



Universiteit
Leiden
The Netherlands

Het vergelijken van federaties met behulp van systeem-analyse

Scholten, G.H.

Citation

Scholten, G. H. (1967). Het vergelijken van federaties met behulp van systeem-analyse. *Acta Politica*, 2: 1966/1967(1), 51-68. Retrieved from <https://hdl.handle.net/1887/3450989>

Version: Publisher's Version

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

Downloaded from: <https://hdl.handle.net/1887/3450989>

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

den met een parlementaire staf niet kunnen voorbijgaan.⁴⁸ Men zal zich daarbij rekenschap moeten geven van de gewenste wijze van functioneren alvorens tot een bepaalde structuur te besluiten. De keus van de doeleinden behoort ook hier aan de keus van de middelen vooraf te gaan. Hieraan mag worden toegevoegd dat het politicologisch onderzoek naar het feitelijk functioneren van het Nederlandse parlement nog geheel moet beginnen.

⁴⁸ De griffier van de Tweede Kamer, mr. A. F. Schepel, die zo vriendelijk was dit artikel kritisch te lezen, vestigde er de aandacht op dat de Tweede Kamer nog vier specialisten in dienst heeft die hierboven niet genoemd werden: twee, van wie één 'half-time', voor het B.W. en twee, beiden 'half-time', voor de belastingontwerpen.

HET VERGELIJKEN VAN FEDERATIES MET BEHULP VAN SYSTEEM-ANALYSE

door G. H. Scholten

In een vorig nummer van dit tijdschrift werd betoogd dat voor zinvol vergelijkend onderzoek van politieke stelsels een theoretisch kader noodzakelijk is. Het bleek echter dat aan de functionele benadering van G. A. Almond een aantal bezwaren kleefde.¹ Dit leidt tot de vraag of een andere benadering wellicht de voorkeur verdient. Wij menen dat dit inderdaad het geval is en dat David Easton ons hierbij in *A Systems Analysis of Political Life* een zeer goede weg heeft gewezen.² Daarom wilden wij hier enkele opmerkingen maken naar aanleiding van een poging om een drietal federaties — Canada, India en Nigeria — aan de hand van het door Easton geschetste kader te vergelijken.³

Wij willen daarbij eerst de voornaamste elementen van Eastons systeem-analyse aan de orde stellen. Daarna worden mogelijkheden en moeilijkheden bij de politicologische toepassing van systemanalyse besproken en enkele voorlopige resultaten van ons onderzoek weergegeven. Vervolgens wordt ingegaan op de toepassing op federaties en op enkele bijzondere aspecten die zich hierbij voordoen.

Easton heeft in *A Systems Analysis of Political Life* niet getracht om een inleiding tot vergelijkend onderzoek te schrijven. Hij poogt om tot een algemene politieke theorie te komen en gaat daarbij uit van de vraag: 'How does it come about that any type of system can persist at all, even under the pressures of frequent or constant crisis?'⁴

Dit vormt voor hem het centrale probleem van de empirische politieke theorie. Het is tevens de vraag die by lezing van vrijwel elke studie over de drie genoemde federaties naar voren komt. Als het waar is dat Easton de grondslag voor een algemene empirische poli-

¹ Constance E. van der Maesen en G. H. Scholten, *De functionele benadering van G. A. Almond bij het vergelijken van politieke stelsels*, in: *Acta Politica* I, afl. 1-4, 1965-66, blz. 220-226.

² David Easton, *A Systems Analysis of Political Life*, New York, etc., 1965.

³ Deze poging werd gedaan in het kader van een werkcollege voor kandidaten in de politicologie aan de Universiteit van Amsterdam. De werkgroep werd geleid door drs. A. Nuis en de schrijver van dit artikel. Eventuele verdiensten van dit artikel dienen voor een groot deel aan de heer Nuis en de deelnemers aan het werkcollege te worden toegeschreven. Tekortkomingen zijn uitsluitend voor verantwoordelijkheid van de schrijver.

⁴ Easton, *op. cit.*, blz. vii. De woordcombinatie 'constant crisis' is o.i. niet geheel duidelijk. Easton bedoelt waarschijnlijk frequente crisis of constante situaties met grote spanning.

tieke theorie heeft gelegd, moet het ook mogelijk zijn om op die grondslag tot zinvolle vergelijking van politieke systemen te komen. Zou dit niet mogelijk zijn, dan ontbreekt er iets aan het algemene of aan het empirische karakter van deze grondslag.

Bij het beoordelen van een eerste poging tot een dergelijke vergelijking, is het van belang om in het oog te houden dat Easton slechts pretendeert de grondslagen van een theorie te leggen. In zekere zin is het voorbarig om nu al op deze grondslag tot vergelijking van bestaande systemen over te gaan. Toch valt er wel iets voor een dergelijke gewaagde sprong in de realiteit te zeggen. Dit hangt samen met onze opvatting dat men daarbij ervaringen opdoet die, juist voordat men tot een verdere uitwerking van dit kader overgaat, van veel nut kunnen zijn. Bovendien is de behoefte aan een goed kader voor vergelijkingen zo urgent, dat het bezwaarlijk is om te wachten tot de moeizame en lange weg van het uitwerken van de grondslag is afgelegd.

Wij hebben ons bij deze eerste poging beperkt tot het vergelijken van drie federaties met niet al te zeer uiteenlopende formele structuren. Canada, India en Nigeria zijn alle drie vroegere Britse koloniën met formele politieke structuren die duidelijk op Westminster zijn geïnspireerd. Omdat het alle drie federaties zijn, komen de spanningen er veelal tot uiting op deze wijze die de analyse ervan vergemakkelijkt.

ENKELE BELANGRIJKE ELEMENTEN IN EASTONS SYSTEEM-ANALYSE

Wij willen in dit artikel slechts die elementen uit *A System Analysis of Political Life* aanroeren, waarvan wij menen dat zij voor een goed begrip van het volgende noodzakelijk zijn.

Easton definieert het politieke systeem als: 'those interactions through which values are authoritatively allocated for a society.'⁵

Reeds in 1953 verdedigde Easton de opvatting dat deze gezaghebbende toedeling van waarden voor een gemeenschap, het specifieke kenmerk van politieke systemen is.⁶ Het politieke systeem blijft bestaan zolang de gemeenschap die zij omvat in stand blijft en deze toedeling plaats blijft vinden.

Het langdurig voortbestaan van vele politieke systemen heeft verklaring. Het zijn immers open systemen die voortdurend de invloeden van hun fysieke, biologische en sociale omgevingen ('environ-

⁵ *Ibid.*, blz. 21.

