



Universiteit
Leiden
The Netherlands

Functionele benadering van G.A. Almond bij het vergelijken van politieke stelsels

Maesen, G.E. van der; Scholten, G.H.

Citation

Maesen, G. E. van der, & Scholten, G. H. (1965). Functionele benadering van G.A. Almond bij het vergelijken van politieke stelsels. *Acta Politica, 1: 1965/1966(1/4)*, 220-226. Retrieved from <https://hdl.handle.net/1887/3449807>

Version: Publisher's Version

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

Downloaded from: <https://hdl.handle.net/1887/3449807>

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

DE FUNCTIONELE BENADERING VAN G. A. ALMOND BIJ HET VERGELIJKEN VAN POLITIEKE STELSELS¹

door Constance E. van der Maesen
en G. H. Scholten

Het doel van vergelijkend onderzoek van politieke stelsels is overeenkomsten en verschillen te kunnen vaststellen en interpreteren en daardoor te geraken tot een vermeerdering van inzicht in de politieke werkelijkheid. Door het vergelijken van politieke verschijnselen onderling en van relaties tussen politieke en niet-politieke verschijnselen, onder variërende sociaal-culturele condities, wordt de mogelijkheid geschapen om tot dusver gevonden empirische generalisaties te toetsen en te verfijnen, en om nieuwe verbanden vast te stellen.

De omvang en de ingewikkeldheid van de analytische eenheid — het politieke stelsel — brengen het gevaar met zich, dat men zich bij een dergelijke onderneming verliest in een ongecoördineerde veelheid van feiten, en niet verder komt dan een gedetailleerde beschrijving van een aantal stelsels, die naast elkaar worden gesteld zonder dat er een poging tot werkelijke vergelijking wordt gedaan. Veel van wat zich tot voor kort onder 'comparative government' presenteerde, was in feite niets anders.²

Wil vergelijkend onderzoek op een dergelijke schaal zinvol geschieden, dan is een theoretisch kader als uitgangspunt onontbeerlijk.

Een belangrijke poging tot het vinden van een vruchtbaar kader

1 Gedurende het collegejaar 1964/1965 hebben wij met een groep kandidaten in de sociale wetenschappen de mogelijkheden en problemen van vergelijkend onderzoek van politieke stelsels nagegaan. Als objecten van vergelijking kozen wij de volgende landen: het Verenigd Koninkrijk, Canada, India, Nieuw-Zeeland, Australië en Nigeria. Deze keuze werd bepaald door de volgende overwegingen: deze landen zijn alle lid van het Britse Gemenebest en hebben derhalve een fond van constitutionele normen en tradities gemeen; door deze selectie werden zowel ontwikkelde als minder-ontwikkelde politieke stelsels, zowel federaties als eenheidsstaten in het onderzoek betrokken. Voorts speelde de praktische overweging een rol, dat over deze landen in Nederland vrij veel gepubliceerd materiaal beschikbaar is.

De bedoeling van het werkcollege was om, behalve het verwerven van kennis over de politieke stelsels van de gekozen landen, de bruikbaarheid van Almonds benadering voor vergelijkend onderzoek te toetsen.

2 Zie voor de ontwikkeling van vergelijkend onderzoek in de wetenschap der politiek: H. Eckstein, 'A Perspective on Comparative Politics, Past and Present', in *Comparative Politics, A Reader*, eds. H. Eckstein and D. Apter Glencoe, 1963, blz. 3-32.

voor vergelijkend onderzoek van politieke stelsels is gedaan door G. A. Almond, in zijn inleiding tot *The Politics of Developing Areas*.³

Almond acht de traditionele begrippen in de wetenschap der politiek als 'staat', 'macht' en 'instellingen' tezeer gebonden aan hun formeel-juridische betekenis om bruikbaar te kunnen zijn voor de analyse van de gecompliceerde politieke werkelijkheid. Vooral bij pogingen tot vergelijking van Westerse met niet-Westerse gebieden, waarbij men te maken krijgt met totaal verschillende sociaal-culturele achtergronden van het politieke leven, komt de beperktheid van deze begrippen duidelijk aan het licht.

