



Universiteit
Leiden
The Netherlands

Easton's systems analysis en het Nederlandse politieke systeem

Scholten, G.H.

Citation

Scholten, G. H. (1968). Easton's systems analysis en het Nederlandse politieke systeem. *Acta Politica*, 3: 1967/1968(3), 214-238. Retrieved from <https://hdl.handle.net/1887/3451017>

Version: Publisher's Version
License: [Leiden University Non-exclusive license](#)
Downloaded from: <https://hdl.handle.net/1887/3451017>

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

EASTON'S SYSTEMS ANALYSIS EN HET NEDERLANDSE POLITIEKE SYSTEEM

Een eerste verkenning

door G. H. Scholten

INLEIDING

In verschillende besprekingen van David Easton's *A Systems Analysis of Political Life*¹ is erop gewezen dat de bruikbaarheid van het in dat werk geschetste theoretische kader pas kan blijken na nadere uitwerking en operationalisering.² Dit artikel bevat een aantal opmerkingen naar aanleiding van een eerste poging om het Nederlandse politieke systeem met behulp van Easton's begrippenstelsel te analyseren.³

Een dergelijke poging is in drie opzichten van betekenis. In de eerste plaats kan deze leiden tot een betere beoordeling van het theoretisch kader en tot verbeteringen er van. Ten tweede kan het ons inzicht in de werking van het Nederlandse politieke systeem verdiepen. In de derde plaats stelt het ons scherp voor ogen hoe gering onze kennis van de werking van dit systeem in feite is. Daarbij kan het het zo noodzakelijke nadere onderzoek stimuleren. Het zal dan wellicht in de toekomst mogelijk worden om de discussie over structurele hervormingen van het Nederlandse systeem op meer dan uitsluitend half-intuïtieve noties te baseren.

Allereerst willen wij in dit artikel enkele algemene opmerkingen over *A Systems Analysis of Political Life* maken. Vervolgens geven wij een summier verslag van de wijze waarop op het werkcollege getracht is het kader voor Nederland 'in te vullen'. Dan volgt een schets van een

¹ David Easton, *A Systems Analysis of Political Life*, New York etc., 1965.

² Onder meer door Wilfred Harrison in: *Political Studies*, 1966, blz. 398 en door Bertram D. Gross in: *The American Political Science Review*, 1967, blz. 156-158; vgl. ook G. H. Scholten, 'Het vergelijken van federaties met behulp van systeem-analyse' in: *Acta Politica*, 2 (1966/67), blz. 51-68.

³ Dit geschiedde in een werkcollege voor kandidaten in de politicologie aan de Universiteit van Amsterdam. De werkgroep werd geleid door de schrijver met medewerking van de heer K. F. Jansen, de andere deelnemers waren mejuffrouw Y. M. Scholten en de heren W. Donkers P. Fenger, B. Franke, W. G. A. Hazewindus, D. J. de Heer, F. H. N. Hogeveen, H. W. Houweling, M. F. van Marion, A. Nieuwland, H. Prins, F. M. Roschar, G. van der Salm, O. Schmidt, J. G. Siccama, F. N. Stokman en J. K. de Vree. Hoewel niet alle deelnemers de inhoud en de conclusies van dit artikel zullen onderschrijven, had het zonder hun bijdragen aan het werkcollege niet geschreven kunnen worden. Het verzamelde materiaal is opgenomen in de stukken van het werkcollege, ter inzage in de bibliotheek van het Instituut voor Wetenschap der Politiek van de Universiteit van Amsterdam.

allereerste poging om met behulp van beschikbare gegevens recente ontwikkelingen in het Nederlandse systeem te beschrijven.

ALGEMENE OPMERKINGEN NAAR AANLEIDING VAN 'A SYSTEMS ANALYSIS OF POLITICAL LIFE'⁴

Wij menen dat het zinvol is om politieke systemen als open en cybernetische sociale systemen te beschouwen. Dit betekent dat wij veronderstellen dat het mogelijk is om een aantal elementen zinvol van andere te onderscheiden, dat deze een zekere samenhang vertonen en dat zij doelmatig gezamenlijk bestudeerd kunnen worden. Bovendien volgt er uit dat deze systemen in een voortdurende wisselwerking met hun omgeving staan, van waar uit een aanvoer (inputs) plaats vindt en die tegelijk door de systemen beïnvloed wordt via produkten (outputs). Die produkten worden geacht op deze wijze wederom invloed op de aanvoer te kunnen hebben (terugkoppeling, feedback). Tenslotte betekent het dat het systeem gezien wordt vanuit het gezichtspunt van 'communication and control'.⁵

Tegen deze achtergrond biedt Easton's definitie van politiek systeem: 'those interactions through which values are authoritatively allocated for a society',⁶

een goed uitgangspunt voor een algemene empirische politieke theorie. De uitwerking van deze definitie in *A Systems Analysis* kan echter aanleiding tot misverstanden geven. Easton geeft geen duidelijke omschrijving van hetgeen hij onder 'value' verstaat, hij spreekt daarnaast van 'valued thing' en 'valuable thing' en van 'central values'.⁷ Wat men het begrip 'waarde' op als Van Doorn en Lammers: 'centrale maatstaven met behulp waarvan men het eigen gedrag en dat van anderen beoordeelt',⁸ dan sluit het alleen aan bij de 'central values' van Easton. 'Values' moet bij Easton dan ook worden opgevat als (al dan niet materiële) objecten waar men naar streeft. Dit stemt vrijwel overeen met de opvatting van Lasswell en Kaplan:

'A value is a desired event — a goal event. That X values Y means

⁴ In een eerder artikel in dit tijdschrift werd een korte weergave van de hoofdlijnen van *A Systems Analysis* opgenomen, waarbij ook de hier gevolgde vertaling van een aantal in dat werk gebruikte termen werd geïntroduceerd (Scholten, *op. cit.*, blz. 52-55).

⁵ Karl W. Deutsch, *The Nerves of Government: Models of Political Communication and Control*, New York, 1963.

⁶ Easton, *A Systems Analysis*, blz. 21.

⁷ Easton, *A Systems Analysis*, blz. 21, blz. 100 en blz. 153 en David Easton, *A Framework for Political Analysis*, Englewood Cliffs, N.J., 1965, blz. 50. De heer Nieuwland heeft op het werkcollege deze en enkele andere terminologische vaagheden signaleerd.

⁸ J. A. A. van Doorn en C. J. Lammers, *Moderne sociologie: Systematiek en analyse*, Utrecht-Antwerpen, 3e druk, 1962, blz. 99.

that X acts so as to bring about the consummation of Y. The act of valuing we call 'valuation', and we speak of the object or situation desired as 'value'.⁹

Ook de term 'authoritatively' vereist toelichting. Wij vertaalden dit met 'gezaghebbend'. Het betekent bij Easton, dat de leden van de politieke gemeenschap de toedelingen in het algemeen aanvaarden. Zowel het machts- als het legitimiteitselement komt er in tot uiting. De woordcombinatie 'for a society' levert vertaalproblemen op. Wij vertaalden 'society' hier aanvankelijk met gemeenschap, wellicht is het woord samenleving echter te prefereren. Easton reserveert de term 'political community' immers voor een aspect van politieke systemen; te weten de leden er van gezien als een door een gemeenschappelijke politieke arbeidsverdeling verbonden groep personen.¹⁰ Men zou 'society' hier ook met 'maatschappij' kunnen vertalen, maar Easton denkt er bij aan 'a special kind of human grouping, the members of which continually interact with one another and in the process develop a sense of belonging together'.¹¹ Het woord 'for' kan in de definitie van Easton wel met 'voor' vertaald worden, mits men bedenkt dat dit ook 'namens' en 'in het belang van' betekent.

Het centrale probleem voor een algemene empirische politieke theorie is voor Easton het vinden van een antwoord op de vraag hoe het komt dat politieke systemen, ondanks storingen van buiten het systeem voortbestaan.¹² Hij maakt echter niet duidelijk wat nu precies onder voortbestaan moet worden begrepen. Wel zegt hij dat daarvan alleen sprake is als twee functies worden vervuld 1. het systeem moet waarden toewijzen en 2. de meeste leden van de gemeenschap moeten er toe bewogen worden om deze toewijzingen 'at least most of the time' als bindend te aanvaarden. Deze toewijzing en deze aanvaarding noemt Easton de twee essentiële variabelen. Komen deze binnen een kritisch gebied, dan kan er spanning ontstaan, maar het systeem blijft zolang een bepaalbaar kritisch punt niet wordt overschreden.¹³ Hoewel Easton dit punt 'bepaalbaar' noemt, laat hij na om een criterium aan te geven waarmee men dit zou kunnen bepalen. Indien de gezagsdragers tot geen enkele waardentoeiding meer komen of indien geen enkele toedeling meer wordt nageleefd, is dit punt kennelijk overschreden. Er is dan per definitie geen politiek systeem meer. Deze situaties zijn theoretisch denkbaar, maar in de praktijk komen

⁹ Harold D. Lasswell and Abraham Kaplan, *Power and Society: A Framework for Political Inquiry*, Yale Paperback ed., New Haven-London, 5th pr., 1963, blz. 17.

¹⁰ Easton, *A Systems Analysis*, blz. 177.

¹¹ David Easton, *The Political System: An Inquiry into the State of Political Theory*, 7th pr. 1966, blz. 135.

¹² Easton, *A Systems Analysis*, blz. vii en blz. 13-16.

