



Universiteit
Leiden
The Netherlands

Boekbespreking van: Beslissingsproblemen van de ministerraad: enkele resultaten van wetenschappelijk onderzoek

Westerheijden, D.F.

Citation

Westerheijden, D. F. (1986). Boekbespreking van: Beslissingsproblemen van de ministerraad: enkele resultaten van wetenschappelijk onderzoek. *Acta Politica*, 21: 1986(1), 121-125. Retrieved from <https://hdl.handle.net/1887/3449529>

Version: Publisher's Version
License: [Leiden University Non-exclusive license](#)
Downloaded from: <https://hdl.handle.net/1887/3449529>

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

ongelijk, wat duidt op een grote invloed van de commissarissen.

De vertrouwenscommissies hebben duidelijk invloed gehad op de benoemingen: in de helft van de onderzochte gevallen wordt de eerste kandidaat van de vertrouwenscommissie benoemd. In 5 van de 20 gevallen zijn de benoemers zelfs van hun aanvankelijke aanbeveling afgeweken ten gunste van het advies van de commissie.

Een aantal verwachtingen omtrent (neven)effecten van het functioneren van vertrouwenscommissies gaat niet op. Zo blijkt het bijna niet voor te komen dat kandidaten zich niet melden bij de commissie, met andere woorden er gaat geen kwaliteit verloren; er zijn geen aanwijzingen gevonden dat de benoemingsprocedure door de instelling van een vertrouwenscommissie verlengd wordt; de commissie legt geen dictaat van de raadsmeerderheid op, maar zoekt opvallend zorgvuldig burgemeesters voor de gehele raad en gemeente. Voorts zijn de commissies werkelijk besloten wat uit het oogpunt van privacy voor de kandidaten goed mag zijn, maar vanuit democratie-overwegingen wellicht minder gewenst is, en wordt het doorstromingsbeleid van burgemeesters door de commissies niet belemmerd.

Ook dit boek is buitengewoon helder van opzet. De hoofdstukindeling is logisch, de methode is geëxpliceerd en het verslag is doorspekt met anekdotes en (gefingeerde) cases, waardoor het gemakkelijk gelezen wordt. In dit laatste zit tevens de zwakte van dit boek besloten. Slechts in een beperkt aantal gevallen zijn de conclusies kwantitatief onderbouwd. Van een systematisch constant houden van variabelen is dan ook geen sprake. De steekproef was daarvoor kennelijk te klein. Dit leidt tot onduidelijkheid over het gewicht van sommige conclusies. Zo kan de constatering dat het erop lijkt dat men zonder uitgebreide kennisgeving niet meer kan worden benoemd, moeilijk worden gerijmd met de conclusie over de aanzienlijke invloed van de vertrouwenscommissies. Die ongerijmdheid geldt ook voor de waarneming dat in nagenoeg de helft van de onderzochte gevallen de uiteindelijk benoemde kandidaat door de commissaris, de minister of door een vertegenwoordiger van één van beiden, is gevraagd.

Voorts is ook de verhouding profielschets-vertrouwenscommissie onduidelijk. Bij Bovens blijkt de profielschets belangrijk te zijn, bij Derksen de vertrouwenscommissie. Tot welke conclusie leidt de combinatie van deze variabelen? Hiervoor is grootscheepser onderzoek nodig.

Een completere evaluatie van de diverse vigerende benoemingsprocedures zou ook dieper moeten ingaan op het functioneren van de burgemeesters na hun benoeming. Wat is hun invloed op de besluitvorming, hoe zwaar zijn hun portefeuilles, hoe is hun relatie met de raad, de bevolking, de provincie, het rijk? Beïnvloedt de aard van de benoeming dit functioneren?

Zowel Bovens' studie als die van Derksen c.s. kunnen als explorerende studies aan dergelijk onderzoek hypothesen toeleveren.

E. F. ten Heuvelhof

W.E. Saris, **Beslissingsproblemen van de ministerraad: enkele resultaten van wetenschappelijk onderzoek**. Stichting voor sociometrisch onderzoek, Amsterdam 1984.