⁶ In zijn bekende werk *The Political System*, New York, 1953, nadien herhaaldelijk herdrukt.

ments') ondergaan. Er doen zich steeds opnieuw veranderingen in die omgevingen voor, die gevaren voor dat voortbestaan meebrengen. Politieke systemen zijn echter niet alleen open, maar bovendien zijn zij dynamisch en bezitten zij het vermogen tot aanpassing. En zelf zijn zij in staat om hun omgevingen te beïnvloeden.⁷

Wil een politiek systeem in stand blijven, dan is het noodzakelijk dat uit de omgeving van dat systeem voldoende 'grondstoffen' worden toegevoerd. Bij deze aanvoer ('input') onderscheidt Easton eisen ('demands') en steun ('support').⁸ De eisen zullen meestal voortkomen uit behoeften van leden van de politieke gemeenschap, die volgens de normen van de daar heersende politieke cultuur voor vervulling met hulp van de gezagsdragers ('the authorities') in aanmerking komen.⁹ De omzetting van behoeften in eisen vindt plaats in het grensgebied van het politieke systeem met de omgeving en deze omzetting geschiedt door sluiswachters ('gate keepers'). Ook op de verdere weg van eis tot politiek produkt worden binnen het politieke systeem ettelijke sluiswachters gepasseerd. Deze combineren en reduceren de eisen of wijzen deze af en zijn dus voor de verwerkingscapaciteit van het systeem van essentiële betekenis.¹⁰ Er kunnen echter ook eisen binnen het politieke systeem zelf ontstaan ('withinputs'); bijvoorbeeld wanneer een deel van de gezagsdragers constitutionele hervormingen eist.¹¹ In de derde plaats kunnen er door leden van andere politieke systemen eisen worden gesteld; dit doet zich in het internationale verkeer veelvuldig voor.

Steun kan zowel openlijk ('overt') als niet openlijk ('covert') zijn.¹² Vervulling van dienstplicht, belastingbetaling en donaties aan politieke partijen zijn voorbeelden van openlijke steun. Vaderlandsliefde en tevredenheid met bestaande bewind zijn meestal latent en niet-openlijk; maar zij zijn niet minder belangrijk. Verzet en belastingontduiking zijn voorbeelden van negatieve steun. Bovendien onderscheidt Easton specifieke en diffuse steun. De eerste ontstaan als tegenprestatie tegen bepaalde toedelingen van waarden of omdat men deze toedeling verwacht.¹³ Positief: ouden van dagen stemmen op de Partij van de Arbeid omdat zij het ouderdomspensioen aan Drees toeschrijven. Negatief: men gooit rookbommen uit protest tegen één bepaald huwelijk. Daarbij maakt Easton een onderscheid tussen drie objecten waar de steun zich op kan richten: de politieke gemeen-

⁷ Easton, A. *Systems Analysis of Political Life*, blz. 18-19.

⁸ *Ibid.*, blz. 25-27.

⁹ *Ibid.*, blz. 100-116.

¹⁰ *Ibid.*, blz. 71-99 en blz. 117-149.

¹¹ *Ibid.*, blz. 54-56.

¹² *Ibid.*, blz. 153-170.

¹³ *Ibid.*, blz. 267-268 en blz. 273-274.

schap, het regime en de gezagsdragers. Vaderlandsliefde richt zich op de politieke gemeenschap. Steun aan het regime impliceert aanvaarding van de geldende politieke spelregels. Steun aan de gezagsdragers betekent dat men de personen die aan het bewind zijn steunt.¹⁴

Het systeem kan slechts in stand blijven indien de gezagsdragers de toedeling van waarden zodanig op de eisen van de politiek relevante leden van de gemeenschap afstemmen, dat er voldoende steun wordt opgewekt. De bindende toedeling van waarden voor de gemeenschap ('authoritative allocation of values for a society') vormt het voornaamste produkt ('output') van het systeem. Bovendien kunnen gezagsdragers hun positie gebruiken om verklaringen af te leggen en handelingen te verrichten, die nauw met deze toedeling van waarden samenhangen maar overigens geen algemeen bindend karakter hebben. Deze noemt Easton 'associated outputs'.^{14a} Terwijl aan de aanvoorzijde eisen en steun uit de 'omgeving' op het politieke systeem inwerken, wordt deze omgeving anderzijds weer door produkten beïnvloed. Dit is de afvoorzijde van het systeem. Deze beïnvloeding leidt weer tot veranderingen in de omgeving ('outcomes').¹⁵ Uiteraard werkt dit weer in op de aanvoer. Deze terugkoppelingen ('feedbacks') nemen in de theorie van Easton een centrale plaats in.

Zolang dit proces in stand blijft is er in de gedachtengang van Easton dus sprake van een politiek systeem. Dit systeem is onderhevig aan spanning ('stress') wanneer twee 'essentiële variabelen' een kritisch gebied bereiken. Deze variabelen zijn de toedeling van waarden en de relatieve frequentie van het conformeren aan deze toedeling. Wanneer de gezagsdragers in het geheel niet meer in staat zijn om beslissingen te nemen of wanneer deze beslissingen worden genegeerd, zijn de spanningen zo groot geworden dat het systeem heeft opgehouden te bestaan.¹⁶

Dit doet zich zelden voor, omdat politieke systemen een groot aanpassingsvermogen hebben. Worden de spanningen groot, dan treden veelal structurele veranderingen op, doch het systeem als zodanig blijft meestal in stand. Spanningen kunnen op verschillende manieren ontstaan. Zo kan het aantal eisen zo groot worden dat de capaciteit van het systeem onvoldoende is om deze tijdig te verwerken ('excessive volume stress'). Dan kunnen de kanalen verstopt raken en de toedeling van waarden zal dan stagneren. Het kan ook zijn dat de aard van de eisen het onmogelijk maakt om eraan te voldoen ('content stress').¹⁷ Als de steun vermindert — of de negatieve steun toeneemt — komt het systeem eveneens in een gespannen situatie. Omdat het

¹⁴ *Ibid.*, blz. 171-219.

^{14a} *Ibid.*, blz. 357-362.

¹⁵ *Ibid.*, blz. 351-352.

¹⁶ *Ibid.*, blz. 22-25.

¹⁷ *Ibid.*, blz. 58-59.

nimmer mogelijk zal zijn om op korte termijn aan alle gestelde eisen te voldoen, is met name het niveau van de diffuse steun van zeer groot belang. Deze vorm van steun is immers niet direct afhankelijk van de mate waarin de produkten aan de gestelde eisen beantwoorden.

Zowel ten aanzien van de eisen als ten aanzien van de steun is het van veel betekenis in hoeverre een politieke gemeenschap doorsneden wordt door kloven ('cleavages'). Easton omschrijft deze als volgt:

'... cleavages may be defined either as differences in attitudes, opinions and ways of life or as conflict among groups. We may distinguish these as social diversity, or attitude cleavage, and political cleavage respectively.'¹⁸

Zijn deze kloven diep en moeilijk te overbruggen, dan wordt ook het combineren van eisen buitengewoon bemoeilijkt. Dientengevolge zullen de eisen dan slechts tot produkten kunnen leiden die belangrijke segmenten van de bevolking niet bevredigen. Het gevolg daarvan zal dan een vermindering van steun zijn gecombineerd met een verdere verdieping van de kloof. Zo kan een systeem in een vicieuze cirkel raken, waarbij de terugkoppeling averechts werkt en de spanningen tot grote hoogten kunnen oplopen.

