



Universiteit
Leiden
The Netherlands

Boekbespreking van: Research Papers, Vol. IV: Governance and population, the governmental implications of population change

Praag, Ph. Van

Citation

Praag, P. V. (1974). Boekbespreking van: Research Papers, Vol. IV: Governance and population, the governmental implications of population change. *Acta Politica*, 9: 1974(2), 218-220. Retrieved from <https://hdl.handle.net/1887/3449399>

Version: Publisher's Version

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

Downloaded from: <https://hdl.handle.net/1887/3449399>

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

de kwaliteit van de 'event series' van het World Handbook zeer hoog. Uit deze vergelijking blijkt trouwens, dat zowel Banks als Taylor & Hudson hun materiaal op dit punt ontlenuen aan de documentatie-archieven van de New York Times; dit doet de vraag rijzen, of voor het opzetten van internationaal-vergelijkende informatiehandboeken als deze niet een meer internationaal gebaseerd bronnenonderzoek (Le Monde, Neue Züricher Zeitung, Internationale Instituten voor Sociale Geschiedenis), met name voor wat betreft de politieke 'events' op zijn plaats zou zijn.

Voor de meer algemene problematiek rond het ontwikkelen en gebruiken van politieke en sociale indicatoren vormt de bibliografie van Wilcox c.s. een goede toegangsweg. Dit boek bevat een literatuuronderzoek over een aantal vakgebieden, die alle betrokken zijn bij de 'social indicator movement'. Het wordt ingeleid door R. M. Brooks, die in kort bestek een beeld geeft van de ontwikkeling van sociale indicatoren vanuit verschillende disciplines als middel voor beleidsplanning door overheidsinstanties, alsmede de discussie en de kritiek, die deze ontwikkeling heeft opgeroepen.

Vervolgens de eigenlijke geannoteerde bibliografie, waarin een literatuurcollectie van ± zeshonderd titels (bedoeld als kennismaking, zonder enige pretentie van volledigheid) wordt aangeduid en samengevat over definitie, begrips- en theorievorming, methodologische implicaties, beleidsplanning en praktische toepassing van sociale indicatoren, alsook over de algemene discussie rond het hanteren van deze indicatoren. De literatuur (Engelstalig) is vanaf 1959 tot en met 1972 bijgewerkt en ontleend aan Europese, Noord-Amerikaanse en VN-publicaties.

Zoals duidelijk zal zijn, lenen beide werken zich nauwelijks tot lezing, bestudering en evaluatie als afgeronde eenheid; de betekenis ervan moet geheel blijken uit het gebruik door de onderzoeker en de waardering zal dan ook per gebruiker variëren. Over Taylor & Hudson's handboek kan in elk geval worden gezegd dat de gebruikswaarde voor het politicologisch onderzoek-in-z'n-algemeenheid de huidige marktprijs van het boek ($\pm f$ 60,—) zonder meer rechtvaardigt.

B. J. S. Hoetjes

The Commission on Population Growth and the American Future.

Research Papers, Vol. IV: Governance and population, the governmental implications of population change, 1972, — 342 p., \$ 3,75.

Richard L. Clinton, William S. Flash, R. Kenneth Godwin,

Political science in population studies.

Heath/Lexington Books, 1972, XVIII + 156 p., f 40,50.

Het is eigenlijk een vreemde zaak, dat de politieke wetenschappen zich zo weinig met demografische ontwikkelingen hebben bezig gehouden. Dit is des te merkwaardiger omdat er duidelijk sprake is van beïnvloeding en wisselwerking: politieke besluiten kunnen van belang zijn voor groei en spreiding der bevolking en deze kunnen op hun beurt politieke gevolgen hebben. Behalve enkele werken zoals die van K. en A. Organski, *Population and World Power* (1961) en Philip M. Hauser (ed.), *Population and World Politics* (2e druk 1964), die overigens vrij oppervlakkig zijn, vindt men vrijwel alleen artikelen die een of ander bijzonder aspect tot onderwerp hebben. Een van de oorzaken van de verwaarloozing van dit onderdeel der politieke wetenschap is ongetwijfeld, dat zo weinig political

scientists zich tot de demografie aangetrokken voelen. Deze terughoudendheid is wel begrijpelijk, want voor velen is demografie nog steeds een zaak van wiskundige technieken. Dit laatste is echter sinds de opkomst en ontwikkeling van de analytische en historische demografie in de afgelopen decennia slechts ten dele juist.