¹³ Easton, *A Systems Analysis*, blz. 22-25.

zij zelden of nooit voor. In de gedachtengang van Easton zou dat trouwens ook moeilijk kunnen. Een gezaghebbende toedeling van waarden acht hij immers een 'minimum prerequisite of any society'.¹⁴ Easton zegt dat er slechts sprake is van het geheel verdwijnen van een systeem als gelijktijdig zowel de gezagsdragers als het regime als de gemeenschap *veranderen*. Geschiedt dit slechts bij één of twee van deze 'basic objects', dan spreekt hij van een 'change of system'.¹⁵ Maar wat bedoelt hij hier precies met veranderen? Telkens weer legt hij er de nadruk op dat alle sociale systemen en dus ook politieke systemen, gekenmerkt worden door het vermogen om zich voortdurend aan te passen. Politieke gemeenschap, regime en gezagsdragers zijn nooit volledig statisch. Toch beschouwt Easton 'change of system' en *a fortiori* het verdwijnen van bepaalde systemen als betrekkelijke uitzonderingsgevallen. Ergens moet dus een grens liggen tussen veranderingen die *wel* en veranderingen die *niet* het einde van een bepaald systeem betekenen. Maar waar die grens ligt geeft Easton niet aan. Daardoor wordt onzes inziens ook zijn kritische punt voor het voortbestaan van een systeem onbepaalbaar en leidt zijn centrale vraagstelling al spoedig tot eindeloze en weinig vruchtbare discussies over de vraag of er in concrete gevallen nu sprake is van een verandering zonder meer, 'change of system' of van ineenstorting van een systeem.¹⁶

Deze discussies doen sterk denken aan die over het onderscheid tussen leven en dood. Ook bij biologische systemen is het de vraag wanneer zij precies ontstaan en wanneer zij precies ophouden te functioneren. Toch kan men zich zinvol afvragen hoe deze systemen werken en hoe zij op bedreigingen uit de omgeving reageren. Wij menen dat het verstandig is om de 'centrale vraag' van Easton op te vatten als de vraag naar de processen die er telkens weer toe leiden dat politieke systemen in een zekere mate van continuïteit een 'authoritative allocation of values for a society' tot stand brengen. De formulering van Easton herinnert ons er daarbij aan dat het optreden van dit verschijnsel verklaring behoeft en dat het niet zo vanzelfsprekend is als dikwijls wordt aangenomen.

Het lijkt overigens heel goed mogelijk om politieke stelsels systeem-analystisch te bezien, zonder van deze 'centrale' vraagstelling uit te gaan. Het schema in *A Systems Analysis* vloeit ook dan logisch uit de systeem-analytische aanpak voort. Easton zelf toont aan dat men

¹⁴ Easton, *The Political System*, blz. 136-137.

¹⁵ Easton, *A Systems Analysis*, blz. 172.

¹⁶ Ook Easton zou vermoedelijk niet van het verdwijnen van het Nederlandse politieke systeem spreken als tegelijkertijd Zeeuws-Vlaanderen aan België zou worden overgedragen, het Duitse kiesstelsel zou worden overgenomen en een nieuwe KVP-PvdA coalitie het kabinet zou gaan vormen.

deze kan uitwerken zonder zich verder over de 'centrale vraag' het hoofd te breken. Daarbij ontdekt men dan al spoedig de grote voordelen van deze benadering:

- 1 hij dwingt er toe om het politieke systeem in zijn geheel en in relatie met de omgeving te bezien;
- 2 het schema is in principe eenvoudig en verhelderend;
- 3 alle als relevant beschouwde variabelen kunnen in dit schema 'geplaatst' worden;
- 4 het schema is onafhankelijk van categoriën die aan bepaalde, bijvoorbeeld moderne Westerse, stelsels ontleend zijn en het is geschikt voor vergelijkend onderzoek.

De uitwerking van dit theoretische schema in *A Systems Analysis* blijkt echter te wensen over te laten. Dit geldt in het bijzonder de omschrijving van de gebruikte begrippen. Deze is meermalen onduidelijk en soms is er een zekere tegenstrijdigheid als eenzelfde begrip op verschillende plaatsen gebruikt wordt. Ook is het onderlinge verband van de variabelen in Easton's model vaag gebleven. Het was ons dan ook nog niet mogelijk om aan de werking van dit theoretische model een preciese concrete inhoud te geven. Omdat Easton het model niet operationeel heeft gemaakt ontstaat gerechtvaardigde twijfel aan de principiële en praktische mogelijkheden daartoe. Bij onze eigen pogingen tot operationalisatie zijn wij op nog niet overwonnen moeilijkheden gestuit.

Toch zijn al deze bezwaren geen redenen om het schema af te wijzen. Verscherping van de gebruikte begrippen en verfijning van het kader is zeker mogelijk. De moeilijkheden bij het overbruggen van de kloof tussen het theoretische kader en de empirie zijn inhaerent aan de sociale wetenschappen.¹⁷ Poogt men tot een algemene theorie te komen, dan worden zij bijzonder groot. Wij verwachten echter dat zij bij het gebruik van het schema van Easton geringer zullen blijken dan bij andere tot nu toe bekende pogingen. Het schema is immers uitermate flexibel en het gaat uit van een minimaal aantal zeer aannemelijke vooronderstellingen. Dankzij de flexibiliteit is het mogelijk om bij de uitwerking met de mogelijkheden tot operationalisatie rekening te houden, terwijl men toch binnen het vereenvoudigde model blijft. Afgezien van de vraag of het door Easton geschetste kader op den duur tot een werkelijke 'theorie' zal kunnen uitgroeien, heeft het nu reeds waarde als een manier waarop men politieke systemen kan be-

¹⁷ De heer Schmidt vestigde hier nog eens duidelijk onze aandacht op en citeerde daarbij Torgerson:

'... we have a wealth of observables and certainly no lack of constructs. There is, however, a rather serious shortage of important connections.' (Warren S. Torgerson, *Theory and Methods of Scaling*, New York etc., 6th pr., 1965, blz. 5).

zien. In een vorig artikel betoogden wij dat dit van grote waarde is bij vergelijking van politieke stelsels en ontleenden wij er een nieuwe visie op het werken van federaties aan.¹⁸ Ditmaal hopen wij vooral te illustreren hoe het werken met dit schema leidt tot het localiseren van die leemten in onze kennis van het Nederlandse systeem die het eerst aangevuld zouden dienen te worden. Het stelt ons scherp voor ogen hoe ontstellend weinig wij over deze werking van dit systeem weten. Tenslotte menen wij dat de systeem-analytische benadering ook heel goed op subsystemen kan worden toegepast, al zullen dan vermoedelijk wel ingrijpende modificaties van het schema van *A Systems Analysis* nodig zijn.¹⁹

EEN ONDERZOEK NAAR DE MOGELIJKHEDEN TOT TOEPASSING OP NEDERLAND

Wij hebben op verschillende manieren getracht om het kader van *A Systems Analysis* toe te passen op aspecten en onderdelen van het Nederlandse politieke systeem en op de processen die binnen dat systeem plaatsvinden. Daarbij kwam een aantal gebreken van dat schema naar voren, terwijl tevens bleek hoe weinig er met een redelijke mate van betrouwbaarheid over ons politieke systeem gezegd kan worden. Er zijn wel vrij veel, meestal recente, onderzoeken verricht die met enige inventiviteit gebruikt kunnen worden. Maar deze onderzoeken leveren vrijwel uitsluitend momentopnamen. Slechts bij uitzondering bieden tijdreeksen de mogelijkheid om te dienen als indicatoren van het verloop van een variabele in de tijd. Bij deze verkenning concentreerden wij ons op de vraag of het mogelijk is om in Nederland een inzicht te krijgen in het verloop van de 'summary variables': eisen ('demands'), steun ('support') en politieke produkten ('outputs', in het vervolg kortweg produkten genoemd) zowel als van de 'essential variables' (toedeling van waarden en relatieve frequentie van gehoorzaamheid, samen resulterend in het spanningsbegrip). Voor deze variabelen werden indicatoren gezocht. Daarnaast werd aandacht geschonken aan de invloed van de politieke cultuur, de politiek relevante leden en de sluiswachters (gatekeepers) en getracht om aan de hand van enkele 'cases' de werking van het systeem te illustreren.

Aan de politieke structuur en aan de interne werking van het systeem wordt in *A Systems Analysis* betrekkelijk weinig aandacht geschonken. Dit is te verklaren als een reactie op de meer traditionele beschouwingen over politieke stelsels. Easton geeft wel een schets van de 'flow patterns' bij de verwerking van eisen, maar de aandacht concentreert

¹⁸ Scholten, *op. cit.*

¹⁹ Vgl. M. B. Nicholson and P. A. Reynolds 'General Systems, the International System and the Eastonian Analysis' in: *Political Studies*, feb. 1967, blz. 12-31.

zich op aan- en afvoer en op de terugkoppeling. Wij hebben Easton daarbij in hoofdzaak gevolgd, maar wij kwamen tot de overtuiging dat bij een nadere uitwerking juist aan de structuur en de interne werking meer aandacht moet worden besteed.