Het criterium voor de wetenschappelijke status van een theorie is, zo vat Popper zijn epistemologische inzichten samen, de falsifieerbaarheid of toetsbaarheid van de theorie (Popper 1965: 37). Poppers epistemologie heeft als uitgangspunt dat wetenschappelijke onderzoekers willen verklaren waarom dingen zijn zoals ze zijn. Daartoe stellen zij pogingen op tot verklaring (dat zijn: theorieën) van een klasse verschijnselen die door anderen intersubjectief kunnen worden begrepen en zij toetsen of deze pogingen tot verklaring niet door de feiten worden weerlegd. Verslaglegging van wetenschappelijk onderzoek behoort dan te bestaan uit een uiteenzetting van de theorie, een weergave van de toetsen waaraan uit deze theorie afgeleide empirische uitspraken zijn onderworpen en van de resultaten van de toetsen. In een oratie van een hoogleraar in de politicologie 'in het bijzonder de methoden en technieken van politicologisch onderzoek' mag de lezer verwachten dat de auteur zich naar dergelijke methodologische conventies richt.

De verschijnselen waarop Saris in zijn oratie de aandacht richt, zijn '... de beslissingsproblemen waarvoor regeringen zich gesteld zien' (p. 1), nauwkeuriger: hij richt de aandacht op individuele beslissingen en dan in het bijzonder op beslissingen die regeringsleden nemen. Zijn wetenschappelijke belangstelling voor beslissingsproblemen motiveert Saris als volgt: 'Verkeerde beslissingsprocedures kunnen de discussie onnodig scherp maken en verkeerde beslissingen tot gevolg hebben' (p. 1). Een 'verkeerde beslissingsprocedure' is er een waarin de verzamelde informatie niet goed wordt gebruikt (p. 1-2). 'Bij de behandeling van dit probleem', zo vervolgt Saris, 'zal ik allereerst op basis van normatieve theorieën over beslissen eisen formuleren waaraan een beslissingsprocedure moet voldoen om als "goed" te kunnen worden beschouwd' (p. 2).

Het is natuurlijk ieders goed recht om ideeën te hebben over hoe individuen of regeringen beslissingen behoren te nemen, maar dit *normatieve* probleem is *ipso facto* geen wetenschappelijk probleem. Een 'normatieve theorie' is namelijk niet falsifieerbaar; het is een model van subjectieve wenselijkheden waarmee de feiten al of niet overeenstemmen, maar dat, zelfs al zouden de feiten er nooit mee kunnen overeenstemmen, gehandhaafd kan blijven als ideaal. Had Saris *wetenschappelijk* onderzoek willen doen, dan had hij zich ten aanzien van dezelfde klasse van verschijnselen zaken dienen af te vragen als: hoe is het te verklaren dat individuen (in regeringen) beslissingen nemen op de wijze waarop zij dat doen; waarom gebruiken zij niet alle relevante of beschikbare informatie; welke soorten argumenten (of: wiens argumenten!) hebben de meeste invloed op hun beslissingen, enzovoorts. (Een onderzoek naar enkele van dergelijke zaken, met name de vraag ten aanzien van het niet-gebruiken van beschikbare informatie, doet bijvoorbeeld Lieshout in zijn dissertatie (Lieshout 1984).)

Volgend wij echter Saris' redentie. Als bron voor zijn eisen aan 'goede' beslissingsprocedures kiest hij een 'zeer vrije vertaling' (p. 3) van het paradigma van de

'decision analysis' ontleend aan de speltheoretici Keeney en Raiffa. Bijna geheel volgens de traditie van de modellen van alomvattende rationaliteit vereist dit paradigma in een beslissingsprobleem: (1) beschouwing van [alle?; Saris geeft dit, noch het tegendeel, expliciet aan; DFW] gedragalternatieven en van alle [nu staat het er wel (p. 3); DFW] relevante gevolgen van elk alternatief, (2) kwantificering van de kansen op al die gevolgen, (3) waardering ervan en (4) zodanige keuze dat met alle kansen en waarden rekening wordt gehouden.