Twee recentelijk verschenen publicaties doen vermoeden, dat aan beide zijden de terughoudendheid wordt doorbroken. De eerste is 'Governance and Population: the governmental implications of population change', het vierde onderzoeksrapport van de U.S. Commission on population growth and the American Future. Dit rapport bestaat uit vier delen, die achtereenvolgens op systematische wijze behandelen: I, Population, federalism and democratic governance, II: Population change and state and local problems of governance, III: Population change and American policy in the late twentieth century en IV: Population policy in the American political system. In een slotbeschouwing geeft editor A. E. Keir Nash enkele themata voor interdisciplinair politiek-demografisch onderzoek aan:

1 – de adequaatheid van waarden, die worden verondersteld aan de doeleinden van een 'goede' bevolkingspolitiek ten grondslag te liggen;

2 – het tweede onderwerp betreft de vraag, of de conclusies van bepaalde demografische analyses nader moeten worden afgebakend wanneer ze in een wetenschappelijk politiek framework worden gebruikt;

3 – een volgend thema betreft het gebruik van demografische en politieke begrippen: waar en wanneer zijn ze in beide takken van wetenschap al dan niet bruikbaar, waar liggen de grenzen voor een gemeenschappelijke aanwending en in hoeverre kan de een zich aan de ander aanpassen;

4 – ten slotte zou moeten worden nagegaan op welke punten de analytische waarde van een aantal begrippen of terminologieën voor verbetering vatbaar is. Tot nu toe is daaraan geen aandacht besteed en sommige politieke begrippen zullen opnieuw moeten worden bezien, indien men ze aan demografisch-politiek onderzoek dienstbaar wil maken.

De themata zijn nogal vaag omschreven en Nash is er niet zeker van dat zijn oproep tot meer samenwerking aanstonds gehoor zal vinden. Het voorbeeld dat hij uitwerkt – de invloed van de bevolkingsdichtheid op sociaal en politiek gedrag – is wel interessant, maar waarschijnlijk niet het meest aanmoedigend.

'Political science in population studies' onder redactie van Richard L. Clinton, William S. Flash en R. Kenneth Godwin is veel minder samenhangend. Het toont duidelijk aan welk een achterstand moet worden ingehaald. Het telt acht hoofdstukken van verschillende auteurs en twee ervan zijn ontleend aan het rapport van de Amerikaanse bevolkingscommissie. Bijna alle auteurs zijn, hoger of lager, hoogleraar in de politieke wetenschappen; slechts één heeft zich met bevolkingsproblemen bezig gehouden. De hoofdstukken handelen achtereenvolgens over: the relevance of political research, the scholar and political strategy: the population case, population policies and the american political system (ook in rapport), some psychopolitical effects of population distribution in a postsubsistence era, the effective population in international politics (ook in rapport), the political environment of population control in India and Pakistan, political philosophy and population policy: insights and blindspots of a tradition, en political science in population studies: reasons for the late start.

De behandeling van deze onderwerpen kan zeker in een samenhangend geheel uitmonden. Maar in het voorliggende boek is het niet zover gekomen; de meeste auteurs benaderen hun onderwerp vanuit hun eigen vakgebied en van enig ver-

band met demografische variabelen is vaak weinig te bespeuren. Zo vinden we bv. niets over de relatie tussen politieke systemen, met name de al dan niet aanvaarding van zo'n systeem door de bevolking, en het niveau van vruchtbaarheid. In het algemeen lijdt het boek door een gebrek aan demografische kennis. Een gunstige uitzondering vormen de hoofdstukken over de effectieve bevolking (dat deel van de bevolking dat een bijdrage levert tot het bereiken van nationale doelstellingen) in de internationale politiek, en de case-study over India en Pakistan. Toetst men deze bundel aan de vier probleemgroepen van Keir Nash, dan moet de conclusie luiden dat maar net aan de eerste groep wordt getipt. Het boek is een nogal eenzijdige terreinverkenning door politicologen, goed bedoeld maar nog weinig vruchtbaar. Om ooit tot vruchtbare resultaten te kunnen komen zal het gezelschap heterogeen moeten zijn.

Ph. van Praag

William A. Niskanen Jr.,

Bureaucracy and representative government.

Chicago and New York (Aldine-Atherton), 1971, x + 241 p., \$ 7.75.

Met als grote voorganger Max Weber hebben beoefenaren van de sociale wetenschappen zich de laatste jaren in toenemende mate met de studie van bureaucratieën bezig gehouden. Aan deze hoofdzakelijk sociologisch en psychologisch georiënteerde studies, heeft Niskanen een micro-economische bijdrage toegevoegd. Niskanen richt zijn vraagstelling niet op de sociale functies van bureaucratieën of op het intern functioneren van deze organisaties, maar concentreert zich op het opstellen van een theorie ter verklaring van de omvang van de productie en de hoogte van de begroting van bureaucratieën. Als eenheid van analyse kiest hij hiertoe een 'bureau', dat wordt gedefinieerd aan de hand van twee kenmerken: 1) de eigenaren en werknemers van deze organisaties eigenen zich op generlei wijze een deel van het verschil tussen opbrengsten en kosten als persoonlijk inkomen toe; 2) een deel van de inkomsten van de organisatie is afkomstig uit andere bronnen dan de verkoop van goederen en diensten tegen een bepaalde prijs per eenheid produkt (blz. 15). Deze keuze beperkt Niskanens studie in grote lijnen tot overheids- en semi-overheidsinstanties, die geen winstoogmerk hebben en ten minste voor een deel worden gefinancierd door de periodieke toekenning van een overheidsbijdrage.