De *politieke cultuur* is volgens Easton in belangrijke mate bepalend voor de soorten behoeften die voor omzetting in politieke eisen in aanmerking komen.²⁰ Culturele normen en centrale waarden spelen een rol bij de regulering van de aanvoer. Helaas is in Nederland nog weinig onderzoek naar de politieke cultuur verricht. Toch kwam reeds tot uiting dat er gesproken kan worden van vrij algemeen geaccepteerde centrale waarden, die in dit opzicht van betekenis zijn. In verschillende enquêtes komen 'democratische waarden' sterk naar voren. Deze worden ook in de programma's van de voornaamste politieke partijen terug gevonden. Behoeften die daarmee in strijd zijn worden zelden in politieke eisen omgezet. Hoe sterk deze waarden leven blijkt uit het misbruik van de termen 'ondemocratisch' en 'fascistisch' om politieke tegenstanders schaakmat te zetten. De algemene aanvaarding van democratische waarden sluit overigens niet uit dat over de concretisering ervan in regimennormen heftig gestreden wordt.²¹

Een gecoördineerd en periodiek herhaald onderzoek naar de Nederlandse politieke cultuur en veranderingen daarin, lijkt goed mogelijk en zeer wenselijk. Daarbij zou ook aandacht geschonken moeten worden aan de mogelijkheid dat de politieke cultuur niet alleen de omzetting van bepaalde soorten behoeften belemmert, maar tevens die van andere bevordert. Ook de betekenis van de politieke cultuur bij de steunverlening zou de nodige aandacht dienen te krijgen.

In *A Systems Analysis* wordt herhaaldelijk gesproken over de '*politically relevant members*' van een systeem. Een duidelijke omschrijving van dit begrip ontbreekt echter. In een noot wordt gezegd, dat hier onder moet worden verstaan:

²⁰ Easton geeft geen definitie van hetgeen hij onder politieke cultuur verstaat. Hij spreekt achtereenvolgens van 'cultural norms in political life'; 'values and biases of a political culture'; 'a cultural orientation'; 'cultural rules in a system' en 'central values of a society' ('agreement on fundamentals') *A Systems Analysis*, blz. 100-106). Gabriel A. Almond en Siney Verba gebruiken in *The Civic Culture, Political Attitudes and Democracy in Five Nations* (Princeton N.J., 1963) de volgende omschrijving: 'The political culture of a nation is the particular distribution of patterns of orientation toward political objects among the members of a nation' (a.w., blz. 14-15).

²¹ De heer Nieuwland constateerde de algemene aanvaarding van democratische waarden onder meer aan de hand van enquêtegegevens (o.a. uit *De Nederlandse Kiezer: Een onderzoek naar zijn gedragingen en opvattingen*, Staatsdrukkerij- en Uitgeverijbedrijf, 's-Gravenhage 1956; vlg. ook H. Daudt en J. Stapel, 'Nederlandse oordelen over het parlement' in: *Acta Politica*, I (1965/66), blz. 46-76).

'those members of a system, who can be said to count or whose attitudes need to be taken into consideration in the processing of demands',

en dat Easton hierbij aansluit bij het gebruik dat Deutsch en anderen van dit begrip maken in *The Political Community and the North Atlantic Area*.²² Maar ook in dat werk wordt het begrip niet duidelijk gedefinieerd. Het komt ons voor dat in een systeem als het Nederlandse het onderscheid tussen 'members of a political system' en 'politically relevant members' van weinig betekenis blijft, zolang men geen onderscheid naar de mate van relevantie maakt. Alle Nederlandse kiezers zijn immers tot op zekere hoogte politiek relevant. Het lijkt redelijk om de 'omzetters' van behoeften in eisen, de 'voorverwerkers', de 'steunverleners' en de 'gezagsdragers' relevant te noemen naar gelang van hun invloed op de besluitvorming. Deze invloed verschilt echter van geval tot geval en is meestal moeilijk bepaalbaar en zelden ten aanzien van verschillende soorten besluiten vergelijkbaar.²³ Het werd dan ook (nog) niet mogelijk geacht om één ordinale relevantieschaal voor de leden van het Nederlandse politieke systeem op te stellen. Wel lijkt het mogelijk om iets te zeggen over de onderlinge relevantie van gelijksoortige groepen of personen in bepaalde situaties of bepaalde rollen of ten aanzien van bepaalde deelterreinen van het politieke systeem. Een indeling naar de mate van participatie is eveneens mogelijk.²⁴ Participatie en relevantie dient men echter wel te blijven onderscheiden.

Easton omschrijft het begrip *eis* als volgt:

'A demand may be defined as an expression of opinion, that an authoritative allocation with regard to a particular subject matter should or should not be made by those responsible for doing so' ²⁵.

Deze definitie is zo ruim, dat het bijzonder moeilijk is om tot een enigszins adequate inventarisatie van eisen te komen. Het is denkbaar dat men op den duur verfijnde enquêtemethoden zal ontwikkelen die hier uitkomst kunnen brengen. Ook dan blijven er echter principiële problemen ten aanzien van het rubriceren, tellen en wegen van eisen.²⁶

²² Easton, *A Systems Analysis*, blz. 154 noot 2; K. W. Deutsch, S. A. Burrell e.a., *The Political Community and the North Atlantic Area*, Princeton, 1957.

²³ Vgl. Robert A. Dahl, *Modern Political Analysis*, Englewood Cliffs N.J., 1964, blz. 39-54.

²⁴ Bijvoorbeeld bij een operationalisatie van de 'political strata' van Dahl (op. cit., blz. 55-71), met het accent op de 'activity' (ibid., blz. 57) of van de 'four levels of political roles', te weten de 'national leadership roles', de 'political auxiliaries', de 'local activists' en de 'peripheral public' van Rose (Richard Rose, *Politics in England: An Interpretation*, Boston and Toronto, 1964, blz. 83-102).

²⁵ Easton, *A Systems Analysis*, blz. 38.

²⁶ De heer Stokman constateerde dat men eisen kan groeperen naar: 1. het deel

Het onderzoek wordt vergemakkelijkt als wij een beperkter eisenbegrip dan dat van Easton aanhouden en alleen kijken naar eisen met een zeker minimum 'gewicht'. Voorlopig lijkt het best bereikbare een combinatie van het gebruik van enquêtegegevens en een inventarisatie van de eisen die via de voornaamste sluiswachters naar voren komen.

Een zeer grove indicatie van de bij de Nederlandse bevolking levende eisen, levert de bij verschillende NIPO enquêtes gestelde vraag: 'Wat moet de regering volgens U in het komende jaar het eerst opknappen?'²⁷ Dergelijke vragen hebben het nadeel, dat men uit het antwoord niet kan afleiden of de ondervraagden ook zonder de enquête tot het formuleren van de eis zouden zijn overgegaan. Men kan er niet uit afleiden of, waar, wanneer, en met welke kracht de ondervraagde deze eis in andere situaties stelde. Toch lijkt het aannemelijk om er voorshands van uit te gaan dat er een betrekkelijk constante verhouding bestaat tussen het aantal personen dat in antwoord op zo'n vraag bijvoorbeeld 'de woningnood' noemt en het aantal personen dat eisen op dit terrein stelt.

Zoeken wij de eisen die de sluiswachtersstructuren binnen het politieke systeem bereiken, dan kunnen wij voorlopig aannemen, dat ons onderzoek zich moet uitstrekken tot pressiegroepen, politieke partijen, overheidsinstanties en massa-media. Daarbij kunnen wij trachten na te gaan welke eisen hier ontvangen en doorgegeven worden. Men kan dit op twee manieren doen. In de eerste plaats kan men de leden van het politieke systeem steekproefsgewijs vragen of zij zich met politieke eisen tot dergelijke sluiswachters wenden en welke eisen zij hierbij stellen. Iets dergelijks geschiedde in *De Nederlandse Kiezer* en in een onderzoek naar het 'functioneren van de democratie op plaat-

van de autoriteiten waar zij aan gesteld worden; 2. verschillende aspecten van de inhoud van de eisen; 3. de steun achter de gestelde eisen. In *A Systems Analysis* worden een aantal van de problemen bij het tellen, wegen en rubriceren van eisen aangeduid, maar ten aanzien van de oplossing blijft het bij vrij vage suggesties. Zo laat Easton in het midden of hij het noodzakelijk acht dat men er op den duur in zou slagen tot quantitative bepaling van het totale eisenvolume te komen en of dat dan een bepaling naar het 'spanningspotentieel' zou moeten zijn. Het door hem gemaakte onderscheid tussen 'stress directly due to demands' en 'demand related stress' is niet erg scherp (*op. cit.*, blz. 61-69).²⁷ Onder meer in *De Nederlandse Kiezer*, *op. cit.*, tabel 1, blz. 40, de in de V.U.-enquête gestelde vraag: 'Wat is volgens U het belangrijkste probleem waarmee we in Nederland te maken hebben?', zegt iets minder ten aanzien van politieke eisen, omdat men iets het belangrijkste probleem kan vinden zonder te menen dat dit door een 'authoritative allocation of values' moet worden opgelost (*De Nederlandse Kiezers in 1967: Enkele eerste resultaten van een landelijke enquête*, Sociaal-wetenschappelijk Instituut van de Vrije Universiteit, Afdeling Politicologie, Amsterdam-Brussel, 1967, blz. 51-52).

selijk niveau' te Amsterdam.²⁸ Men kan ook bij de 'ontvangers' zelf onderzoeken welke eisen daar 'binnenkomen'. Dit is in Nederland nog vrijwel niet gedaan. Het is echter met medewerking van de betrokkenen zeer goed mogelijk om na te gaan welke eisen bijvoorbeeld bij kamerleden, burgemeesters, ambtenaren, kranten en vakverenigingen binnenkomen. Detailstudies op dit gebied zouden vooraf moeten gaan aan een poging om een totaalbeeld te krijgen.