MOGELIJKHEDEN EN MOEILIKHEDEN

Het grote voordeel van een systeem-analytische benadering van politieke stelsels is dat men gedwongen wordt om deze stelsels in hun geheel en in hun omgeving te bezien. De benadering dwingt tot een voortdurende aandacht voor het totaal. Dientengevolge komt men reeds bij een oppervlakkig systeem-analytisch onderzoek van bestaande stelsels vrijwel vanzelf op de belangrijkste problemen waarmee die stelsels geconfronteerd worden. Voor de onderzoeker is het echter van niet minder betekenis dat men, ook reeds bij een eerste poging tot toepassing, merkt op welke essentiële punten er lacunes in de feitelijke kennis van de bestudeerde systemen zijn. Gaat men dan trachten die lacunes aan te vullen, dan merkt men hoeveel onontbeerlijk basis-materiaal nog ontbreekt. Dit geldt zeer in het bijzonder voor minder ontwikkelde gebieden.

Zo bleek bij ons onderzoek dat het door Easton gehanteerde begrip 'politiek relevante leden' van het systeem, zowel voor Nigeria als voor India nog bij lange na niet te benaderen was. Bovendien is de fysieke en psychische isolatie van grote groepen van de bevolking van die landen wel bekend, maar kan men nog slechts gissen hoe groot die groepen zijn en onder welke omstandigheden zij politiek relevant kunnen worden. Over de omzetting van behoeften in eisen

¹⁸ *Ibid.*, blz. 236.

en de daarbij geldende culturele normen is bijzonder weinig bekend. Uit de beschikbare bronnen concludeerden wij dat traditionele plaatselijke en regionale leiders er de belangrijkste sluiswachters zijn bij het omzetten van behoeften in eisen. Dit in tegenstelling tot Canada, waar een gedifferentieerd net van communicatiemiddelen en pressiegroepen veel meer mogelijkheden tot een dergelijke omzetting biedt. De sociale structuur in India en Nigeria leidt ertoe dat een groot aantal behoeften bij grote delen van de bevolking niet in politieke eisen worden omgezet. Soms echter vindt er een 'doorbraak' plaats, waarbij een plotselinge massale omzetting optreedt en de traditionele sluiswachters overspoeld worden. De omstandigheden waaronder dit plaats vindt en de wijze waarop de gezagsdragers hier op reageren is echter niet systematisch bestudeerd. Dit is evenmin het geval ten aanzien van de wijze waarop en de mate waarin steun door het gebruik van geweld kan worden afgedwongen.

Wij menen dat juist bij het vergelijken van politieke stelsels de systeem-analyse van Easton uitstekende perspectieven biedt. Reeds een simpele poging tot beschrijving van verschillende systemen leidt hierbij tot een verheldering van inzicht. Men gaat de bekende beelden als het ware vanuit een nieuwe gezichtshoek bezien. Hierdoor ontdekt men nieuwe perspectieven. Bovendien heeft het, evenals andere modellen, het voordeel dat men de verschillende stelsels in gelijke termen beschrijft. Evenals het schema van Almond, stelt ook dat van Easton ons in staat om hoog ontwikkelde en onderontwikkelde stelsels te vergelijken. De benaderingswijze van Easton heeft twee grote voordelen boven die van Almond. De aan- en afvoerfuncties van Easton zijn beter te onderscheiden en niet afgeleid van de hoge mate van structurele differentiatie in de moderne democratische staten. Maar nog belangrijker is dat Easton het specifiek politieke, de gezaghebbende waardenverdeling, duidelijk centraal stelt.¹⁹

Ons einddoel ligt echter verder dan het maken van simpele vergelijkingen en verheldering van half-intuïtieve inzichten. Daarom zal het ontwerp van Easton moeten worden uitgewerkt en zullen begrippen als eisen, steun en produkten moeten worden geconcretiseerd. Dan zullen operationele definities geformuleerd moeten worden en vervolgens zal men deze op de verschillende stelsels moeten gaan toepassen. Quantitatieve vergelijking wordt dan mogelijk. Eerst daarna zal men van deze wijze van benaderen ten volle profijt kunnen trekken. Dan zal men kunnen vaststellen hoe de kritische gebieden van de essentiële variabelen begrensd worden. Dit doel is nog lang niet bereikt, maar het schijnt niet onmogelijk om de weg erheen aan te leggen.

Zo geeft Easton zelf — met een verwijzing naar Deutsch — reeds

¹⁹ Vgl. Van der Maesen en Scholten, *op. cit.*, blz. 223.

een indicatie van de wijze waarop men zou kunnen pogen het niveau van de politieke eisen kwantitatief te benaderen.²⁰ Het bezwaar tegen dit gebruik van de 'index of social mobilization' is dat hierdoor in feite niet het niveau van de politieke eisen maar dat van de groei van de behoeften wordt aangegeven. Men kan zich immers zeer wel een hoog ontwikkeld land voorstellen, met een hoge 'index of social mobilization', waar de politieke cultuur niettemin tot een betrekkelijk gering aantal politieke eisen leidt. Een groot deel van de behoeften wordt dan door andere systemen bevredigd; bijvoorbeeld door het economische systeem tijdens de hoogtij-perioden van de kapitalistische expansie. In principe moet het echter mogelijk zijn om langs dergelijke wegen tot een kwantitatieve vergelijking van het aantal eisen te komen.

Het lijkt eveneens mogelijk om empirisch te bepalen hoe het in verschillende systemen met de onderlinge verenigbaarheid en met de relatieve betekenis van de eisen gesteld is. Als eerste benadering zou men bijvoorbeeld een inventarisatie van de strijdpunten ('issues') kunnen maken. Daarbij veronderstelt men dat bij tegenstrijdigheid van eisen steeds een dergelijk strijdpunt ontstaat. Men kan daarbij onderzoeken in hoeverre deze strijdpunten cumulatief zijn en dus met kloven gepaard gaan.

Een onderzoek naar de situatie met betrekking tot de steun is eveneens goed denkbaar. De openlijke steun kan men meten aan de hand van verschillende reeds bestaande gegevens zoals verkiezingscijfers, lidmaatschap van politieke partijen en pressiegroepen, belastingbetaling, wetsovertredingen, het deelnemen aan demonstraties en vormen van passief of actief verzet, enzovoorts. Daarbij is het echter niet steeds duidelijk of de steun de politieke gemeenschap, het regime of de gezagsdragers geldt. Het is hierbij eveneens lang niet altijd mogelijk om specifieke en diffuse steun uiteen te rafelen. Het niet inwilligen van een eis tot loonsverhoging kan leiden tot een algemene staking, die echter mogelijk geworden is door het verminderen van diffuse steun aan het regime. Met behulp van interviews kan men trachten de niet-openlijke steun te peilen, maar dergelijke peilingen zijn, voor zover al mogelijk, in vele landen slechts van twijfelachtige betrouwbaarheid.