Uit de tekst wordt niet geheel duidelijk of Saris nu echt een model van alomvattende rationaliteit bedoelt. Dit zou wel al te makkelijk zijn voor de criticus, want hoe zou Saris bijvoorbeeld willen aangeven wat *alle relevante* gevolgen zijn: vergeet hij niet een mogelijk gedragalternatief voor de actor, redeneert hij alle gevolgen wel door tot in het einde der tijden, of hoe *weet* hij dat er niet in het jaar 3251 een allesoverheersend belangrijk gevolg zal optreden? (Lieshout 1984: 47-48). Modellen van alomvattende rationaliteit vragen van de onderzoeker gaven van vooruitziendheid en reken capaciteit die we, in de woorden van Herbert Simon, gewoonlijk alleen aan God toedenken.

In het verloop van de rede blijkt dat Saris deze fout niet maakt: geen moment wekt hij de indruk echt naar een ook maar enigszins complete (wat dat dan ook moge betekenen) verzameling gedragalternatieven te zoeken of naar alle mogelijk relevante gevolgen ervan. Daarentegen begaat hij de fout aan te nemen dat de besluitvormers gezamenlijk alle relevante gedragalternatieven zullen noemen en alle relevante gevolgen ervan (zie over het weglaten van informatie ook hieronder). Zo is in het voorbeeld over besluitvorming in de ministerraad het keuze probleem 'in zijn volledige complexiteit' (p. 14) samengesteld uit de argumentaties van alle ministers en andere actoren. Zo ook neemt Saris in het onderzoek dat hij deed voor de Stuurgroep Brede Maatschappelijke Discussie over het energiebeleid de weergave van de Stuurgroep ten aanzien van 'alle relevante informatie' en 'de mogelijke gevolgen' zonder meer over (p. 24-25; cursivering toegevoegd; DFW). Waarschijnlijk zal Saris' verdediging tegen deze opmerking zijn dat hij een 'SEU-model' gebruikt: een model van subjectief verwacht nut. In de enige noot waarin deze term voorkomt – een over de vorm van de keuzeregels – beweert hij echter dit model niet nodig te hebben in de oratie (p. 33, noot 6).

Maar goed, gesteld dat we Saris' benadering als wetenschappelijk kunnen opvatten en dat hij uit wil gaan van het subjectief verwachte nut ter verklaring van individuele keuzen: hoeveel komen we met de oratie dan verder? Welk nut, bijvoorbeeld, kunnen individuen in de Nederlandse regering subjectief verwachten van overheidshandelingen als het uitbreiden van de eerste politieke actie?¹ Saris meent dat de individuele ministers rekening zullen houden met zulke gevolgen als vergroting van de internationale oppositie tegen het Nederlandse beleid. Een dergelijk gevolg betreft echter het nut van Nederland. Nog afgezien van de omstreken vraag wat wel onder het nut van een collectief als Nederland mag worden verstaan, dient hier te worden opgemerkt dat Saris' benadering weinig te maken heeft met het subjectieve verwachte nut van de ministers.

Tot de axioma's van een theorie van subjectief verwacht nut behoort namelijk in ieder geval dat de kans dat het individu een bepaald gedragalternatief kiest evenre-

dig is aan het nut dat het ervan verwacht (Lieshout 1984: 46). Het nut bestaat uit de gevolgen waarin het alternatief voor het individu *zelf* kan resulteren (De Vree 1982: 55-59). Dit principe is bekend uit Adam Smiths uitspraak dat we ons dagelijks brood danken aan het eigenbelang van de bakker. Toegepast op beslissingssituaties in de ministerraad volgt hieruit dat de kans dat een minister een bepaald standpunt inneemt afhankelijk is van wat die standpuntinname voor hem individueel als resultaat kan hebben. De aandacht van de onderzoeker richt zich daarom niet in de eerste plaats op de inhoud van het standpunt, maar op de mogelijke gevolgen ervan voor de besluitvormers: levert het geld op, versterkt het hun prestige, worden ze er machtiger door, enzovoorts.