Voorlopig zullen wij ons hoofdzakelijk met een derde manier van benaderen moeten behelpen. Daarbij kijken wij naar de eisen die reeds een zekere mate van voorverwerking hebben ondergaan en die door de genoemde structuren worden doorgegeven. Daarover is ook in Nederland reeds meer bekend. Zo vindt men in de verkiezingsprogramma's van de politieke partijen de eisen die deze op een bepaald moment naar voren brengen. Ook pressiegroepen brengen hun eisen dikwijls in de openbaarheid. Men kan ook de verslagen van de vergaderingen van vertegenwoordigende lichamen, de inhoud van de massa-media en ambtelijke stukken bestuderen. Hierbij bestudeert men echter niet de aanvoer zelf maar de voorverwerking en er bestaat dus een kwade kans dat men een eenzijdig beeld krijgt van de eisen die onder de bevolking leven. Hierbij dient men te bedenken dat de uitlatingen in het openbaar dikwijls eisen bevatten die alleen om tactische of propagandistische redenen worden geuit. Welke politieke partij zou gelukkig zijn als zijn verkiezingsprogramma integraal zou worden verwezenlijkt?

Bestudering van de door de sluiswachters voorverwerkte eisen, kan uitstekend gecombineerd worden met een onderzoek naar de *steun* die langs deze wegen wordt gekanaliseerd. Easton zegt dat er steun verleend wordt aan de politieke gemeenschap, het regime en de gezagsdragers. Daarbij onderscheidt hij diffuse en specifieke steun. De specifieke steun ziet hij als 'a quid pro quo for the fulfillment of demands'²⁹. De diffuse steun hangt niet rechtstreeks met eisen samen maar 'forms a reservoir of favorable attitudes or good will'.³⁰ Het begrip steun omschrijft hij als volgt:

'We can say that A supports B either when A acts on behalf of B or when he orients himself favorable toward B. B may be a person or group; it may be a goal, idea or institution.'³¹

²⁸ In *De Nederlandse Kiezer* (*op. cit.*, tabel 7) werd echter alleen gevraagd of men zich tot leden van de Tweede Kamer of van een Gemeenteraad had gewend; het onderzoek in Amsterdam vroeg in dit opzicht veel meer, maar de bewerking is nog niet gereed (andere voorlopige resultaten van laatstgenoemde enquête zijn gepubliceerd in Constance E. van der Maesen, 'Kiezers op drift: Voorlopige analyse van de Amsterdamse gemeenteraadsverkiezingen 1966' in: *Acta Politica*, 2 (1966/67), blz. 169-200).

²⁹ Easton, *A Systems Analysis*, blz. 268.

³⁰ Easton, *A Systems Analysis*, blz. 273.

³¹ Easton, *A Systems Analysis*, blz. 159.

Mede op grond hiervan lijkt het doelmatig om ook van steun aan eisen te spreken, zolang die eisen nog niet door de gezagsdragers zijn ingewilligd.³² Die steun is dan meestal tevens steun aan degenen die dat inwilligen bevorderen. Als de eisen in overeenstemming met de regimeregels worden gesteld, betekent dat tevens steun aan het regime.

Het blijkt buitengewoon moeilijk om het analytische onderscheid tussen specifieke en diffuse steun zodanig te verscherpen dat men indicatoren voor beide soorten van steun kan onderscheiden. Wij noemden het stemmen op de Partij van de Arbeid, omdat men het ouderdomspensioen aan Drees toeschreef, een voorbeeld van specifieke steun.³³ Maar als men op die partij stemt omdat deze voor meer sociale zekerheid opkomt en dat motiveert op grond van een reeks verzekeringswetten, wordt het reeds vrijwel onmogelijk om het specifieke van het diffuse moment te onderscheiden. Soortgelijke moeilijkheden doen zich voor als men poogt steun aan eisen, aan gezagsdragers en aan het regime te onderscheiden. Steun aan de politieke gemeenschap blijft grotendeels latent zolang zich geen strijd over die gemeenschap voordoet.

Beseffend dat daarmee slechts één vorm van steunverlening werd bekeken, hebben wij ons afgevraagd welke betekenis uitslagen van verkiezingen en uitkomsten van verkiezingsonderzoek in verband met de steun hebben. Het stemmen op een bepaalde partij betekent, dat de kiezer die partij feitelijk steunt. Deze steun wordt als die partij regeringspartij is tevens feitelijke steun aan de zittende gezagsdragers (hier gezien als het kabinet). Een stem uitgebracht op een partij die het bestaande regime aanvaardt, betekent tevens feitelijke steun aan dat regime.³⁴ De moeilijkheid is echter om te bepalen welke partijen de regime-regels aanvaarden. Vrijwel iedere partij staat wel enkele veranderingen in die regels voor. Bij ons onderzoek hebben wij (betrekkelijk willekeurig maar duidelijk) de grens getrokken bij die partijen die na de Tweede Wereldoorlog aan enig kabinet deelnamen

³² Easton zelf wijst met nadruk op de samenhang van eisen en steun en spreekt incidenteel ook van steun aan eisen. Niettemin komt hij er niet toe om steun aan eisen naast steun aan politieke gemeenschap, regime en gezagsdragers te stellen (*A Systems Analysis*, blz. 50-52 en blz. 171-219).

³³ Scholten, *op. cit.*, blz. 53.

³⁴ Deze feitelijke steun hoeft niet met de intentie van de kiezer overeen te stemmen. Dit komt ten aanzien van de steun van de gezagsdragers (hier opgevat als het kabinet) soms duidelijk tot uiting. Zolang de AR-fractie in de Tweede Kamer het kabinet De Jong steunt, is dit een steun waar alle AR-stemmers aan hebben bijgedragen, ook al noemen zij zich nu 'spijtstemmers' of meenden zij in februari 1967 daarmee een nieuw kabinet Zijlstra te zullen steunen. Wat ook de intenties van een KVP-stemmer in 1963 geweest zijn, feitelijk steunde hij met die stem achtereenvolgens de kabinetten Marijnen, Cals en Zijlstra.

en daarmee toonden bereid te zijn om volgens de geldende regime-regels mee te regeren. Dit waren vijf grote partijen.³⁵

Op deze wijze kwamen wij tot een indicatie van de feitelijke steun aan gezagsdragers en regime. Een differentiatie van diffuse en specifieke steun bleek zo echter niet mogelijk. Wel vonden wij een aanwijzing voor mogelijkheden tot nader onderzoek op dit punt. NIPO-peilingen lieten zien dat na de 'nacht van Schmelzer' een kortstondige scherpe daling in het percentage KVP-'stemmers' optrad. Als een dergelijke afwijking van de algemene trend kort na een spectaculair 'produkt' optreedt, mag men wel aannemen dat er sprake is van een verandering in de specifieke steun. Zo duidelijk als in dit geval, liggen de zaken echter zelden. Meestal zal één bepaald produkt slechts tot een belangrijke verandering in de steun aan gezagsdragers of regime leiden, als het de druppel is die de emmer doet overlopen. Het is een gewrongen constructie om in dat geval te zeggen dat de reactie dan een specifieke relatie tot dat laatste produkt vertoont.

Het lijkt daarom beter om alleen bij steun aan eisen van specifieke steun te spreken. Bij steun aan gezagsdragers, regime en politieke gemeenschap kan men beter volstaan met een onderscheid tussen stabiele en onstabiele steun (waarbij men al naar gelang het soort onderzoek de grens vaststelt), daarbij in het midden latend of deze diffuus dan wel specifiek is.

Over Eastons 'begrip *politieke produkten*' zullen wij hier kort zijn. Men kan trachten deze op verschillende manieren te rubriceren en te relateren aan de gestelde eisen. Sommige eisen en produkten kunnen in geldeenheden worden uitgedrukt, maar dan beziet men toch slechts één aspect van hun betekenis. Zelfs een subsidie heeft soms meer betekenis als gebaar dan als financiële hulp. Men kan ook proberen om de politieke produkten te wegen naar het aantal leden van de gemeenschap dat er rechtstreeks mee te maken heeft. Er zijn hier vele mogelijkheden, die echter tot nu toe geen van alle geheel bevredigen.

Wij hebben getracht om een globale indicatie van de produktie te vinden aan de hand van de ontwikkeling van de rijksbegroting. Daarnaast hebben wij ons afgevraagd wat er ten aanzien van een aantal sterk naar voren gekomen 'issues' geschiedde. Tenslotte werd in enkele gevallen het gehele proces van eisen-steun-produkten en terugkoppeling nagegaan.

Grote moeilijkheden ondervonden wij bij onze poging tot het operationaliseren van de twee *essentiële variabelen*: de *toedeling van*

³⁵ Een meer bevredigende indeling kan pas gemaakt worden: a. nadat precies is vastgesteld wat de huidige regime-regels inhouden; b. als nauwkeurig is geanalyseerd hoe iedere partij zich in feite ten aanzien van die regime-regels opstelt.

waarden en de relatieve gehoorzaamheidsfrequentie. Het lijkt onjuist om de toedeling en de gehoorzaamheidsfrequentie los te zien van de politieke cultuur. Indien deze meebrengt dat men verwacht dat de overheid zich intensief met het economische en sociale leven bezig houdt, betekent onmacht tot besluitvorming inzake de conjunctuur-politiek iets geheel anders dan wanneer een 'laissez faire' opvatting domineert. Als een bepaald percentage van de aangeslagenen belastingen ontduikt zal dat in de ene politieke cultuur 'normaal' gevonden worden en geen bijzondere spanning aanduiden, terwijl een gelijk percentage ontduikingen in een ander systeem op een zeer hoog opgelopen spanning kan wijzen.