Tenslotte is het in principe zeer wel mogelijk om de produkten van een politiek systeem te classificeren en aan de eisen en de steun te relateren. Het opsporen van de kloven en het bepalen van de capaciteiten van een systeem biedt evenmin principiële moeilijkheden.

Theoretisch biedt het door Easton gegeven kader het grote voor-

²⁰ Easton, *A System Analysis of Political Life*, blz. 61-69; Karl W. Deutsch, 'Social Mobilization and Political Development' in: *The American Political Science Review*, Vol. LV, no. 3 (sept. 1961), blz. 493-514, herdrukt in Harry Eckstein and David E. Apter, *Comparative Politics, A Reader*, Glencoe etc., 1963, blz. 582-604.

deel van een volstrekt neutraal uitgangspunt. De categorieën zijn niet — zoals bij Almond en in nog sterkere mate bij de oudere classificatieschema's — ontleend aan westerse- of niet-westerse-, democratische- of niet-democratische systemen.²¹ In ieder politiek systeem ziet men eisen, steun, produkten, gezagsdragers en terugkoppeling. Maar toch betrapt men zich bij praktische toepassing van deze theorie op de neiging om het voortbestaan van het systeem en de reductie van spanningen als iets wenselijks te gaan beschouwen. Zoals technici het gevaar lopen het perfecte technische produkt als hoogste doel na te streven, zonder daarbij de economische of sociale consequenties af te wegen, komt de politicoloog in de verleiding het soepel draaiende systeem als hoogste waarde te gaan zien. Maar onder bepaalde omstandigheden kan uit-eenvallen van bestaande systemen als uitermate wenselijk worden beschouwd. En velen zien in politieke systemen een, al dan niet noodzakelijk, kwaad.

ENKELE VOORLOPIGE RESULTATEN BIJ EEN GLOBALE VERGELIJKING

Bij onze poging om met behulp van het door Easton aangegeven kader de politieke systemen van Canada, India en Nigeria te vergelijken, is ons wel heel duidelijk gebleken dat dit kader nader uitgewerkt dient te worden. Een aantal van de moeilijkheden hierbij, is in het voorgaande geschetst. Een andere moeilijkheid van praktische aard werd ons duidelijk toen wij trachtten om deze vergelijkingen in een werkcollege uit te voeren. Deze moeilijkheid is de keerzijde van het grote voordeel van de benadering van Easton: de concentratie op het systeem als geheel. Het bleek hierdoor bij de verdeling van de werkzaamheden uitermate moeilijk om tot een doelmatige en duidelijke afbakening van de verschillende onderdelen te komen. Deze moeilijkheid zal zich bij de Eastoniaanse benadering steeds voordoen. Dit is inhaerent aan het centraal stellen van het totale politieke stelsel als systeem.

Natuurlijk legde het feit dat wij onze vergelijkingen in een werkcollege maakten, daarnaast beperkingen op die niet voor breder opgezette vergelijkingen op basis van het systeem van Easton behoeven te gelden. Wij konden geen onderzoek in de betrokken landen zelf verrichten, wij beschikten slechts over een beperkte hoeveelheid gegevens en wij waren eveneens sterk beperkt in de beschikbare tijd.

Niettemin willen wij hier enkele voorlopige conclusies weergeven. Wij beseffen daarbij dat deze aanvechtbaar zijn en geven ze alleen om een indruk te geven van de soort hypothesen waartoe men bij toepassing van het systeem van Easton zou kunnen komen.

²¹ Van der Maesen en Scholten, *op. cit.*, blz. 223.

Er is zowel in India als in Nigeria een duidelijke oorzaak van spanningen in de verhouding tussen het volume van de eisen en de communicatie- en verwerkingscapaciteiten van het systeem ('excessive volume stress'). In Canada is dit niet het geval. Het aantal eisen zou in India en Nigeria bovendien zeer snel toenemen indien de sociale en politieke structuren in deze landen het aantal sluiswachters niet sterk beperkten. In Canada beperken de heersende politieke en culturele normen de hoeveelheid behoeften die in eisen worden omgezet. De voorziening in de meeste economische behoeften wordt daar volgens de normen van de overgrote meerderheid van de bevolking niet van het politieke systeem geëist. In India en Nigeria ziet men meermalen plotselinge omzettingen van opgehoopte behoeften in politieke eisen. In Canada is er een in verhouding veel groter aantal sluiswachters. De communicatie verloopt er veel soepeler. De omzetting van behoeften in eisen vindt er veel regelmatig plaats, waardoor de spanningen tengevolge van het volume van de eisen veel minder hoog oplopen.

In alle drie federaties ontstaan spanningen uit de aard van de eisen ('content stress'). In India en Nigeria zijn zowel de externe hulpbronnen — met name de economische als de interne resources — vakbekwaamheid en integriteit van lagere en middelbare ambtenaren — gering in verhouding tot de eis van een snelle verbetering van de levensomstandigheden. In Canada is dit niet het geval. Alle drie federaties hebben echter te kampen met fundamentele tegenstrijdigheid van de door verschillende bevolkingsgroepen gestelde eisen. Deze hebben een regionaal-cultureel karakter en vallen samen met taal- en religieuze verschillen. Terwijl echter in Canada de kloof tussen de Rooms-Katholieke Frans-Canadezen en de overwegend Protestantse Engels spreken- den verreweg de belangrijkste is, ziet men in India en Nigeria een veelheid van uiteenlopende sociaal-culturele groepen met tegengestelde eisen. In Nigeria ziet men daarbij een klein aantal deelstaten en in India een zeer groot aantal.

De steun aan de federale politieke gemeenschap schijnt in Canada het grootst en in Nigeria het geringst. Niettemin is het separatisme in Quebec een uiting van negatieve steun aan de Canadese gemeenschap. De bedreiging van buitenaf (Pakistan, China) bevordert in het grootste deel van India de steun aan de federale gemeenschap. In India, Nigeria en Quebec, richt de politieke steun zich echter voornamelijk op de deelstaatsgemeenschappen.

Bij de militaire staatsgreep in Nigeria van januari 1966 bleek dat de steun aan het regime zeer twijfelachtig was.²² In India is er alleen

²² De ontwikkelingen na deze staatsgreep konden nog niet in dit onderzoek verwerkt worden.

in enkele deelstaten belangrijke oppositie tegen het regime. In Canada is dit alleen in Quebec het geval.