Hij streeft daarom naar een begrippen-apparaat, dat, meer dan het traditionele, aanknopingspunten biedt voor de analyse van de politieke werkelijkheid in haar relatie met andere componenten van het sociale leven. De term 'staat' vervangt hij door 'politek systeem', in plaats van het begrip 'macht' gebruikt hij 'functies', het begrip 'instelling' wordt vervangen door 'structuur'.

Het 'politek systeem' omschrijft Almond als

'that system of interactions to be found in all independent societies which perform the functions of integration and adaptation (both internally and vis-à-vis other societies) by means of the employment, or threat of employment, of more or less legitimate physical compulsion'.⁴

De verschillen tussen Westerse en niet-Westerse politieke systemen worden in het algemeen overdreven, aldus Almond. Er zijn een aantal kenmerken, die gemeenschappelijk zijn aan alle politieke systemen:

- 1 *alle* politieke systemen bezitten politieke structuur, d.w.z. legitieme patronen van interactie, waardoor de orde wordt gehandhaafd. Voorts komen alle structuur-typen, welke in moderne, ontwikkelde politieke systemen te vinden zijn, ook voor in primitieve systemen; er bestaan echter verschillen in de mate en de vorm, waarin de structuren gespecialiseerd zijn;
- 2 in *alle* politieke systemen worden dezelfde functies vervuld. Echter in de frekwentie waarmee, de structuur waardoor, en de wijze waarop deze functies vervuld worden, kunnen politieke systemen onderling verschillen.

De functies, welke naar zijn mening alle politieke systemen gemeen hebben, zijn 'politieke socialisatie en recrutering', 'het poneren van

3 G. A. Almond and J. S. Coleman, eds., *The Politics of Developing Areas*, Princeton, 1960, blz. 3-64.

4 G. A. Almond and J. S. Coleman, *op. cit.*, Introduction: A Functional Approach to Comparative Politics, blz. 7

belangen', 'het combineren van belangen', en 'communicatie', welke hij als aanvoer-functies beschouwt; en 'het stellen van regels', 'het toepassen van regels' en 'het beslissen van geschillen met betrekking tot de regels', welke hij als afvoer-functies van het politieke systeem ziet.⁵

Uit deze overwegingen volgt Almonds voorkeur voor een functionele boven een structurele vraagstelling. Indien alle structuren van ontwikkelde politieke systemen ook aanwezig zijn in minder ontwikkelde en primitieve systemen, zij het in minder gespecialiseerde vorm, en daardoor moeilijk waarneembaar, dan kan men deze slechts opsporen met behulp van een functionele vraagstelling: hoe worden de universele functies vervuld, welke structuren zijn daarbij betrokken en welke verschillen in de stijl van functievervulling treden daarbij op.⁶

De aantrekkelijke kant van Almonds benadering is, dat hij uitgaat van de punten van overeenkomst tussen ontwikkelde en minder-ontwikkelde politieke stelsels, en het begrip 'politiiek systeem' zodanig omschrijft, dat het geheel los staat van enige institutionele regeling. Het traditionele vergelijkende onderzoek in de wetenschap der politiek benaderde de politieke werkelijkheid in termen van institutionele begrippen zoals scheiding van machten, ministeriële verantwoordelijkheid en vertegenwoordiging. Vergelijking in termen van instellingen, die gegroeid zijn uit een strijd om democratische waarden, en deel geworden van een typisch Westerse traditie, houdt het gevaar in, dat bij de beschouwing van niet-westerse systemen waarde-oordelen de plaats innemen van inzichten in een afwijkende politieke realiteit.

Een benadering die uitgaat van een aantal universele politieke functies en zoekt naar de structuren, waardoor deze in verschillende politieke systemen worden vervuld, is minder cultuur-gebonden. Zij staat open voor een groot aantal oplossingen, die in verschillende culturele omgevingen worden gevonden voor wat in wezen dezelfde problemen zijn. In dit opzicht kan Almonds benadering verruimend werken voor het denken in de wetenschap der politiek.

Er zijn echter ook bedenkingen tegen Almonds schema aan te voeren. Deze bedenkingen vloeien ten dele voort uit de theoretische opzet van het schema, ten dele hangen zij hiermede samen, doch blijken

5 Almond spreekt in zijn tekst over 'political socialization and recruitment', 'interest articulation', 'interest aggregation', 'communication', 'rule making', 'rule application' en 'rule adjudication'. Wij geven deze vertalingen met enig voorbehoud, met name de vertaling van 'rule adjudication' door 'het beslissen van geschillen met betrekking tot de regels'.

