



Universiteit  
Leiden  
The Netherlands

## Boekbespreking van: **Beleid belicht, sociaal-wetenschappelijke beleidsanalyse**

Putten, J. van

### Citation

Putten, J. van. (1974). Boekbespreking van: *Beleid belicht, sociaal-wetenschappelijke beleidsanalyse*. *Acta Politica*, 9: 1974(3), 335-357. Retrieved from <https://hdl.handle.net/1887/3449419>

Version: Publisher's Version

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

Downloaded from: <https://hdl.handle.net/1887/3449419>

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

geen recht doet aan de subtiliteiten en kwaliteiten van het betrokken beleid in ontwikkeling. Dat laatste komt er namelijk bij, het gaat steeds om beleid in ontwikkeling, dat zijn tijdelijkheid of voorlopigheid niet verbloemt en waarvan het einde bewust is opengelaten. Het aantal departementen waarvoor dit geldt neemt ook toe. Zelfs het Departement van Economische Zaken, waarvoor men ideologische gronden kan aanvoeren om het traditionele model te handhaven, ontwikkelt zich naar het nieuwe model (getuige de Wet Selectieve Investeringsheffing en de drang naar een minder globaal subsidiëeringsbeleid ten behoeve van de industrialisatie).

Deze 'werkelijkheidscontext' waarmee het denken en spreken over macht en onmacht van het parlement samenhangt, zal m.i. zowel in toekomstig onderzoek in dit probleemgebied als in voorstellen tot aanvulling of wijziging van het parlementaire stelsel verdisconteerd moeten worden.

## 2 Het parlement

Bij het spreken over 'het' parlement doet zich eenzelfde gevaar voor als bij het spreken over andere organisaties, namelijk het gevaar van reïficatie (verdinglijking, ook wel hypostasering genoemd). Men schrijft dan aan een orgaan of organisatie allerlei eigenschappen, motieven, overwegingen, doeleinden e.d. toe, die in feite alleen aan de leden van orgaan of organisatie kunnen worden toegekend. Wanneer men de macht of onmacht van het parlement bespreekt zal men zich van dit gevaar bewust moeten zijn. Wil men in zijn analyse wat verder komen, dan zal men eerst moeten vaststellen welke tijd-ruimtelijke verzamelingen van leden men als 'het' parlement meent te moeten beschouwen en welke niet. Ook al moeten reïficates worden vermeden toch schrijft men aan organisaties als het parlement terecht continuïteit toe. Deze moet echter zo worden opgevat, dat organisaties zich in bepaalde tijd-ruimtelijke constellaties voortdurend kunnen constitueren en manifesteren en dit ook met een zekere regelmaat doen. Naargelang men de definitie van het parlement ruimer neemt zal men naast de officiële vergaderingen in 's lands vergaderzaal en officiële commissievergaderingen, bijeenkomsten van het seniorenconvent, eventuele gezamenlijke vergaderingen van fracties die een meerderheid vormen, tot individuele acties van afzonderlijke kamerleden toe (bijvoorbeeld hun contact met een departement) als zulke tijd-ruimtelijke constellaties, dus als het parlement moeten beschouwen. Zonder dat men zich uitgesproken heeft over de emanaties van het parlement die men wel als het parlement beschouwt en welke niet, blijft een bespreking van de macht of onmacht onaanvaardbaar vaag. Een regeerakkoord dat tussen aspirant-bewindlieden en enkele leiders van kamerfracties wordt besloten kan men dan duiden als uiting van macht van het parlement op het moment dat het gesloten wordt, mits men de fractieleiders als het parlement beschouwt en als machtverlies van het parlement, wanneer later de aan het akkoord gebonden voltallige fracties het verlies aan bewegingsvrijheid ten opzichte van de regering betreuen.

Deze vaagheid en onduidelijkheid kan zelfs zover gaan, dat men niet weet of onder parlement alleen de Tweede Kamer wordt verstaan of ook de Eerste Kamer (die de Tweede Kamer kan tegenwerken en daardoor aan de macht van het parlement afbreuk kan doen?).

De stellingen met toelichting van de inleiders op de genoemde najaarsvergadering van de Kring geven daarvan een goede illustratie. Twee van hen bespreken de zgn. regeerakkoorden. In zijn eerste stelling zegt Mr. W. J. Geertsema bijvoor-

beeld, dat de invloed van het parlement 'in betekenende mate afhankelijk (is) van de politieke situatie'. Met name regeerakkoorden zouden, blijkens zijn toelichting, afbreuk doen aan de invloed van het parlement. Daarbij doelt hij kennelijk op het parlement als geheel en na het tot stand komen van die akkoorden. Mr. J. J. Vis noemt de regeerakkoorden in zijn vierde stelling, die luidt: 'De vorming van coalities gaat gepaard met een grote invloed op de opstelling van het uit te voeren regeringsprogramma (regeerakkoord)'. Het parlement dat hij op het oog heeft is blijkbaar een kring van afgevaardigden, die op enigerlei wijze bij de coalitievorming partij is. (Als Vis in zijn stelling<sup>2</sup> over 'de controle tijdens de rit' spreekt is het 'überhaupt' niet duidelijk welke emanatie van het parlement hij bedoelt).

Combineert men hetgeen onder 1. over de nieuwe werkelijkheidscontext van uitspraken over macht en onmacht van het parlement werd opgemerkt met hetgeen onder 2. over de noodzakelijke onderscheidingen in tijd-ruimtelijke constellaties van het parlement naar voren werd gebracht, dan kan men naar mijn mening een begrippen-apparaat opbouwen, dat beter aan de eisen van een wetenschappelijke analyse tegemoetkomt, dan het meer spraakgebruikelijke dat tot op heden gehanteerd wordt. Het zal er dan op aankomen de werkelijkheidscontext van het centrale overheidsbestuur, waarvan hierboven alleen uitersten zijn weergegeven<sup>3</sup> in een matrix samen te brengen met de parlementaire constellaties. Per element van de matrix zullen dan 'macht en onmacht' van het parlement, het effect van bepaalde ontwikkelingen in het staatsbestel zelf of in het bredere maatschappelijke systeem en de doeltreffendheid van eventuele voorstellen tot verbetering van de werking van het parlementaire stelsel kunnen worden bestudeerd.

## Noten

\* Den Haag, 3 november 1973

<sup>1</sup> Donald A. Schon 'Beyond the Stable State' pag. 116 e.v. Temple Smith, London 1971. De uitwerking die hier gegeven wordt aan het centrum-periferiemodel, komt wel in sfeer, maar niet noodzakelijk in details overeen met die van Schon.

<sup>2</sup> Deze stelling luidt: 'De controle tijdens de rit is vooral controle op de uitvoering van het regeringsprogramma. De controle wordt overigens beperkt door de aanwezigheid en de actie van de oppositie (gesloten rijen)'.

<sup>3</sup> De operationalisering van verschillende gradaties van gewichtsverlegging tussen centrum en periferie in het centrale overheidsbestuur, die voor het opstellen van de matrix vereist is, zal niet eenvoudig zijn. Men kan waarschijnlijk een maat vinden door het combineren van 1) discretionaire bevoegdheid en ruimte voor experimenten die aan de periferie wordt toegekend, en 2) het aantal beleidsvormende ambtenaren dat door het departement in de periferie is gestationeerd in verhouding tot het totaal van de beleidsvormende ambtenaren in de betrokken sector.

Betrekkelijk kort na elkaar zijn drie bundels artikelen verschenen over parlementaire systemen.

Ten eerste is daar *Legislatures in developmental perspective*, geredigeerd door Allan Kornberg en Lloyd Musolf<sup>1</sup>. De bundel bevat 15, grotendeels niet eerder gepubliceerde artikelen en 'advances the study of political development by providing basic but hitherto little known information on elected assemblies' (blz. 31). De tweede bundel is samengesteld door Herbert Hirsch en M. Donald Hancock en draagt de titel *Comparative Legislative Systems*<sup>2</sup>. Hierin zijn 27 eerder (sinds 1962) gepubliceerde artikelen bijeengebracht ('some of the best recent work on legislative systems', blz. 1), waar de samenstellers een pro- en epiloog aan hebben toegevoegd. Tot slot dient genoemd te worden de bundel van Samuel Patterson en John Wahlke: *Comparative Legislative Behavior; frontiers of research*<sup>3</sup>. Het zo kort na elkaar verschijnen van de drie bundels, die samen 54 artikelen bevatten, doet een toenemende wetenschappelijke belangstelling voor parlementaire systemen vermoeden. De toevoegingen van de samenstellers, namelijk dat het hier gaat om 'basic information', 'best recent work', en 'frontiers of research', suggereert bovendien dat de opbloeiende wetenschappelijke belangstelling belangrijke vruchten begint af te werpen. In ieder geval nodigen deze toevoegingen uit tot een evaluatie van de stand van parlementologisch onderzoek. De drie bundels vormen voor zulk een evaluatie, die hieronder gegeven zal worden, het basismateriaal.

Allereerst zullen de bundels afzonderlijk behandeld worden. Vervolgens zullen de 54 artikelen gewaardeerd worden op hun theoretisch en vergelijkend gehalte; twee criteria, die door de samenstellers van de bundels van centraal belang geacht worden. Daarna zal de stand van parlementologisch onderzoek, zoals deze uit de bundels blijkt, samengevat worden, waarbij ook de opvattingen van de betrokken auteurs over de richting waarin toekomstig onderzoek moet gaan, aan de orde komen. Bovendien zal aangegeven worden tot welke belangrijkste conclusies de bundels komen ten aanzien van het functioneren van de parlementen zelf. In het verlengde hiervan komt tot slot de normatieve problematiek van 'Parlamentsreform' aan de orde.

### 1 Legislatures in developmental perspective

De bundel is ontstaan uit een in 1966 genomen initiatief van Fred W. Riggs namens de *Comparative Administration Group* (CAG). Deze vereniging stelt zich de vergelijkende studie van bestuurssystemen tot doel en concludeerde dat 'relatively little was known of legislatures in the context of political development' (blz. 4). Om dit vermeende tekort aan kennis te verminderen, werd in 1967 te New York een conferentie gehouden, waarvan de onderhavige bundel de neerslag is.

Onder 'politieke ontwikkeling' wordt verstaan de 'increased capacity of a political system to accommodate the essential demands upon it' (blz. 6) ofwel: 'an increased capacity for problem solving' (blz. 26). Het wordt daarbij institutioneel opgevat: het is het proces waardoor organisatiele verbanden en procedures waarde en stabiliteit krijgen.

De aandacht voor de plaats en het functioneren van parlementaire systemen in dat proces is in de bundel toegespitst op 'elected assemblies'.

