



Universiteit
Leiden
The Netherlands

Boekbespreking van: Policy and Politics in Britain: the Limits of Consensus

Ringeling, A.

Citation

Ringeling, A. (1983). Boekbespreking van: Policy and Politics in Britain: the Limits of Consensus. *Acta Politica*, 18: 1983(1), 115-118. Retrieved from <https://hdl.handle.net/1887/3452367>

Version: Publisher's Version

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

Downloaded from: <https://hdl.handle.net/1887/3452367>

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

slaagt een nieuwe constellatie te realiseren, dan zal de nieuwe structuur de dan geldende machtsverhoudingen weerspiegelen.

Doel van het boek is derhalve te komen tot een verklaring voor de verandering van doeleinden van staten en machtsveranderingen, die beide ten grondslag liggen aan politieke verschuivingen in het internationale systeem. Dergelijke verschuivingen hebben belangrijke gevolgen voor de verschillende leden van het internationale systeem en vormen niet zelden de aanleiding tot grote spanningen en oorlog. Met enkele economisch getinte hypothesen zoekt Gilpin het antwoord op de vraag, hoe staten ertoe komen dergelijke spanningen te riskeren.

Uitgaande van een evenwichtsituatie – geen enkele partij ziet winstkansen in een poging om het internationale systeem te wijzigen – zullen volgens Gilpin de kosten voor het behoud van de status quo sneller toenemen, dande economische groei van de landen die belang hebben bij het behoud van die status quo. (dat zijn dus de machtige staten). Centraal staat hier de kostenfactor. Gilpin noemt een aantal interne en externe oorzaken van verval. Een voorbeeld van een interne oorzaak is het relatief stijgende aandeel van de consumptie in de machtige landen, zodat een steeds kleiner deel van het nationaal inkomen geïnvesteerd kan worden in produktiemiddelen en defensie. Een externe oorzaak van verval is te vinden in de verspreiding van innovaties (produktietechnieken, nieuwe produkten, nieuwe organisatie-methoden), over de andere leden van het systeem, die zo hun relatieve posities verbeteren. Er zal een moment komen, waarop deze staten zullen proberen het internationale systeem via territoriale, politieke en economische expansie te veranderen, totdat verdere expansie niet meer profijtelijk is. Ook zij zullen op den duur geconfronteerd worden met stijgende kosten en minder snel stijgende opbrengsten en andere staten zullen hun plaats opeisen.

De opkomst van andere staten legt een grotere druk op de in omvang stagnerende middelen. Het hangt dan af van de veerkracht die dergelijke wegzinkende staten kunnen opbrengen, of zij hun positie zullen behouden.

Gilpin betwijfelt of dominante staten in verval deze veerkracht kunnen opbrengen. Oude structuren, die vroeger succesvol waren, (bv het Ottomaanse Rijk, de Habsburgse Monarchie), zouden zich onvoldoende kunnen aanpassen aan de gewijzigde omstandigheden. De schrijver gaat er hier blijkbaar impliciet van uit, dat dergelijke staten in dit stadium de gevangene van hun omgeving zijn geworden. Het lot van de heersende staat of staten binnen het internationaal systeem lijkt daarmee bezegeld, de dynamiek een feit.

Voor al de beschrijving en uitwerking van het historisch opkomst en vervalproces maken het boek waardevol. Overigens gaat Gilpin niet verder dan het illustreren van zijn ideeën met behulp van voorbeelden. Een interessant gegeven is verder, dat volgens de schrijver dit proces in een hogere versnelling is geschakeld door de aard en omvang van de hedendaagse technologische ontwikkelingen. De Derde Wereld en de New Industrialising Countries in het bijzonder, zouden zich sneller ontwikkelen dan bij voorbeeld Duitsland ten tijde van de Pax Britannica. De huidige Pax Americana lijkt zo een korter leven beschoren dan het internationale systeem onder leiding van Groot-Brittannië in de vorige eeuw.

Er is nog een ander aspect dat veel aandacht krijgt, namelijk de ontwikkeling van

de interne politieke organisatie van een gebied en de gevolgen daarvan. Opnieuw gaat de schrijver uit van een aantal eenvoudige veronderstellingen, afgeleid uit de economie, die tot enig inzicht leiden in de historische politieke omwentelingen. Soms krijgt een politieke organisatie een dermate groot voordeel over de andere politieke organisatie een dermate groot voordeel over de andere politieke organisaties, dat een geheel ander internationaal systeem tot stand komt. Gilpin spreekt van een 'system-change' in dit verband. Als voorbeeld van een dergelijke systeemverandering noemt Gilpin het ontstaan van het systeem van natie-staten aan het einde van de Middeleeuwen. Het is evenwel niet duidelijk wanneer precies een fundamenteel ander systeem ontstaat. Het lijkt dan ook wat voorbarig van Gilpin, om te stellen dat de recente technologische en economische ontwikkelingen niet de draagkracht zouden hebben om het internationaal systeem diepgaand te wijzigen.