6 Ter karakterisering van de 'style of performance' maakt Almond gebruik van T. Parsons 'pattern variables'.

vooral als men pogingen doet om het bij vergelijkend onderzoek toe te passen.

Ten aanzien van de opzet van Almonds schema rijst de vraag, op welke theoretische gronden de keuze van de — universeel geachte — politieke functies berust. Almond voert voor zijn keuze een min of meer pragmatisch argument aan:

'The particular functional categories which we employ in this book were developed for the purpose of comparing political systems as whole systems; and particularly for comparing the modern Western ones with the transitional and traditional.'⁷

Voorts stelt hij:

'They were derived in a very simple way. The problem essentially was to ask a series of questions based on the distinctive political activities existing in Western complex systems.'⁸

Op zichzelf garandeert het feit, dat bepaalde functies in Westerse, moderne politieke systemen vervuld worden, niet dat ze een universeel karakter dragen. Almond had tenminste plausibel moeten maken, dat er een noodzakelijk verband bestaat tussen de, in zijn omschrijving van het politiek systeem genoemde, functies van integratie en adaptatie,⁹ en de specifieke functionele categorieën, welke hij selecteert. De vanzelfsprekendheid, waarmede Almond de Westerse politieke realiteit op niet-Westerse gebieden projecteert, is, gezien zijn uitgangspunt, enigermate teleurstellend.

Wat de functies zelf betreft: ten aanzien van afvoer-functies blijkt de vervanging van structurele begrippen door functionele termen geen wezenlijke verandering te betekenen. 'Rule-making', 'rule-application' en 'rule-adjudication' houden weinig anders in dan de traditionele begrippen wetgeving, uitvoering en rechtspraak. Almond is zich hiervan bewust; hij ziet het niet als een probleem, omdat hij de aanvoer-functies voor de vergelijking met niet-Westerse systemen vruchtbaarder en belangrijker acht.¹⁰ Deze verlegging van nadruk heeft echter consequenties. De aanvoer-functies zijn als het ware de mechanismen waardoor van de maatschappij uit wensen en belangen worden aangevoerd en opgenomen in het politieke systeem, waar zij worden verwerkt tot potentiële beleidsbeslissingen. De werkelijke beleidsbeslissingen, de afvoer van het systeem, krijgen hierdoor te weinig accent. Zijn voorkeur voor de aanvoer-categorieën, die de invloed van de maatschappij op het politiek systeem belichten, heeft mede tot gevolg gehad, dat zijn schema geen ruimte biedt voor de invloeden, die van de afvoer uitgaan zowel op de sociale omgeving als op het poli-

7 Introduction, *op. cit.*, blz. 16

8 Introduction, *op. cit.*, blz. 16

9 Zie blz. 221

10 Introduction, *op. cit.*, blz. 17

tieke systeem zelf.¹¹ De verwaarlozing van deze kant van het politiek proces doet zijn schema veel aan realiteitswaarde inboeten.¹²

Bij pogingen om Almonds aanvoer-categorieën toe te passen, stuit men op grote moeilijkheden.

Ten eerste blijken, zelfs in moderne Westerse systemen, die worden gekenmerkt door een grote mate van functionele specialisatie, aanvoer-functies slecht van elkaar te onderscheiden en daardoor moeilijk hanteerbaar te zijn.

De functies politieke socialisatie en politieke recruterings, bijvoorbeeld, worden respectievelijk omschreven als

'...the process of induction into the political culture. Its end product is a set of attitudes — cognitions, value standards and feelings — toward the political system, its various roles and role-incumbents...'

en

'The political recruitment function takes up where the general political socialization function leaves off. It recruits members of the society out of particular subcultures... and inducts them into the specialized roles of the political system...'¹³

Wat er onder socialisatie valt en wat onder recruterings, wordt daarmee afhankelijk van hetgeen men als 'specialized roles' van het politieke systeem ziet.