Negen verschillende parlementaire systemen zijn bestudeerd. De selectie had plaats volgens twee criteria: niveau van economische ontwikkeling (meer-minder)

en institutioneel type (Brits-mengvorm-Amerikaans). Onderstaande tabel geeft de bestudeerde parlementen met de namen van de auteurs weer.

institutioneel type	niveau van economische ontwikkeling	
	meer ontwikkeld	minder ontwikkeld
Brits type	2: Groot Britannië (B. Crick) 3: Canada (A. Kornberg)	5: India (L. Singhvi)
mengvorm type	— —	7: Libanon (R. Crow) 8: Kenya (N. Stultz) 6: Chili (W. Agor)
Amerikaans type	4: U.S.A. (R. Davidson) (eveneens: 10. J. Robin- son; 11. S. Patterson; 12: J. Grumm; en 13. M. Jewell)	15: Brazilië (R. Packenham) 9: Filippijnen (R. Stauffer)

Bestudeerde landen met namen van onderzoekers van het CAG-project (de nummers verwijzen naar de capita)

Naast bovenstaande 13 artikelen bevat de bundel twee artikelen van algemene aard, namelijk een proloog van de samenstellers en een onderzoeks- en onderwijsprogramma.

Opmerkelijk is dat, zoals de tabel toont, vijf van de vijftien artikelen over de Verenigde Staten gaan. In feite geeft echter alleen Davidson een brede analyse van het Amerikaanse Congress. De overige vier auteurs richten zich op enkele variabelen, die in een hoog ontwikkeld parlementair systeem een centrale werking hebben en daarom leerzaam zijn voor minder ontwikkelde systemen. Die variabelen zijn: het personele en materiële faciliteitenniveau (KM 10 en 11), het parlementair professionalisme (KM 12) en de rolopvattingen van parlementsliden (KM 13).

Met deze bundel worden drie, expliciet gestelde doeleinden nagestreefd (blz. 31-32). Ten eerste hopen de samenstellers dat het meer inzicht biedt in de problematiek van politieke ontwikkeling en de *theorie* op dit terrein verder brengt. Een tweede doelstelling is van *normatieve* aard en tracht een antwoord te vinden op de vraag 'whether, in specific cases, they (the elected assemblies) should be strengthened and if so, when and by what means' (blz. 31). Ten derde hoopt de bundel bijgedragen te hebben tot een meer *vergelijkende* bestudering van parlementaire systemen in de context van politieke ontwikkeling.

Over de mate, waarin deze doelstellingen bereikt zijn, uiten de samenstellers zelf zich zeer bescheiden. De bundel wordt gezien als een eerste stap in de richting van de gestelde doeleinden. Onderzocht zal nu worden in hoeverre deze bescheidenheid op zijn plaats is.

Gemeten naar het eerste criterium van theorieontwikkeling in de context van politieke ontwikkeling scoren weinig artikelen hoog. Theoretische overwegingen worden in elk artikel gegeven, maar slechts enkele artikelen (KM 15 en 13) po-

gen nieuwe theoretische inzichten te ontwikkelen. Vooral de landenstudies blijven in dit opzicht achter. Ook de context van politieke ontwikkeling krijgt weinig aandacht (onder andere wel bij KM 15 en 12).

Over de wenselijkheid en mogelijkheden van 'strengthening the legislatures' laten weinig auteurs zich uit. Packenham is het meest expliciet en vergaand: 'strengthening legislatures is more likely to impede political development than help it' (blz. 580).<sup>4</sup> Robinson (KM 10) en Patterson (KM 11) hebben eveneens hun twijfels over de mogelijkheden en wenselijkheid om parlementen in minder ontwikkelde staten te moderniseren naar voorbeeld van het Amerikaanse Congress<sup>5</sup>. Dit laatstgenoemde parlement ontwikkelt zich institutioneel steeds sterker.

Het derde en laatste criterium betrof het vergelijkende gehalte van de studies. Duidelijk vergelijkend zijn alleen Packenham, Grumm, Jewell (KM 15, 12 en 13) en de proloog van de samenstellers. Packenham vergelijkt tussen landen uit de minder ontwikkelde wereld, terwijl Grumm en Jewell staten binnen de Verenigde Staten vergelijken. De overige artikelen zijn nauwelijks of niet vergelijkend te noemen.

## 2 Comparative Legislative Systems

Deze bundel van 29 artikelen ('some of the best recent work') is volgens de samenstellers 'both comparative and theoretical' (blz. 1). De artikelen zijn geordend in een systeemkader: *inputs* (steun; eisen; socialisatie en sociale achtergronden; campagnes en verkiezingen; buitenlandse inputs), *institutes* (structuren en processen; commissies, normen en rollen; leiderschap; relaties met de uitvoerende macht), en *besluitvorming* (invloeden van partij en kiesgebied; relaties tussen meerderheid en minderheid). De inpassing van de artikelen in dit kader mist overigens een element van willekeur niet.

Wat door de samenstellers precies onder 'comparative' verstaan wordt, is onduidelijk. Wanneer wij het (ruim) definiëren als onderzoek naar de mate waarin attributen (elementen, relaties, etcetera) van systeem  $A_t$  eveneens of juist niet aanwezig zijn bij systeem  $A_{t+1}$  en/of systeem  $B_t$ , dan zijn negen artikelen vergelijkend te noemen (HH 6, 10, 12, 19, 20, 22, 23, 25, 27).<sup>6</sup> Acht daarvan hebben betrekking op moderne, ontwikkelde parlementen in de Verenigde Staten en West Europa. Het negende artikel (HH 12) trekt een vergelijking tussen het Columbiaanse Congress en het Amerikaanse Huis van Afgevaardigden.

De overige 17 artikelen (naast de twee prologen en de epiloog) vergelijken niet tussen parlementaire systemen, doch beschrijven aspecten van één enkel parlement  $A_t$ . Ook hier is de aandacht weer voornamelijk gericht op de Verenigde Staten en West Europa (namelijk 12 artikelen: HH 3, 4, 7, 8, 11, 13, 14, 16, 17, 21, 26, 28). De overige vijf artikelen (HH 5, 9, 15, 18, 24) gaan over parlementen uit minder ontwikkelde staten.

De theoretische pretentie van de bundel is, eveneens door afwezigheid van een precisering ervan, moeilijk te controleren. Wanneer bedoeld wordt dat theoretische kaders en begrippen gehanteerd worden, dan biedt de bundel stellig veel theorie. Verstaat men er theorievorming onder, dan komen weinig artikelen (met enige goede wil: HH 11, 13, 14, 19, 23 en de prologen en epiloog) voor dat praedikaat in aanmerking. Deze theoretische bijdragen liggen vooral op de terreinen van organisatietheorie, institutionalisatie, integratietheorie, het rolbegrip en de externe controle.

Gemeten naar de pretenties 'both comparative and theoretical' valt de bundel

derhalve nogal tegen. Zowel het een als het ander is slechts zwak aanwezig.

## 3 Stand van onderzoek: theoretisch en vergelijkend

Tot een met de conclusies sub 1 en 2 vergelijkbare waardering kwamen wij ten aanzien van de derde, meest recente bundel van Wahlke en Patterson: *Comparative Legislative Behavior*<sup>7</sup>. Ook daar weinig vergelijking en theorievorming.

Wanneer de drie bundels nu tezamen beschouwd worden, dringen zich de volgende conclusies op.

Het meeste onderzoek (30 artikelen, ofwel 56 % van een totaal van 54 artikelen) is niet vergelijkend, maar houdt zich bezig met de problematiek van één parlementair systeem  $A_t$ . Daarbij valt een voorkeur te constateren voor parlementen in de Verenigde Staten en West Europa.

Toch zijn er, zoals blijkt, een aantal pogingen tot vergelijkend onderzoek gedaan (31 %, ofwel 17 artikelen van het totaal)<sup>8</sup>.

Ook deze vergelijkende studies zijn opvallend sterk georiënteerd op Amerikaanse of West-Europese parlementaire systemen. Slechts twee van de 17 artikelen (KM 15 en HH 12) betrekken parlementen uit minder ontwikkelde landen in hun vergelijking.

Voor het geringere percentage vergelijkende studies zijn verschillende verklaringen denkbaar. Ten eerste zijn gekozen parlementaire systemen betrekkelijk recente verschijnselen. Dat brengt met zich mee dat ook de parlementologie, als wetenschap die zich met deze verschijnselen bezighoudt, nog jong is<sup>9</sup>.

Ten tweede blijkt het relatief weinige (maar in omvang snel toenemende) parlementologisch onderzoek, dat verricht is, weinig cumulatieve kennis op te leveren. De onderzochte parlementen blijken zeer complexe en variabele sociale systemen, die (zoals KM 15 leert) naar buiten toe zéér multifunctioneel kunnen zijn. Elk parlement heeft een eigen configuratie van kenmerken. Samenhangen tussen variabelen blijken vaak zeer specifiek gebonden te zijn aan één bepaald parlement  $A_t$ . Samenhangen, die voor het ene parlement gelden, blijken elders of op een ander moment vaak geheel afwezig of omgekeerd te zijn (zie bijvoorbeeld KM 13, blz. 474-481). Dit alles maakt vergelijking moeilijk.<sup>10</sup>

Een ander opmerkelijk punt is dat vrijwel alle artikelen, zowel de vergelijkende al de niet-vergelijkende, van descriptief-explorerende aard zijn. Duidelijk toetsend onderzoek ontbreekt.

Wel wordt veel gebruik gemaakt van theoretische optieken en een enkele keer wordt gepoogd theorie te vormen of te wijzigen. Veel gebruikte theoretische optieken zijn die van functie, rol, institutionalisatie, besluitvorming, machtsverdeling, integratie en conflictregulering. Minder frequent gehanteerde optieken zijn die van communicatie, socialisatie, mobilisatie, afwijkend gedrag, en feedback.

Pogingen tot theorievorming worden door weinig auteurs ondernomen. Als zodanig kunnen in ieder geval beschouwd worden: KM 15 over multifunctionaliteit, KM 13 over rolgedrag, PW 9 over het feedbackbegrip, HH 11 over parlement als complexe organisatie, en HH 23 over transformaties van Europese parlementen.

De auteurs variëren sterk qua deelobject van onderzoek. Wanneer de deelobjecten onderverdeeld worden in intraparlamentaire en extraparlamentaire, dan blijkt de eerste groep meer onderzocht te worden dan de tweede (33 versus 24 artikelen, inclusief enkele dubbelstellingen). Intraparlamentaire onderzoeksobjecten zijn vooral structuren (commissies; fracties; leiderschap), processen (besluitvorming;

stemgedrag), en culturele elementen (rolopvattingen; spelregels; deviante oriëntaties en gedragingen). Extra-parlementaire onderzoeksobjecten zijn in het bijzonder de relaties met het publiek (opinie-representatie; publieke steun; verkiezingscampagnes) en pressiegroepen en lobbies. Aan de relaties met de uitvoerende machten wordt naar verhouding weinig aandacht geschonken. Een apart, extern gelegen onderzoeksobject vormen de zogenaamde ecologische variabelen (KM 12 en PW 9) en de supra- of internationale relaties (HH 10 en 23).

