



Universiteit
Leiden
The Netherlands

Van individuele mensen naar politieke macht

Braam, G.P.A.

Citation

Braam, G. P. A. (1973). Van individuele mensen naar politieke macht. *Acta Politica*, 8: 1973(2), 113-132.
Retrieved from <https://hdl.handle.net/1887/3451383>

Version: Publisher's Version

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

Downloaded from: <https://hdl.handle.net/1887/3451383>

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

Redactie

Drs. D. Boonstra, drs. L. P. J. de Bruyn, drs. R. P. van den Helm, drs. B. J. S. Hoetjes, dr. J. van Putten (secretaris), dr. J. K. de Vree

Dit tijdschrift wordt uitgegeven onder auspiciën van de Nederlandse Kring voor Wetenschap der Politiek op gezag van haar commissie voor de publikatie, bestaande uit prof. dr. H. Daalder, prof. H. Daudt, prof. dr. A. Hoogerwerf, prof. dr. G. Kuipers

Bijdragen

en andere mededelingen voor de redactie zende men aan de redactie-secretaris, dr. J. van Putten, p/a Sociaalwetenschappelijk Instituut van de Vrije Universiteit, Koningslaan 31 te Amsterdam Z (020/718543); de kopij dient persklaar te worden ingezonden, in drievoud en in machineschrift

Boeken ter recensie

en boekbesprekingen zende men aan de boeken-redacteur, drs. B. J. S. Hoetjes, Instituut voor Wetenschap der Politiek, Herengracht 528/530 te Amsterdam (020/5252148); terugzending van niet opgevraagde recensie-exemplaren kan niet plaatsvinden

Administratie

Voor abonnementen en advertenties richt men zich tot de uitgever, Boompers boeken- en tijdschriften-uitgeverij bv (Boom Meppel), Gasgracht 10 te Meppel (05220/51341 toestel 001); postrekening 2756509

Acta Politica verschijnt driemaandelijks; de abonnementsprijs bedraagt f 28,50 voor Nederland en voor België, voor het buitenland f 33,- (voor instellingen resp. f 42,- en f 47,-); een studenten-abonnement kost f 18,- resp. f 22,50 (maximaal gedurende zeven achtereenvolgende jaren)

Advertentietarieven: 1/1 pagina f 240,-; 1/2 pagina f 145,-; 2/3 pagina f 190,-; 1/3 pagina f 100,-; bewijsnummers worden à f 2,- berekend

Indien men het abonnementsgeld gireert voor een ander gelieve men op het girostrookje duidelijk naam en adres van de abonnee te vermelden, ter vermindering van dubbele incasso

Ik kan mij nog voorstellen, dat er in de tijd van Caesar 'volken' bestonden: Galliërs, Sueven of Illyriërs. Maar wat daarna komt is slechts een bedenksel, dat zijn bestaan dankt aan het feit dat tsaren en politici en koningen er redevoeringen over kunnen afsteken: het volk, mijn volk.
PASTERNAK, *Dokter Zjivago*, (Ned. vertaling), 1956, p. 128

1, Doelen van individuen en politieke macht

Vraagstelling — Politieke macht is alomtegenwoordig. Vrijwel iedereen zal beamen dat hij er op een of andere manier aan onderworpen is. Politieke macht is ook vaak het onderwerp van gesprek, zowel bij leken als 'deskundigen'. De wetenschappelijke literatuur over dit onderwerp is omvangrijk. Politieke macht ervaren velen van ons bovendien als problematisch. Er klopt het een en ander niet, in ieder geval niet in onze westerse maatschappijen — en hiertoe wil ik me beperken. Wat zijn die problemen en — even belangrijk — zijn er oplossingen? Deze eenvoudige vragen komen in het volgende aan bod (uiteraard verre van volledig).

Welke zijn de problemen rondom de macht, ofwel: hoe stellen we een diagnose? Hiertoe hebben we een 'norm' nodig, dus een beeld dat ons als wenselijke of 'ideale' situatie met betrekking tot het verschijnsel macht voor ogen staat. Ik zal spreken van een 'ideaal' model. Vervolgens kunnen we nagaan op welke punten de werkelijkheid van dit ideaalbeeld afwijkt. De aldus gevonden afwijkingen of discrepanties vormen dan de problemen.

Politieke macht

Pre-adviezen voor de politikologendagen van de Nederlandse Kring voor Wetenschap der Politiek op 10 en 11 mei 1973

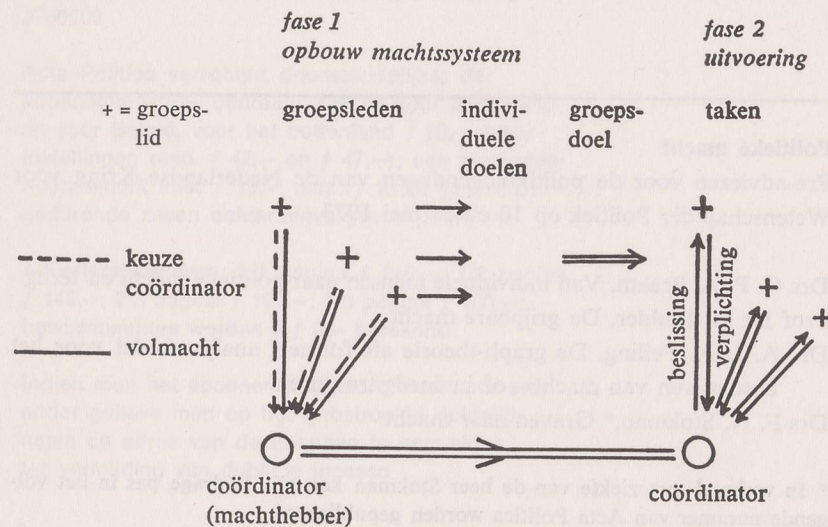
- Drs G. P. A. Braam, Van individuele mensen naar politieke macht en terug
Prof Dr M. Mulder, De grijpbare macht
Drs A. J. A. Felling, De graph-theorie als formeel analysemodel voor het beschrijven van machts- of invloedsstructuren.
Drs F. N. Stokman,* Graven naar macht

* In verband met ziekte van de heer Stokman kan zijn bijdrage pas in het volgende nummer van Acta Politica worden gepubliceerd.

Uiteraard berust een 'ideaal' model op een waardeoordeel van de auteur; ik kan slechts hopen dat dit oordeel door anderen wordt gedeeld. Het voordeel van een ideaal model is, dat de uitgangspunten van de auteur expliciet zijn, een nadeel is dat men reeds over deze uitgangspunten kan twisten. Het is echter allerminst mijn bedoeling om te suggereren dat het ideale model, zoals ik dat aanstonds zal schetsen, iets definitiefs is. Integendeel, het kan een belangrijke opgave zijn om het te verbeteren of zelfs om een geheel ander model te zoeken. Mijn model is echter voor de volgende beschouwing als hulpmiddel toereikend om een belangrijk grondprobleem wat scherper te belichten, namelijk de vaagheid in onze huidige machtssystemen.

Een ideaal basismodel — Macht kan ontstaan op grond van *gemeenschappelijk* ondernomen taken. Het is genoegzaam bekend, dat de mens een aantal doelen niet alleen kan bereiken. Het is zeer moeilijk of uitgesloten om alleen de Noordpool te bereiken, een piano een steile trap op te dragen, een mammoettanker te bouwen of sociale verzekeringen te laten functioneren. Voor het bereiken van dergelijke doelen is meer dan één mens nodig. Soms — niet altijd — kan er in dergelijke samenwerkingssystemen macht ontstaan. Als de doelen complementair zijn hoeft dat niet (b.v. in het seksueel verkeer). In veel gevallen is een *coördinatie* van taken echter nuttig, zo al niet onmisbaar om het doel te kunnen bereiken (Verg. Simon, 1957,² hfdst. 1). Als drie vrienden de genoemde piano over een bochtige trap willen dragen, is het handig als er iemand aanwijzingen geeft welke bewegingen de afzon-

Figuur 1, De kernelementen van een eenvoudig 'ideaal' machtssysteem



derlijke personen moeten maken. De coördinator bevordert dan óf de *doelmatigheid* van het gebeuren (de piano kan anders de trap niet op) of de *efficiency* (de piano komt met minder moeite de trap op).