In Nigeria is de steun sterk op de politieke leiders geconcentreerd. De steun aan de federale gemeenschap lijkt voornamelijk via de regionale (stam-)leiders en gemeenschappen te lopen. De tegenstellingen tussen de vier delen en hun leiders maken deze steun echter instabiel. Het is de vraag of de nieuwe militaire leiders dit patroon duurzaam zullen kunnen veranderen. In India heeft de strijd om de onafhankelijkheid geleid tot een betrekkelijk grote diffuse steun aan de leiders van de Congrespartij. Er is echter een duidelijke verschuiving van de nationale naar de regionale leiders. De structurele kanalisatie van de steun van de Canadese kiezers naar de partijen leidt er dikwijls toe dat op federaal niveau de vorming van een meerderheidsregering belemmerd wordt. Dit heeft een nadelige invloed op de produktie en op het opwekken van specifieke steun.

In alle drie federaties ziet men dat de federale structuur van het politieke systeem moeilijkheden bij de politieke produktie meebrengt. De federale gezagsdragers hebben slechts beperkte bevoegdheden, de gezagsdragers in de deelstaten beschikken slechts over beperkte economische middelen. Deze structuur maakt het echter wel mogelijk om per deelstaat de produkten op de daar dominerende eisen af te stemmen en daardoor het probleem van de tegenstrijdigheid van de in de verschillende delen van de federatie dominerende eisen enigermate te ontgaan.

De interne zowel als de externe hulpbronnen van de autoriteiten (federaal zowel als regionaal) zijn in Nigeria en in India uitermate beperkt in verhouding tot de eisen. Het federale ambtelijke apparaat in Nigeria schijnt — met name aan de top — minder capabel dan dat van India. In beide landen laat de communicatie met de uitvoerende diensten en met de bevolking veel te wensen over. In Canada is dit niet het geval.

Men tracht zowel in Nigeria als in India door een relatief grote productie van 'associated outputs' en van symbolische produkten, steun op te wekken. In Canada is dit in mindere mate het geval, hoewel het ook daar niet onbelangrijk is.²³

Zowel in India als in Nigeria verkeert men duidelijk in het kritieke gebied waarin het twijfelachtig is of het politieke systeem nog in staat is tot een produktie die voldoende steun verzekert. In Canada

²³ De nieuwe Canadese vlag is een in dubbel opzicht 'symbolisch' produkt. Na een discussie van vele jaren kwam het kabinet Pearson in 1964 met een ontwerp dat in het middelpunt van de politieke discussie raakte. De behandeling in het House of Commons nam zeer veel tijd in beslag en leidde tot een hoogst ongebruikelijke 'filibuster' van de Conservatieve oppositie en tot het stellen van de vertrouwenskwestie door het kabinet. (*Keesings Historisch Archief* 1964, blz. 393 en 1965, blz. 12).

treden, tengevolge van de tegenstellingen tussen de delen van het land en de verdeeldheid in het parlement, wel grote vertragingen in de omzetting van eisen in produkten op en wordt deze omzetting soms ook geblokkeerd. Niettemin lijkt de steun nog meer dan voldoende om het systeem in stand te houden.

De relatieve frequentie van het conformeren aan de toedeling van waarden, was in het Nigeria van 1965 in grote gebieden zeer gering. Het politieke systeem was duidelijk in gevaar. In hoeverre de veranderingen in regime en autoriteiten na de staatsgreep hier duurzaam verbetering in zullen brengen, dient te worden afgewacht. In verschillende delen van India is het verzet tegen de autoriteiten zo groot dat de grens van ineenstorting van het systeem genaderd wordt. Ook de steun aan het regime en de federale gemeenschap lijkt daar weggevallen. Omdat het echter relatief vrij kleine delen van India betreft, kunnen de federale gezagsdragers daar in de meeste gevallen nog voldoende steun afdwingen om een volledige ineenstorting te voorkomen. In andere delen van India ziet men incidentele verstoringen van de continuïteit van de gezagshandhaving.

Zowel in Nigeria als in India blijkt een groot aantal federale en statelijke maatregelen lokaal niet — of geheel anders dan de bedoeling was — te worden uitgevoerd. In deze landen leiden verscheidene lokale subsystemen een zo eigen leven, dat men zich moet afvragen of zij nog tot het grote systeem gerekend kunnen worden. In Canada is het relatieve accepteren van de toedeling van waarden zeer hoog. Betrekkelijk kleine separatistische groepen in Quebec onttrekken zich hier incidenteel aan.²⁴

De rigide sociale en politieke structuren in India — en met name het domineren van de Congrespartij — belemmeren structurele aanpassingen van het politieke systeem. Het regime bleef in grote lijnen onveranderd. In Nigeria hebben spectaculaire veranderingen van regime en van gezagsdragers plaats gevonden. Veranderingen bleken mogelijk zondar dat het systeem zelf vooralsnog teniet ging. Of dit ook op langere termijn het geval zal zijn, is nog niet te zeggen. De diepe kloof tussen het Noorden en de overige delen van het land brengt zeker grote gevaren voor het systeem met zich. De oppositie tegen het Canadese federale regime en tegen de gezagsdragers loopt in hoofdzaak via de provinciale gezagsdragers. Gezien de positie van Quebec in het huidige federale regime is het waarschijnlijk dat het Canadese systeem zich zal aanpassen. Deze aanpassing zou een geleidelijk losser worden van de federale structuur niet behoeven uit te sluiten.

²⁴ Evenals zeer kleine religieuze gemeenschappen in west-Canada, de Doukhobors. Sommige overheidsmaatregelen worden door hen niet erkend. Zij geven dan van hun ontstemming blijk door zich geheel uit te kleden en scholen in brand te steken.

Het schema van Easton biedt goede aanknopingspunten bij het vergelijken van federaties. Men kan federaties zeer wel beschouwen als pogingen om spanningen tengevolge van kloven in de politieke gemeenschap met behulp van een structurele aanpassing van het systeem op te vangen.²⁵ Het is bovendien in de meeste federaties eenvoudig om de belangrijkste kloven op te sporen. Zij vallen immers veelal samen met de grenzen tussen de deelstaten.