#### 4 Stand van onderzoek: evaluerend en normatief

De vraag is nu tot welke belangrijkste conclusies de bundels zelf komen ten aanzien van de stand van parlementologisch onderzoek. Hierbij kan onderscheid gemaakt worden tussen evaluerende en normerende conclusies.

Van de evaluerende conclusies kan het positieve geluid dat 'the existing literature on legislative behavior is rich and varied' (HH, blz. 453) voorop gesteld worden. Het meest genoemde tekort van de tot dusver ontwikkelde parlementologie is van theoretische aard: er is gebrek aan theorie en aan een goed begrippenapparaat. Een tweede veel naar voren gebracht probleem is het tekort aan data en kennis. De 'gaps in knowledge about legislative institutions and behavior are enormous' (PW, blz. 291). De aanwezige kennis is te weinig cumulatief. Een derde klacht betreft 'the lack of systematic crossnational legislative research' (HH, blz. 20) en meer in het algemeen het tekort aan vergelijkende studies. Tot slot valt de klacht te constateren dat de parlementologie methodologisch nog onvoldoende uitgebouwd is.

Hierop aansluitend: in welke richting dient de parlementologie zich verder te ontwikkelen? Het antwoord van Wahlke en Patterson hierop is in hoge mate representatief voor de overige auteurs: 'the greatest needs are not methodological but theoretical and conceptual' (PW, blz. 290). Door zowel deze twee auteurs als door Packenham (KM 15) wordt een daarop gericht onderzoeksprogramma uitgewerkt. Musolf en Riggs (KM 14) voegen daar een onderwijsprogramma aan toe.

Als tweede belangrijkste norm voor toekomstig onderzoek wordt gesteld dat 'studies of legislative behavior must become more genuinely comparative' (HH, blz. 457).<sup>11</sup> Minder nadrukkelijk als richtlijnen voor verder onderzoek worden genoemd de uitbreiding van databestanden (vooral crossnational) en verbetering van de methodologie (onder andere middels experimenten met kleine groepen).

#### 5 Parlementen: een overzicht

In het verlengde van de vraag naar de wetenschappelijke voortgang van parlementologisch onderzoek, zoals deze uit bovenstaand basismateriaal blijkt, ligt die naar de conclusies van de onderzoeken over het functioneren van *parlementen*.<sup>12</sup> De moeilijkheid is evenwel dat dezelfde concluderende termen bij de verschillende auteurs geheel verschillende betekenissen kunnen hebben. Tot samenvattende conclusies kunnen wij hier dus niet komen: slechts de conclusies van de auteurs kunnen weergegeven worden.

Deze conclusies kunnen onderscheiden worden in die, welke naar intraparlamentaire variabelen verwijzen en die, welke op omgevingsvariabelen betrekking hebben.

Ten aanzien van de systeemvariabelen (= intern) wijzen een aantal auteurs op

enkele tendenties. De belangrijkste is de institutionalisatie van parlementaire activiteiten (HH 11 en 13), waarvan bureaucrativering en specialisatie belangrijke subtendenties zijn (HH 23). De gevolgen van deze ontwikkelingen zijn sterker bespeurbaar bij parlementen in ontwikkelde landen dan bij die in minder ontwikkelde gebieden. Ten aanzien van de Verenigde Staten kan gewezen worden op de betekenis van staffleden (KM 10 en 11) en professionalisme (KM 12). Aanzetten tot deze ontwikkelingen zijn echter ook in minder ontwikkelde landen te bespeuren (KM 5 tot en met 9).

In parlementen van het Amerikaanse type blijkt de commissie het relatief belangrijkste subsysteem te zijn (HH 14), terwijl in die welke meer op het Britse type lijken de fracties relatief het belangrijkste zijn (HH 21; PW 6). Omdat het bezit van regeringsmacht bij het Britse type een direct afgeleide is van het bezit van een zeteloverwicht binnen het parlement, treden (coalities van) fracties in grote mate daar als een eenheid op. Zo stemmen parlementsleden, die tot het Britse parlementstype behoren meer coherent als fractie (PW 3; HH 26) dan bij Amerikaanse parlementen het geval is (HH 25 en 28).

In beide parlementstypen zijn de mogelijkheden om invloed uit te oefenen op de parlementaire gang van zaken ongelijk verdeeld over de leden. Tussen de elite en de non-elite binnen het parlement bestaan vaak spanningen. Wat het Britse parlementstype betreft zijn die spanningen vooral infractioneel: backbenchers versus frontbenchers (KM 2, 3 en 8), terwijl bij het Amerikaanse type de spanningen zich relatief meer manifesteren rond het leiderschap van de commissies (HH 17).

Een volgende, veel onderzochte variabele is de rol opvatting van parlementsleden. Daarvan kunnen vooral twee typen onderscheiden worden: de vertegenwoordigende en de instrumentele (PW 4). Uit een overzicht van empirisch onderzoek blijkt dat de vertegenwoordigende rol opvatting niet overal met dezelfde persoonlijke kenmerken van parlementsleden correleert; die samenhangen variëren sterk (KM 13), evenals de persoonlijke kenmerken (PW 2; HH 7). Nauw met de instrumentele rol opvatting hangen de informele spelregels samen, die binnen het parlement bestaan (HH 15 en 16).

Wat de omgevingsvariabelen = extern) betreft, richt het onderhavige onderzoek zich op vier omgevingsdelen: de burgerij, de politieke partijen, de pressiegroepen en de overheden.

De mate van diffuse steun van *burgers* voor het instituut parlement is overwegend groot (HH 3 en 4; KM 2), terwijl de specifieke steun voor wat parlementsleden doen lager ligt (KM 3). Burgers en volksvertegenwoordigers blijken met elkaar van mening te verschillen over zowel wat de rol opvatting van een parlements lid behoort te zijn (HH 18) als wat de houding tegenover specifieke beleidsissues betreft (PW 8). Verkiezingscampagnes hebben voor het overbruggen van deze specifieke verschillen weinig betekenis (HH 8 en 9).

*Politieke partijen* zijn in elk van de hier onderzochte politieke systemen, waar het gaat om 'elected assemblies', actief en van betekenis, zij het in verschillende mate. Vooral bij het Britse parlementstype zijn de partij-invloeden op het gedrag en de opvattingen van het parlements lid aantoonbaar (PW 3 en 6). De houding van volksvertegenwoordigers tegenover *pressiegroepen* blijkt in parlementen van het Amerikaanse type zeer welwillend te zijn, terwijl andersom de invloed van de laatsten op de eersten goed aantoonbaar is (HH 5, 6 en 19). Op de betrekkelijke schaarste aan gericht onderzoek naar de relaties met de overheden is reeds ge-

wezen. En dat, terwijl de invloed van de overheden op de parlementaire output-formulering groot blijkt te zijn (HH 22 en 24).

De plaats van het parlement in zijn politieke omgeving kan, behalve structureel, ook functioneel benaderd worden<sup>13</sup>. In dit opzicht is vooral de bundel van Kornberg en Musolf leerzaam. Zeven van de negen, daarin gegeven landen-studies hanteren een functionele benadering. Enkele daarvan (KM 2, 3 en 5) onderzoeken slechts de actualiteit van de orthodoxe trits: wetgeving, contrôle op de overheden, representatie en communicatie. Creatiever zijn de auteurs over Chili, Kenya en de Filipijnen (KM 6, 8 en 9). Tezamen onderscheiden zij een elftal verschillende functies van parlementen in het politieke systeem. Buitengewoon is de studie van Packenham (KM 15) over Brazilië: deze onderscheidt meer dan vijftien parlementaire functies.

Belangrijke functies zijn die van legitimering van elders genomen beslissingen; patronage; representatie; steunopwekking, communicatie; regeringsvorming en conflictregulering. Daarnaast kunnen nog andere, minder algemene functies onderscheiden worden zoals legislatie; contrôle; recrutering; uitlaatklep; en maatschappij-modernisering.

Deze lijst van functies illustreert niet alleen de grote verscheidenheid van (combinaties van) functies, die parlementen kunnen hebben, maar tevens de relatieve onbelangrijkheid van de wetgevende ('legislatieve') functie. In veel en vooral oudere, normatieve theorie is de wetgevende functie sterk benadrukt. Packenham merkt, tot slot, hierover echter op: 'although most studies use the working assumption that the principal function of legislatures is to allocate values, this seems not to be the case for the vast majority of the world's legislatures (blz. 537). . . . even in such European democracies as England, Germany and France, decisionmaking is not the most important function of the legislatures . . . most of the world's legislatures do not legislate very much (blz. 546)'<sup>14</sup>.

## 6 Parlementen: normatief naschrift

De ontwikkeling van parlementen is ten dele een afhankelijke van normatieve eisen, die aan haar gesteld worden. De prikkel tot verandering kan van buitenaf komen, maar ook van het parlement zelf afkomstig zijn.<sup>15</sup> Er is een voortdurende 'tendency toward authoritative remodeling of parliamentary democracy' (HH, blz. 349). Een case study van zulk een proces, waarbij de stimulus tot verandering door het parlement zelf gegeven werd, biedt Uwe Thaysen's dissertatie *Parlamentsreform in Theorie und Praxis*<sup>16</sup>. Deze studie gaat over de 'institutionellen Lernfähigkeit' van de vijfde Bundestag (1965-1969). In deze periode valt 82 % van alle hervormingsvoorstellen, die sinds 1951 zijn aangenomen door het Westduitse parlement.

De studie is voornamelijk theoretiserend. De empirie is secundair en berust qua methodologie in sterke mate op persoonlijke interpretatie van de hervormingsvoorstellen door de auteur.

Uitgangspunt is de presumptie dat veranderingen van institutionele toestandsvariabelen van het parlementaire systeem hun gevolgen hebben voor de interactieprocessen van dat systeem met zijn omgeving. Een hervormd parlement is een ander parlement. Het komt in een andere relatie te staan tot politieke partijen, pressiegroepen, overheden, burgers, etcetera, en ook intern leidt het tot een verandering in de verdeling van institutionele hulpmiddelen.

