



Universiteit
Leiden
The Netherlands

William Mitchells analyse van het politiek systeem

Slomp, J.

Citation

Slomp, J. (1971). William Mitchells analyse van het politiek systeem. *Acta Politica*, 6: 1971(2), 223-227.

Retrieved from <https://hdl.handle.net/1887/3451309>

Version: Publisher's Version

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

Downloaded from: <https://hdl.handle.net/1887/3451309>

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

van oordeel dat voor de uitvoering van goed en democratisch bestuur de aanwezigheid van p.r.-deskundigheid binnen de overheid in feite vereist mag worden genoemd. Een ander deel van de commissie stelt dat het streven naar goede verhoudingen in geen geval in dienst van de beleidsverwezenlijking mag worden gesteld, indien dit gevaar oplevert voor de rechtsbescherming van de burger en een waarlijk democratische besluitvorming. Dit stelt grenzen aan het bedrijven van public relations.

Zoals meestal het geval is sluiten de standpunten elkaar niet geheel uit. Voor beide standpunten functioneert de begripsmatige relatie tussen public relations en propaganda als referentiekader. Onder public relations wordt overeenkomstig de omschrijving van het Nederlands Genootschap voor Public Relations verstaan: 'het in hoofdzaak door voorlichting stelselmatig bevorderen van goede verhoudingen met groepen van mensen van wier oordeel men als organisatie afhankelijk is', waaraan dikwijls nog wordt toegevoegd 'voor een optimale verwezenlijking van het beleid'.

Ons inziens heeft de commissie er onverstandig aan gedaan een discussie over het begrip public relations aan te gaan. In de eerste plaats achten wij het begrip onbruikbaar omdat onvoldoende is gespecificeerd wat onder 'goede betrekkingen' wordt verstaan. In de tweede plaats is het begrip historisch belast in verband waarmee het eerder verwarring zaait dan helderheid oogst. Wanneer een deel van de commissie van mening is dat in het hanteren van p.r.-technieken door de overheid ligt besloten, dat de burgers bewust gelegenheid wordt geboden zich kritisch over het gevolgde of nog te volgen beleid uit te laten, wordt een dimensie aan het begrip toegevoegd die niet zonder meer voor de hand ligt. Begrippen als 'openheid' en 'openbaarheid' sluiten dan veel beter bij de bedoelingen van de commissie aan.

Tenslotte heeft deze begripsverwarring bedenkelijke kanten. Identificatie van public relations met propaganda¹⁶ is afhankelijk van de opvatting over de controversialiteit van een bepaalde overheidsactiviteit. Wanneer nu ten aanzien van een bepaalde overheidsactiviteit public relations wordt bedreven zal het van de opvatting over de controversialiteit van de desbetreffende overheidsactiviteit afhangen of deze public relations al dan niet met propaganda worden geïdentificeerd. Dat dit door een deel van de commissie zou worden betreurd heeft daar dan weinig mee te maken.

Om te voorkomen dat onder het mom van public relations-activiteiten beïnvloeding plaats vindt, is het beter dit begrip te vervangen door een ander. Wanneer de overheid beïnvloeding van de publieke opinie nastreeft – wat wij, noch de Commissie Biesheuvel uitgesloten achten – moet daaromtrent geen twijfel bestaan.

¹⁶ Vgl. de definitie van Dekker a.w., pag. 194: het voortdurend en initiërend bedrijven van beïnvloedende voorlichting ten aanzien van controversiële zaken.

William Mitchells analyse van het politiek systeem door J. Slomp

Van William Mitchell, politicoloog en verbonden aan de University of Oregon, is dit jaar een derde boek verschenen en dat is een goede reden om de ontwikkeling in zijn drie boeken eens te volgen.

Dit laatste boek heet *'Political Analysis and Public Policy, An Introduction to Political Science'*. Het is door Mitchell samen met zijn vrouw geschreven.¹ Het boek is bedoeld als 'textbook' en Mitchell legt erin de nadruk op het overheidsbeleid. Daarbij gebruikt hij een model dat sterk doet denken aan een economische analyse.

