse, and the legacy we have inherited is so different from that of the advanced

countries, because the mechanisms and institutions which have permitted development in other parts of the world are unable to function in our societies' (p. xxiii).

De Soto tracht in zijn boek niet slechts een oplossing te bieden voor de ontwikkelingsproblemen van Peru en andere Derde Wereld-landen, hij formuleert tevens een geweldloos alternatief voor de pogingen van de marxistische terreurbeweging *Sendero luminoso* (Lichtend pad) de Peruaanse maatschappelijke en politieke orde langs gewelddadige weg te veranderen.

*The other path* is in belangrijke mate een analyse van drie sectoren waarin de informelen in Peru actief zijn: huisvesting, handel en vervoer. Het eerste deel van het boek, dat zo'n 130 bladzijden omvat, is aan de informele sector gewijd. Het tweede deel, eveneens circa 130 bladzijden, poogt een theoretische interpretatie van de Peruaanse situatie te geven. In deze bespreking wordt eerst het theoretische en vervolgens het empirische deel van *The other path* behandeld.

Het theoretische uitgangspunt van Hernando de Soto is volstrekt verschillend van dat van vele andere Latijns Amerikaanse auteurs die zich bezig hebben gehouden met de problematiek van armoede en onderontwikkeling. Volgens invloedrijke auteurs als Prebisch, Furtado en Cardoso moet de oorzaak van het gebrek aan ontwikkeling in Latijns-Amerika in de eerste plaats gezocht worden in de internationale economische verhoudingen, die *structureel* in het nadeel van de Latijns Amerikaanse landen werken. De Soto gaat ervan uit dat de belangrijkste oorzaken van de achterblijvende ontwikkeling in Peru, zoals ook in vele andere Derde Wereld-landen, te vinden zijn in de organisatie van de politiek, de economie en de samenleving zelf.

Volgens De Soto is de 'redistributive tradition' de bron van alle kwaad: 'There appears to be a tradition among our country's lawmakers of using the law to redistribute wealth rather than to help create it. From this standpoint, the law is essentially a mechanism for sharing a fixed stock of wealth among the different interest groups that demand it' (p. 189). Als gevolg van de nadruk die er volgens De Soto ligt op herverdeling is er te weinig belangstelling voor de *productie* van welvaart. Dit leidt ertoe dat het gehele politieke proces wordt beheerst door pogingen de besluitvorming inzake de herverdeling van de welvaart te beïnvloeden.

De traditie van herverdeling is niet typisch Peruaans, aldus De Soto. 'It characterizes a system of social organization in which Peru, Latin America, and possibly a large proportion of Third World countries seem to be immersed at present, as the developed countries were before them - namely, mercantilism' (p. 201). Dit mercantilisme is volgens De Soto een economische orde waarin economische actoren aan specifieke, gedetailleerde besluitvorming door de overheid onderworpen zijn en niet of nauwelijks volgens eigen inzicht kunnen handelen.

De Soto ontloopt zich in het vervolg van zijn boek als een aanhanger van de moderniseringstheorie. Zijn stelling is namelijk dat het Peruaanse mercantilisme dezelfde trekken heeft als het economische systeem dat in Europa tussen de vijftiende en de negentiende eeuw bestond en dat dit mercantilisme door dezelfde krachten zal worden vernietigd als het Europese. Afgezien van het feit dat De Soto's analyse