De problematiek van parlements-hervorming wordt (zonder argumentatie) in drie

normatieve dimensies geplaatst: efficiëntie, transparantie en participatie.<sup>17</sup> Het efficiëntie-criterium houdt in dat het parlement 'optimal leistungsfähig' (blz. 85) moet zijn. De transparantie ('begrijpelijkheid') dient betrekking te hebben op de machtsverdeling, op issues, op planning, en op vóórgaande ontwikkelingen. De participatie heeft drie niveau's: die van de burger aan het parlementair-politieke proces; van het parlementslid aan het parlementaire proces; en van het parlement aan het politieke proces. Tussen de drie normen van efficiëntie, transparantie en participatie kan spanning bestaan, maar ook wederzijdse versterking. De toets voor de hervormingsvoorstellen is of zij aan deze normen hebben beantwoord. Het blijkt dat de meeste voorstellen betrekking hebben op efficiënte vergroting van de participatiemogelijkheden van de volksvertegenwoordigers zelf aan het parlementaire proces. De auteur merkt op dat 'das Thema Parlamentsreform vorzüglich geeignet ist, innerparlamentarische Oligarchisierungstendenzen aufzudecken . . . . die Rebellen wider die parlamentarische Klassengesellschaft' (blz. 204).

Het aantal voorstellen, dat betrekking heeft op de participatie van de burger aan het parlementair-politieke proces en op dat van het parlement aan het politieke proces, is noch talrijk noch succesvol. Op deze twee niveau's hebben de voorstellen voornamelijk een transparante betekenis. Aan het slot van zijn boek geeft de auteur in twee hoofdstukken theoretische en strategische stellingen inzake hervorming van het parlement.

Hoewel aan de studie een aantal tekortkomingen kleven (met name: zwakke empirie, onvoldoende beargumenteerde uitgangstellingen), heeft het als grote verdienste dat het parlementen opvat als zichzelf-bijsturende-systemen. De richting, waarin bijgestuurd wordt, is afhankelijk van probleemsigaleringen terzake door de leden en van intraparlamentair overleg.

Daarmee benadrukt de auteur het *dynamische* karakter van parlementaire systemen: ze zijn veranderlijk en veranderbaar.

## Noten

\* Dit overzicht is in mei 1973 afgesloten.

<sup>1</sup> Durham, North Carolina, (Duke University Press), 1970, -590 p. Hierna geciteerd als *KM*.

<sup>2</sup> New York (Free Press), 1971, -470 p. Hierna geciteerd als *HH*.

<sup>3</sup> Wiley, 1972, 311 blz. Hierna geciteerd als *PW*. Voor een bespreking hiervan zie ook *Acta Politica*, 1973, 2, p. 230.

<sup>4</sup> Zie A. Kornberg, S. Hines and J. Smith: Legislatures and the Modernization of Societies, in: *Comparative Political Studies*, V, 4, January 1973 voor een kritisch essay over deze stelling.

<sup>5</sup> Evenzo L. Epstein: Parliamentary Government, in: *International Encyclopedia of the Social Sciences* (MacMillan/Free Press), 1968, p. 425.

<sup>6</sup> De artikelen uit HH zijn in de volgorde, waarin zij in de bundel staan afgedrukt, door mij genummerd van 1 tot en met 29.

<sup>7</sup> *Acta Politica*, 1973, 2, p. 231.

<sup>8</sup> De resterende 13 %, naast 56 % niet-vergelijkend en 31 % wel-vergelijkend onderzoek, betreft pro- en epilogen.

<sup>9</sup> Kornberg et. alt., op. cit., p. 484. Enkele indicatoren voor de nog jonge ontwikkeling van de parlementologie zijn: (a) de marginale aandacht die politologen aan het verschijnsel parlement geven, zoals vooral blijkt uit hand-

boeken; (b) de nog zwakke positie van de parlementologie als politicologische subdiscipline; en (c) het tot dusver ontbreken van een tijdschrift op het terrein van de vergelijkende parlementologie, terwijl de bestaande tijdschriften over parlementen een zeer wisselend kwaliteitsniveau hebben. Een typisch Nederlandse indicator is het nog steeds ontbreken van een algemene politicologische studie over het Nederlandse parlement.

- <sup>10</sup> Zie ook J. Blondel, et. alt., Legislative Behavior: some steps towards a cross-national measurement, in: *Government and Opposition*, 1969-1970, Vol. V, p. 72. Ook J. Meynaud, Introduction: General Study of Parliamentarians, in: *International Social Science Journal*, 1961, Vol. XLII, p. 514 wijst op dit probleem.
- <sup>11</sup> Onlangs zijn drie grote, internationale onderzoeksprogramma's van start gegaan, die zich concentreren op vooral vergelijking en theorievorming, namelijk van de Amerikaanse universiteiten van Iowa, Hawaii en Duke. Zie Kornberg, et. alt., op. cit., p. 483.
- <sup>12</sup> Voor een uitstekend, maar betrekkelijk oud overzicht, zie: J. Meynaud, op. cit.
- <sup>13</sup> Zie voor deze benadering van parlement-als-onafhankelijke-variabele G. Loewenberg: The influence of parliamentary behavior on regime stability, in: *Comparative Politics*, 1971.
- <sup>14</sup> Zie over de functionele variantie van parlementen ook: G. Loewenberg: the role of parliaments in modern political systems, in: G. Loewenberg (ed), *Modern Parliaments, change or decline*, Chicago, 1971, p. 1-20.
- <sup>15</sup> De jaren zestig hebben hierover belangrijke werken het licht doen zien: B. Crick, *The reform of parliament*, London 1964 (1968); *Parliamentary Reform, a survey*, London, 1961 (1967); R. Davidson, D. Kovenock and M. O'Leary *Congress in Crisis*, Belmont, 1966; A. de Grazia (ed.), *Congress, the first branch of government*, New York, 1966 (1967); J. Saloma III, *Congress and the new politics*, Boston 1969.
- <sup>16</sup> Opladen, (Westdeutscher Verlag), 1972, -324 p.
- <sup>17</sup> Vergelijk de normen van D. Apter, The premise of parliamentary planning, in: *Government and Opposition*, 1973, Vol. VIII, 1. De transparantienorm komt uitvoeriger aan de orde in W. Steffani (red.), *Parlamentarismus ohne Transparenz*, Opladen (Westdeutscher Verlag), 1971.

---

**A. C. Zijderveld, De theorie van het symbolische interactionisme, Meppel (Boom)-, 1973, - 237 p., f 17,50**

---

Het 'symbolische interactionisme' is een stroming, een perspectief in de sociologie-beoefening. Het boek van Zijderveld bespreekt dan ook in de eerste drie hoofdstukken die auteurs, die dit perspectief hebben ontworpen of gehanteerd, die dus de sociale werkelijkheid hebben benaderd door de interactie tussen personen door middel van zingevende symbolen tot centrum van hun sociologie beoefening te maken. Twee essays worden hieraan toegevoegd, één door het interactionisme en de ruil-theorie met elkaar te vergelijken en te complementeren, en een ander door de ethnomethodologie van Garfinkel via het interactionisme te verhelderen. Tenslotte volgt een laatste hoofdstuk waarin Zijderveld zijn visie geeft op de methodologie van de sociologie. Hier stelt hij de prolegomena van zijn vak aan de orde en betuigt zich een alzijdig denker over zijn stof, hetgeen uitmondt in een pleidooi voor de sociologie van de sociologie-beoefening, helaas niet toegepast op het symbolische interactionisme. Ik kan het boek moeilijk om zijn straffe compositie huldigen (de twee toegevoegde essays dragen weinig bij tot het concluderende hoofdstuk), wel als een fontein van veel interessante gedachten.

Waar hier over sociologie-beoefening wordt geschreven, leze men Amerikaanse sociologie-beoefening. De enige Europeaan die aan bod komt is Max Weber via Amerikaanse geschriften. Als men over interactie spreekt, verwacht men bij voorbeeld toch wel iets over Leopold von Wiese te vinden; als men over symbolisme spreekt toch wel iets over Jung en over Claude Levy Strauss. Naar de laatste wordt heel oppervlakkig verwezen, de beide eersten worden zelfs niet genoemd. In een Nederlands boek van een hoogleraar aan een Nederlandse Hogeschool vind ik dit een griezelige eenzijdigheid.

Waarschijnlijk daardoor blijft er in het boek een grote lacune bestaan. Het symbolisme in de titel van het boek en van de beschreven stroming wordt niet waar gemaakt ook niet in het laatste hoofdstuk. De wetenschap-beoefening van Claude Levy Strauss en zijn school heeft toch wel zeer duidelijk gemaakt dat de ideeën, interpretaties, het geloof, de waarden, normen en gevoelens zoals belichaamd in de taal, de verhalen, de gedrag-codes, het recht, de aanvaarde gezagsverhoudingen en de gewoontes, een regulerende uitwerking hebben op de interactionele structuren en gedragingen, evenals overigens deze laatste de symbolen genereren en in stand houden. Dit blijkt van groot belang als gevonden wordt dat de symbolen een eigen leven leiden, of, met minder beeldspraak, dat in het algemeen het type veranderingen die wij ondergaan in onze symbolische denkwijze die van een sluipende verandering is, terwijl de structuren van onze interacties abrupt kunnen veranderen, met alle gevolgen van dien. De zingeving zelf wordt daarmee een object toegankelijk voor sociologisch onderzoek. Vandaar ook dat de ana-skopische of kata-skopische benadering van de auteur (blz. 188) niet maar zonder meer een keuzekwestie voor de socioloog is, maar een die zich oplegt vanuit de verhouding van de interactionele infrastructuur en de symbolische superstructuur (afhankelijk van onze waarneming m.b.t. wat boven en beneden is; Gurvitch plaatste de symbolen in de dieptesociologie; daar zit, vanuit de symboliek gedacht, heel wat achter!)

Ik breng dit op omdat mij de vraag hier belangrijk lijkt wat het interactionisme,

zoals gepresenteerd door Zijderveld (en dat ik liever 'betekenend interactionisme' zou willen noemen), kan bieden aan de politicologie. Dit lijkt mij namelijk niet zo heel veel, terwijl de spanning tussen de symbolische superstructuur en de interactionele infrastructuur een grote analytische waarde heeft. Om twee kernproblemen te noemen: In de strijd om de beslissingsbevoegdheid (de macht) verloopt het proces geheel anders als het denken van de deelnemende partners door hetzelfde symbolenstelsel beheerst wordt dan wanneer dit gebonden is door verschillende symbolenstelsels; en het zou een studie waard zijn hoe tolken dit oplossen. De politicoloog zou immers als een tolk moeten kunnen fungeren tussen de verschillende macht bestreurende groepen. Tweede probleem: de politiek beschikt doorgaans wel over de machtsmiddelen om de structuren van de interacties te kunnen veranderen, maar men beschikt over weinig middelen de symbolen die het denken, waarden en de gevoelens belichamen, effectief zo te wijzigen dat de inhoud mee veranderen. Men mag er dan ook niet verbaasd staan dat de nieuwe structuren toch weer traditioneel gehanteerd en geïnterpreteerd worden.