Wij zagen reeds dat Easton niet nauwkeurig aangeeft wanneer het punt van ineenstorting van een systeem wordt bereikt. Hij maakt evenmin duidelijk wanneer er nu precies van spanning moet worden gesproken.

'Stress will be said to occur when there is a danger that the essential variables will be pushed beyond what we may designate as their critical range.'³⁶

Maar Easton geeft niet aan wanneer deze 'critical range' wordt bereikt en wanneer het gevaar ontstaat dat deze overschreden zal worden. Als wij dat echter niet kunnen constateren kunnen wij ook niet weten of er al dan niet van spanning gesproken moet worden. Het lijkt beter om het begrip spanning niet aan deze voorwaarde te binden, maar het begrip ruimer te nemen. Wij menen dat er in ieder politiek systeem altijd spanning optreedt, in de zin van een onvolledige toedeling van waarden in relatie tot de politieke cultuur en in de zin van een niet volledig naleven van de gezaghebbende toedelingen.³⁷ Een bijzondere situatie treedt echter in wanneer het systeem, om in cybernetische termen te spreken, gaat genereren.³⁸ Dit is het geval, wanneer eisen niet leiden tot produkten die de eisen reduceren of steun vermeerderen, maar tot meer eisen of vermindering van steun. Dan leidt de werking van het systeem zelf tot vermeerdering van de spanning en wordt het steeds moeilijker om gezaghebbende toedelingen van waarden tot stand te brengen.

Het is nu nog niet mogelijk om in het algemeen te zeggen onder welke

³⁶ Easton, *A Systems Analysis*, blz. 24.

³⁷ De heer Schmidt gebruikte als indicatoren o.a.: het aantal bij de Tweede Kamer ingediende wetsontwerpen, een door hem opgestelde 'index van tegenstrijdigheid van eisen', het aantal politieke demonstraties in Amsterdam, de aantallen vonnissen wegens belediging van ambtenaren in functie (per 100.000 inwoners) en het aantal verzoekschriften ingediend bij de Tweede Kamer. Aan de hand van het verloop hiervan meent hij een toenemen van de spanning in de periode 1959-1963 te kunnen constateren.

³⁸ Vgl. S. T. Bok, *Cybernetica*; Hoe sturen wij ons leven, ons werk en onze machines?, Antwerpen, 6e druk 1966, blz. 48 e.v.

omstandigheden een dergelijke ontwikkeling zal optreden. De cybernetica lijkt hier nieuwe mogelijkheden tot theorievorming en empirisch onderzoek te bieden. Voorlopig zien wij het verlies van het vermogen om tot toedelingen van waarden volgens de geldende regimeregels te komen, als een indicatie van hoog opgelopen spanning. Als gezagsdragers 'uitzonderingstoestanden' gaan afkondigen of een beroep op het staatsnoodrecht gaan doen, kan men aannemen dat de spanning vrij hoog is opgelopen.³⁹ In het Nederlandse systeem is dit na de Tweede Wereldoorlog niet voorgekomen.⁴⁰ Toch is het ook hier van belang om een indicator te vinden die aangeeft in welke richting de kritische variabele van de toedeling van waarden zich ontwikkelt. Als men aanneemt dat het regime hier te lande meebrengt dat demissionaire kabinetten en interim-kabinetten geen belangrijke politieke beslissingen nemen, kan men het aantal dagen kabinetscrisis en het aantal dagen dat interim-kabinetten aan het bewind zijn, als een dergelijke indicator beschouwen.⁴¹

Als indicator voor de tweede essentiële variabele, de relatieve frequentie van de naleving van de toedelingen, kan men verschillende tijdreeksen nemen. Ernstige spanning komt duidelijk tot uiting wanneer de gezagsdragers het monopolie van het als legitiem beschouwde gebruik van geweld verliezen. Wanneer dan een vicieuze cirkel optreedt, waarbij pogingen om dit monopolie te herstellen steeds meer verzet oproepen, is dit een aanwijzing dat het systeem inderdaad is gaan genereren. Dergelijke verschijnselen doen zich echter dikwijls lokaal en regionaal voor.⁴² Het is dan moeilijk om te bepalen welke betekenis zij voor het systeem als geheel hebben.

In het voorgaande werden enkele indicatoren aangeduid, waarvan men mag aannemen dat het verloop met dat van Eastons variabelen correspondeert. Daarbij doet zich het verschijnsel voor, dat men soms eenzelfde tijdreeks vanuit verschillende gezichtspunten kan beschouwen en dat deze dan het verloop van verschillende variabelen aan zou wijzen. Dit is niet verwonderlijk, gezien de door Easton ge-

³⁹ Dit betekent overigens niet dat de motivering van het afkondigen van 'uitzonderingstoestanden' altijd reël is. Wel wijst het er op dat de gezagsdragers zich niet in staat achten om volgens de normale regime-regels te (blijven) regeren. Zo was de recente staatsgreep in Griekenland wellicht geen bewijs van een reële communistische bedreiging, maar wel van spanning ten gevolge van een gebrek aan steun voor het bestaande regime bij het leger.

⁴⁰ De situatie in Amsterdam vertoonde in 1966 af en toe wel enige verwantschap met een 'uitzonderingstoestand'.

⁴¹ Een belangrijk deel van de 'authoritative allocation of values' vindt ook in deze perioden normaal doorgang. Het zou wenselijk zijn om een onderzoek in te stellen naar de betekenis van 'crisisdagen' en 'interimdagen' voor de besluitvorming van de centrale overheid.

⁴² Scholten, *op. cit.*, blz. 60-61.

postuleerde samenhang van de variabelen. Het maakt het echter wel moeilijk om met behulp van deze indicatoren de aannemelijkheid te toetsen van de veronderstellingen die aan het model ten grondslag liggen. Zo kan men bijvoorbeeld het verloop van het aantal misdrijven per jaar per 100.000 inwoners beschouwen als een indicatie van het verloop van de relatieve gehoorzaamheidsfrequentie en dus van de spanning. Men kan het echter ook als een indicatie van het verloop van de (negatieve) steun zien.⁴³ Dit past geheel in het model, omdat een toenemend aantal misdrijven beschouwd kan worden als een toenemen van de spanning tengevolge van een vermindering van de steun. Het betekent echter ook dat, indien deze indicator als enige indicator voor beide variabelen gebruikt zou worden, de hypothese van Easton dat vermindering van steun en toenemende spanning samengaan, niet empirisch getoetst kan worden. Er is dan immers altijd een 1 : 1 verhouding tussen beide variabelen.

Het zal vrijwel steeds noodzakelijk zijn om meerdere indicatoren te gebruiken om het verloop van een variabele te kunnen volgen. Dan doet zich onmiddellijk het probleem van de weging voor; in de meest scherpe vorm als verschillende indicatoren voor één variabele zich in tegengestelde richtingen bewegen. Als wij bijvoorbeeld het aantal ordeverstoringen naast het aantal misdrijven per 100.000 inwoners als indicator van spanning kiezen, kan het voorkomen dat het ene aantal toeneemt terwijl het andere afneemt.

Als men er op den duur toe zou komen om speciaal op het systeem-analytische kader afgestemde tijdreeksen samen te stellen, kunnen een aantal van deze problemen worden opgelost. Voorlopig worstelen wij met de handicap dat alleen een beperkt aantal voor andere doeleinden samengestelde tijdreeksen beschikbaar is.

SCHETS VAN EEN SYSTEEM-ANALYTISCHE BESCHRIJVING VAN RECENTE ONTWIKKELINGEN IN HET NEDERLANDSE POLITIEKE SYSTEEM

Ondanks het feit dat in Nederland nog geen op het kader van *A Systems Analysis* afgestemd empirisch onderzoek is verricht, werd getracht om een systeem-analytische schets te geven van recente ontwikkelingen in het Nederlandse politieke systeem. Hierbij werd het verloop van enkele indicatoren voor eisen, steun en spanning grafisch in beeld gebracht. Het uitgangspunt was het door de deelnemers aan het werkcollege bijeengebrachte en bewerkte bestaande materiaal. Niet overwonnen moeilijkheden bij de operationalisatie van het

⁴³ Men kan zich afvragen of het juist is om alle misdrijven in relatie tot het politieke systeem te zien. Wij menen van wel omdat een handeling een misdrijf wordt wanneer een gezaghebbende toedeling van waarden heeft plaats gevonden, waarbij de gezagsdragers wordt opgedragen tegen overtreding op te treden.

schema en de beperkingen die dit materiaal oplegden, maken de schets op tal van punten onvolledig en aanvechtbaar. Bij het opstellen moesten wij meermalen onze noties te hulp roepen en gebruik maken van niet getoetste, maar niet onaannemelijk lijkende, hypothesen over de samenhang van de gebruikte indicatoren en de variabelen in het model van Easton. Toch toont deze schets onzes inziens een glimp van de mogelijkheden die een systeem-analytische benadering kan gaan bieden.