In dit modelletje heeft de coördinator macht¹, d.w.z. *bevoegdheden* om van de groepsleden *verplichtingen* te eisen, die het bereiken van het *doel* bevorderen, een doel dat de *individuele doelen* of *problemen* van de groepsleden dient.²

Nader beschouwd kent het machtsmodel de volgende elementen³:

- A — de aanwezigheid van *individuele doelen*,
— die slechts via een *groepsdoel* bereikt kunnen worden;
- B — de *keuze* van een *coördinator*,
— die *deskundigheid* bezit
— en waaraan *volmachten* (bevoegdheden) worden toegekend om macht uit te oefenen, d.w.z.
— om *beslissingen* te nemen waarbij
— *verplichtingen* aan de leden opgelegd kunnen worden om deeltaken uit te voeren.

Enkele bekende sociologische termen vallen in dit model te plaatsen. De volmachten vormen de grondslag van de *constitutie* van het systeem (Bij een verdere uitwerking van het model zouden hier ook de spelregels moeten worden besproken). De rol van coördinator is vergelijkbaar met de *autoriteitspositie*. Aan deze positie is het recht gekoppeld om macht te gebruiken. De positie zelf moet men dus niet met macht gelijkstellen (Parsons, *op. cit.*, p. 243, Coleman, 1970, p. 1082). Een autoriteitspositie verhoudt zich tot macht, zoals het recht op eigendom zich verhoudt tot geld.

In dit model hangt macht dus ten nauwste samen met *arbeidsverdeling*.⁴

¹ Niet alle macht ontstaat tengevolge van coördinatie. Afwijkend is vooral het geval waarin men op deskundigheid van een ander is aangewezen b.v. de patient t.o.v. de arts. Het modelletje dient echter om de 'ideale' politieke macht te beschrijven.

² De doelen van de individuen zijn mede door de maatschappij gevormd en mogen eigenlijk niet als gegevens zonder meer worden opgevat. In het volgende kom ik hierop terug.

³ Deze omschrijving vertoont in enkele opzichten gelijkenis met die van Parsons (1963a, p. 237). Ook Parsons stelt het bereiken van groepsdoelen centraal. Hij heeft echter tevens diverse meer algemene aspecten in zijn definitie opgenomen. Deze zaken beschouw ik juist niet als de kern van de 'ideale' macht, zoals ik aanstonds zal uiteenzetten.

⁴ Hieruit volgt dat macht bijna noodzakelijkerwijs enigszins is geconcentreerd. Het veelvuldig verrichte onderzoek naar de concentratie van macht, is dan ook gewoonlijk moeilijk te interpreteren. Het resultaat staat van te voren praktisch vast: Natuurlijk vindt men concentratie. Dergelijk onderzoek heeft alleen zin.

Als de individuele doelen en het groepsdoel gegeven zijn, is macht een effectief middel om de individuele doelen te bereiken. Er ligt in dit model dus een vrij grote mate van rationaliteit besloten (verg. Simon, *op. cit.*).

Een essentieel punt is nu, dat in de werkelijkheid *zeer vele van deze machtsystemen* zouden moeten voorkomen. De verscheidenheid in individuele doelen kan immers enorm groot zijn. Voor *elk groepsdoel* zou in principe een nieuw systeem nodig zijn met telkens andere autoriteitsposities, personen die daarin worden gekozen, en bevoegdheden.

Het ideaalbeeld van de macht valt dus als volgt samen te vatten: Macht is een middel om individuele doelen via een groepsdoel te dienen. Hiertoe zouden vele en bovendien telkens nieuwe machtsystemen moeten voorkomen.⁵ De vraag doet zich dan natuurlijk voor, of er geen onderlinge afstemming van de machtsystemen nodig zal zijn. Deze vraag laat ik buiten beschouwing, om het ideale model niet te ingewikkeld te maken. Het wordt dan als 'norm' moeilijk te hanteren.

Om deze ideale toestand na te streven kan men nu twee wegen inslaan:

1 — het model trachten uit te werken en te realiseren; de moeilijkheid is dan dat men individuele doelen voor de toekomst moet kunnen bepalen, iets waar vele utopisten niet zijn uitgekomen; meestal worden de individuele doelen dan maar gepostuleerd;

2 — de historisch gegroeide werkelijkheid met het model als norm vergelijken, de discrepanties signaleren en tenslotte aangrijpingspunten zoeken om de werkelijkheid naar het model toe te bewegen; deze tweede lijn tracht ik in het volgende te schetsen; de achtergrondgedachte is daarbij om — waar dit maar enigszins mogelijk is — de macht af te stemmen op de individuen of de macht daarheen terug te brengen.

2, Een vergelijking tussen het model en de historisch gegroeide werkelijkheid

Het verschil in hoofdlijnen: specificiteit versus algemeenheid — Zelfs bij een globale beschouwing blijkt al dat het verschil tussen de historisch gegroeide realiteit en het model immens groot is. Eén van de meest opvallende punten is het grote gebrek aan specificiteit in de werkelijkheid. Vergeleken met het principe van het model heerst daar juist een grote *algemeenheid*. Laten we dit toelichten.

In de eerste plaats vinden we in de werkelijkheid slechts enkele machts-

als men vooraf precies aangeeft hoe sterk de concentratie op grond van een bepaald model zou moeten zijn. De afwijkingen die men hiervan in de werkelijkheid vindt, krijgen dan een duidelijke betekenis.

⁵ Het behoeft wel geen betoog dat ik in dit korte bestek het nodige moet verwaarlozen. Zo kan het kiezen van machthebbers reeds tot *splitsing* van de groep aanleiding geven. Eveneens is *rebellie* mogelijk.

systemen, in tegenstelling tot de veelheid die we op grond van het model zouden verwachten. Hiermee hangt direct samen dat er *relatief weinig autoriteitsposities voorkomen*, waaraan bovendien *permanent* bevoegdheden zijn toegekend.⁶ Het aantal doeleinden is echter zeer groot. Dit houdt in dat dezelfde coördinator zijn macht voor zeer uiteenlopende doeleinden moet en kan gebruiken. Juist hierdoor krijgt de macht een algemeen karakter. Zij kan gebruikt worden om zeer verschillende verplichtingen te eisen: Zowel schoolplicht als schoolgeld om maar iets te noemen.

Het aspect van algemeenheid komt eveneens duidelijk tot uiting bij de verkiezingen. Het is bijna uitgesloten dat de kiezer nog kan ontwarren in hoeverre zijn diverse individuele doeleinden met de meestal vrij vage verkiezingsprogramma's zijn gediend. Over de deskundigheid kan hij zich al heel moeilijk een oordeel vormen, zelfs in het gunstige geval van een 'kabinet vooraf'. Kabinetten plegen immers tot nog toe wel eens vier jaren te regeren. De kiezer kan niet weten voor welke specifieke doeleinden deze deskundigheid in die periode zal worden aangewend.

Op één aspect van deze algemeenheid wil ik thans nog wat uitvoeriger ingaan, namelijk op de machtbasis. In het model werd deze gevormd door specifieke volmachten, die op hun beurt kunnen berusten op *feitelijke informatie*. In de werkelijkheid kan dit slechts in beperkte mate het geval zijn. De volmachten krijgen meer het karakter van blanco volmachten die berusten op 'vertrouwen' (verg. Coleman, 1963, p. 80).

Waarop dit vertrouwen dan berust is nogal duister. Het 'charisma' van de politicus kan een rol spelen, maar evenzeer het feit dat hij behoort tot een bepaald 'solidariteitskader'. Levensbeschouwelijke partijen, maar ook socialistische, zijn hiervan voorbeelden. Men doet een beroep op de kiezer om de 'Christelijke' dan wel 'socialistische' politiek te steunen. Ook als men de kiezer met meer inhoudelijke leuzen probeert te winnen is de specificiteit vaak nog ver te zoeken: Het zijn de 'ernstige problemen waarvoor ons land zich ziet gesteld', of de noodzaak van 'fundamentele hervormingen'.