Zoals gezegd, de schrijver is slechts uit op het creëren van een raamwerk. In het voorwoord verontschuldigt hij zich bij voorbaat voor simplificaties die het gevolg zijn van de forse lijnen die hij door de geschiedenis heen trekt. Maar het resultaat blijft zeer verdienstelijk.

J. W. Klein

Douglas E. Ashford, **Policy and Politics in Britain: The Limits of Consensus**, Oxford, Basil Blackwell, 1981, 330 blz., £ 4.95

Het boek van Ashford is het eerste in een nieuwe serie van Blackwell te Oxford onder de titel *Policy and Politics in Industrial States*. Naast Ashford voeren Katzenstein en Pempel de redactie. Zij gaan ervan uit, dat in industriële landen een aantal gemeenschappelijke problemen voorkomt. Maar in tegenstelling tot wat in vergelijkend beleidsonderzoek vaak gebruikelijk is, veronderstellen de redacteurs dat deze problemen in elk land in een specifiek beleid worden omgezet, afhankelijk van de machtsverhoudingen in het betreffende land. Niet de aard van het probleem, maar de prioriteitenstelling per land bepaalt de onderscheiden beleidsinspanningen.

De serie onderscheidt zich in de tweede plaats van andere vergelijkende studies door aandacht te geven aan problemen bij het beoordelen van het slagen of falen van beleid. Wat bij voorbeeld vanuit een oogpunt van simpele economische of bestuurlijke rationaliteit irrationeel, ineffectief of inefficiënt lijkt, kan vanuit politiek standpunt zeer verstandig zijn.

In de derde plaats is opmerkelijk het gemeenschappelijke format dat de studies in de serie zullen volgen. Het eerste hoofdstuk bevat een introductie in de politieke instituties en maatschappelijke krachten in het betreffende land, het geeft aan hoe globaal de machtsverhoudingen liggen en hoe die mogelijkerwijze het beleid in het bestudeerde land beïnvloeden. Daarop volgt een aantal case-studies over beleid op specifieke terreinen. Ashford gaat in op het beleid inzake de reorganisatie van de centrale overheid, de vorming van het economisch beleid, het beleid inzake industriële verhoudingen, het beleid op het terrein van het binnenlands bestuur, op het

terrein van de sociale zekerheid en ten aanzien van rassenspolitiek en immigratie. Elk van deze case-studies kent eenzelfde opbouw. Begonnen wordt met de *context* van het beleidsprobleem, de historische achtergrond ervan, de voornaamste visies op het probleem en het verband met andere problemen. Vervolgens wordt de aandacht gericht op de politieke *agenda*, de druk die op beleidsmakers wordt uitgeoefend om iets aan het probleem te doen en de motieven van politieke actoren om te handelen. Het derde onderdeel van elke case-study gaat in op het *beleidsproces*, de formulering van het politieke strijdpunt, de oplossing die wordt gezocht en de bij de beleidsuitvoering toegepaste instrumenten. Tenslotte wordt aandacht besteed aan de *gevolgen* van het beleid in vergelijking met wat ermee werd beoogd, de effecten van het beleid op de bestaande machtsverhoudingen en op andere beleids-terreinen en voor toekomstige beslissingsmogelijkheden. Elke case-study gaat vergezeld van illustratief materiaal afkomstig uit overheidsdocumenten en beschouwingen uit tijdschriften en kranten.

Daarmee is ook in grote lijnen de opbouw van de studie van Ashford aangegeven.

Het unieke kenmerk van het Britse politieke systeem noemt Ashford de hoge premie die is gelegd op een oppositionele houding in de hoogste beslissingsniveaus. De oppositie heeft maar zeer weinig mogelijkheden om te interveniëren in de beleidsvorming. De 'inner circle' van het kabinet sluit zich af van de buitenwereld en omgeeft zich met geheimhouding. Op een kleine groep beleidsmakers ligt de druk om beslissingen te nemen. De oppositionele houding, de ene politieke groepering die zich onderscheidt van de andere is vooral een houding naar de kiezers toe, zij is veel minder effectief in de analyse van problemen, in de bepaling van het overheidsbeleid en het oplossen van die problemen.

In het Verenigd Koninkrijk bestaat een sterke maatschappelijke consensus over de structuur van het openbaar bestuur en de procedures van beleidsvorming. Men is het erover eens dat:

1. nieuw beleid buiten het parlement om wordt ontwikkeld en geïmplementeerd;
2. nationale wetgeving bedoeld is om de grote lijnen aan te geven;
3. er een kleine politieke elite is die de beslissingen neemt: het kabinet, de ministers en de topambtenaren van Whitehall.