Eisen — Uit NIPO-enquêtes is het mogelijk om een overzicht te krijgen van de problemen die sterk onder de kiezers leefden. Er blijkt onder meer uit, dat gedurende vrijwel de gehele na-oorlogse periode de woningnood het meest genoemd werd als het probleem dat de regering het eerste zou moeten oplossen.⁴⁴ Ook in de recente VU-enquête zag 21% van de ondervraagden dit als het belangrijkste probleem waarmee wij in Nederland te maken hebben, al werd het toen overschaduwd door het probleem van de werkgelegenheid (29%).⁴⁵ Belastingdruk, lonen en prijzen, de verdeling van het nationale inkomen en sociale verzekeringen werden zeer veelvuldig genoemd, terwijl in de jaren 1947–1949 de Indonesische kwestie op de tweede plaats stond. De verkeersproblematiek kwam eerst in het onderzoek van mei 1965 sterk naar voren, internationale kwesties stonden bijna steeds laag op de ranglijst.

Een van de deelnemers aan het werkcollege ⁴⁶ heeft het aantal eisen vergeleken, dat in de verkiezingsprogramma's van de vijf grote partijen in 1959 en in 1963 naar voren kwam. Om tot een beperking tot eisen met een zeker 'minimum gewicht' te geraken werden daarbij alleen de eisen geteld die in tenminste twee van deze tien programma's voorkwamen. Uit deze telling blijkt dat het aantal gevonden eisen in 1963 dat van 1959 met 71 overtreft (totaal voor 1959 245, voor 1963 316). Uit de hierbij gehanteerde rubricering van de eisen, blijkt dat met name de eisen ten aanzien van de buitenlandse politiek, het verkeer, sociaal-economische vraagstukken, aspecten van de woningbouw en onderwijs en recreatie toenamen. Vermindering van eisen vond plaats tengevolge van het 'oplossen' van de Nieuw-Guinea kwestie, het tegemoet komen aan een aantal sociaal-economische en landbouwpolitieke eisen en het verder uitbouwen van de sociale verzekeringen. Daarnaast werd een telling verricht van *alle* eisen genoemd in de

⁴⁴ Deze uitslagen zijn in het algemeen in de NIPO-weekberichten opgenomen en in dagbladen gepubliceerd. Vgl. ook: *De Nederlandse Kiezer*, blz. 9 en blz. 40.

⁴⁵ *De Nederlandse Kiezers in 1967*, blz. 51.

⁴⁶ De heer Stokman; hierbij werd uitgegaan van de verkiezingsprogramma's als afgedrukt in de desbetreffende jaargangen van het Jaarboekje *Parlement en Kiezer*, 's-Gravenhage.

verkiezingsmanifesten van de vijf grote partijen bij de Tweede Kamer-verkiezingen in de periode 1956–1967.⁴⁷ Dit leidde tot de volgende resultaten:

	1956	1959	1963	1967
KVP	460	41	84	86
PvdA	221	74	152	99
VVD	76	126	132	138
ARP	184	138	162	165
CHU	40	54	92	117
totaal	981	433	622	605

Bij deze telling bleek echter duidelijk dat de hierbij gevolgde eenvoudige procedure te simpel was. De enorme sprongen in de aantallen eisen, die bij sommige partijen bij achtereenvolgende verkiezingen optraden – zie in het bijzonder de KVP in 1956 en in 1959 – vloeien in hoofdzaak voort uit intern-organisatorische en propagandistische factoren en overwegingen en betekenen niet dat deze partijen nu plotseling een zo groot aantal eisen laten varen of toevoegen.⁴⁸ Bovendien is het met name indien men een langere periode beschouwt, niet juist om de kleine partijen buiten de telling te houden.⁴⁹ Bij een gedegen onderzoek naar de door partijen gestelde eisen zou men dan ook veel meer dan alleen de verkiezingsmanifesten moeten betrekken en bovendien de eisen van de kleinere partijen mee in beschouwing moeten nemen. Daarbij lijkt het wenselijk een weging, in verband met de aanhang of het verkiezingssucces van de partijen, toe te passen. Er is getracht om na te gaan welke 'issues' bij de verkiezingen van 1956 en 1963 door de vijf grote partijen naar voren werden gebracht. Daarbij is berekend welk percentage van de ruimte van elk programma aan ieder strijdpunt werd gegeven. Uit deze vergelijking kwam naar voren dat in 1956 de volkshuisvestingsproblematiek de meeste aandacht kreeg, gevolgd door de strijd over de confessionele partijvorming en het beleid ten aanzien van Indonesië en Nieuw-Guinea. In 1963 waren dit achtereenvolgens, de economische politiek, volkshuisvesting en de invloed van de overheid op het maatschappelijk leven.⁵⁰

⁴⁷ Deze telling werd uitgevoerd door de heer Jansen, die voor de jaren 1956–1963 eveneens uitging van de gegevens uit *Parlement en Kiezer*.

⁴⁸ In 1956 beschouwde de KVP haar 'werkprogramma' als verkiezingsmanifest. In de andere jaren werd een veel beknopter afzonderlijk manifest gepubliceerd. De PvdA stelde in 1967 een verkiezingsprogramma samen dat beknopt genoeg was om huis-aan-huis te verspreiden.

⁴⁹ Met name voor 1967 ontstond hierdoor een vertekening van het beeld. Immers zowel de door D'66 als de door de Boerenpartij gestelde eisen bleven buiten de telling.

⁵⁰ De heer Van Marion berekende dit, wederom aan de hand van *Parlement en Kiezer*.

Steun – In de resultaten van de verkiezingen voor de Tweede Kamer werd een indicatie voor de steun gevonden. Reeds eerder werd opgemerkt dat het verdedigbaar is om het percentage op de vijf grote partijen uitgebrachte stemmen als aanduiding van de steun aan het regime te gebruiken. Daarnaast werd het percentage geldig uitgebrachte stemmen op de regeringspartijen gebruikt als een indicatie van de steun aan de gezagsdragers. Dit laatste heeft onder meer tot gevolg dat het kabinet Zijlstra als het minst gesteunde na-oorlogse kabinet uit de bus komt, niettegenstaande de grote populariteit van deze minister-president. Het gebruik van deze indicator wordt dan ook twijfelachtig in het geval van 'interim-kabinetten', die niet alleen dankzij de regeringspartijen maar ook dankzij steun van wisselende andere partijen in het zadel blijven.

Op deze wijze berekend komen wij tot de volgende percentages:

Tweede Kamer verkiezingen	steun regime	ministerie	steun gezagsdragers
1946	83,3	1946-48 Beel	59,1
1948	87,0	1948-51 Drees-van Schaik	73,8
		1951-52 Drees	73,8
1952	86,7	1952-56 Drees II	77,9
1956	91,5	1956-58 Drees III	82,7
		1958-59 Beel (interim)	50,3
1959	91,6	1959-63 De Quay	61,3
1963	87,5	1963-65 Marijnen	59,5
		1965-66 Cals	68,6
		1966-67 Zijlstra (interim)	40,6
1967	78,8	1967- De Jong	55,2

Wij zien hierbij de steun aan het regime van 1946 af vrijwel voortdurend toenemen, tot in 1959 een hoogtepunt wordt bereikt. In 1963 is dit percentage iets gedaald, maar in 1967 komt een scherpe daling tot een na-oorlogs dieptepunt tot uiting. De hier gebruikte indicator voor steun aan het regime lijkt in grote lijnen niet onaardig aan te sluiten bij andere gegevens (waarvan helaas geen tijdreeksen beschikbaar zijn) zoals die van Daudt en Stapel ten aanzien van het parlement, die van Revu en NIPO ten aanzien van de monarchie en bij een aantal percentages uit de VU-enquête.⁵¹

Bij de steun aan de gezagsdragers zien wij eveneens dat deze voort-

⁵¹ Daudt en Stapel, *op cit.*, blz. 55-60; diverse in de dagblads pers gepubliceerde resultaten van het NIPO; *Revu*, 31 december 1966, blz. 30-31; *De Nederlandse Kiezers in 1967*. Er blijkt echter ten aanzien van sommige regime-regels een vrij sterk verlangen naar verandering. Zo spreekt in de VU-enquête 50% van de ondervraagden zich uit voor verkiezing van de minister-president (37% tegen, 13% geen mening) en 53% wil de burgemeesters verkiezen (36% tegen, 11% geen mening), *op. cit.*, blz. 64-65.

durend toenam, tot in 1958 de samenwerking tussen KVP en PvdA werd verbroken. Het kortstondige herstel van deze samenwerking tijdens de periode van het kabinet Cals bracht tijdelijke versterking van deze steun mee, maar het niveau van de kabinetten Drees werd niet meer bereikt. Het kabinet De Jong blijkt het met minder steun te moeten doen dan enig ander na-oorlogs kabinet (afgezien van de beide interim-kabinetten).

Het bleek dat de totale netto-verschuivingen bij achtereenvolgende verkiezingen (alleen verkiezingen voor Provinciale Staten en Tweede Kamer zijn hierbij gezien) van 1963 (T.K.) op 1966 (P.S.) en van 1966 op 1967 (T.K.) groter waren dan bij enige vorige na-oorlogse gelegenheid.⁵² Dit wijst op een afgenomen stabiliteit van de steun aan de politieke partijen. Het zou kunnen samenhangen met veranderingen in de politieke cultuur (met name met de gevolgen van deconfectionalisering).⁵³

Producten — Bij vergelijkingen van de rijksbegrotingen zagen wij van 1962 tot 1967 de sterkste groei bij de uitgaven voor onderwijs, cultuur en recreatie. De uitgaven voor de volkshuisvesting namen eveneens sterk toe. De posten overzeese rijksdelen en volksgezondheid toonden meer dan een verdubbeling, verkeer en waterstaat bleef daar net onder. Dit laatste was eveneens met het totaalcijfer het geval. Wij zagen de laatste jaren een vrij sterke toeneming van de woningproductie en een vermindering van de woningnood in grote delen van het land. Maar in het Westen is deze in en om de grote steden nog zeer groot.⁵⁴ Het is in dit licht goed verklaarbaar dat een afnemend, maar nog steeds hoog, percentage leden van het politiek systeem allereerst oplossing van de woningnood eist.