Een belastinginspecteur kan door het sturen van een aanslagbiljet bijdragen tot de politieke socialisatie (de 'feelings' ten aanzien van het politiek systeem kunnen ook negatief zijn); men kan deze handeling ook interpreteren als een vorm van politieke recruterings, namelijk indien men de rol van belastingbetaler ziet als een gespecialiseerde rol van het politiek systeem. Eveneens kan men hier spreken van de vervulling van een regel-toepassing, dus van een afvoer-functie van het politiek systeem. Tenslotte is er onmiskenbaar sprake van politieke communicatie.

11 De direkte of indirecte werking die van outputs kan uitgaan op nieuwe inputs van het politiek systeem, wordt wel aangeduid met de term 'feedback'. Zie bijv. D. Easton, *A Systems Analysis of Political Life*, New York, 1965, deel V, blz. 343-468.

12 Aan enige andere bezwaren, welke wij aanvankelijk tegen Almonds schema hadden, werd in een later artikel van zijn hand tegemoetgekomen. Bijv. het bezwaar dat de functies 'socialization' en 'recruitment' een ander karakter dragen dan de functies 'interest articulation' en 'interest aggregation', werd opgeheven door een nieuwe indeling, waarbij de eerste twee als 'systeem handhavende functies' ('system-maintaining functions') werden beschouwd. Voorts werd meer aandacht besteed aan het genoemde terugkoppelingseffect, en werd ook de internationale politieke omgeving in de beschouwing betrokken. G. A. Almond, 'A Developmental Approach to Political Systems', in *World Politics*, jan. 1965, blz. 183-214.

13 Introduction, *op. cit.*, blz. 27-28 en blz. 31

De begrippen 'interest articulation' en 'interest aggregation' (het laatstgenoemde begrip houdt het combineren en onderling aanpassen van verschillende belangen in) zijn evenmin duidelijk van elkaar te onderscheiden. Datgene, wat op lokaal of regionaal niveau als produkt van belangen-aggregatie kan worden gezien, kan op nationaal niveau weer als een gearticuleerd belang naar voren komen.

Wil men een concreet politiek proces, bijvoorbeeld de besluitvorming binnen een kabinet, met behulp van Almonds functionele categorieën beschrijven, dan komt men niet verder dan de constatering dat er sprake is van een onontwarbare mengvorm van communicatie, belangen-articulatie en aggregatie, het maken van regels en de toepassing daarvan.

Wat de functie politieke communicatie betreft: het is niet duidelijk, waarom Almond deze alleen als een aanvoer van de sociale omgeving naar het politiek systeem toe ziet, terwijl er evenzeer communicatie plaatsvindt in omgekeerde richting. Het is overigens de vraag, of het zinvol is communicatie als een aparte functie te introduceren. Alle andere functies houden namelijk communicatie in.

Almonds functionele categorieën zijn o.i. nog te weinig scherp omlijnd en te moeilijk van elkaar te onderscheiden, om bij toepassing op concrete situaties tot verhelderende inzichten te leiden.

Een tweede moeilijkheid is, dat hij, ondanks het feit dat hij zijn schema presenteert als een kader voor vergelijkend onderzoek, geen enkele poging heeft gedaan om zijn functies operationeel te maken. Zijn inleiding bevat geen enkele aanwijzing met betrekking tot gegevens die als indicatoren voor de functievervulling zouden kunnen dienen.¹⁴

Het is zeer wel mogelijk dat een functionele probleemstelling meer vruchten af zal werpen dan het analyseren van structuren; het lijkt echter voor de onderzoeker een onmogelijke taak om zinvolle uitspraken te doen over de functievervulling in een politiek systeem, zonder dat hij beschikt over alle politiek-structurele gegevens van dat systeem. In feite gaat Almond bij de afleiding van zijn functies zo te werk. Uitgaande van de kennis van de politieke structuren, zoals pressiegroepen, politieke partijen en parlementen, leidt hij zijn functies af uit de werkzaamheden, die deze structuren vervullen.