Deze recensie lijkt nogal negatief, maar zij toont dat Zijderveld mij aan het denken heeft gezet. Dat schijnt mij de beste vrucht van een boek.

J. A. Ponsioen

---

**R. Kroes, Conflict en radicalisme, Meppel (Boom) 1971, -218 p., f 15,50**

---

In dit proefschrift, waarvan delen reeds eerder in artikelvorm verschenen, signaleert Kroes een paradox in de sociologische conflictbenadering: twee schijnbaar tegenstrijdige verklaringen worden gehanteerd bij de studie van sociale conflicten. Beide hebben betrekking op de verdeling van schaarse goederen (macht, status, inkomen) maar voor het overige schijnen zij diametraal tegenover elkaar te staan. De ene verklaring, door Kroes het 'rangequivalentiemodel' genoemd, brengt conflicten in verband met systematische over- en onderbedeeldheid van steeds dezelfde personen over de hele linie, zodat de populatie wordt gedichotomiseerd: enerzijds de topdogs die van alle soorten goederen een groot aandeel hebben, anderzijds de underdogs die in alle opzichten gedepriveerd zijn; hoe meer gepolariseerd, des te groter is de kans op conflict, en omgekeerd hoe minder equivalent de aandelen van eenzelfde individu, des te kleiner is de kans op conflicten. Tegenover dit model signaleert Kroes vervolgens het 'ranginequivalentiemodel', dat conflicten poogt te verklaren uit de 'inequivalentie van aandelen in sociale goederen, die categorieën individuen zich verwerven' (p. 11); hier gaat het dus om rang- of status-inconsistentie. Daarmee is het probleem gegeven, namelijk: hoe deze twee (schijnbaar) tegenstrijdige modellen met elkaar kunnen worden verzoend.

De oplossing die Kroes aanbiedt heeft de vorm van een 'tweetrapsmodel', waarbij in de eerste fase door de statusinconsistentie de ontstekingsfunctie wordt vervuld, terwijl in de tweede fase de statusequivalentie zorgt voor verbreding en intensivering van het conflict. De redenering is ongeveer als volgt: In een maatschappij bestaan hoge en lage posities op diverse schalen (bv. macht, status, inkomen); bijgevolg kan een driedeling worden gemaakt in topdogs, die consistent hoge posities bekleden, underdogs, met consistent lage posities, en tenslotte mensen met zowel hoge als lage posities. Deze laatsten zullen pogen de inconsistente

tie in hun pakket van posities op te heffen door hun lage posities te verruilen voor hoge, m.a.w. door mobiliteit. Op een bepaald kritisch punt evenwel wordt deze mobiliteit door de topdogs ervaren als een bedreiging; zij zullen dan reageren met pogingen om die mobiliteit te blokkeren, met name door het reactiveren van adscriptie-criteria bij de verdeling van posities. Op deze blokkade antwoorden de klimmers (de inconsistenten) met acties die gericht zijn op verandering van de structuur, d.w.z. van de heersende verdelingscriteria. De ontstekingsknop is daarmee ingedrukt, het conflict is begonnen. In de tweede fase zullen de klimmers zich steeds meer gaan oriënteren op de underdogs, die aldus onder leiding van de geblokkeerde klimmers worden gemobiliseerd; de rangequivalentie van de underdog dient hier dus als verklaring van de conflictescalatie.

Dit model wordt geïllustreerd met twee case-studies: één m.b.t. militair ingrijpen in de binnenlandse politiek in verband met de Indonesië-kwestie (als casus van rechts-radicalisme), een ander in de vorm van een survey-onderzoek onder Amsterdamse studenten en hun ouders (als casus van links-radicalisme). Het boek wordt afgesloten met een hoofdstuk waarin de schrijver een onderzoek verricht, met name naar mogelijke overspecificaties en overgeneralisaties van begrippen in zijn model. In verband daarmee komt hij o.a. tot een interessante beschouwing over de mechanismen van wat hij 'zelfkolonisering' noemt: de (contra-radicalistische) tendens bij de underdogs om in hun deprivatie te berusten.

Het resultaat is een ongemeen boeiend boek, vol scherpzinnige opmerkingen — bovendien met interessante nieuwe informatie in de beide case-studies — dat ongetwijfeld een belangrijke bijdrage levert aan de theorievorming.

Tegelijkertijd evenwel roept het een aantal vragen op. Met name vragen wij ons af of het probleem dat Kroes wil oplossen, wel bestaat. Dit moge duidelijk worden uit wat volgt.

Het equivalentiemodel omvat volgens Kroes een conceptuele ruimte die zich uitstrekt tussen de extremen van polarisering en pluralisme; het pluralisme is bij Kroes per definitie ranginequivalentie (p. 20), juist daarin ligt de quintessence van zijn probleemstelling. Precies daarin ook ligt de eerste aanleiding tot twijfel. Dat een gepolariseerde tegenstelling tussen topdogs en underdogs tot verheviging van conflicten leidt, laat zich gemakkelijk inzien, en is overigens geheel in overeenstemming met de these van Kroes. Maar waarom worden conflicten in de equivalentietheorie door pluralisme afgeremd?

Nu zijn voor de equivalentietheorie drie argumenten denkbaar: a) Wie niet in alle opzichten gedepriveerd is, heeft minder reden om zich op te winden dan wie dat wel is; b) Inequivalentie kan compensatie opleveren, namelijk doordat de deprivatie op de ene schaal gecompenseerd wordt door gratificatie op de andere; c) Pluralisme impliceert multi-pele loyaliteiten (vgl. p. 17).

Bezieet men deze argumenten dan kan men zich afvragen of er nog wel enige ruimte over blijft voor een inconsistentietheorie die de tegengestelde these verdedigt: 'pluralisme (inconsistentie) leidt tot conflict'. Het wil mij toeschijnen dat dit alleen mogelijk is in één of enkele bijzondere gevallen van inconsistentie, namelijk ofwel in het geval waarin de inconsistentie als zodanig geen wezenlijke functie vervult in het conflictproces, ofwel in het geval waarin de inconsistentie een andere betekenis krijgt dan in de equivalentietheorie. Hierbij denken wij aan twee redeneringen, waarvoor de elementen althans gedeeltelijk bij Kroes zelf te vinden zijn.



De eerste betreft de theorie van de 'rising expectations'. Bij Kroes was de gedachtegang als volgt: Wie op één schaal een hoge positie verworven heeft, ontleent daaraan het vertrouwen, of althans de hoop, dat hij ook op de andere zal kunnen stijgen; stoot hij vervolgens op een blokkade, dan is hij dus gefrustreerd in zijn mobiliteitsaspiraties en stort hij zich in het radicalisme. Tot zover kunnen wij Kroes met instemming volgen. Bij nader toezien evenwel blijkt dat de ranginconsistentie als zodanig in de redenering geen wezenlijke functie vervult. Immers, wie op alle schalen tegelijkertijd van laag naar midden is geklommen, is niet inconsistent, maar hij zal even verwachtingsvol zijn en even gefrustreerd reageren op een blokkade als degene die tijdens zijn mobiliteit een ranginconsistentie opgelopen heeft. Of anders gezegd: het ontstekingsmechanisme zit in de geblokeerde mobiliteit en niet in de inconsistentie die soms met deze mobiliteit gepaard gaat.

Dat dit niet onmiddellijk opvalt is o.a. te wijten aan het feit dat Kroes zich bedient van een model waarin hij alle schalen heeft gedichotomiseerd. Dichotome schalen kennen uiteraard geen middenposities. Welnu, om te kunnen spreken van geblokeerde mobiliteit zal er enerzijds eerst mobiliteit moeten zijn geweest, terwijl anderzijds de voltooiing van die mobiliteit wordt tegengehouden. Bij ontstentenis van middenposities is de inconsistentie de enige mogelijkheid om aan deze voorwaarden te voldoen. Bestond de maatschappelijke werkelijkheid uitsluitend uit gedichotomiseerde schalen, dan zou het door ons gesignaleerde onderscheid tussen de theorie van de mobiliteitsblokkade en de theorie van de inconsistentie als consequentieloos en dus irrelevant moeten worden beschouwd — hetgeen in het model van Kroes inderdaad precies gebeurt. Maar de maatschappelijke werkelijkheid is anders en bijgevolg is de inconsistentie in het algemeen slechts iets additioneels in de mobiliteitstheorie.

Daarnaast presenteert zich het probleem, of, en zo ja hoe, Marx' 'Verelendungstheorie' en deze 'theory of rising expectations' met elkaar kunnen worden verzoend. Tegenover de Verelendungstheorie wordt hier immers de stelling verdedigd dat de conflict-catalysator niet gelegen is in de Verelendung, maar in de geblokeerde aspiraties die hun oorsprong vinden in voorafgaande lotsverbeteringen. Het wil ons toeschijnen dat hier wel mogelijkheden zijn. Zo zou men kunnen denken aan een model waarin als eerste stelling gesteld wordt dat conflicten tot ontbranding komen door *veranderingen* in de situatie, zowel in de richting van verbetering, gevolgd door blokkade, als van verslechtering van het levenslot, en als tweede dat deze verbetering/verslechtering wordt gemeten aan de subjectieve standaarden en aspiraties van de actoren zelf. Stelling drie zou dan luiden dat de actoren die de ervaring van geblokeerde verbetering/verslechtering het eerst opdoen als voorhoede gaan fungeren, die zich richt tot degenen die op de weg van verslechtering/verbetering minder ver gekomen zijn, teneinde hun ervan te overtuigen dat ook zij in onaanvaardbare posities verkeren, dat langs de weg der mobiliteit geen toereikende oplossing te vinden is en dat zij zich dus moeten mengen in de strijd.

De tweede redenering is eveneens reeds gedeeltelijk bij Kroes aanwezig. Wij bedoelen de redenering in termen van investering en opbrengst, met dien verstande, dat inconsistentie kan worden opgevat als een discrepantie tussen prestatie en investering enerzijds en opbrengst anderzijds. Bijvoorbeeld: Wie een belangrijk beroep (met hoge status) beoefent is van mening dat hij recht heeft op een inkomen dat gelijk is aan dat van anderen met een even belangrijk beroep,

omdat hij het statusniveau van zijn beroep niet ervaart als de ontvangst van een schaars goed, maar als de maat voor de door hem verrichte prestatie.