Er heeft de laatste jaren een zekere vermindering van de tarieven van de inkomsten- en loonbelasting plaats gevonden. Dit geschiedde echter trager dan aanvankelijk werd verwacht. Bovendien werkte het 'progressie-effect' en werden andere belastingen verhoogd.

⁵² Dit werd nagegaan door de heer Siccama. Onder totale netto-verschuivingen wordt hier verstaan het totaal van de verschuivingen in de door de partijen behaalde percentages van de geldig uitgebrachte stemmen. De werkelijke verschuivingen (bruto) kunnen uiteraard veel groter zijn (maar niet kleiner), deze zijn uit de uitslagen van de verkiezingen echter niet af te leiden.

⁵³ Volgens berekeningen van de heer Roschar nam het percentage van de op een katholieke partij stemmende katholieken af van ca. 80% in 1946 en ca. 84% in 1948 tot ca. 64,5% in 1967 (in 1963 bedroeg het nog ruim 78%).

⁵⁴ Zie bijvoorbeeld de Memorie van toelichting bij hoofdstuk XI — Volkshuisvesting en ruimtelijke ordening — van de Rijksbegroting voor het dienstjaar 1968, stuk 9300, nr. 2, blz. 4-9 en de daarbij gevoegde brief van de Minister van Volkshuisvesting en ruimtelijke ordening, over de woningbehoefte, stuk 9300, nr. 7.

Het verlangen naar lager prijzen heeft niet tot algemene prijsverlagingen geleid. De prijsstabilisatie is evenmin gelukt en met name de laatste jaren hebben aanzienlijke prijsverhogingen plaats gevonden. De lonen zijn, met name in 1964, belangrijk gestegen. Toch kan men niet zeggen dat daardoor grote veranderingen in de inkomensverdeling zijn opgetreden. Pogingen om tot een bevredigende institutionele regeling van de loonpolitiek te komen mislukten.

De sociale voorzieningen en verzekeringen zijn aanzienlijk verbeterd. Dit ging echter gepaard met belangrijke premieverhogingen. Bovendien deden prijsstijgingen verbeteringen van uitkeringen soms te niet. Kleine zelfstandigen voelen zich door bepaalde sociale voorzieningen achtergesteld. Veranderingen in de economische structuur, veranderingen in de conjunctuur en prijs- en loonstijgingen doen in een aantal sectoren van het bedrijfsleven en in bepaalde gebieden grote moeilijkheden ontstaan.

Ten aanzien van de ontwapening is weinig bereikt. Het conflict over Nieuw-Guinea werd opgelost (zij het in hoofdzaak onder druk van buiten).

De verbetering van de verkeersvoorzieningen hield geen gelijke tred met de uitbreiding van het autoverkeer.

De beslissingen rond de verlovings en het huwelijk van prinses Beatrix en prinses Irene, kunnen als producten naar aanleiding van eisen van binnen het systeem worden gezien. Bij de verlovings van prinses Irene slaagden de gezagsdragers er in om de gerezen 'issues' snel door een adequate productie te doen verdwijnen. Rond het huwelijk van prinses Beatrix ontstond echter spanning. De beslissingen in- en ten aanzien van Amsterdam bevorderden een toenemen van de negatieve steun aan een aantal gezagsdragers en aan sommige regimeregels.

Spanning — Uitgaande van de hypothese dat de gezaghebbende toedeling van waarden op het hoogste niveau tijdens een kabinetscrisis of tijdens het bewind van interim-kabinetten vrij ernstig stagneert, kan het aantal dagen dat het land door demissionaire- of interim-kabinetten bestuurd wordt, als een indicator voor spanning worden beschouwd. Omdat periodes zonder 'volwaardig' kabinet meermalen van het ene in het andere kalenderjaar doorlopen en crises die kort na elkaar plaatsvinden vermoedelijk extra stagnaties teweeg brengen, hebben wij ook de totalen voor aansluitende jaren berekend.⁵⁵ Wij zien dan het volgende verloop:

⁵⁵ Gegevens ontleend aan F. J. F. M. Duynstee, *De Kabinetsformaties 1946-1965*, Deventer, 1966; G. Ringnald, 'Waar gaat het met de kabinetsformatie heen? Afbakening van de taken van formateur en informateur' in: *Acta Politica*, I (1965/66), blz. 77-111, in het bijzonder de blz. 110-111; *Keesings Historisch Archief en Parlement en Kiezer*.

jaar	aantal dagen zonder 'volwaardig' kabinet per jaar	in aansluitende jaren
1946	36	
1947	—	
1948	30	
1949	—	
1950	—	
1951	49	115
1952	66	
1953	—	
1954	—	
1955	14	135
1956	121	
1957	—	
1958	19	164
1959	139	
1960	6	
1961	—	
1962	—	
1963	70	
1964	—	
1965	44	216
1966	77	
1967	95	

Hieruit blijkt dat het totale aantal dagen zonder 'volwaardig' kabinet in opeenvolgende jaren in 1965–1967 een na-oorlogs maximum van 216 dagen bereikte, gevolgd door 1958–1960 met 164 dagen en 1955–1956 met 135 dagen.

Als indicator voor de tweede essentiële variabele van Easton, de relatieve gehoorzaamheidsfrequentie, kozen wij het aantal ter kennis van de politie gebrachte misdrijven per jaar per 100.000 inwoners. Uitgaande van de hypothese dat er in de na-oorlogse jaren geen sterke verandering in de verhouding tussen het aantal misdrijven en het aantal ter kennis van de politie gekomen misdrijven is opgetreden en dat er bovendien een betrekkelijk stabiele verhouding is tussen het aantal misdrijven en het totaal aantal gevallen waarbij niet aan de gezaghebbende toedelingen van waarden wordt voldaan, kan men aannemen dat deze cijfers een indicatie van de 'relative frequency of compliance' geven. In de *Maandstatistiek Politie en Justitie* van het Centraal Bureau voor de Statistiek, vindt men de volgende cijfers van het totaal aantal misdrijven ter kennis gekomen van Rijks- en Gemeentepolitie en Koninklijke Marechaussee, uitgedrukt in aantal misdrijven per 100.000 inwoners per jaar:⁵⁶

⁵⁶ Centraal Bureau voor de Statistiek, *Maandstatistiek Politie en Justitie*, Zeist.

1953	1031	1959	1119	1965	1420
1954	976	1960	1162	1966	1514
1955	972	1961	1185		
1956	983	1962	1261		
1957	1088	1963	1264		
1958	1138	1964	1361		

Hieruit blijkt na 1953 kleine daling, stijging in 1957 en 1958, een geringe daling in 1959 en daarna een voortdurende stijging, tot in 1966 een peil bereikt werd dat ruim 50% hoger ligt dan dat van de periode 1953–1957.

Geconstateerd werd dat de situatie in Amsterdam, de gezagsdragers enkele malen 'uit de hand liep'. Landelijke gezagsdragers voelden zich genoodzaakt om op een ongebruikelijke wijze in te grijpen.

Het verloop van enkele van deze indicatoren is in de figuren 1–3 weergegeven.

Wij zagen dat in de periode 1946–1958 de steun aan de gezagsdragers voortdurend toenam. Het lijkt aannemelijk dat het na-oorlogs herstel en het uitbouwen van de sociale voorzieningen hier niet vreemd aan waren. De steun aan het regime bleef van 1948 tot 1956 vrijwel constant en nam in de periode 1956–1959 niet onbelangrijk toe. De 'relative frequency of compliance' bleef van 1953 tot 1957 vrijwel constant. De toedeling van waarden stagneerde in 1946–1948 minder dan in 1951–1952 en toen minder dan in 1955–1956. In 1958–60 was deze stagnatie wederom groter.