Over de werking van deze overheidsorganen bestaan tal van opvattingen. Naar analogie met het winststreven van de ondernemer gaat Niskanen er vanuit dat de 'bureaucrat' (het hoofd van een 'bureau' met een afzonderlijke begroting) zich niet opstelt als de passieve uitvoerder van politieke beslissingen, maar zal streven naar de maximering van zijn eigen inkomen, macht, grootte van zijn 'bureau', reputatie, etc. Niskanen neemt aan dat deze variabelen een positieve monotone functie zijn van één variabele: het budget van het 'bureau'. Bijgevolg gaat hij in zijn basismodel (deel III) uit van een omgekeerde situatie: geconfronteerd met de 'vraagfunctie' van de passieve volksvertegenwoordiging (sponsor) naar het door het 'bureau' geleverde produkt, alsmede met de kostenfunctie, wordt de omvang van de produktie en de hoogte van de begroting door de 'bureaucrat' daàr bepaald waar de hoogte van het budget maximaal is en waar de totale kosten nog juist worden gedekt.

Dit simpele model dient ter verklaring van de tot dusverre niet geanalyseerde overproductie van door overheidsbureaucratieën geleverde goederen en diensten. Niskanen is ervan overtuigd dat deze overproductie een veel ernstiger probleem vormt dan de inefficiency in het apparaat, een verschijnsel waarmee hij zich in zijn functie heeft bezig gehouden. Het gaat hierbij ook zeker niet om kinderachtige verschillen: onder de veronderstelling van een lineaire vraagfunctie en constante marginale kosten is de productie van een 'bureau' met een passieve sponsor niet minder dan twee keer zo hoog als die van een bedrijfstak met volkomen concurrentie.

Zelfs dit simpele model roept evenwel tal van – ook door Niskanen gesignaleerde – vragen op. In de eerste plaats is de productie-omvang van overheidsorganen dikwijls zeer moeilijk meetbaar. Hiermee wordt ook het opstellen van een kostenfunctie een hachelijke onderneming. Ook is het maar de vraag of er zoiets bestaat en bekend wordt als een uit een 'budget-output functie' (een relatie tussen de hoeveelheid eindprodukt die het 'bureau' levert en de begrotingsbijdrage die de sponsor afhankelijk van deze productie-omvang bereid is toe te kennen) afgeleide vraagfunctie.

Niskanen hanteert in zijn boek de zeer verhelderende en in zijn economische wetenschap gebruikelijke methode van de afnemende abstractie. Zo vergelijkt hij in deel IV eerst het basismodel van het 'bureau' met de analyse van een organisatie die zonder winstoogmerk haar producten aan het publiek verkoopt en derhalve niet uit een begroting wordt gefinancierd. In dit geval zou het bezwaar van de overproductie door het 'bureau' worden weggenomen (hoofdstuk 9). In hoofdstuk 10 komt het 'mixed bureau', dat naast een overheidsbijdrage de opbrengsten uit verkopen aan het publiek als financieringsbron kent, aan de orde, hetgeen voert tot een pleidooi voor subsidies per eenheid produkt in plaats van de toekenning van een bijdrage ineens. De analyse van het 'multi-service bureau', dat meer dan één product voortbrengt, loopt uit in de conclusie dat uitbreiding in de variëteit van het aanbod de organisatie niet alleen tegen onzekerheid indekt, maar ook het budget doet opzwellen (hoofdstuk 11). Aan het slot van deel IV analyseert Niskanen in hoofdstuk 12 de gevolgen van de mogelijkheid dat een begroting over verschillende perioden beschikbaar kan komen, hetgeen op grond van de veronderstelling dat de zittende 'bureaucrat' uitsluitend naar maximalisatie van de begroting onder zijn leiderschap zal streven, leidt tot het hanteren van relatief te lage interestvoeten en tot het inuitvoering nemen van te kapitaalintensieve projecten.

Tussen de delen IV en V bestaat een duidelijke breuk in het boek. Niskanen laat hier de belangrijke veronderstelling van de zich passief opstellende sponsor los teneinde inhoud te geven aan de wijze waarop de volksvertegenwoordiging haar 'budget-output' functie vaststelt. Uitgangspunt is dat de relatie tussen het 'bureau' en de volksvertegenwoordiging theoretisch kan worden weergegeven door de marktform van het bilateraal monopolie: de verkoper (het 'bureau') van een product staat in een onderhandelingsrelatie met de koper (de politieke gezagsdragers). Het basismodel en de variaties daarop geven de oplossingen voor situaties waarin het 'bureau' een machtoverwicht bezit; de analyse in deel V geeft vervolgens de oplossingen voor het geval de volksvertegenwoordiging een machtoverwicht bezit. In dit geval neemt Niskanen aan dat het wetgevende orgaan is verdeeld in drie groepen volksvertegenwoordigers die drie soortgelijke bevolkingsgroepen representeren en ieder $\frac{1}{3}$ van de zetels bezetten: de parlementariërs met een grote vraag naar overheidsdiensten (globaal corresponderend met de hoge inkomensgroepen – uitgezonderd de fervente tegenstanders van overheidsingrijpen in deze groep – alsmede met vele