Daarmee wordt de inconsistentietheorie een bepaalde subsoort van de algemenere theorie der relatieve deprivatie (welke samen met de hierboven genoemde theorieën van 'Verelendung' en 'rising expectations' misschien weer kunnen worden opgevat als subsoorten van de nog algemenere theorie der cognitieve dissonantie). Kroes zal geen moeite hebben om het hiermee eens te zijn; de term relatieve deprivatie wordt door hem zelf herhaaldelijk gebruikt. Maar dan dient men zich wel af te vragen of er nog wel enige overeenstemming is tussen het inconsistentiebegrif in de zin van relatieve deprivatie wat betreft de investeringsopbrengst enerzijds — en anderzijds het begrif ranginequivalentie zoals Kroes dat in de geschriften van Marx en Dahrendorf (althans impliciet) aantreft. Waar die twee termen twee verschillende betekenissen dekken, vervalt het probleem van Kroes. Wat daarmee echter niet vervalt is de relevantie van zijn theorie, zij het dat het inconsistentiebegrif daarin dubieus is geworden. Goed beschouwd kan dat begrif daar alleen maar functioneren als een bijzondere toevoeging aan de situatie van geblokeerde opwaartse mobiliteit, en voorts in de zojuist genoemde zin van relatieve deprivatie wat de investeringsopbrengst betreft.

Let men tenslotte op de feitelijke analyses zoals die in de onderzoekshoofdstukken worden verslagen, dan komt men opnieuw tot de conclusie dat ook in de case-studies de inconsistentie goed beschouwd geen grote rol speelt. Uiteraard wil hiermee niet gezegd zijn dat er geen grote rangverschillen binnen de positiepakketten werden aangetroffen; de door Kroes verzamelde feiten spreken wat dat betreft ondubbelzinnige taal. Maar de kwestie is of het inderdaad de inconsistentie is geweest die (mede) debet was aan de ontbranding van het conflict, dan wel of men kan volstaan met een verklaring in termen van geblokeerde mobiliteit en relatieve deprivatie. Impliciet wordt dit door de schrijver erkend, wanneer hij op p. 105 samenvattend verklaart 'als ontstekingspunt van het proces van (studenten) radicalisering machtsdeprivaties te beschouwen veeleer dan klasse- of statusdeprivaties'. Blijkbaar is de bom dus niet zozeer afgegaan doordat actor zijn verschillende posities toetste aan elkaar (inconsistentietheorie), maar doordat hij één ervan, namelijk de macht, toetste aan die van relevante anderen. Trouwens, welhaast expliciet wordt dit bevestigd door de mededeling op p. 40 dat 'ranginequivalentie al (kan) optreden bij de waardebeoordeling van één sociaal goed, wanneer verschillende referentiegroepen worden betrokken in de afweging en dus niet slechts (hoeft) te berusten op waardenverschillen tussen iemands aandelen in de drie sociale goederen'. Wat is dit anders dan relatieve deprivatie, en wel zonder inconsistentie?

Samenvattend: vergeet men de probleemstelling en vervangt men het woord inconsistentie door relatieve deprivatie dan resteert een buitengewoon boeiende studie die verdient te worden gelezen door al wie geïnteresseerd is in sociologische theorievorming en de verschijnselen van conflict en radicalisering.

J. M. G. Thurlings

**J. van den Doel, *Ekonomie en democratie in het staatsbestuur*, Deventer (Kluwer) 1973, 31 p.**

Met Van den Doel doet, na de rechtswetenschap, de sociologie en de politicologie, nu ook de 'new political economy' zijn intrede in de Nederlandse universitaire bestuurskunde. In deze Nijmeegse oratie stelt Van den Doel de vraag of 'de politieke en ambtelijke instellingen van moderne democratische maatschappijen in staat zijn om die kollektieve goederen en diensten te verschaffen die de individuele burgers wensen'. (p. 3). Hij tracht na te gaan in hoeverre 'economische rationaliteit van individuele burgers, door middel van democratie in het staatsbestuur inderdaad wordt bereikt' (p. 7). Daarbij stelt hij die rationaliteit gelijk aan 'economiciteit', 'die vorm van rationaliteit waarbij voor individuele burgers een zo groot mogelijk overschot tot stand is gebracht van verkregen economische waarden boven opgeofferde economische waarden, waarbij deze beide groepen waarden dan worden gewaardeerd zoals individuele burgers hen wensen te waarderen'. Democratie wordt begrepen als 'parlementair-bureaucratische democratie' in Schumpeteriaanse zin (p. 6).

Van den Doel onderscheidt drie categorieën participanten die zich actief met het staatsbestuur inlaten: de burger die zijn versie van het maatschappelijk welzijn tracht te maximaliseren; de politicus die zijn kans op herverkiezing of het door hem gewenste beleid en de leidinggevende ambtenaar die de omvang van (de begroting) van zijn afdeling tracht te maximaliseren (p. 7). Aan de hand van een analyse van hun gedrag komt hij tot de slotsom dat ook collectieve actie onder de bestaande institutionele omstandigheden niet in staat is het individuele welzijn van burgers optimaal te realiseren. Van den Doel acht, van alle bestaande instellingen, de parlementair-bureaucratische stelsels wel de minst slechte, maar vindt hen niettemin 'slecht' omdat zij ineffectief zijn voor het verwezenlijken van een economisch optimum voor individuele burgers.

Oorzaken hiervan zijn onder meer dat de belangen van burgers uiteenlopen, machtsposities ongelijk zijn en men zich niet steeds 'Pareto-efficiënt' gedraagt. Beslissingen over gemeenschappelijke voorzieningen en bijdragen aan de kosten worden veelal gescheiden genomen. Bovendien worden, volgens Van den Doel, degenen die de meeste baten bij een collectieve voorziening hebben in het algemeen door de anderen uitgebuit. Wanneer men op basis van 'one man one vote' beslist wordt geen rekening gehouden met verschillen in intensiteit en er is het probleem van de 'voting paradox'.

In feite worden in grotere gemeenschappen de collectieve onderhandelingen aan gespecialiseerde vertegenwoordigers gedelegeerd. In navolging van Hoogerwerf, onderscheidt Van den Doel bij deze politici 'carrière-makers-doelen' en 'beleidsdoelen'. De eersten vloeien voort uit het verlangen naar stemmenmaximalisatie en (her)verkiezing, de tweede worden 'autonoom' bepaald. Hij meent dat de laatste het meest in de Nederlandse politieke cultuur passen en dat dit de kans op economiciteit voor de burgers aanzienlijk kleiner maakt. Maar ook stemmaximaliserende politici zullen geneigd zijn te streven naar voorzieningen waarvan de baten duidelijker zijn — of eerder duidelijk zijn — dan de kosten.

Evenals Niskanen, Koopmans en anderen, meent Van den Doel dat leidende ambtenaren er op uit zijn de omvang van de productie en de begroting van hun diensten te maximaliseren. Soms zal dit een correctie zijn op de neiging van poli-

tici om collectieve voorzieningen te onderwaarden, maar het kan ook het anti-optimale gedrag van politici versterken.

Ter verbetering van de situatie bepleit Van den Doel meer aandacht voor de intensiteit van de verlangens van de burgers, zoals die ook buiten het stemhokje in persiegroepen en acties naar voren komen en constitutionele hervormingen die de politici meer afhankelijk maken van de stembusuitslag. Hij acht het wenselijk het parlement ook over programmabegrotingen te laten beslissen. In tegenstelling tot Niskanen en Koopmans, ziet Van den Doel weinig in een 'winstprincipe' bij ambtelijke diensten. Hij meent dat invoering van 'intern ambtenaren-zelfbestuur' onder bepaalde condities een beter middel is om de expansiedrang van departementen te doen verminderen.

De benadering van Van den Doel laat buiten beschouwing dat het staatsbestuur ook anders dan vanuit het gezichtspunt van de 'economische waarden' van de individuele burgers beschouwd kan worden. De vraag is of de hieruit voortvloeiende verwaarlozing van de 'symbolic uses of politics' (Edelman) de betekenis van deze analyse niet aanzienlijk beperkt. Ik vraag mij ook af of men in een dergelijke analyse 'carrière-makers-doelen' en autonoom gevormde 'beleidsdoelen' van politici wel zo scherp kan scheiden. Er is een voortdurende wisselwerking, er zijn stemmen nodig om het beleid te kunnen realiseren en beleidssuccessen om stemmen te trekken. Het ministerschap, hoogtepunt in een Nederlandse politieke carrière, staat wel eens op gespannen voet met stemmaximalisatie. Het is voor mij zeer de vraag of 'intern ambtenaren-zelfbestuur' de druk tot vergroting van het apparaat wel zal doen verminderen. Gedemocratiseerde ambtelijke organen, zoals universitaire vakgroepen, vechten even vrolijk om extra fondsen en formatieplaatsen als de hoogleraren 'oude stijl'.

Het is mijns inziens niet zo gelukkig de woningbouw een 'kollektief goed' te noemen (pp. 4 en 11). In het algemeen worden woningen immers 'exklusief' bewoond. Evenmin is het juist te stellen dat zij die de meeste behoefte aan een collectief goed hebben, in het algemeen door de anderen worden uitgebuit. Weliswaar zullen zij inderdaad in het onderhandelingsproces veelal gedwongen worden een meer dan evenredig deel van de kosten te betalen, maar zij profiteren er uiteraard ook meer van. Tenslotte heb ik bezwaar tegen de opmerking dat in 'systeemtheorieën de staat holistisch wordt opgevat' en dat die dan gezien wordt als een zelfstandige eenheid die 'uiteindelijk onafhankelijk van zijn burgers doeleinden kan stellen' (p. 30). Dat is in sommige systeemtheorieën wellicht het geval, maar de meer gangbare politicologische systeemmodellen, zoals dat van Easton, zien de politieke producten afhankelijk van de door de burgers gestelde eisen en van de door hen gegeven steun.

Een intreedende is een belofte. Deze oratie van Van den Doel belooft een boeiend en intelligent bestuurskundig voortbouwen op een terrein dat in Nederland tot nu toe nagenoeg uitsluitend vanuit de sfeer van de openbare financiën (Drees jr., Stevers, Koopmans) werd ontgonnen.

G. H. Scholten

**M. J. A. V. Kocken, Van stads- en plattelandsbestuur naar gemeentebestuur, 's-Gravenhage (Stichting Gemeentelijk Cultuurfonds), 1973, -672 p., f 44,25**

Bij de invoering van de huidige gemeentewet van 1851 werd hier te lande een uniform stelsel van gemeentebestuur duurzaam gevestigd. De grote stad en het kleine dorp worden sindsdien gelijkelijk bestuurd volgens de in de gemeentewet neergelegde organisatie- en competentieregels. Zelfs de in het spraakgebruik gehandhaafde onderscheiding tussen 'stad' en 'dorp' is door de gemeentewet weggevaagd en vervangen door de ene term 'gemeente'.