Mitchell had dat model al grotendeels ontwikkeld toen hij schreef: *'Sociological Analysis and Politics: The Theories of Talcott Parsons'*, waarin hij Parsons theorieën en zijn eigen model uiteenzet. P. Nijhoff, die het boek in *Acta Politica* besprak, schreef toen: 'De bovenstaande weergave van Parsons' model is sterk economisch getint – dat sluit aan bij Parson's eigen weergave en zeker bij die van Mitchell, die de uitwerking zoveel mogelijk zoekt in een doorgetrokken analogie (niet: identifikatie) met de economie. Deze aanpak is al ver verwijderd van Parson's functionele herkomst.'²

Daarvóór had Mitchell al in 1962 geschreven: *'The American Polity, A Social and Cultural Interpretation'*.³ In dat 'interpretative essay on American politics', zoals hij het zelf noemt,⁴ gebruikt hij een begrippenkader dat hij nog grotendeels ontleent aan Parsons: een structureel-functionele benadering.

The American Polity

In zijn eerste boek noemt Mitchell de vier belangrijkste problemen, waarmee een sociaal systeem gekonfronteerd wordt: aanpassing aan de omgeving, mobilisatie van hulpbronnen, integratie van de leden, handhaven van het waardensysteem en het wegwerken van spanning.⁵ Deze vier basisproblemen worden aangepakt door vier subsystemen van het sociale systeem; dat zijn resp. het economische, het politieke subsysteem, het sociale controlesysteem en het socialisatiesysteem. Het onderscheid in deze vier subsystemen wordt gemaakt volgens de vier basisproblemen: 'these four problems tend to be handled by (en niet: in) different subsystems.'⁶

¹ Joyce M. Mitchell en William C. Mitchell: *Political Analysis and Public Policy: An Introduction to Political Science*, Chicago, 1970.

² P. Nijhoff: Parsons en het Politiek Systeem in *Acta Politica* 1967/68, pag. 360.

³ William C. Mitchell: *The American Polity, A Social and Cultural Interpretation*, New York 1962.

⁴ id. pag. vii

⁵ id. pag. 5

⁶ id. pag. 5

Het politieke subsysteem moet zorg dragen voor een oplossing van het tweede probleem: de mobilisering van hulpbronnen, zodat de doeleinden van de maatschappij bereikt kunnen worden. Omdat die doeleinden nauw verbonden zijn met de wens tot survival van de maatschappij, wordt het tweede basisprobleem in feite beperkt tot de mobilisering van hulpbronnen, nodig voor het voortbestaan van de maatschappij.

Het is niet erg duidelijk waarom het politieke systeem zich moet beperken tot oplossing van het tweede probleem. Dat (de mobilisatie van hulpbronnen) is niet *het* politieke probleem, maar *èen* probleem, en wel van economische politiek. In het derde boek is het inderdaad een van de problemen geworden, die door het politieke systeem opgelost moeten worden, en niet meer het enige probleem. Andere problemen kunnen in het overheidsbeleid een veel centralere plaats innemen.

Het gebruik van het begrip 'functie'

Mitchell zondert het politieke systeem (polity) af en somt dan vier functies op van dat systeem: gezaghebbende specificatie van systeemdoelen, gezaghebbende mobilisatie van hulpbronnen, integratie van het systeem en toedeling van waarden en kosten.⁷ Deze vier functies lopen parallel met de eerdergenoemde vier basisproblemen en dus moet het politieke systeem toch zorgen voor oplossing van alle basisproblemen, alleen op een gezaghebbende manier. De oplossing kan eventueel worden overgelaten aan andere systemen binnen het sociale systeem, maar daarmee komt ze nog niet buiten de reikwijdte van het politieke systeem.

'The American Polity' is ingedeeld in hoofdstukken volgens de vier functies en het lijkt dan redelijk te verwachten dat die indeling er ook is in het hoofdstuk over verandering. Dat is echter niet zo; Mitchell behandelt daar een aantal problemen, zoals geweld, zonder de functies erbij te halen. Het hoofdstuk over verandering, dat bij uitstek geschikt zou zijn om invloed van de ene op de andere functie te bezien en ook (wederzijdse) aanpassingen, wordt daar dus niet voor gebruikt. Mitchell doet dus geen poging tot een integratie te komen van zijn functies.