Te beginnen in 1959 blijft de steun aan de gezagsdragers op een veel

Fig. 1
Steun aan regime en gezagsdragers

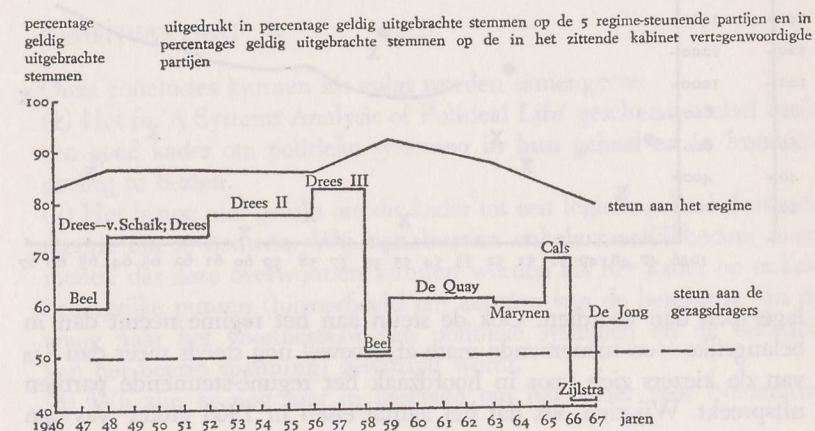


Fig 2
Eisen

aantallen eisen geteld in de verkiezingsprogramma's van de vijf grote partijen

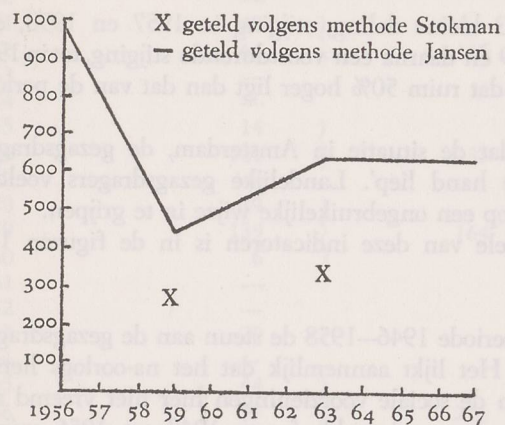
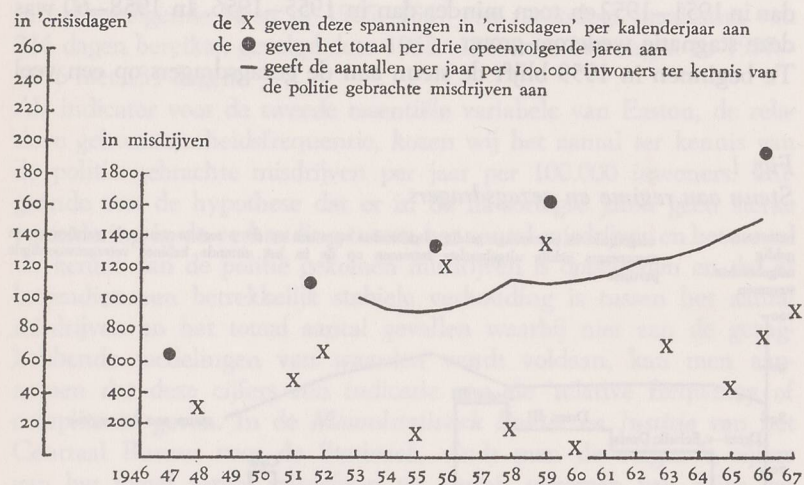


Fig. 3
Spanningen



lager peil dan voordien. Ook de steun aan het regime neemt dan in belangrijke— en toenemende mate af, hoewel nog steeds meer dan $\frac{2}{3}$ van de kiezers zich voor in hoofdzaak het regime-steunende partijen uitspreekt. Wij zien ook dat het aantal eisen in 1963 groter was dan

in 1959 en dat beide spanningsindicatoren een niet onaanzienlijke verhoging van de spanningen aangeven.

Deze ontwikkeling heeft reeds reacties bij de gezagsdragers teweeg gebracht. Er trad ook een vrij belangrijke vervanging van gezagsdragers op. De Tweede Kamer onderging in 1967 een belangrijke wijziging in samenstelling, ook wat de fracties van de grote partijen betreft. Het kabinet De Jong berust op een nieuwe coalitie en telt vrij veel nieuwe ministers. De belangrijkste gezagsdragers in Amsterdam werden vervangen. Men praat in vrijwel alle partijen over min of meer ingrijpende veranderingen in de regime-regels en in de partijstructuur; een nieuwe partij die dit als voornaamste eis naar voren bracht bereikte een spectaculair verkiezingssucces.

Het lijkt er op alsof deze schets de door Easton veronderstelde samenhang tussen aanvoer, afvoer en veranderingen in het systeem zelf, bevestigt. Na 1958 traden, mede onder invloed van veranderingen in de politieke cultuur, veranderingen in de eisen op, die slechts ten dele via een verandering in de productie werden verwerkt. De steun aan gezagsdragers en regime verminderde en de spanningen namen toe. Het systeem reageerde door vervanging van een deel van de gezagsdragers en veranderingen in het regime werden aan de orde gesteld. Wij menen dat het de moeite waard is om een meer rigoreuze poging tot een systeem-analyse van het Nederlandse stelsel te doen. Daarbij zal men wellicht geheel andere indicatoren moeten ontwikkelen dan de in deze schets, bij gebrek aan beter, gebruikte. In het bijzonder zou gezocht moeten worden naar een doordachte, gecoördineerde en periodiek herhaalde verzameling van gegevens die ons in staat stellen het verloop van de variabelen in de tijd te volgen. Bovendien zal aan de structuur en aan de interne werking van het systeem meer aandacht besteed dienen te worden.

SAMENVATTING

Onze conclusies kunnen als volgt worden samengevat:

- (1) Het in 'A Systems Analysis of Political Life' geschetste stelsel biedt een goed kader om politieke systemen in hun geheel en in hun omgeving te bezien.
- (2) Het is nog niet gelukt om dit kader tot een logisch geheel sluitende theorie om te bouwen. Wij signaleerden enkele moeilijkheden, maar menen dat deze overwonnen kunnen worden als het kader op enkele belangrijke punten (bijvoorbeeld ten aanzien van de betekenis van de vraag naar het voortbestaan van politieke systemen en de definitie van het begrip spanning) gewijzigd wordt.
- (3) Wij zijn er nog niet in geslaagd om het kader voor Nederland

geheel bevredigend te operationaliseren. Bij onze pogingen daartoe bleek echter:

- a dat nader onderzoek naar de Nederlandse situatie ten aanzien van de eisen, de steun, de produkten en de spanning mogelijk en geboden is, waarbij bijzondere aandacht aan de ontwikkeling van bruikbare en betrouwbare tijdreeksen voor het verloop van een aantal indicatoren besteed zou moeten worden;
 - b dat het met behulp van een aantal 'improvisaties' reeds nu mogelijk is om het vermoedelijke verloop van de variabelen in het schema van Easton voor Nederland te volgen en dat de daaruit resulterende schets enerzijds de door Easton veronderstelde samenhang lijkt te bevestigen en anderzijds het inzicht in de ontwikkeling van het Nederlandse systeem vergroot;
 - c dat het mogelijk was om aanduidingen te geven van wegen die tot een meer bevredigende operationalisatie van het kader van Easton kunnen leiden. Verwacht mag worden dat bij de snelle ontwikkeling van het empirisch onderzoek steeds betere wegen gevonden kunnen worden.
- (4) De vraag of Easton's kader tot een algemene empirische politieke theorie zal uitgroeien, is nog niet te beantwoorden. Verder werken aan zowel verbeteringen van het theoretisch kader als aan op dat kader afgestemd empirisch onderzoek in Nederland, zal in ieder geval zowel het theoretisch inzicht als de kennis van het Nederlandse politieke systeem aanmerkelijk kunnen vergroten.

ONDERZOEKSPROBLEMEN

NEGATIEVE SANCTIES IN DE POLITIEK

door Constance E. van der Maesen

Het maandblad *De Gids* bevatte in nummer 9-10 van 1967 het volgende bericht:

'Grootmeester Jan Hein Donner wint op 4 november 1967 in Venetië een kostbaar trofee, stelt dit op 12 november tijdens een televisie-uitzending ter beschikking van het Vietnamese Nationaal Bevrijdingsfront, — om er een machinegeweer voor te kopen, — en de presentator zegt, dat het toch maar mooi is dat je dat in Nederland zo maar kunt zeggen. Op 13 november was Jan Hein Donner ontslagen als schaakmedewerker van Elseviers Weekblad.'

Jan Hein Donner kon het dus niet 'zo maar' zeggen. Zijn uitspraak lokte een sanctie uit van de kant van een van zijn werkgevers, de directie van *Elseviers Weekblad*.

Elk sociaal systeem, dat zijn normen wil handhaven 'beloont' gewaardeerd gedrag en 'bestraft' overtredingen van de normen; m.a.w. past positieve en negatieve sancties toe.

De staat onderscheidt zich van andere sociale en politieke systemen o.m. daarin dat bij haar gezagsdragers, de overheid, het monopolie berust van de krachtigste der negatieve sancties, nl. die waarbij fysieke dwang en geweld een rol spelen. In een rechtsstaat zijn zowel dergelijke sancties als de omstandigheden waaronder zij worden toegepast aan rechtsregels gebonden. Rechtsregels bepalen tevens de grenzen van door anderen dan de overheid toe te passen negatieve sancties.

Van deze laatste categorie zijn voor de politicologie vooral die negatieve sancties van belang, welke gericht zijn op het voorkómen of belemmeren van politiek 'ongewenst' gedrag. Voorbeelden hiervan zijn er in de praktijk in overvloed. Jan Hein Donner kan er nu van meespreken en ook menig CPN-lid en ex-CPN-lid zou op dit punt een boekje kunnen opendoen.

De politicologische literatuur biedt vele voorbeelden van sanctietoepassing met het doel politieke activiteiten te onderdrukken of te voorkomen. De spectaculaire gevallen zijn daarbij steeds die waarbij de grenzen, door de wet gesteld, worden benaderd of overschreden. De Amerikaanse politicoloog V. O. Key geeft hier in zijn *Southern Politics* vele voorbeelden van¹; Floyd Hunter beschrijft de wijze

¹ V. O. Key, Jr., *Southern Politics*, New York 1950.