Aan de andere kant stuit men bij het analyseren van federaties met behulp van het schema van Easton op speciale moeilijkheden. De deelstaten vormen immers systeemstukjes binnen het grotere federale systeem. Dergelijke situaties doen zich eveneens voor bij het bestuderen van internationale en van lokale systemen. Maar bij internationale systemen lijkt dit minder moeilijkheden op te leveren. Daar spelen de afzonderlijke burgers immers vrijwel geen rol. De politiek relevante leden van internationale systemen zijn de staten. Men kan uitgaan van de eisen en van de steun die deze staten formuleren. Bij federaties zijn de deelstaten echter in een veel dubbelzinniger positie. Ook zij stellen eisen en bieden steun aan het federale systeem. Maar tegelijkertijd maken zij daar zelf als gezagsdragers in zekere zin deel van uit. Men kan hen als onderdelen van het federale systeem beschouwen en hun eisen dan als interne eisen ('withinputs') classificeren. De vraag is echter hoe men dan de produkten van deze subsystemen moet bezien; als 'withoutputs'? De situatie wordt nog meer gecompliceerd doordat een federatie nimmer een statische structuur heeft. Friedrich spreekt dan ook van federalisme als een proces.²⁶ Dientengevolge verschuift de produktie tussen de deelstaten en de federatie met de politieke, constitutionele en andere omstandigheden. Daarbij komt dat niet alle relaties tussen de federale gezagsdragers en de individuele burgers via de deelstaten lopen. Het is juist kenmerkend voor federaties dat deze burgers rechtstreeks eisen aan de federale autoriteiten stellen en dat de federale gezagsdragers ook rechtstreeks steun van die burgers ontvangen. De produkten van de federale gezagsdragers worden eveneens ten dele zonder interventie van de gezagsdragers van de deelstaten aan de burgers opgelegd. Een ander deel bereikt de burgers echter wel via de statelijke subsystemen. Daarbij ziet men verschillende figuren. Dikwijls wordt een groot deel van

²⁵ Easton zelf beschouwt de invoering van federale of confederale systemen als een typische structurele aanpassing van regimes aan culturele diversiteit (*A Systems Analysis*, blz. 250-251).

²⁶ Carl Joachim Friedrich, *Man and his Government; An Empirical Theory of Politics*, New York etc., 1963, blz. 594-595; vgl. ook diens *New Tendencies in Federal Theory and Practice* (mimeo. paper Sixth World Congress, International Political Science Association, Geneva, 1964).

de afgedwongen materiële steun in de vorm van belastingen rechtstreeks door federale gezagsdragers ontvangen. Maar uit deze belastingen worden dan bepaalde subsidies aan de statelijke autoriteiten gegeven, zodat de produkten die er uit voortkomen van de statelijke gezagsdragers afkomstig schijnen. Het omgekeerde doet zich voor indien statelijk patriottisme leidt tot steun aan statelijke autoriteiten — bijvoorbeeld in de vorm van dienstneming in statelijke para-militaire formaties — die bij een bedreiging van de federatie door de staat aan de federale gezagsdragers ter beschikking worden gesteld.

Friedrich merkt terecht op dat er in federaties sprake is van dubbele bindingen.²⁷ De burgers steunen zowel de grotere politieke gemeenschap als die van de deelstaat en hetzelfde geldt voor het regime en de gezagsdragers.

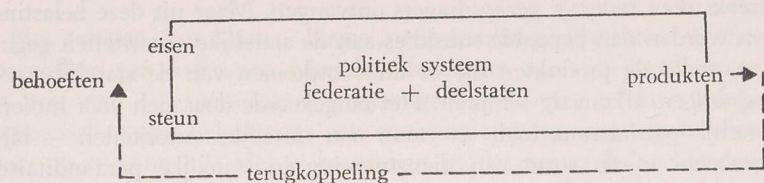
Bij een systeem-analytische bestudering van federaties kan men verschillende uitgangspunten kiezen. Men kan het in de federatie bestaande politieke systeem als een totaliteit zien. Dan beschouwt men aan de aanvoerzijde dus alle eisen en alle steun zowel ten aanzien van de deelstaten als ten aanzien van de federatie. Zowel de machthebbers van de deelstaten als die van de federatie worden dan tot de gezagsdragers gerekend en de produktie van dit systeem is die van federatie en deelstaten samen. Men telt dan als het ware alle eisen, alle steun en alle produkten van federatie en deelstaten bij elkaar op. Daarbij dient men dan uiteraard na te gaan welke betekenis de federale structuur voor de opwekking van de steun en het verwerken van de eisen heeft.

Men kan ook — het andere uiterste — federatie en deelstaten als afzonderlijke systemen beschouwen en hen afzonderlijk analyseren. Dan kijkt men bij de federatie dus alleen naar eisen, steun en produkten voor zover deze op de federale gezagsdragers betrekking hebben. Bij de analyse van elk der deelstaten beschouwt men dan slechts eisen, steun en produkten van de betrokken staat. Het komt ons voor dat deze wijze van benaderen wel zin heeft als men geïnteresseerd is in het politieke systeem van één of meer deelstaten en bij vergelijking van deelstaten binnen eenzelfde federatie. Maar bij de analyse van federaties als geheel en *a fortiori* bij vergelijking van federaties, lijkt het weinig doelmatig.

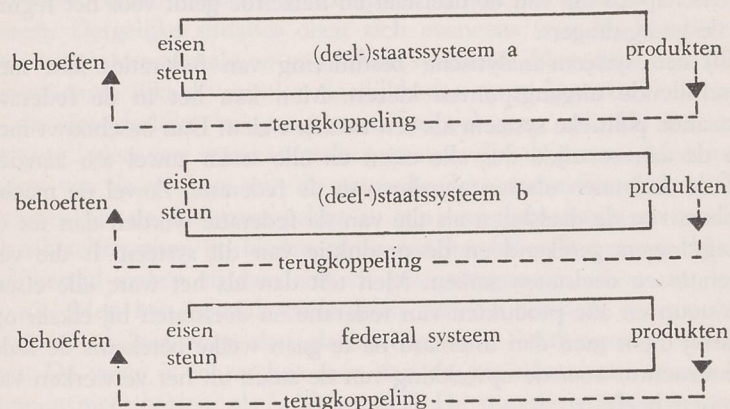
De wijze van analyseren die naar onze mening het meest recht doet aan het door Friedrich geschetste karakter van federaties, ligt tussen deze beide uitersten in. Daarbij gaat men eveneens uit van een federaal systeem, maar beschouwt men de sub-systemen van de deelstaten tegelijk als afzonderlijke delen waar afzonderlijke eisen aan gesteld worden en die afzonderlijk gesteund worden en afzonderlijke produkten in de vorm van toedelingen van waarden opleveren. Een

²⁷ *New Tendencies in Federal Theory and Practice*, op. cit., blz. 11.

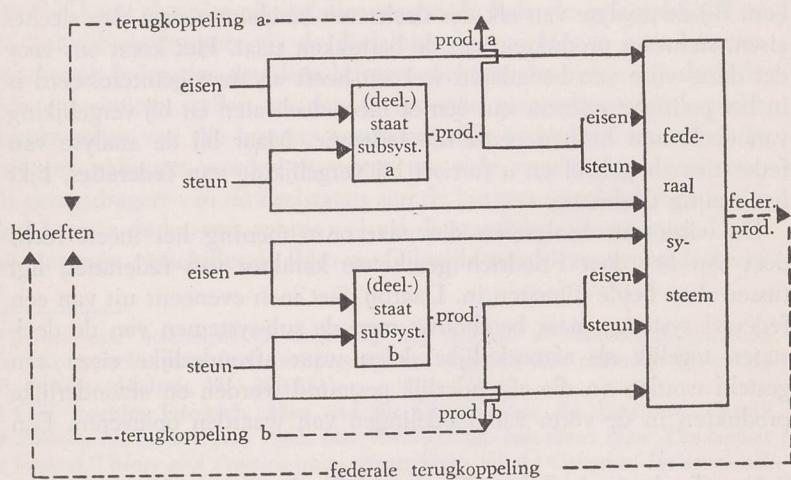
A. Politiek systeem als totaliteit



B. Systemen van deelstaten en federatie naast elkaar



C. Federaal systeem met deelstaatssubsystemen



deel van hun produkten is echter gericht op de federale gezagsdragers en vormt voor het federale systeem eisen en steun. Daarnaast zijn er dan rechtstreekse eisen en rechtstreekse steun van de burgers aan de federale gezagsdragers, het regime en de federale gemeenschap. Om gekeerd werkt een deel van de federale produkten niet rechtstreeks in op de omgeving van het politieke systeem, maar vloeit het de subsystemen van de deelstaten toe.