De indeling in functies, zoals Mitchell die gemaakt heeft kan beter beperkt blijven tot dat gebied, waarvoor ze het meest geschikt lijkt, nl. de beleidsanalyse. Het is dan ook makkelijker, aanpassing van de ene functie aan de andere functie te bestuderen en ze, bijvoorbeeld in een hoofdstuk over verandering, te integreren. Verandering in het beleid kan dan eerst bekeken worden volgens de functies, waarna de verandering in het systeem als geheel bezien kan worden. De indeling in functies, die Almond gemaakt heeft, is voor beleidsanalyse juist niet zo geschikt. Almond vindt het beleid ook niet het belangrijkste; hij

⁷ id. pag. 7

richt zich voornamelijk op de input van het politieke systeem. 'De werkelijke beleidsbeslissingen... krijgen hierdoor weinig accent. ... De verwaarlozing van deze kant van het politieke proces doet zijn schema veel aan realiteitswaarde inboeten.'⁸

In het boek over Talcott Parsons heeft Mitchell een meer economisch gekleurd model. Het begrip 'functie' raakt op de achtergrond. 'Doordat de eisen der verschillende functies onderling in overeenstemming gebracht moeten worden, komt de nadruk te liggen op de uitwisseling, de transakties tussen de verschillende aspecten van het gedrag.'⁹

Political analysis and public policy

In Mitchells laatste boek is het begrip 'functie' helemaal van het toneel verdwenen. Het boek is ingedeeld in twee helften, elk van meer dan 300 pagina's.

Het eerste deel heet 'Analytics: Problems and Outcomes' en hierin zijn de hoofdstukken zo verdeeld, dat in elk een politieke keuze aan de orde komt, waarmee politici en burgers volgens Mitchell worden gekonfronteerd. Deze problemen zijn: Mobilisatie en toewijzing van hulpbronnen; distributie van baten en kosten; regels en controles (rules and controls); politieke arbeidsverdeling; aanpassing en stabilisering.¹⁰

Het tweede deel, 'Politics and Welfare' gaat dieper in op problemen van beleidsvoering, methoden om het politieke proces te beoordelen, strategieën voor politieke concurrentie en richtlijnen voor een welfarebeleid, en tenslotte het verbeteren van de voorwaarden van politieke keuzen.

In het eerste deel ligt de nadruk op het economisch beleid van de overheid. In het voorwoord staat: 'Our bet is that the present influence of sociology and psychology on political scientists will diminish somewhat and that economics and theories of choice will bring additional perspectives and tools of analysis. This book reflects that judgment and prediction.'¹¹

Niet alleen valt de nadruk op het economisch beleid, maar het wordt ook geanalyseerd op een wijze, zoals die in de economie gebruikelijk is. Zo staan er een aantal economische beleidsmodellen in het boek, en wordt het voordeel van 'public goods' tegenover 'private goods' afgemeten door middel van het marginale nut van beide. De indeling blijkt zijn nut te hebben voor de analyse van het overheidsbeleid, want verschillende onderwerpen, die er meestal karig afkomen, worden in Mitchells boek uitgebreid besproken, zoals bijvoorbeeld

⁸ C. E. van der Maesen en G. H. Scholten: Functionele benadering van G. A. Almond bij het vergelijken van politieke stelsels in *Acta Politica* 1965/66, pag. 223-224.

⁹ Nijhoff, id. 360.

¹⁰ Indeling op pag. 12 van Mitchell, *Political Analysis and Public Policy*. De hoofdstukken zijn soms iets anders genoemd, maar de indeling is hetzelfde.

¹¹ id. pag. 8

het belastingstelsel.

Ook nu wordt er echter weer geen poging gedaan in het hoofdstuk dat aan verandering gewijd is, tot een integratie te komen van de verschillende problemen. De invloed die de oplossing van het ene probleem op die van een ander probleem zou kunnen hebben, blijft weer buiten beschouwing. Verandering wordt dus niet beschreven in termen van de problemen, die het uitgangspunt vormen van het boek.

Natuurlijk komen er in de hoofdstukken die gewijd zijn aan elk van deze problemen wel veranderingen in de oplossing ervan aan de orde, maar het is blijkbaar onmogelijk deze veranderingen onder te brengen in een apart hoofdstuk en dan daar ook geweld, oorlog etc. een plaats te geven. Deze verschijnselen maken nu het grootste deel van het hoofdstuk over verandering uit.

Verandering wordt nu opgedeeld in:

- 1 verandering in de 'performance' van het politieke systeem
- 2 verandering in de basis-institutionele structuur van het systeem
- 3 verandering in de controle die de regering heeft.