Het is twijfelachtig of deze machtbasis 'vertrouwen' op lange termijn toereikend is. De Nederlandse kiezer toont bijvoorbeeld veel minder vertrouwen in de politieke partijen dan in de vakbonden (*De Nederlandse kiezer*, 1972, p. 76). Wijst dit op een behoefte aan een grotere specificiteit?

Ik merk nog op dat het aspect van de algemeenheid in nogal wat definities

⁶ Vergeleken met de situatie van enkele eeuwen geleden is er overigens ten opzichte van het model wel enige vooruitgang geboekt. Niet alleen waren er toen nog minder autoriteitsposities, maar ook werden deze vaak door dezelfde personen 'voor het leven' bezet. Een en ander werd nog versterkt door het principe der erfopvolging.

van gezaghebbende auteurs is terug te vinden (b.v. in die van Weber en Parsons). Dit aspect heb ik echter zeer bewust niet in het ideale model opgenomen. Dit model beoogt immers niet een beschrijving van de werkelijkheid te geven, maar een 'norm'. Alles wat daarin niet strikt noodzakelijk is moet worden weggelaten. Neemt men er meer in op dan loopt men de kans dat een bepaald probleemgebied niet meer te voorschijn komt. Dit geldt met name voor het aspect van de algemeenheid. Juist deze 'afwijking' van het model kan strijdig zijn met het grondprincipe dat de macht primair dient om de individuele doelen van de leden te bereiken. Laten we dit nader bezien.

De praktische problemen: Een globale indeling in twee velden — In het ideale model is de macht afgestemd op individuele doelen der leden. Als de macht een 'algemeen' karakter krijgt — zoals in de werkelijkheid — wordt de kans groot dat deze afstemming verre van perfect is. Door de grote vaagheid die we hierboven signaleerden, kan het machtssysteem als het ware een eigen leven gaan leiden.

De gebrekkige afstemming kan zich nu op twee manieren manifesteren:

A — een aantal individuele doelen wordt niet bereikt (ofwel: er worden geen groepsdoelen nagestreefd die deze individuele doelen dienen);

B — er worden (quasi-) groepsdoelen nagestreefd die door de leden niet worden gewenst, die dus in strijd zijn met individuele doelen.

ad A — *Individuele doelen* (noden, problemen) kunnen in de huidige machtssystemen gemakkelijk in de mist verdwijnen. De *machthebbers* bezitten namelijk middelen om de *probleemdefinities* te beïnvloeden. Een frappant voorbeeld in Nederland uit de vijftiger jaren: Voor 'armoede' en ongunstige levensomstandigheden werd door een bepaald ministerie de term 'onmaatschappelijkheid' gebruikt (ook onderzoekers deden dit trouwens; zie de kritiek van Milikowski, 1961). Bovendien kan er manipulatie van informatie plaatsvinden (Nagel, 1968).

Ook politieke socialisatie en indoctrinatie kunnen hun werk doen, zodanig dat men zich van sommige problemen niet meer bewust is. Hierop is de aandacht gevestigd o.a. door Bachratz en Baratz (1963; zie ook Frey, 1971). Hier niet ver vanaf ligt de 'anticipatie' op de macht (o.a. Simon, 1956).

Natuurlijk moet ook het omgekeerde niet worden vergeten. Machthebbers definiëren vele problemen op een wijze, die het belang van de individuen dient. Vaak 'benutten' de machthebbers hiervoor zeer deskundige mensen. Het is echter de vraag of deze deskundigen onafhankelijk kunnen opereren. Het is niet alleen door het manipuleren van probleemdefinities dat de individuele doelen niet aan bod komen. Sommige individuele doelen zijn duidelijk erkend, maar kunnen evenmin effectief worden bereikt. Huisvesting is

hiervan een evident voorbeeld. Het lijkt er veel op dat de autoriteitsposities in een aantal gevallen *onvoldoende* macht hebben.

In het bijzonder dit laatste punt zal ik iets uitvoeriger bespreken in de paragraaf 'Politieke (on)macht en de oplossing van menselijke problemen'.

ad B — *De macht zelf als probleem* (speelruimte) — De 'volmachten' aan de machthebbers krijgen enigszins het karakter van 'blanco' *volmachten* voor 4 jaar. Dit kan in bepaalde situaties een grote speelruimte in de macht tengevolge hebben. Dit probleemveld zullen we nader bezien in de vierde paragraaf.

Zoals ik reeds vermeldde zijn deze twee probleemvelden⁷ beide een gevolg van de grote vaagheid in de machtssystemen, ofwel een gevolg van te weinig specificiteit. De vormgeving van de macht is dus nog uiterst gebrekkig. Op sommige punten is er te *weinig* macht, op andere punten *te veel*.

Nu is dit beeld wellicht een weinig gechargeerd. De machtssystemen rammelen wel, maar hier valt tegen in te brengen dat het lawaai wordt verminderd, doordat er in de maatschappij enkele correctiemechanismen zijn ontstaan.

Historisch gegroeide correctiemechanismen en hun mankementen (invloeds-elites, gebrekkige parlementaire controle) — Hierboven heb ik gesteld, dat het gebruik van de macht kan worden aangewend om de probleemstellingen te manipuleren en daarmee de individuele doelen.

Er is echter een belangrijke tegenkracht. Machthebbers worden door talrijke pressiegroepen en -personen bestookt met hun doelstellingen. Zij trachten dus te bereiken dat de macht wordt aangewend om hun doelen te bereiken. Het lijkt me juist om in navolging van Parsons hier van *invloed* te spreken (Parsons, 1963b). (In het volgende sluit ik me bij deze terminologie aan. De *term* *macht* zal ik dan ook alleen gebruiken als het om *autoriteitsposities* gaat, dus overheidsinstanties. Dit heeft verder geen principiële betekenis, het is louter een kwestie van naamgeving). Invloed nu kan men beschouwen als een belangrijk feed-back mechanisme in de machtssystemen. Dit mechanisme kan echter eveneens belangrijke mankementen vertonen. Het is niet waarschijnlijk dat iedere burger evenveel invloed kan uitoefenen. In de gezondheidszorg bijvoorbeeld hebben de patiënten hoogstens indirect invloed op de macht. De Maatschappij tot Bevordering van de Geneeskunst

⁷ Een ander tamelijk opvallend probleem dat ik reeds terloops noemde, is dat de beoordeling van de deskundigheid door de grote vaagheid zeer moeilijk wordt. De vraag aan welke criteria de potentiële bezetters van autoriteitsposities zouden moeten voldoen wordt nog maar zelden gelanceerd. Dit is op zichzelf ook al weer tekenend voor de vaagheid van onze machtssystemen.

en o.a. ook de ziekenfondsen, staan levensgroot tussen burgers en machthebbers in. Dit komt op vele terreinen voor. De kans dat de invloed door een betrekkelijke kleine elite wordt uitgeoefend is overal aanwezig. Erger nog, het is mogelijk dat deze elites hun invloed *mede ten eigen bate* aanwenden. Onze kennis van dergelijke *invloedselites* verkeert echter nog slechts in het beginstadium.

Er zijn nog andere correctiemechanismen. De specificiteit van de macht wordt in ieder geval vergroot door de splitsing in portefeuilles. Eveneens is er *controle door parlement en pers*. Uiteraard zijn dit belangrijke historische verworvenheden, die bijvoorbeeld op het gebied van de economische macht soms ontbreken (zoals terecht opgemerkt n.a.v. Mokken en Stokman, 1971b). Over het effect van deze correctiemechanismen bestaat eveneens de nodige twijfel. Als we ons even beperken tot de parlementaire controle, zijn er in ieder geval al twee oorzaken die het effect kunnen reduceren. In de eerste plaats is er soms een sterke band tussen parlementsleden en de hierboven genoemde invloedelites (in een aantal gevallen zijn er zelfs personele unies). Dit kan de vrijheid van handelen van het parlement aanzienlijk beperken. In de tweede plaats ontbreekt het de parlementariërs aan goede *controlemiddelen*. Het terrein van overheidsbeslissingen is zo immens groot, dat er dringend instrumenten nodig zijn om het gedrag van de overheid te kunnen evalueren. Het is te hopen dat onze parlementariërs deze noodzaak zullen gaan inzien: Ze moeten hun controle verrichten met middelen die in deze 20e eeuw waarschijnlijk sterk verbeterd kunnen worden. Tevens ligt hier voor de sociale wetenschappen een belangrijke taak om dergelijke instrumenten te ontwikkelen. Ik kom hier op terug in paragraaf 4 (evaluatie-onderzoek).