Schematisch zien deze drie benaderingswijzen er uit als in figuur A, B en C.

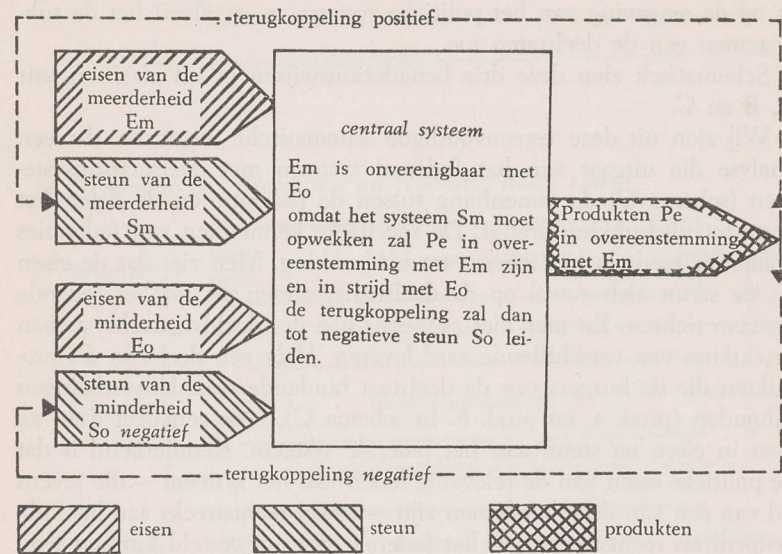
Wij zien uit deze vereenvoudigde schematische weergave, dat een analyse die uitgaat van het federaal systeem met deelstaatsubsystemen (schema C) de samenhang tussen de federatie en de delen het beste tot uitdrukking brengt. De specifieke kenmerken van federaties komen er reeds in het schema tot uitdrukking. Men ziet dat de eisen en de steun zich zowel op de deelstaatsystemen als tot het federale systeem richten. En men ziet eveneens hoe de (deel-)staatsubsystemen produkten van verschillende aard leveren. Voor een deel zijn dit produkten die de burgers van de deelstaat bindende waardenverdelingen inhouden (prod. a. en prod. b. in schema C), voor een deel gaan zij over in eisen en steun aan het federale systeem. Kenmerkend is dat de politieke eisen van de relevante leden van het systeem — die tevens lid van een van de subsystemen zijn — zowel rechtstreeks aan het subsysteem als rechtstreeks aan het federale systeem gesteld kunnen worden. Zij kunnen echter ook door het subsysteem aan het federale systeem doorgegeven worden. De steun kan eveneens zowel op het subsysteem als op het federale systeem gericht zijn. Eveneens kenmerkend voor federale systemen is dat de subsystemen zelfstandig produkten voortbrengen, die uitsluitend voor die subsystemen gelden. Wij zagen al dat dit eveneens in schema C tot uiting komt.

Met behulp van dit schema, kunnen wij laten zien waarom een federale structuur in bepaalde gevallen de stabiliteit van politieke systemen kan bevorderen. Dit is met name het geval indien in geografisch af te grenzen gebieden bevolkingsgroepen met uiteenlopende politieke eisen wonen. Canada is hiervan een duidelijk en betrekkelijk eenvoudig voorbeeld. De voornaamste kloof in Canada is die tussen de Frans-Canadese minderheid en de Engels-sprekende meerderheid. In de provincie Quebec vormen de Frans-Canadezen de overgrote meerderheid van de bevolking, in de overige provinciën zijn zij verre in de minderheid. De taalverschillen vallen grotendeels samen met godsdienstige- en culturele verschillen. De aard van deze tegenstellingen en de historische achtergronden maken dat het uiterst moeilijk is om de eisen van de meerderheid in Frans-Canada met die van de meerderheid in de overigen provinciën te verzoenen.

Als wij ons zouden voorstellen dat in een dergelijke situatie minderheid en meerderheid onder een gecentraliseerd gezag stonden, dan

zou men het volgende schema (fig. D) van het systeem kunnen maken:

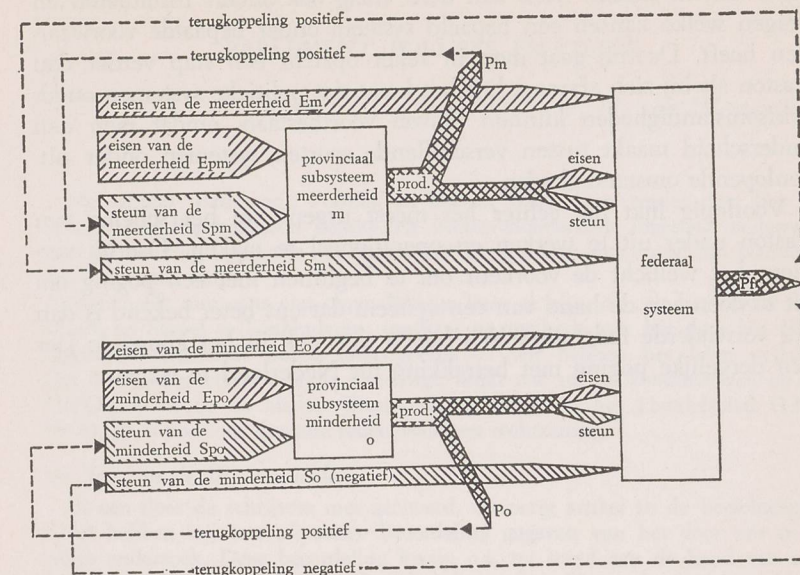
D. Eenheidsstaat met permanente minderheid



De produkten (Pe) van de centrale gezagsdragers zouden afgestemd worden op de eisen van de meerderheid (Em). De terugkoppeling zou ertoe leiden dat de steun van de minderheid (So) steeds meer een negatief karakter zou krijgen. De spanningen tengevolge van de tegenstrijdigheid van de eisen van de meerderheid (Em) en die van de minderheid (Eo) zou steeds toenemen en het gevaar voor uiteenvallen van het systeem zou zeer groot worden.