De eenvormigheid van lokaal bestuur wordt in ons land als min of meer vanzelfsprekend ervaren. De in de zestiger jaren van deze eeuw voorzichtig begonnen afknabbeling — de wijzigingen van 1964 en 1966, resp. inzake de bestuurscommissies en het hoger toezicht — heeft weerstand ondervonden vanuit het standpunt, dat een gedifferentieerd bestuur behoort te worden afgewezen. Let wel: het gaat daarbij nog steeds om een differentiatie binnen het kader van een uniforme basiswet. Of de door de wetgever ingeslagen weg naar differentiatie in de toekomst verder zal worden gevolgd, is niet zeker, maar wel waarschijnlijk: het verschuiven van de agglomeratievorming dwingt tot een hernieuwde bezinning op onze lokale bestuursorganisatie. Reeds zijn stemmen opgegaan, welke pleiten voor het creëren van een apart statuut voor stadsgewesten, waarbinnen zich gemeenten-nieuwe-stijl zouden kunnen ontwikkelen. (Verg. Rapport Wiardi Beckman Stichting 'Streekgemeenten en stadsgewesten', 1969). Zou de meningsvorming in deze richting worden omgezet in wetsteksten, dan zal in ons land opnieuw een pluriform regime van lokaal bestuur heersen, nl. zodanig, dat de uniforme basis zal zijn verlaten en naast elkaar gelijkwaardige grondstructuren voor lokale bestuursorganisaties gelding zullen hebben.

Het is allereerst de verdienste van de omvangrijke studie van Kocken dat hij de lezer inzicht geeft — resp. diens geheugen oprist — inzake het feit dat de weg van uniformiteit naar pluriformiteit in ons land reeds eerder in omgekeerde richting werd afgelegd. In tijden van bezinning op vernieuwing is het nuttig de les der historie ter harte te nemen. De degelijkheid, waarmee de auteur te werk is gegaan, behoedt daarbij voor een klakkeloos oordeel aangaande het geslaagd of mislukt zijn van in het verleden gevestigde bestuursstructuren. Schr. heeft de lezer niet in het onzekere gelaten inzake de omlijsting, waarbinnen het lokale bestuur in elk der door hem behandelde perioden zich moest verwerklijken.

Kocken's studie bestrijkt het tijdvak van een eeuw, van omstreeks 1750 tot omstreeks 1850. In deze eeuw hebben zich ingrijpende wijzigingen in het lokaal bestuur voorgedaan dan in de duizend daaraan voorafgegane jaren. Het aanvangstijdstip verplaatst de lezer midden in de tijd van de Republiek der Zeven Verenigde Nederlanden, doch de bestuursorganisatie, waarmee hij wordt geconfronteerd, is in hoofdlijnen een erfenis der Middeleeuwen. Na het wegvallen van de Landsheer, in 1581, hadden de gewestelijke Staten diens plaats ingenomen, maar in de toen reeds gefixeerde, bijkans onvoorstelbare verscheidenheid van plaatselijk bestuur, bracht deze rolverschuiving aan de top geen wijziging. De auteur, die zich tot doel had gesteld 'een regelmatig voortschrijdend verhaal te geven van wording en ontwikkeling van het gemeentebestuur in ons recht' (blz. 3), stond voor de welhaast onmogelijke taak de veelkleurigheid van het (?) gemeentebestuur tijdens de Republiek in een niet te veel in details verzandend over-

zicht saam te vatten. Hij is daarin o.i. redelijk geslaagd, dank zij het door hem gevolgde procédé: het plaatselijk bestuur in het gewest Holland — in politiek en economisch opzicht het aanzienlijkste van de Zeven Provinciën — werd uitvoerig behandeld; de hoofdtrekken van het plaatselijk bestuur in de overige gewesten werden in het licht van de situatie in Holland kort weergegeven. Zodoende zag schr. kans in minder dan 70 blz. weliswaar geen adequate beschrijving van de veelvormigheid, maar wel een vrij duidelijk inzicht in de eigenaardigheid van het op middeleeuwse leest geschoeide plaatselijk bestuur tijdens de Republiek te geven. Wij noemen het verschil tussen stedelijk- en plattelandsbestuur, de plaats van de (stemhebbende) steden in het gewestelijk bestuur, de combinatie van politiek en justitie, de wetgeving als sequel van de rechtspraak, de gebrekkige competentieverdeling tussen de bestuursorganen, de rol van de landsheerlijkheid, de vertegenwoordiging zonder verkiezing. Dit laatste verschijnsel wordt evenwel steeds terloops vermeld, vermoedelijk omdat voor schr. meer het accent lag op de bestuursorganisatie dan op de samenstelling van de 'gemeente in rechtshistorische zin', d.i. de plaatselijke bevolking, voor zover staatsrechtelijk 'meetellend'. De aard en omvang van de 'volks'-vertegenwoordiging komt overigens wel expliciet ter sprake bij de behandeling van de overgangperiode naar de nieuwe tijd. Het streven naar verwerklijking van de Franse denkbeelden en de onmacht zich op korte termijn los te maken van het verleden worden door schr. duidelijk belicht vanuit de optiek van de zigzag-ontwikkeling in de regelgeving voor de plaatselijke besturen. Thans voor het eerst worden deze eensluidend als 'gemeentebesturen' betiteld naar het voorbeeld van de Franse communes, voordat — na korte tijd — weer werd teruggegrepen naar de oude onderscheiding tussen stad en platteland.

In dit korte bestek kan op geen enkele wijze een adequate bespreking worden gewijd aan de uitvoerige en gedegen wijze, waarop schr. stap voor stap de ontwikkeling vanaf de Franse tijd tot aan de totstandkoming van de huidige gemeentewet heeft gevolgd. Toch heeft ook hier schr. niet naar uitputtendheid gestreefd. Daardoor bleef ook dit onderdeel — het omvangrijkste — van zijn studie goed leesbaar. De toestand van rechteloosheid van de plaatselijke besturen in de periode van 1815 tot 1851 onder het regime van gebrekkige bestuursreglementen en ongrondwettige koninklijke besluiten is duidelijk uit de verf gekomen. Tenslotte schenkt schr. uitvoerig aandacht aan de wordingsgeschiedenis van onze huidige gemeentewet.

De compilerende opzet van dit werk brengt mede, dat de auteur niet zijn kracht heeft gezocht in het aandragen van nieuwe gezichtspunten. De wetenschappelijke discussie ontbreekt. Het waardevolle element van deze studie is evenwel, dat schr. een verspreid gevonden schat aan feitelijke informatie in een zinnig verband heeft saamgebracht en deze vervolgens heeft geplaatst tegen het decor van algemeen aanvaarde concepties omtrent de stuwende krachten van de eeuw. Voor de staatkundig geïnteresseerde en voor degeen, die bij de lokale bestuursvorming is betrokken, is dit standaardwerk over de wording van het gemeentebestuur een welkome aanvulling op de 'Bestuurs- en Rechtsinstellingen der Nederlandse Provinciën' (Zwolle, 1949) van Van der Pot. 'Mr. Kocken heeft de verschijning in druk van het werk, waaraan hij een reeks van jaren met grote volharding, nauwgezetheid en blijmoedigheid heeft gearbeid, helaas niet meer beleefd', aldus Rijpperda Wierdsma in het 'Woord vooraf'. Posthuum zij hem hulde gebracht voor deze respectabele arbeid.

M. van Vliet

B. Waleffe,

**Le Roi nomme et révoque ses ministres.**

La formation et la démission des gouvernements en Belgique depuis 1944.

Brussel (Bruylant), 1971, — 179 p., z.p.

Dit werkje over de vorming en het ontslag van de Belgische regeringen sinds 1944, verschijnt in de Verzamelingen van het Belgische 'Interuniversitair Centrum voor Staatsrecht'. Van de auteur, assistent aan de Rechtsfaculteit van de Vrije Universiteit te Brussel, kon men in 1968 ook kennis nemen bij dezelfde uitgever van een interessante vergelijkende studie omtrent 'Some Constitutional Aspects of Recent Cabinet Development in Great Britain and in Belgium: Prime Minister's Position and Cabinet Committees'.

Meer dan deze laatste studie, waar het vergelijkend karakter nog een beleidsmatig perspectief in tekende zodat het de zuivere descriptie ontsteeg, blijft dit nieuwe werk tot een beschrijvende observatie beperkt.

Het start trouwens onder de vlag van een citaat van de constitutionalist Gaushof van der Meersch: 'Men moet de werking van de instellingen observeren. Vandaag de dag onttrekt het Publieke Recht zich niet van de levende realiteit van het maatschappelijk leven die zijn evolutie bepaalt' (vert.).

Het stuk kringredenering die hierin zit verscholen brengt meteen het gevaar met zich dat men aan een zeker reductionisme toe komt, nl. dat slechts dat stuk maatschappelijk leven wordt bekeken dat op eerste zicht het Grondwettelijk Recht gaat beroeren. Zo belandt men dan in een sterk 'toegepaste' descriptief onderzoek dat nuttig is voor lokale constitutionalisten, maar slechts mager voer brengt voor ruimere wetenschappelijke interesse. Hier is geen breder verwijzen naar de wetenschap der politiek, noch naar de politiek-sociologische theorie, systeembenadering, beleids- of besluitvorming. Geen daalder ook gependend aan de internationale stroming inzake onderzoek omtrent kabinetsvorming!

Slechts het duiden van de Britse geest van de Belgische Grondwet die amper geraamte wil zijn voor het rijke leven van de gewoonten. Dit wordt dan geïllustreerd aan de hand van de historiek van wording en teloorgang van de regeringen tussen 1944 en 1968. Uiteindelijk komt men tot een beeld van wat de gewoonte ervan heeft gemaakt rekening gehouden met de protagonisten die er thans zijn, nl. koning, parlement, partijen, de (in)formateur. Van deze laatste vooral wordt de rol beschreven aan de hand van de historische voorbeelden. Wat het ontslag betreft worden oorzaken en motieven voor de periode bloot gelegd en ook de rol bij dit alles door de koning gespeeld.

Concluderend wordt gesteld dat de koning de formateur slechts aanduidt via weidse consultatie met de zgn. sociale partners en politieke machtdragers. De taak van formateur is geïnstitutionaliseerd geraakt en strekt ertoe met de hoofden der betrokken partijen in contactcommissies de coalitie uit te werken. De koning oefent, door initiatief, invloed uit bij het aanduiden van een formateur en arbitreert het politieke spel om uit het regeringsloze slop te geraken. Dit gebeurt onder counterseign van de aftredende premier.

Het werk wordt afgesloten met in bijlage de chronologische lijst eendeels der regeringen sinds 1944 en hun vormingsfasen en anderdeels de aftredende regeringen met de resp. redenen.

H. van Hassel

A. Hoogerwerf, red.,

**Beleid belicht, sociaal-wetenschappelijke beleidsanalyse,**

Alphen aan den Rijn (Samsom Uitgeverij), 1972, twee delen, resp. 230 en 139 pp.