Een van de ministers die zich met de besluitvorming rond de uitbreiding van de politieke acties bezighield, was minister Drees van Sociale Zaken. Van hem was, volgens Saris' oratie, het argument van de vergroting van internationale oppositie tegen het Nederlandse beleid afkomstig (p. 5-6). In het licht van de in de vorige alinea gemaakte opmerkingen over het subjectieve nut is niet direct het belang van dit argument in te zien. Althans is het dan eenvoudiger in te zien dat minister Drees meer nut verwacht van een standpunt – wat ook de inhoud daarvan zij – waarmee hij bij de winnende coalitie in de ministerraad kan behoren, want (mede)winnaar zijn is goed voor zijn prestige als succesvol politicus, terwijl verliezen – dus een minderheidsstandpunt innemen – daaraan afbreuk zou doen. Een sprekend voorbeeld daarvan levert de ministerraadsvergadering van 28 juni 1947 (net vóór de eerste politieke actie) waarin minister Drees tweemaal zijn standpunt over al of niet ten strijde te trekken voor het tegengestelde verwisselt – al naargelang de belangrijkste opinie in de ministerraad lijkt te zijn (Van der Wal 1981: 498-502).

In Saris' oratie worden alleen gevolgen genoemd als de internationale opinie over het Nederlandse beleid, geen persoonlijke gevolgen. Daarmee verdwijnt – voor zover het aanwezig was – het verklarende karakter van Saris' benadering: hij kan, zoals hij zelf ook zegt, hoogstens opmerken dat een minister de ene keer gedragalternatief A kiest, met een argumentering waaruit A als het meest aantrekkelijke te voorschijn komt, en het andere moment alternatief ~A, met een andere argumentatie, waarbij keuze ~A opeens de aantrekkelijkste is (p. 17). Maar op basis van de verwachte gevolgen voor het individuele nut van de ministers is een dergelijke verandering van standpunt wel te verklaren. Ook het weglaten van relevante informatie wordt zo verklaarbaar; ministers noemen alleen die gevolgen van het door hen gekozen gedragalternatief waarvan ze verwachten dat deze van invloed zijn op de standpuntinname van andere ministers (voor zover ze voor het weglaten van andere informatie niet worden 'gestraft'). Hierdoor blijft ook het politieke aspect van het besluitvormingsproces in het onderzoek, want het gaat erom een coalitie bijeen te krijgen om een bepaald gedragalternatief, een bepaalde politiek, te kiezen. Al het andere gedrag, met name de al dan niet (waarschijnlijk: niet) 'complete' argumentatie, is daartoe instrumenteel. Voor Saris daarentegen is het weglaten van informatie alleen aanleiding om als normatief oordeel uit te spreken dat men '... op een dergelijke wijze niet zinvol met elkaar kan communiceren ...' (p. 19). Door dit normatieve kader verdwijnt echter het politieke aspect van de politiek geheel uit zicht, wat ook blijkt uit Saris' opvatting dat de besprekingen in de

ministerraad '... de bedoeling hebben om vergissingen die individuele personen kunnen maken ... te vermijden ...' (toegegeven, Saris spreekt ook even – heel even maar – van 'allerlei andere functies' van de ministerraad; p. 23).