Bij een federaal systeem (schema E) ziet men echter dat de provinciale subsystemen (m) en (o) zelfstandige produkten kunnen leveren (Pm) en (Po), die op de eisen van de meerderheden in die provincies zijn afgestemd. Voor Canada kan men hierbij denken aan het gebruik van het Frans als officiële taal in Quebec en van het Engels in de overige provincies. Nu wordt in ieder geval per provincie aan de eisen van de meerderheid aldaar voldaan en zal dus ook in de 'minderheidsprovincie' (o) het provinciale produkt (Po) via terugkoppeling in positieve steun (Spo) resulteren. Bovendien ligt het voor de hand, dat nu aan een aantal eisen per provincie voldaan wordt, de aan het federale systeem in engere zin te stellen eisen geringer worden. Men zou ook kunnen stellen dat $Em + Eo$ in schema E kleiner is dan in schema D. Het federaal produkt (Pf) zal ook kleiner zijn dan het produkt van de eenheidsstaat (Pe) en hoogst waarschijnlijk ook min-

E. Federaal systeem



der negatieve terugkoppelingseffecten op de steun van de minderheid (So) hebben. Dit zal in het bijzonder het geval zijn, indien men juist die soorten produkten die met de scherpste tegenstellingen tussen meerderheid en minderheid samenhangen aan de subsystemen overlaat. In totaal zullen bij een dergelijk federaal systeem en de daarbij behorende subsystemen de verhoudingen tussen eisen en produkten gunstiger liggen dan bij een eenheidssysteem. De negatieve steun zal geringer zijn. De totale spanningen zullen in deze situatie bij een federaal systeem dus minder hoog oplopen dan in een eenheidssysteem.

BESLUIT

De voorlopige conclusies van het werkcollege geven een indicatie van de soort hypothesen waartoe een toepassing van de systeem-analyse bij het vergelijken van federaties kan leiden. Nader onderzoek zou tot aanvulling, verbetering en verscherping kunnen leiden en waarschijnlijk ook aantonen dat sommige hypothesen niet houdbaar zijn. Na een dergelijke zuivering zou men moeten trachten om de vergelijking tot een groter aantal federaties uit te strekken. Men zou bovendien het onderzoek in de tijd moeten vervolgen en uiteindelijk ook gecentraliseerde systemen bij de vergelijkingen moeten betrekken. Dan zou men tot hypothesen kunnen komen met betrekking

tot de vraag welk soort systeem onder bepaalde omstandigheden de beste kansen maakt. Men kan deze vraag ook anders formuleren en vragen welke kansen een bepaald systeem onder bepaalde voorwaarden heeft. Daarbij gaat men in zeker opzicht een stap verder dan Easton als hij zich afvraagt hoe het komt dat politieke systemen onder crisisonstandigheden kunnen blijven voortbestaan, omdat men dan onderscheid maakt tussen verschillende soorten systemen onder uiteenlopende omstandigheden.

Voorlopig lijkt het echter het meest urgent om het schema van Easton nader uit te werken en operationeel te maken. Daarbij verdient het wellicht de voorkeur om te beginnen met een poging om dit te doen aan de hand van een systeem dat ons beter bekend is dan ver verwijderde federaties. Wij hopen dan ook in het komende jaar een dergelijke poging met betrekking tot Nederland te wagen.

DISKUSSIE

PARLEMENT, POLITIEK EN KIEZER

antwoord van het IPM — P. H. van Westendorp

Het artikel¹ Parlement, Politiek en kiezer, waarin een eerder door het Instituut voor Psychologisch Markt- en Motievenonderzoek ingesteld onderzoek naar de houding tegenover het Parlement² ter sprake komt, vraagt om commentaar van onze kant.

Men hoeft niet eens een oppervlakkige lezer te zijn, om uit het artikel van Daudt en Stapel te konkluderen: resultaat en methode van het door het IPM ingestelde onderzoek waren ondeugdelijk... wij hebben het beter gedaan. Dat deze interpretatie voor de hand ligt, blijkt o.a. uit de commentaren op de NIPO-enquête in de bladen Trouw (12/5 1966) en het Handelsblad (13/5 1966). Er is voor ons dus alle reden voor een rechtzetting.

De 'fout' in de IPM-methode

In een door de schrijvers niet geciteerd, uitvoerig artikel in de Sociologische Gids³ hebben wij een uitvoerige beoordeling gegeven van het door ons ingestelde onderzoek. Deze beoordeling kwam o.a. tot stand aan de hand van een analyse van het materiaal, dat indertijd verkregen werd bij een vooronderzoek dat werd ingesteld voor de eigenlijke 'parlement-enquête'.

Aangezien niet iedereen op de hoogte zal zijn met de opmerkingen die daar werden gemaakt, vatten wij de resultaten nog eens samen:

(a) De 'houding tegenover het Parlement' blijkt twee twee dimensies te hebben (ten minste!), waarvan er één betiteld kan worden als 'fundamenteel anti-parlementarisme' en de ander als 'politieke procedure motivatie'.

In het eerste geval is er sprake van een negatieve houding tegenover *het bestaan* van het parlement, terwijl in het tweede geval de bezwaren zich meer richten tegen de werkwijze. Fundamenteel anti-parlementarisme impliceert bezwaar tegen de werkwijze, doch het omgekeerde is beslist niet waar.

(b) Bij eerste rapportering ging het IPM er vanuit, dat fundamenteel anti-parlementarisme werd gemeten, terwijl in feite de attitude-schaal volgens Guttman, die werd gehanteerd, de politieke procedure motivatie meet.

(c) Toegegeven heeft het IPM dus, dat de uitgangshypothese bij het onderzoek onvolledig was (er werd uitgegaan van uni-dimensioneel anti-parlementarisme) terwijl de betiteling van het onderzoek niet juist werd gekozen.

(d) Er bestaat evenwel ook na zorgvuldige analyse geen reden om te twijfelen aan de meting van de 'attitude-komponent' der politieke procedure motivatie.

Het is alleen maar jammer, dat Daudt en Stapel bij hun onderzoek en de rapportering daarvan wel rekening hebben gehouden met een antwoord op de kritiek dat wij in het voorjaar van 1965 toezonden aan de Pers en aan verschillende Instellingen, doch niet met de veel belangrijker post-analyse van het enquête-materiaal. Evenals wij, zijn deze onderzoekers ervan uitgegaan, dat

¹ Daudt H. en Stapel J., Parlement, Politiek en kiezer. *Acta Politica* I, afl. 1/4 1965/1966.

² *Onderzoek naar de houding van de Nederlander tegenover het Parlement*. Openbaar IPM rapport, jan. 1965, Schiedam.

³ Westendorp, Drs. P. H. van, Verslag van een onderzoek naar de houding tegenover het Parlement. *Soc. Gids* XII/6 nov./dec. 1965.