Met een vruchtbaarheid die herinneringen oproept aan het vroegere Rooms-Katholicisme voorziet onze Nijmeegse vakgenoot Hoogerwerf, hetzij individueel, hetzij samen met anderen, ons van belangwekkende publikaties. In *Beleid Belicht* wordt ons een inleiding tot de sociaal-wetenschappelijke analyse van beleidsproblemen gepresenteerd. De boeken houden zich bezig met beleid in de ruimste zin, d.w.z. met het streven naar het bereiken van bepaalde doeleinden met bepaalde middelen in een bepaalde tijdsvolgorde. In de meeste hoofdstukken staat het overheidsbeleid centraal.

In een inleidende beschouwing schetst Hoogerwerf, op grond waarvan wetenschappelijke bestudering van beleid wenselijk is. Maatschappelijk gezien acht hij een dergelijke bezigheid in de eerste plaats belangrijk omdat allerlei maatschappelijke situaties mede van het gevoerde beleid afhankelijk zijn. In de tweede plaats vergroot beleidsanalyse de kans op een zinvolle discussie over de inhoud van het te voeren beleid, op een democratische totstandkoming van het beleid en op de doeltreffendheid van het beleid. Daarnaast kan worden gewezen op theoretische en onderzoekstechnische relevantie. Theoretisch: wetenschappelijk onderzoek van beleid kan niet alleen bijdragen tot meer inzicht in de inhoud van het beleid zelf, maar ook tot meer inzicht in verschijnselen die als factoren of als gevolgen met het beleid samenhangen. Onderzoekstechnisch: het lijkt meer dan waarschijnlijk dat modern onderzoek naar de inhoud en effecten van beleid nieuwe problemen zal oproepen, die kunnen leiden tot de vertaling van nieuwe begrippen in nieuwe onderzoekstermen en tot nieuwe of verbeterde onderzoeksmethoden en technieken.

Het eerst deel valt in twee onderdelen uiteen. Na de zoeven genoemde inleidende beschouwing door Hoogerwerf schrijft H. A. Becker over sociologen en beleid, H. J. Aquina over beleidsanalyse in de politicologie en H. Reinoud over beleidsanalyse in de bedrijfseconomie. Hoewel dat kennelijk wel de opzet moet zijn geweest, zijn de drie hoofdstukken nauwelijks vergelijkbaar. Terwijl bijvoorbeeld Reinoud een inzichtelijk overzicht geeft van het vermogen van bedrijfs-economien op dit terrein, laat Becker volstrekt na, iets dergelijks te verrichten vanuit de sociologie, waardoor aan zijn bijdrage, in het kader van het geheel, helaas slechts een zeer beperkte betekenis kan worden toegekend. Wat Aquina betreft, dat zeer vele politicologen, in tegenstelling tot hemzelf, weinig gerichte belangstelling voor het overheidsbeleid aan de dag legden en leggen, komt uit zijn veelzijdige bijdrage duidelijk naar voren. Hij geeft ruime aandacht aan het incrementalisme van Lindblom en de kritiek daarop en schenkt vervolgens aandacht aan de omgeving van het beleidsproces en aan de beleidsvormers.

Het tweede onderdeel van de eerste bundel vraagt, volgens de aanduiding, de aandacht voor 'enkele algemene aspecten van het beleid', maar ontleent mijns inziens zijn verdienste vooral aan het feit, dat verschillende auteurs niet in algemeenheden blijven steken, maar zich juist richten op enkele *specifieke* aspecten van beleid en beleidsonderzoek.

Hoogerwerf geeft een beknopt overzicht van problemen die een rol spelen bij de analyse van de beleidsinhoud. Dit hoofdstuk is eigenlijk het enige dat is geschreven primair met het oog op vermeerdering en verdieping van het *wetenschappelijk* inzicht omtrent het beleid. Na zijn beschouwing over het onderzoek van beleidsinhouden formuleert hij enkele indelingscriteria en vervolgens een aantal hypothesen, voortgekomen uit verlangen naar een 'algemene beleidstheorie'. Het is jammer dat het daarbij blijft en dat verderop in de bundel de nadruk vooral ligt op praktische handreiking bij beleidsvorming en beleidsvoering. Niet dat dit laatste niet betekenisvol en nuttig zou zijn, integendeel, het wemelt in tal van overheidsstukken nog van inconsequenties en andere onvolkomenheden. Maar naast deze handreiking voor beleidsvormers en -voerders bestaat zeer zeker behoefte aan beleidstheorie; de gezichtspunten inhoud, totstandkoming en effecten van beleid, die Hoogerwerf in dit verband noemt, kunnen daarbij zeker van centrale betekenis worden geacht.

Natuurlijk ontbreekt het verderop in de bundel niet geheel aan heenwijzingen naar dergelijke theorie, maar zij staan duidelijk op de tweede plaats. Zo wijst A. F. Leemans in zijn bijdrage op de totstandkoming van het beleid mede op 'bepalende factoren' zoals omgeving en systeem, op de relatie tussen individuele en collectieve wilsvorming en op de grenzen voor de vrijheid in beleidsvorming. Daarnaast schenkt hij aandacht aan de activiteiten die als het beleidsproces worden aangeduid.

A. J. M. van Tienen behandelt vervolgens een aantal wetenschappelijke hulpmiddelen bij de beleidsvoorbereiding. A. Darsono schreef een heldere bijdrage over de futurologie als hulpmiddel voor een rationeel beleid. Mevrouw B. G. Zandstra-Andela biedt een overzicht van nieuwe methoden die gebruikt kunnen worden voor het doen van een rationele keuze bij de verdeling en besteding van de overheidsgelden. Uiteraard wordt daarbij aan de meningsverschillen over het P.P.B.-systeem niet voorbij gegaan.

Mevrouw H. M. In 't Veld-Langeveld tenslotte schreef een uiterst wijze en behartigenswaardige beschouwing over beleidsevaluatie, in de politieke praktijk een onderbelicht terrein, de goede bedoelingen van de Algemene Rekenkamer onder haar huidige voorzitter ten spijt. Niet alleen politiek, maar ook onderzoekstechnisch liggen hier wel zeer grote problemen en juist een uiteenzetting als die van mevrouw In 't Veld kan dan ook worden beschouwd als een onderstreping van wat Hoogerwerf in zijn inleiding schreef over de maatschappelijke en onderzoekstechnische relevantie van wetenschappelijke bestudering van beleid.

Het tweede deel bevat een vijftal case-studies. J. van den Doel schrijft over het volkshuisvestingsbeleid, H. Emanuel over het loonbeleid, A. T. J. Nooij over het landbouwbeleid, G. P. A. Braam over het bejaardenbeleid en M. C. E. van Gendt over het beleid inzake het wetenschappelijk onderwijs.

Na lezing van het eerste deel rijst natuurlijk de vraag, in hoeverre de auteurs van de hoofdstukken in het tweede deel met de wijze lessen van de medewerkers aan het eerste deel (of van vergelijkbare beleidsdeskundigen) rekening hebben gehouden. In de beschouwingen van Van den Doel, Braam en Van Gendt blijkt dat in meerdere of mindere mate het geval te zijn; deze hoofdstukken kunnen in zekere zin als concrete verduidelijking van enkele aspecten uit het eerste deel fungeren. Ten aanzien van de verhandelingen van Emanuel en Nooij geldt dat jammer genoeg niet; hun hoofdstukken bepalen zich tot een opsomming van gevoerd of te voeren overheidsbeleid, beleidsbeschrijving, geen beleidsanalyse.

Een vraag die overblijft is, waarom Beleid belicht in twee delen moest verschijnen. Wie het eerste deel kocht, zal waarschijnlijk ook over het tweede deel willen beschikken. Hij betaalt in dat geval meer dan wanneer hij één boek van 370 bladzijden had kunnen aanschaffen. Mede omdat deel 2 allerminst een uitputtende opsomming geeft van 'het overheidsbeleid', doch slechts enkele voorbeelden, lijkt het aanbevelenswaardig, bij een eventuele tweede druk — die Beleid belicht zeker verdient —, beide delen in één bundel samen te voegen, eventueel met weglating van de bijdragen van Emanuel en Nooij.

J. van Putten

---

**B. V. A. Röling e.a., Vredeswetenschap: doelstellingen, methoden, maatschappelijke relevantie, -75 p., in stencilvorm uitgegeven door het Polemologisch Instituut te Groningen, 1973, f 5,—**

---

In september 1972 vond in Warffum een konferentie plaats over 'Vredeswetenschap: doelstellingen, methoden, maatschappelijke relevantie'. Aanleiding vormde het feit, dat het Polemologisch Instituut in Groningen — organisator van de konferentie — tien jaar bestond. Door middel van een interne publicatie heeft dit instituut een aantal van de bijdragen aan de konferentie gepubliceerd.

Men treft die bijdragen aan, die betrekking hebben op de huidige stand van zaken in de polemologie (peace research) vanuit het gezichtspunt van doelstellingen, methoden en de relatie tussen wetenschap en actie. Bijdragen over onderzoek zijn niet in deze bundel opgenomen, maar zijn of worden elders gepubliceerd.

Samenvattend heeft deze bundel betrekking op de vraag, hoe de ontwikkelingen op het wetenschapsterrein, dat in Nederland vooral onder de naam polemologie bekendheid heeft gekregen, moeten worden beoordeeld.

In acht bijdragen wordt deze vraag op verschillende manieren toegespitst en uitgewerkt, in de vorm van stellingen, of — meestal vrij korte — opstellen.

Gegeven de omvang van deze bespreking is het niet mogelijk meer dan een korte aanduiding van de inhoud van elke bijdrage te geven.

Röling — wiens naam en werk sterk met de opkomst van polemologie in Nederland is verbonden — geeft in zijn bijdrage ('Ontwikkeling en stand van de polemologie in Nederland') naast een persoonlijk getinte terugblik zijn visie op de ontwikkelingen in theorievorming, methoden en onderzoeksobjecten. Vervolgens vat hij samen, wat naar zijn mening de belangrijkste inhoud van de vredeswetenschap is. Hij brengt een vierdeling aan, waarvan de onderdelen zijn: Een 'hoofdstuk' over begrippen en methoden, de futurologische polemologie, de existentiële polemologie, en een hoofdstuk over de noodzakelijke verandering in houdingen en opvattingen. Het futurologische deel heeft betrekking op het op de toekomst georiënteerde denken. Daarbij moeten telkens nieuwe uitdagingen beantwoord worden: De emancipatie van de arbeidersklasse, de emancipatie van de koloniale volken, het vrijkomen van de atoomenergie, en de ecologische uitdaging. De existentiële polemologie doet onderzoek naar de factoren, die in het bestaande polemogene stelsel de oorlog kunnen terugdringen en het structureel geweld kunnen aantasten. Onder de titel 'Vredeswetenschap: doelstellingen, methoden, maatschappelijke relevantie: een aantal hoofd- en bijzaken' tracht Bart Tromp