Tevens leidt dit historische voorbeeld tot een volgende vraag: hoe worden afzonderlijke beslissingsproblemen gedefinieerd en geselecteerd? Het bovenstaande frappante geval van Drees' veranderingen van standpunt wordt in de oratie of in het eerdere onderzoek (Gallhofer & Saris, 1982) niet genoemd (noch, maar dit terzijde, in Bank, 1983). Na Saris' jarenlange 'fundamenteel methodologisch onderzoek' (p. 29) was tenminste enige aandacht voor deze vraag wel op zijn plaats geweest. Ook in de eerdere werken van Gallhofer & Saris blijkt geen aandacht voor de selectievraag. Wat wordt bedoeld met een steekproef van beslissingssituaties (p. 14) is dan ook niet duidelijk. Over de methode van beschrijving van beslissingsproblemen korthedshalve alleen de volgende opmerking: Gallhofer & Saris trainen codeurs in het herkennen van 'decision trees', laten hen een bepaald stuk analyseren en onenigheden tussen de codeurs worden in gezamenlijk overleg opgelost (Gallhofer & Saris, 1979: 414). Door de ongedefinieerdheid van beslissingsproblemen en van 'decision trees', maar vooral doordat de 'meting' afhankelijk is van een groepsproces, wordt replicatie van hun onderzoek onmogelijk.

Tenslotte een van de meest curieuze punten in deze oratie: de kwantificering van kansen en waarderingen van mogelijke gevolgen. 'Hoe men deze kwantificering van de kansen en de waarden kan uitvoeren zal hier niet worden behandeld' (p. 9). Dat is heel jammer, want dat zou een wetenschappelijke doorbraak hebben kunnen zijn. Nutsmeting – dat is waar meting van waarderingen op neerkomt – is namelijk vanwege het subjectieve karakter van nut omstrede en er bestaat geen algemeen aanvaarde maat voor, afgezien van de geldprijs van een goed. Mogelijk heeft Saris die als analogie voor de waarden gebruikt. Maar voor de schatting van de kansen bestaat een dergelijke analogie niet, zeker niet voor kansen op sommige gebeurtenissen als in de bijlage, de enquête voor de BMD, genoemd; bijvoorbeeld de kans dat door invoering van windenergie er meer sterfte onder de vogels zal optreden, omdat die tegen de molens kunnen vliegen (p. 57). Hoe Saris c.s. dan op een wetenschappelijke, dus intersubjectieve en repliceerbare, wijze hun respondenten in dit onderzoek een gecombineerde schatting van kansen en waarderingen kunnen laten maken, moet voor de lezer een raadsel blijven. Zoals het eigenlijk ook een raadsel is, dat dit nu een oratie van een hoogleraar in methoden en technieken van politicologisch onderzoek kan zijn.

D.F. Westerheijden

Noot

1. Dit voorbeeld heeft Saris te zamen met Gallhofer uitvoerig beschreven in Gallhofer & Saris, 1982. Zij doen dat daar historisch ietwat correcter dan in Saris' oratie, waar gemakkelijk de indruk zou kunnen ontstaan als zou luitenant gouverneur-generaal Van Mook betrokken zijn geweest bij die uitgebreidere actie, te weten de tweede politionele actie. Op dat moment was Van Mook echter al door de minister van overzeese gebiedsdelen ontslagen; zijn opvolger, die – pas twee

maanden op zijn post in het toenmalige Batavia – de opdracht gaf tot de tweede politionele actie, was ex-premier Beel (zie ook: Bank 1983: 375-376; 399-400).

Literatuur

- Bank, J. (1983), *Katholieken en de Indonesische Revolutie*, Ambo, Baarn.
 De Vree, J.K. (1982), *The Foundations of Social and Political Processes*, volume 1: Theory, Prime Press, Bilthoven.
 Gallhofer, I.N., & W.E. Saris (1979), An Analysis of the Argumentations of Decision Makers Using Decision Trees, *Quality & Quantity*, 13 (1979), p. 411-430.
 Gallhofer, I.N., & W.E. Saris (1982), Beslissingen betreffende de tweede politionele actie, *Acta Politica*, XVII (1982), p. 75-110.
 Lieshout, R.H. (1984), *Without Making Elaborate Calculations for the Future*, Enschede.
 Popper, K.R. (1965), *Conjectures and Refutations*, second edition, Routledge & Kegan Paul, London.
 Wal, S.L. van der (1981), *Officiële bescheiden betreffende de Nederlands-Indonesische betrekkingen*, 9e deel: 21 mei-20 juni 1947, Martinus Nijhoff, 's-Gravenhage.