Men kan misschien stellen dat, gegeven de noodzaak van een aan-

14 Het valt dan ook op dat een schrijver als LaPalombara, die poogt het schema van Almond toe te passen, in feite niet veel meer doet dan een zeer verdienstelijke conventionele analyse geven. Behalve in de inleiding tot zijn werk vindt men slechts in de terminologie en in het perspectief waarin hij de bestudeerde verschijnselen ziet, de invloed van het schema terug. J. LaPalombara, *Interest Groups in Italian Politics*, Princeton, 1964.

vankelijke structurele aanpak, een functionele interpretatie van de verzamelde gegevens voor de *vergelijking* van politieke systemen de meest zinvolle is. Dit zal echter slechts dan het geval zijn, als men maatstaven gevonden heeft ter beoordeling van de mate waarin functies vervuld worden, en als er enige noties ontwikkeld zijn over de mate waarin functies vervuld moeten worden wil het politiek systeem levensvatbaar blijken.

De functionele benadering van Almond vereist kwantitatieve maatstaven.

'To say... structure x fulfills the function y is to raise three obvious quantitative questions. *How much* does this structure... have to contribute of what kind of output in order to perform what kind of function at the minimum level required for the continuation of the organism? Second, how much does it in fact contribute? And third, precisely what happens when the kind of its contribution remains the same but the quantity is varied to just what extent?'

aldus Karl Deutsch.¹⁵ De noodzaak om deze kwantitatieve vragen expliciet te maken, wordt vergroot indien men de functionele benadering wil toepassen voor het vergelijken.

De grote verdienste van Almonds kader is, dat zijn benadering ertoe noopt politieke systemen te beschouwen in het licht van hun relatie tot de sociaal-culturele omgeving. In dit opzicht schoot de traditionele benadering tekort. Bovenstaande problemen zullen echter moeten worden opgelost, wil zijn benadering aan haar doel beantwoorden en een vruchtbaar instrument zijn voor vergelijkend onderzoek in de wetenschap der politiek.

15 K. W. Deutsch, *The Nerves of Government: Models of Political Communication and Control*, New York, 1963, blz. 48.

DE VERENIGDE STATEN EN PROBLEMEN VAN NATIONALE ZELFBESCHIKKING: STEMVERGELIJKING IN DE ALGEMENE VERGADERING VAN DE VERENIGDE NATIES

door P. R. Baehr

In de buitenlandse politiek van de Verenigde Staten hebben idealisme en nationaal belang vele jaren om de voorrang gestreden. Terwijl men aan de ene kant graag de in de Amerikaanse Revolutie verworven idealen van vrijheid en democratie naar het buitenland wilde exporteren, eiste het nationale belang van de Verenigde Staten vaak dat men op grond van zuiver machtspolitieke overwegingen een geheel andere buitenlandse politiek moest voeren. Een van de onderwerpen waarbij deze tegenstelling duidelijk naar voren komt, is de Amerikaanse politiek ten aanzien van kwesties van nationale zelfbeschikking. Aangezien hun eigen onafhankelijkheid ontstaan was door de Engelse overheersing af te schudden, streefden de Amerikanen er in principe naar overal ter wereld kolonialisme en vreemde overheersing te doen ophouden. Zij verwierven niettemin na de Spaans-Amerikaanse oorlog (1898) een aantal gebieden wier afhankelijkheid nauwelijks van die van koloniën verschilde. Toch achtte President Wilson, die in 1919 een zo welsprekend pleidooi zou voeren voor het zelfbeschikkingsrecht in Europa, het nodig in 1915 en 1916 te interweniëren in Haïti en de Dominicaanse Republiek, welke gebieden een tijdlang door Amerikaanse troepen bezet werden gehouden, terwijl ook in Nacaragua en Cuba Amerikaanse mariniers verschenen. President Franklin Roosevelt's 'Good Neighbor Policy' maakte een einde aan deze interventies¹ en ook op de grote conferenties tijdens de Tweede Wereldoorlog toonde hij zich een fel tegenstander van bestaande koloniale verhoudingen.

In de jaren na de Tweede Wereldoorlog kwamen de Verenigde Staten vnl. voor twee dilemma's te staan in hun politiek ten opzichte van kolonialisme en recht op zelfbeschikking:

(1) Hoewel zij in beginsel positief stonden tegenover antikoloniale bewegingen, op grond van hun eigen ervaringen als kolonie van Engeland en hun tradities van vrijheid en onafhankelijkheid, wezen zij het gebruik van geweld om deze doelen te bereiken af, terwijl toch weinig volkeren onafhankelijk zijn geworden zonder gebruik van geweld.