Er hapert dus wel het een en ander aan de correctiemechanismen. Bij het aanbrenge van verbeteringen in onze politieke systemen verdienen zij niettemin de grootste aandacht. Hoe men de macht zelf ook wil vormgeven, steeds zullen deze of soortgelijke correctiemechanismen wenselijk zijn. Ook politicologen die onder andere machtsystemen leven, zijn zich hiervan wel bewust (voorbeeld: Polen, zie Wiatr en Przeworski, 1967, 1969). De correctiemechanismen en de mogelijke verbeteringen daarin moeten we dan ook terdege in het oog houden bij de nadere beschouwing van de twee genoemde probleemvelden die we in het volgende zullen bespreken.

3, Het eerste probleemveld: politieke (on)macht en de oplossing van menselijke problemen

Het gebrek aan specificiteit in de huidige machtsystemen houdt het gevaar in dat de individuele doelen (noden en problemen) in de verdrukking geraken. Dat was de constatering uit de vorige paragraaf, die ten grond-

slag lag aan hetgeen we als het eerste probleemveld hebben aangeduid. Enkele lijnen in dit veld zullen we nu nader verkennen.

De term 'individuele doelen' moet hier niet te eng worden opgevat. Ik zal de term ook gebruiken als het gaat om meer dan één persoon, zelfs om vele, als deze personen vrijwel identieke doelen hebben. Iets anders is dat ik in plaats van het woord *doel*, meestal '*probleem*' zal gebruiken. Dit is een niet onbelangrijk verschil, dat er echter voor de hoofdlijn van deze beschouwing weinig toe doet.

We zijn zo vaak gebiologeerd door macht en machtsmisbruik, dat we de keerzijde van de medaille — de onmacht — wel eens dreigen te vergeten. Toch biedt de werkelijkheid hiervan vele voorbeelden. Er lijkt een duidelijk tekort te zijn aan politieke macht voor het oplossen van problemen van bijvoorbeeld:

- bejaarden,
- buitenlandse werknemers,
- woningzoekenden,
- vrouwen die abortus wensen,
- (potentiële) slachtoffers van verkeersongevallen,
- lagere inkomenscategorieën,
- mensen die hinder hebben van luchtverontreiniging,
- slachtoffers van concentratiekampen.

De lijst is al naar gelang de eigen ervaring niet zo moeilijk uit te breiden. Zij bevat dan nog niet eens problemen met een meer collectief karakter als het bevolkingsvraagstuk en de inkomensverdeling.⁸

Het gaat natuurlijk te ver om te beweren dat er aan deze problemen totaal geen aandacht wordt besteed. Toch zijn de oplossingen vaak onvoldoende of ze komen veel later dan gewenst is, ondanks het feit dat het aan waar- schuwingen niet heeft ontbroken.

We kunnen ons natuurlijk van de zaak afmaken door te stellen dat er voor de oplossing van dergelijke problemen onvoldoende politieke consensus aanwezig is. Dat is m.i. iets al te gemakkelijk. Er zijn zeker meer specifieke diagnoses te stellen aangaande de oorzaken van deze 'onmacht'.

Mogelijke oorzaken van 'onmacht' — Hierin vallen globaal drie categorieën te onderscheiden: n.l. (1) gebrekkige gegevens en procedures voor de pro-

⁸ Een bepaalde categorie problemen heb ik hier buiten beschouwing moeten laten, namelijk evidente conflicten tussen groepen in de samenleving. Zij vereisen een aparte beschouwing. Overigens is er wel een kans aanwezig dat men sommige conflicten had kunnen voorkomen, als de betreffende problemen tijdig waren onderkend en opgelost. (Bijvoorbeeld conflicten over ruilverkaveling en het conflict rondom de gastarbeiders in Rotterdam).

bleemdefinities, (2) het ontbreken van invloed van de groepen die het probleem hebben, (3) verstoring van de probleemstelling en van de invloed door invloedselites. Bezien we dit puntsgewijs iets nader.

ad 1 — *Gebrekkige procedures en gegevens voor de probleemdefinities.* Over een aantal problemen wordt beslist door mensen en groepen die er eigenlijk niets mee te maken hebben. Als voorbeeld diene de vrije verkoop van anticonceptionele middelen. Er zijn vele jaren nodig geweest voordat kerken, medici en politici zo ver gerijpt waren dat de wetgeving kon worden veranderd. Bij de besluitvorming is echter, voor zover mij bekend, nimmer de vraag gesteld onder wiens competentie de beslissing hierover zou moeten vallen. We dienen er m.i. oog voor te krijgen dat over dergelijke zaken alleen de groepering, voor wie het probleem relevant is, 'stemrecht' heeft — in ons voorbeeld zijn dit slechts de vrouwen in de vruchtbare leeftijdsklassen, eventueel misschien ook nog hun echtgenoten. Een vergelijking met de huidige problemen rondom abortus provocatus en homofilie ligt voor de hand.

Het kernpunt hierbij is dat uitgemaakt moet worden of het probleem en de oplossing ervan *consequenties* hebben voor andere mensen, ja of nee. Is dit niet het geval dan is er geen reden waarom iedereen zich met die zaak moet bemoeien. Of die consequenties er zijn of verwacht kunnen worden, zou veel sterker tot een onderwerp van wetenschappelijke studie en onderzoek gemaakt kunnen worden dan thans het geval is. Het zou eveneens door de politici als een uiterst relevant gegeven moeten worden aange-merkt.⁹

Dat dit weinig gebeurt zien we bij een probleem dat in het verlengde van het juistgenoemde ligt, maar toch geheel anders is, namelijk het bevolkingsvraagstuk. De vrijheid van het individu bij het bepalen van zijn kindertal kan hier leiden tot hoge geboortecijfers, tot bevolkingsdruk en daarmee zelfs tot hongersnood voor anderen (zie voor een uitstekende verhandeling hierover, Kingsley Davis, 1971).

Wat politici eindelijk als 'vrijheid' hebben gedefiniëerd, is onvoldoende gespecificeerd: Vrije verkoop van voorbehoedsmiddelen is wat anders dan vrijheid van kindertal. In het eerste geval is er een geheel andere competentiesfeer dan in het tweede, waarin de gehele samenleving recht van spreken heeft.

⁹ In de beleidswetenschappen wordt wel een onderscheid gemaakt tussen 'private goods' en 'public goods' (Coleman, 1970, p. 1082). De laatste zouden ondeelbaar zijn, in tegenstelling tot de eerste. Ik meen dat dit onderscheid door machthebbers en invloedselites gemakkelijk misbruikt kan worden door maar zo veel mogelijk zaken onder 'public goods' te rubriceren. Daarmee worden ze gemakkelijk losgekoppeld van de consequenties voor de individuele burgers.

Hiermee is het punt van de probleemdefinitie slechts aangestipt. Duidelijk is dat hier een uitermate belangrijk terrein ligt voor de sociale wetenschap om de empirische consequenties van menselijk gedrag te bepalen. Beter dan tot nu toe veelal het geval is, kunnen we dan een oordeel vormen over de vraag of een probleem tot het domein van de individuele vrijheid behoort of juist niet of tot beide. Dit is een uiterst elementair gegeven voor de probleemdefinitie. Als we er in de toekomst niet in slagen dergelijke gegevens aan te dragen, wordt de oplossing van de problemen onnodig bemoeilijkt of vertraagd.

ad 2 — *Het ontbreken van invloed.* Invloed kan een belangrijk correctiemechanisme op de macht zijn. Hiermee kunnen problemen en doelen onder de aandacht van de machthebbers worden gebracht — zo merkte ik hierboven reeds op.