Politieke wetenschap heeft zich tot nu toe, volgens Mitchell, voornamelijk beziggehouden met de punten 2 en 3, o.a. omdat er moeilijk criteria aan te geven waren voor punt 1. Onder dat punt 1 komen dan ter sprake: het steeds groter wordende overheidsbudget, de Keynesiaanse aanpak van de economie etc. En dat, terwijl het toch goed mogelijk is verandering te beschrijven door middel van de problemen, waarvoor een sociaal systeem zich geplaatst ziet. Een voorwaarde daarvoor is dat ook zaken als revolutie, geweld en oorlog aangepakt worden in de behandeling van de economische politiek. Men zou er dus van uit moeten gaan dat een van de oorzaken van geweld, revolutie en oorlog een foutief economisch beleid kan zijn. Deze verschijnselen komen tenslotte niet uit de lucht vallen, zomaar los van het gevoerde beleid in een land of in een aantal landen. Het is een vruchtbare methode overheidsbeleid in termen van economische politiek te ontleden en het economisch beleid centraal te stellen, maar dan moet men er niet voor terugschrikken ook veranderingen in het beleid en verschijnselen als oorlog en revolutie te ontleden in termen van economische politiek. Die is in ieder geval een van de oorzaken van oorlog, revolutie en geweld.

Ondanks deze kritiek lijkt de indeling die Mitchell gemaakt heeft in problemen praktischer en beter toe te passen dan zijn vroegere indeling in functies. Het is de moeite waard deze ruimere indeling toe te passen op een bepaald deel van het overheidsbeleid, ook al omdat kwantifikatie van gegevens door de nadruk op economische problemen en een economische analyse wordt bevorderd.

De meeste begrippen, die in andere werken naar voren worden gehaald, komen hier niet voor: zoals invloed, macht, gezag, heerschappij, legitimiteit etc. Deze

begrippen zijn ook niet zo belangrijk bij Mitchell, omdat de nadruk valt op het beleid, op de output. Invloed van de output op de input wordt in belangrijke mate weggelaten. Zo legt Mitchell nauwelijks verband tussen het hebben van economische hulpbronnen en de mogelijkheid deel te nemen aan de politieke beleidsvoering: Verband tussen de verdeling van de hulpbronnen en de politieke arbeidsverdeling wordt niet gelegd. Het besluitvormingsproces zorgt wel voor de verdeling van de hulpbronnen, maar andersom is er blijkbaar geen invloed. Op het eind van het hoofdstuk over politieke arbeidsverdeling worden een tabel en een grafiek gebruikt, waaruit moet blijken dat de economische klasse, waartoe Britse ministers en Franse afgevaardigden horen, in steeds grotere mate ook de working-class kan zijn en daarmee is het probleem afgedaan.¹²

Wanneer Mitchell deze problemen tóch nauwelijks aan de orde stelt, had hij er beter aan gedaan het boek helemaal te beperken tot de output van het politieke systeem. Maar wanneer hij in wil gaan op 'political opportunities' mogen bovengenoemde problemen ook wel een plaats krijgen.

Het besluitvormingsproces wordt overzichtelijk behandeld in het boek. Jammer is, dat het nastreven van maatschappij-doeleinden helemaal verdwenen is uit het rijtje problemen. Door een bespreking van de doeleinden achterwege te laten, wekt Mitchell de indruk ze onbelangrijk te vinden en efficiency in het besluitvormingsproces tot het enige doel te verheffen, temeer omdat daar vrijwel het hele tweede deel van het boek aan gewijd is. In dat tweede deel worden wel normatieve elementen ingevoerd. In het voorwoord staat: 'we shift our analytical focus from that of fact to that of normative or prescriptive advice. We believe that political scientists can and ought to offer policy advice to citizen, alike, on the politically relevant aspects of public issues.'¹³

In deel twee worden inderdaad problemen van efficiënte beleidsvorming en -uitvoering besproken, waarbij veel praktische wenken worden gegeven (some precepts for reformers: make the problem compelling, but solvable; blz. 577). Het eerste deel van dit boek geeft een goed overzicht van een aantal problemen die door het politieke systeem moeten worden opgelost. Het tweede deel geeft een overzicht van de problemen, die rijzen in de politieke besluitvorming en een aantal raadgevingen om die problemen op te lossen. Wanneer men zich tot behandeling van het beleid beperkt, kan de methode van Mitchell alleen maar aanbevolen worden ter toepassing.

¹² id. pag. 366-367

¹³ id. pag. vii