Dit mechanisme kan echter ernstig te kort schieten. In de eerste plaats worden dikwijls in de 'verdrukte' delen van de maatschappij relatief weinig problemen onderkent (zie b.v. Runciman, 1966, 1972, p. 322). Berusting kan hier generaties lang zijn werk hebben gedaan (of technisch uitgedrukt: Er heeft 'dissonantie - reductie' plaatsgevonden). In de tweede plaats is het mogelijk dat vanuit de lagere sociale strata relatief weinig invloed wordt uitgeoefend. De problemen die men onderkent worden daardoor niet tot onderwerp van besluitvorming (deze zaak is door Bachrach en Baratz aan de orde gesteld bij hun kritiek op de decisiemethode, 1963).

Beide punten verdienen overigens nog veel nauwkeuriger te worden onderzocht. Het is echter wel duidelijk, dat een aantal *invloedsmogelijkheden* te lang ongebruikt zijn gebleven. De enorme toeneming van het aantal actiegroepen in de laatste jaren bewijst dat er een lacune was op te vullen. De actiegroepen zijn duidelijk een winstpunt, al moet men ook hierbij niet blind zijn voor mogelijke mankementen. Actiegroepen hebben onvermijdelijk hun 'woordvoerders' en zij bouwen een zekere organisatie op. Hierdoor kan zich het zelfde verschijnsel gaan voordoen als vermoedelijk bij de 'gevestigde' belangenorganisaties wordt aangetroffen n.l. het ontstaan van invloedselites.

ad 3 — *Verstoring van de probleemstelling en van de invloed door de machthebbers en de invloedselites.* Sociaal-wetenschappelijk onderzoek heeft herhaaldelijk aan het licht gebracht dat de meeste Nederlanders eengezinswoningen prefereren boven flats (De Jonge, 1959). Dit gegeven is door talloze beleidsinstanties genegeerd. Een vergelijkbaar voorbeeld uit onderzoekingen bij bejaarden: Het percentage van deze mensen dat een woonvorm met verzorging wenste, was in het algemeen veel hoger dan de ministeries wilden erkennen (Braam, 1964). Er werd zelfs een contra-ideologie gelanceerd: 'De bejaarden 'wensen' zo lang mogelijk zelfstandig te blijven

leven'. Het heeft er alle schijn van dat de belangen van de machthebbers niet gediend waren met de door het onderzoek gesuggereerde individuele problemen en doelen, en met de frequenties waarin deze voorkomen.

Niet alleen machthebbers proberen de probleemstelling te manipuleren, invloedselites doen dit niet minder. Kerken en medici hebben de probleemstelling over geboorteregeling en abortus provocatus zo lang mogelijk in handen gehouden. Organisatorische en professionele belangen kunnen gemakkelijk mee gaan spelen in de probleemdefinities. Dat geldt evenzeer voor werkgevers- als voor de werknemersorganisaties en in zeker opzicht zelfs voor de politieke partijen. Het is alleszins begrijpelijk en menselijk, maar ook onjuist. Het kan zich immers wreken op de definitie van de problemen van de mensen, wier belangen worden behartigd.

De realiteit biedt overigens een beeld dat nog aanmerkelijk ingewikkelder is. Er kunnen vervlechtingen van invloedselites en machthebbers optreden (het bekende 'overleg' tussen belangenorganisaties en overheid). Felle strijd komt eveneens voor. Helaas is er weinig bekend omtrent de vraag hoe de belangen van de 'burgers' zich onder deze verschillende omstandigheden staande houden.

Met de probleemdefinities kunnen machthebbers en invloedselites ook de invloed blokkeren of vervormen.

De drie zojuist genoemde punten — gebrekkige gegevens en procedures voor de probleemdefinities, gebrek aan invloed, verstoring van de probleemdefinities en van de invloed door machthebbers en invloedselites — dienden als mogelijke verklaringsgronden voor de onmacht van de overheid om bepaalde problemen op te lossen. Uiteraard zijn deze verklaringsgronden nog ten dele hypothetisch van aard. Ook dienen ze in de toekomst nauwkeuriger te worden ingedeeld. Toch is m.i. uit de ruwe schets die ik heb gegeven, reeds voldoende lering te trekken. Ik wil niet stellen dat er met de behartiging van de menselijke problemen gesold wordt. Maar dat het aan strakke lijnen ontbreekt is wel duidelijk: Zowel bij de inventarisatie van problemen als bij de wijze waarop ze gesteld en behartigd worden is veel willekeur en daardoor verstoring mogelijk.

Enkele suggesties hoe dit verbeterd zou kunnen worden zal ik thans behandelen.

De noodzaak van een onafhankelijke vierde macht — In Nederland kennen we verschillende organen die geschikt lijken voor inventariseren, definiëren en aan de orde stellen van problemen. De opbouworganen zijn hiervan een bescheiden voorbeeld. Hun vrijheid om zelfstandig problemen te stellen en te onderzoeken is echter zeer beperkt. Het is reeds bijna tien jaren

geleden dat een stedelijk opbouworgaan zich niet kon permitteren het probleem der gastarbeiders aan de orde te stellen en te onderzoeken. Het zou daardoor in conflict zijn gekomen met allerlei andere organen en overheidsinstanties die . . . er overigens ook weinig aandacht aan schonken. Het opbouworgaan had niet expliciet genoeg als taak gekregen om zelfstandig onderzoek te entameren; de *bevoegdheden* waren eveneens niet toereikend (Braam, 1966).

De onafhankelijkheid van sociaal onderzoek wordt eveneens bedreigd door de vele 'begeleidingscommissies', waarmee het wordt opgezadeld. (Overigens bepaald niet alleen door overheidsinstanties). De geldgevers proberen een vinger in de pap te houden en dat is van hun standpunt uit gezien niet ten onrechte. Maar de onafhankelijkheid van het onderzoek wordt er wel door bedreigd.

De vraag is dus hoe we tot *onafhankelijke* organen komen die menselijke problemen registreren en aan de orde stellen (let wel: ik bedoel dus niet in de eerste plaats 'toekomstonderzoek', al kan dat natuurlijk bij een dergelijk orgaan ook zijn plaats krijgen). De gedachte aan een *vierde* macht dringt zich bij mij op, een macht die in de constitutie zou moeten worden verankerd en eventueel door verkiezingen tot stand zou moeten komen. Aan de uitwerking van een dergelijk idee zitten ongetwijfeld de nodige haken en ogen.

Mijnerzijds moet het bij deze suggestie blijven, maar van de noodzaak van een dergelijke onafhankelijke macht ben ik vast overtuigd. Van belang lijkt me in ieder geval de loskoppeling van organen waarin 'overleg' centraal is komen te staan, zoals de S.E.R. (hoewel dit orgaan wel een grote onafhankelijkheid bezit). Ook op sociaal-cultureel terrein is niet lang geleden een dergelijke raad ingesteld, die echter, voor zover ik heb begrepen nog nauwer aan de overheid is gelieerd dan de S.E.R. Gezien vanuit het idee van een vierde macht een gemiste kans.

De taak van een dergelijk orgaan zou verder niet alleen moeten bestaan uit de inventarisatie en definitie van problemen, maar ook uit onderzoek naar de wijze waarop ze al dan niet worden opgelost. Zo kan een basis worden gelegd voor voortgangscontrole. Op dergelijk *evaluatieonderzoek* kom ik in de volgende paragraaf uitvoerig terug.

Heel in het kort nog enkele opmerkingen over de wijze waarop menselijke problemen moeten worden vastgesteld. Allereerst meen ik dat er nogal wat meer nodig is dan onze gebruikelijke enquêtes met vragenlijsten. Uitspraken van respondenten over hun satisfactie, hun meningen en hun wensen zijn niet voldoende als we de concrete problemen in de concrete situatie van de mens willen leren kennen.¹⁰

Dan moet per respondent ook aanvullend onderzoek worden verricht in

de geest van case-studies. Eenvoudig is dit niet, als we tenminste tegelijkertijd de statistische eisen niet willen verwaarlozen, maar er zijn zeker mogelijkheden (zie voor een voorbeeld mijn dit jaar te verschijnen dissertatie).

In de tweede plaats moeten we bedacht zijn op de reeds genoemde complicatie, dat mensen in een traditie leven waarin generaties lang problemen zijn 'verdrongen'. Of anders gesteld: Juist de slechtst bedeelde sociale lagen hebben een laag aspiratieniveau, waardoor zij minder snel problemen onderkennen. Door scherpe vergelijking met andere groepen moet het echter mogelijk zijn hiervoor correcties toe te passen, correcties die men eventueel met vijfjarenplannen geleidelijk kan verhogen. Dit zijn slechts enkele technische moeilijkheden die een vierde macht zou moeten oplossen. Gemakkelijk is dat niet, maar zeker niet onoverkomelijk. In ieder geval liggen er wegen, die betere perspectieven bieden dan het duistere labyrint waarvan de oplossing van menselijke problemen nu afhankelijk is. Het is dan zaak om deze wegen door een onafhankelijke 'vierde macht' te laten benutten.

4, Het tweede probleemveld: de macht zelf als probleem

De speelruimte in de autoriteitsposities — Terwijl we bij het vorige probleemveld aandacht hebben besteed aan een tekort aan macht, wil ik thans enkele hoofdpunten bespreken van het omgekeerde geval: Een teveel aan macht (misbruik van macht kan hier uiteraard heel dicht bij liggen).

Zoals ik hierboven aanvoerde, krijgen de autoriteitsposities door de grote algemeenheid in de machtssystemen een zekere speelruimte (o.a. doordat de machtsbasis 'vertrouwen' algemeen is en er dus weinig sprake is van specifieke volmachten). De Russische inval in Tsjechoslowakije, de Amerikaanse bombardementen op Hanoi zijn wellicht mede hierdoor mogelijk geworden. Ook op kleinere schaal kunnen we dergelijke verschijnselen waarnemen. Zo kwam enige tijd geleden aan het licht dat tientallen gemeenteraden in ons goede vaderland nogal gemakkelijk geld voteerden voor dure woningen ten behoeve van hun burgemeesters.

De speelruimte in de macht kan overigens ook ten goede gebruikt worden. Dit is wat Parsons 'banking' van macht heeft genoemd (*op. cit.* p. 254, zie ook Ellemers, 1969, p. 20). Bekwame leiders kunnen er in slagen extra politieke steun te mobiliseren, waardoor belangrijke problemen tot een oplossing kunnen worden gebracht (woningbouw, werkgelegenheid). Het is een belangrijke vraag hoe we deze positieve kanten van de speelruimte kunnen

¹⁰ Dat neemt niet weg dat vragen in enquêtes natuurlijk wel een begin kunnen vormen en reeds diverse analysemogelijkheden bieden (zie b.v. Mokken en Stokman, 1971, p. 83).

behouden en de negatieve verwijderen. Ik beperk me tot enkele suggesties over het laatste punt: het elimineren van onjuiste speelruimte.

Remedies voor de reductie van speelruimte in de autoriteitsposities — De remedies op dit gebied dienen er alle op gericht te zijn om een grotere specificiteit in de machtssystemen te bereiken. De te volgen strategieën kunnen in twee rubrieken worden ingedeeld: Men kan er naar streven om de *machtssystemen zelf* specifieker te maken (A), maar ook om de bestaande *correctiemechanismen* te verbeteren (B). Wat dit laatste betreft zal ik vooral aandacht schenken aan een middel dat mogelijk als nieuw controle-instrument kan dienen, namelijk *onderzoek naar de verdelingen van invloed* (of wat ten dele op hetzelfde neerkomt: evaluatieonderzoek van overheidsbeslissingen).

ad A — *De vormgeving van de machtssystemen zelf*. Er liggen hier diverse mogelijkheden, die elk voor zich belangrijk zijn en nadere doordenking verdienen.

(a) *Meer specifieke keuzemogelijkheden voor de kiezer*. Men kan allereerst denken in termen van het kiezen van personen. De kiezer zou sterker moeten kunnen bepalen, *wie* de posities bezet. Het is echter voor mij een vraag of het thans gangbare idee om alléén de minister-president te kiezen, iets tot ons doel bijdraagt. Waarborgt dit een meer specifiek gebruik van de macht? Voorbeelden uit andere landen (U.S.A., Frankrijk) geven niet veel hoop. Eerder zou men dan moeten denken aan het kiezen van afzonderlijke ministers door de relevante groeperingen. Geef b.v. iedere burger vijf kieskaarten. Hij mag zelf bepalen voor welke ministeries hij die gebruikt (b.v. een twintigtal). Het idee moet natuurlijk uitgewerkt worden. Het zou o.a. het bestaande partijstelsel (een 'heilige koe?') kunnen doorkruisen. Hoe dan ook: de enorme hoeveelheid ingewikkelde overheidsregelingen, die we over ons uitgestort krijgen, staat niet in verhouding tot deze ene simpele stem, waarmee we deze kunnen goed- of afkeuren.

Daarnaast kan men de kiezer over *concrete beslissingen* laten stemmen. Waarom het idee van een referendum zo lang buiten onze constitutie is gebleven, is mij niet duidelijk. Bovendien sluipt het momenteel langs een achterdeur het bestel binnen (het opinie-onderzoek) en dat betekent opnieuw vaagheid.

(b) *Bevoegdheden* van de machthebbers sterker laten variëren met de *situatie*. Burgemeesters hebben speciale bevoegdheden in noodsituaties. Het militair strafrecht verschilt in oorlogstijd en vreedstijd. Ditzelfde principe kan veel uitgebreider worden toegepast. Om in de militaire sfeer te blijven: het valt niet in te zien waarom de krijgstuicht in vreedstijd ook moet gelden buiten de gesimuleerde oorlogssituaties die ter oefening dienen (het argu-

ment van socialisatie even ter zijde gelaten: Het is overigens weinig aan- nemelijk dat het 'drillen' daartoe een permanent karakter moet hebben).

(c) *De schaal van de autoriteitssystemen beter afstemmen op de aard van de problemen*, die door het systeem moeten worden behartigd. Vooral in de vijftiger jaren is het idee van schaalvergroting opgekomen. In het bekende alles-of-niets denken, waaraan wij mensen ons nogal eens schuldig maken, is dit principe op allerlei mogelijke en onmogelijke terreinen toegepast. De vraag is bijvoorbeeld welke menselijke doeleinden nu precies door 'politieke eenwording van Europa' zijn gediend. In ons land is er enige tijd een rage geweest om gemeenten samen te voegen. Misschien was dit voor bepaalde doelen functioneel, maar voor andere beslist niet. De hoogbouw bijvoorbeeld ziet men vooral in 'grotere' gemeenten; op kleine dorpen komt het praktisch niet voor. Voor woningnood lijkt iets soortgelijks te gelden (Mokken en Stokman, 1971a, p. 88). Het is zeker mogelijk dat de kleinere machtsafstand hier een factor van belang is: Waarom moeten strikt individuele problemen, als de behoefte aan een woning, binnen zeer omvangrijke systemen worden beslist?

Voor sommige doelen is daarentegen juist een grote schaal noodzakelijk. Het internationale ruilverkeer kan niet plaatsvinden zonder dat regels over het ruilmiddel internationaal worden nageleefd. Het tramverkeer per stads- wijk regelen is evenmin ideaal. Er zijn echter wellicht vele mogelijkheden voor decentralisatie als we daar meer systematisch naar zoeken. Gelukkig lijkt dit inzicht veld te winnen.

ad B — *Betere controlemogelijkheden op de macht* (instrument: *onderzoek naar de verdelingen van invloed*). Zoals ik reeds heb opgemerkt zijn er historisch gegroeide mechanismen die de algemeenheid van de macht enigszins corrigeren: Vanuit de maatschappij worden doelstellingen aangedragen — dit hebben we *invloed* genoemd — terwijl er tevens *parlementaire controle* is.

Ik wees er op dat het parlement over onvoldoende instrumenten beschikt om deze controle doelmatig uit te oefenen.

De tijd ligt mijns inziens niet meer ver af dat we vanuit de sociale wetenschappen een dergelijk instrument kunnen verschaffen. Het ziet er namelijk naar uit dat het mogelijk zal zijn om *evaluatieonderzoek naar overheidsbeslissingen* uit te voeren of, nog ruimer gesteld, om onderzoek te doen naar de verdeling van invloed (het eerstgenoemde correctiemechanisme).

Dat dit onderzoek naar invloed relevant is voor controle op de macht is als volgt in te zien: Macht is zelfs in ons ideale model enigszins geconcentreerd. Naarmate het systeem groter is, zal deze concentratie sterker zijn. De gelijkwaardigheid — of gelijkberechtigtheid — van de leden van het systeem hangt dan dus volledig af van het feit of hun invloed op de macht-

hebbers gelijk is (althans voor vergelijkbare problemen).

We moeten dus nagaan wie weinig invloed heeft en wie veel, ofwel we moeten voor vergelijkbare problemen de *verdeling van invloed* onderzoeken.

Enige tijd geleden hebben Swinkels en Braam in twee gemeenten dergelijke verdelingen onderzocht (dit onderzoek is gestimuleerd door J. E. Ellemers, 1968; voor de weergave van het onderzoek zie Braam en Swinkels, 1969).

In de betreffende gemeenten bakenden we een categorie bedrijven en bedrijfjes af met vergelijkbare problemen (we noemden dit een vergelijkingspopulatie). Om de duidelijkheid te bevorderen, kozen we alléén problemen die in de economische sector lagen en een ernstig karakter hadden. We namen waar dat voor deze problemen collectieve invloedspogingen werden ondernomen bij de bovengemeentelijke overheidsinstanties.

We gingen daarbij na welke bedrijven en mensen nu de contacten onderhielden (het precies vaststellen van deze *feitelijk* voorgekomen contacten vereist nogal wat werk). Deze contacten noemden we *invloedskanalen* (men kan ook spreken van participanten in de besluitvorming).

In de eerste plaats bleek duidelijk de aanwezigheid van een invloedselite. Vooral de bestuurders van belangenorganisaties maakten hiervan deel uit: Hun participatiegraad was hoog. Eveneens bleek de rol van de grote bedrijven (de 'Economic Dominants'). Relatief hadden de grote bedrijven meer invloedskanalen dan de kleine bedrijven, ook buiten de belangenorganisaties om. In deze eenvoudige opzet kwam dus reeds aan het licht dat de invloedskanalen sterk samenhangen met de sociale rang (bedrijfsgrootte).¹¹ De dimensie waarover de verdeling van invloed werd beschreven, is dus — iets algemener gesteld — de sociale stratificatie.¹² Vrijwel alle maatschappijen kennen hun 'lagen', die ook vrijwel altijd onder- en overbedeling met zich meebrengen in allerlei opzichten. Het correctiemechanisme om deze ongelijkheid te verminderen, kan invloed zijn, zoals ik eerder opmerkte. Maar dan is het gewenst dat deze invloed zelf zoveel mogelijk gelijk over

¹¹ Het onderzoek is later gerepliceerd in verschillende gemeenten door A. Dijkstra, D. Draaisma, L. Edel, H. Mannen, C. Kamphuis en A. M. van der Neut-Flier. Een samenvattende bewerking wordt thans door H. van Goor in samenwerking met schrijver dezes uitgevoerd.

¹² Ook de vragen naar het voeren van actie in het verkiezingsonderzoek wijzen in die richting (Molleman, 1971, p. 101). Het is echter niet eenvoudig te beoordelen of dit als een ondersteuning van onze resultaten kan worden beschouwd. Actievoerders en bezitters van invloedskanalen zijn nog zeer verschillende zaken. Bovendien werd de verdeling van invloedskanalen door ons vastgesteld per 'vergelijkingspopulatie' (d.w.z. de verzameling mensen waarvoor een bepaald probleem relevant was en vergelijkbaar).

de lagen is verdeeld. Het is dit perspectief dat het onderzoek naar de verdeling van invloed zijn betekenis verschaft: Het kan vaststellen wat er aan het correctiemechanisme 'scheef' is. (Natuurlijk zijn er behalve 'stratificatie' nog andere relevante dimensies).

Een invloedskanaal is evenwel nog niet hetzelfde als invloed. Het is slechts een *mogelijkheid* om invloed uit te oefenen. Toch is het al een zeer belangrijk gegeven als we weten dat sommige mensen zelfs wat deze mogelijkheden betreft onderbedeeld zijn. Het moet niet zo moeilijk zijn om de sociale lagen wat dit betreft 'gelijke kansen' te geven.

Nog belangrijker zou het zijn om de invloed zelf te kunnen meten. We kunnen dan uitgaan van definities als die van Simon (1956) en Dahl (1957, 1970). Invloed is daarin een oorzaak-gevolg relatie. Maar er is meer nodig. Het gaat in dit betoog immers om de vraag of de individuele problemen door machthebbers (overheidsinstanties) worden opgelost. We moeten de invloed dus betrekken op de menselijke problemen en deze laatste als uitgangspunt kiezen. Dit vergt veel meer dan b.v. alleen een analyse van begrotingen. Verder moeten we ook verdisconteren dat sommige groepen hun problemen hebben verdrongen. Wie geen problemen percipieert zal so-wieso geen invloed hebben (Barach en Baratz, 1963, Nagel 1968, Frey 1971). Dit kan aan het licht worden gebracht door mensen in vergelijkbare situaties te bezien en het aantal gepercepeerde problemen te vergelijken. De moeilijkheden voor dit onderzoek zijn niet gering, maar in de reeds genoemde empirische studie die binnenkort wordt afgesloten, hoop ik de uitvoerbaarheid ervan enigszins aan te tonen.

Als we er in de toekomst in slagen dergelijke procedures meer algemeen toepasbaar te maken, is het volgende mogelijk: Uitgaande van de menselijke problemen kunnen we nagaan in hoeverre ze door de overheidsinstanties (de machthebbers) zijn opgelost. We kunnen dan dus vaststellen voor welke doeleinden de macht is gebruikt en in het bijzonder welke groepen en individuen onderbedeeld zijn gebleven. Maar eveneens kunnen we bepalen of er invloedselites zijn, die hun eigen belang bovenmatig hebben gediend. Kortom: Het onderzoek naar de verdeling van invloed kan daarmee een instrument worden, waarmee het gedrag van de machthebbers zichtbaar kan worden gemaakt. Het heeft dan het karakter van *evaluatie*-onderzoek. Dit soort onderzoek kan dus opheldering verschaffen over de wijze waarop de speelruimte in de macht door de overheidsinstanties is gebruikt. In de vorm, waarin ik het zojuist heb geschetst, kan het mes naar twee kanten snijden: In de eerste plaats kan het aan het licht brengen, of onder druk van invloedselites de macht gebruikt is voor doeleinden die het merendeel der burgers niet wenst (het probleem van deze laatste paragraaf).¹³ In de tweede plaats kan het zichtbaar maken voor welke problemen te weinig

macht is aangewend, als gevolg van een gebrek aan invloed (het onderwerp van de vorige paragraaf over 'de onmacht')¹⁴

Het spreekt mijns inziens vanzelf dat ook hier een loskoppeling van onderzoek enerzijds en machthebbers anderzijds noodzakelijk is. Dergelijk evaluatie-onderzoek zou daarom goed ondergebracht kunnen worden bij de 'vierde macht', die we in de vorige paragraaf hebben bepleit. Vervolgens kunnen de resultaten ter beschikking komen van de parlementariërs, die daarmee voor hun controlefunctie beter worden toegerust.

5, Slotopmerking

'De huidige machtssystemen zijn gekenmerkt door grote algemeenheid en vaagheid. Het is dringend gewenst de politieke macht veel nauwkeuriger af te stemmen op de problemen van de leden van de groep'.

Dit was de — normatieve — stellingname in deze beschouwing. Enkele remedies — oude en misschien ook een enkele nieuwe — heb ik globaal trachten te rangschikken. In een beschouwing als deze konden alleen de hoofdlijnen aan bod komen. Ik hoop echter duidelijk te hebben gemaakt dat er juist vanuit en dóór de sociale wetenschap zeer veel kan worden gedaan om deze remedies effectief te maken. Het samenleven van mensen zal waarschijnlijk nooit volstrekt rationeel kunnen verlopen. Maar waar schimmige praktijken vervangen kunnen worden door duidelijke procedures steunend op empirisch onderzoek, moet dit mijns inziens dringend gebeuren.

Aangehaalde literatuur

- Bachrach, Peter en Morton Baratz, *Decisions and Non-decisions: An Analytical Framework*, *American Pol. Science Rev.*, 1963, pp. 632-642.
 Braam, G. P. A., *Bejaarden in Utrecht*, Utrecht: Sociol. Inst. R. U., 1964.
 Braam, G. P. A., Opmerkingen over de machtspositie van het maatschappelijk opbouwwerk in grote steden, *Mens en maatschappij*, 41, 4, 1966, pp. 329-40.
 Braam, G. P. A. en J. Swinkels, De verdeling van invloedskanalen bij collectieve acties vanuit plaatselijk niveau, *Sociologische Gids*, 1969, 16, 2, pp. 82-102.

¹³ Er is natuurlijk ook nog het geval dat er macht wordt gebruikt of misbruikt als er helemaal geen invloed is geweest en geen volmachten zijn verschaft. Ook hierop kan het invloedsonderzoek wel enig licht werpen, maar waarschijnlijk is er meer nodig. Een desbetreffend project wordt door Ellemers en Braam thans voorbereid.

¹⁴ Ik ga voorbij aan het belangrijke probleem van de overbelasting der machtsystemen door een teveel aan problemen en aan invloed uit alle sociale lagen. Het *gemiddelde niveau* ligt dan te hoog. Ik meen echter dat het thema van de *verdeling*, bij een bepaald gegeven niveau, hier los van kan worden gezien.

- Coleman, James S., Comments on 'On the Concept of Influence', *Public Opinion Quarterly*, XXVII, 1963, pp. 63-82.
- Coleman, James S., Political Money, *American Pol. Science Rev.*, 64, 4, 1970, pp. 1074-1087.
- Dahl, Robert A., *Modern Political Analysis*, Englewood Cliffs (N. Y.), 1970².
- Davis, Kingsley, The World's Population Crisis, in: R. K. Merton en R. Nisbet, *Contemporary Social Problems*, N. York: 1971³, pp. 363-407.
- Ellemers, J. E., *Macht en sociale verandering. Een terreinverkenning*. Meppel: 1968.
- Ellemers, J. E., Macht en invloed: Begripsvorming en kenmerken, in: J. E. Ellemers e.a., *Macht, machthebbers en machtelozen*, Meppel: 1969, pp. 9-29.
- Frey, Frederick W., Comment: On Issues and Nonissues in the Study of Power, *American Pol. Science Rev.*, 65, 1971, pp. 1081-1101.
- De Jonge, D., Nieuwe gegevens over de waardering van het meergezinshuis door de bewoners, *Mens en Maatschappij*, 34, 6, 1959, pp. 390-394.
- Milikowski, H. Ph., *Lof der onaangepastheid: Een studie in sociale aanpassing, niet-aanpassing, onmaatschappelijkheid*, Meppel, 1967².
- Mokken, R. J. en F. N. Stokman, Strijdpunten en electorale tegenstellingen woningnood en milieuvuiling) in: *De Nederlandse kiezer*, 1971a, Meppel, pp. 78-99.
- Mokken, R. J. en F. N. Stokman, *Invloedsstructuren van politieke elites in Nederland*, Amsterdam, 1971b.
- Molleman, H. A. A., Wie voeren actie? in: *De Nederlandse kiezer*, 1971, Meppel, pp. 99-112.
- Nagel, Jack, H., Some Questions about the Concept of Power, *Behavioral Science*, 13, 1968, pp. 129-137.
- Simon, H. A., 'Notes on the Observation and Measurement of Political Power', in: *Models of man*, 1956, pp. 62-78.
- Simon, H. A., *Administrative Behavior*, N. York: MacMillan, 1957², 259 pp.
- Parsons, T., 'On the Concept of Political Power', *Proc. of the Amer. Philos. Soc.*, 103, 3, 1963a, pp. 232-62.
- Parsons, T., On the Concept of Political Influence, *Public Opinion Quarterly*, 27, 1963b, pp. 37-62.
- Runciman, W. G., *Relative Deprivation and Social Justice*, London: 1966, 1972.
- Werkgroep Nationaal verkiezingsonderzoek 1972, *De Nederlandse kiezer '72*, Alphen a. d. Rijn, 1973.
- Wiatr, Jerzy, J. en Adam Przeworski, Controle zonder oppositie, in: Jerzy J. Wiatr (red.) *Het politieke systeem in Polen* (inl. H. Ph. Milikowski), Rotterdam, 1969, pp. 82-93.

De grijpbare macht

door Mauk Mulder

1, Theorie en onderzoek over macht

In de sociale systemen, kleine zoals het gezin, grote zoals politieke, industriële en andere organisaties, vormen verschillen in macht een der belangrijkste oorzaken van conflicten, en zijn machtkonflikten veelal bijzonder heftig en langdurig.

Bovendien monden vele anderssoortige conflicten toch, op het ene moment of het andere, in de machtsfeer uit, vaak vindt hun beëindiging in de machtsfeer plaats, zodat het niet-macht konflikt toch omgezet wordt in een machtkonflikt (konversie naar macht).

In deze inleiding zal ik mij concentreren op zeer *fundamentele gedragingen*, gedragingen in structuren waarin verschillen in macht ontstaan en bestaan, en vooral de responsen van de mensen op deze machtverschillen. Aan een dergelijke mikro-analyse moet, meen ik, hoge prioriteit worden toegekend. Allereerst geldt: alle 'grote' sociale processen en met name machtsstrijd, geschieden ook op mikro-schaal en kunnen daar beter bestudeerd worden. Ook in kleine groepen komen machtongelijkheid en machtsstrijd voor, ze zijn daar zelfs een 'normale' zaak.

Binnen gezinnen, sportteams, clubs, schoolklassen, besturen, commissies, werkgroepen vindt machtsstrijd plaats, en deze biedt dus voor wetenschappelijke of niet-wetenschappelijke analyse een reservoir van vele, directe gegevens.

Hierbij komt zowel de systeemanalyse aan de orde, bijvoorbeeld inzake de wisselwerking tussen samenstellende onderdelen die zo'n grote rol speelt bij eskalatie van de machtsstrijd, bijvoorbeeld een leiderschapelite, bedreigd door de eigen achterban, als ook de analyse van onderdelen zelf, bijvoorbeeld inzake de motivatie van individuen. Voorts blijkt dat de strijd tussen grote 'machten' als U.S.S.R., U.S.A., China e.d. vaak beschreven wordt in termen ontleend aan de mikro-analyse zoals . . . 'doordat de één een agressieve beweging maakte werd de ander geprovoceerd tot terugslaan', . . . 'vreest Cuba als pistool op de borst' . . . 'ziet Vietnam als bedreiging van zijn flank' . . .

Daarom zou het alleen op grond van efficiëntie-overwegingen zaak zijn de inzichten vooral in de mikro-analyse op te bouwen.

Maar nog zwaarder weegt dat alle actie, alle machtsstrijd ook, uiteindelijk door en in kleine groepen opgezet en ingezet wordt. De Sovjet-Unie betekent Stalin met volgelingen of Chroesjtjow als eerste onder gelijken; in China is bepalend hoe de machtsstrijd tussen Mao en Lin Piao, ieder gesteund door eigen klieken, uitpakt, omdat daarna de resterende kleine groep de politiek verder voor een groot deel bepaalt.

De Club van Rome, hoewel tot nu toe in zijn analyses exclusief gericht op mondiale samenhangen, met verwaarlozing van mikro-analyse, biedt zelf