Het kabinet vormt het zenuwcentrum van de beleidsvorming. De oppositie moet proberen het evenwicht te bewaren tussen het bestrijden en het negeren van de zittende regering, tussen alert zijn maar niet onredelijk. Inbreng in het beleid heeft de oppositie niet. Het kabinet heeft het voor het zeggen, maar het heeft het daar gegeven de sterk toegenomen complexiteit van het overheidsbeleid, moeilijk mee.

Gegeven de concentratie aan de top is er zeer veel gedelegeerde wetgeving nodig die aan geen enkele controle wordt onderworpen, alsmede een veelheid aan overheidsorganisaties die nauwelijks worden gecontroleerd. Voorts is kenmerkend voor de Britse beleidsvoerders dat zij zich concentreren op beleidsvorming en de resultaten laten voor wat ze zijn. Het kabinetsysteem is sterk gericht op behoud van eliteconsensus met grote macht en beleidsvrijheid voor de politieke top.

Het parlement neemt een perifere positie in, maakt geen wetten, maar is er om de publieke opinie te vertegenwoordigen. De beleidsvrijheid van de executieve wordt

niet systematisch onderzocht. Het parlement heeft daarvoor de macht ook niet; pogingen om gespecialiseerde commissies te vormen hadden weinig succes, met als gevolg dat 1500 uur per jaar plenair wordt vergaderd, goeddeels over stukken voorgelegd door het kabinet. De debatten zijn gericht op het politiek steunen of bestrijden van het kabinet en nauwelijks op beleidsvorming. De geheimhouding, ministeriële verantwoordelijkheid en de anonimiteit van ambtenaren zorgen voor een afscherming van de executieve. Alleen de rechtspraak neemt in belangrijkheid als controlemiddel toe.

Ook maatschappelijk gezien bestaat er volgens Ashford een grote mate aan consensus. Verschillen in opvatting zijn er wel, maar ze tasten de wijze van beleidsvorming niet aan. Voor een deel worden conflicten binnen partijen uitgevochten, voor een ander deel door partijen veronachtzaamd. De Britse democratie is sterk elitair, mede bevorderd door het kiesstelsel. Monopolistische pressiegroepen kunnen nog het meeste invloed op de politieke elite uitoefenen. Uit de case-studies van Ashford blijkt dat de complexiteit van de omgeving van het politieke systeem sterk is toegenomen. De opkomst van de verzorgingsstaat heeft echter niet tot ingrijpende wijzigingen in het politieke systeem en de wijze van beleidsvorming geleid.

De vereisten van consensuspolitiek impliceren grenzen aan de beleidsvorming. Zo'n grens blijkt uit de moeizaamheid waarmee de vorming van nieuw beleid gepaard gaat. Veel kenmerkender voor het systeem zijn niet-beslissen en uitstel. De sterke consensus onder massa en elite over de spelregels alsmede de lange overeenstemming tussen die twee overtuigingen hebben een bipolaire politiek in stand gehouden ten koste van een goede beleidsvorming, uitvoering en evaluatie. Die politiek stimuleerde de ontwikkeling van steun voor het systeem en minder de kritiek op en vorming van beleid. De polarisatiepolitiek leidde niet tot het zoeken van betere oplossingen, van mogelijkheden tot het verminderen van spanningen en conflicten en het leren van gemaakte fouten en al helemaal niet tot het denken over een lange-termijnbeleid. Het kabinet-Wilson treedt in 1964 aan zonder veel ideeën te hebben over het te voeren beleid.

Uit de case-studies wordt ook duidelijk dat de begrippen waarin debatten worden gevoerd, de formulering van alternatieven en van gewenste resultaten worden bepaald door de besturende elites en de hen ondersteunende civil service. De politici veranderen gemakkelijk van standpunt als hun dat uitkomt, waardoor de beleidsvorming een grillig karakter krijgt. Verschillen tussen elites en delen van de samenleving dwingen leiders in het algemeen om goed op de gevolgen van hun beslissingen te letten. Ook de toegenomen verantwoordelijkheden van de overheid maken dat nodig. Zo niet in het Verenigd Koninkrijk: de top is zo afgeschermd, de uitvoerende macht zo groot, dat zij er nauwelijks redenen toe heeft. Er is sprake van een 'semi-sovereign state'.

De elite kan veel blokkeren: reorganisatie van het ambtelijk apparaat, meer bevoegdheden voor het parlement, het uitgavenbeleid en de relaties tot de private sector. Steeds werden de issues beperkt geformuleerd en sprongen beide partijen tussen verschillende standpunten heen en weer. Waren beide partijen het in grote trekken eens, als bij reorganisatie van het ambtelijk apparaat en regels voor vakbon-

den, dan waren er andere elites als de top-ambtenaren of de TUC die de oplossing blokkeerden. Die andere elites kunnen de partijen laten vechten zonder zelf enige verantwoordelijkheid te hoeven dragen. De lokale vertegenwoordigers van de partij kopiëren het gedrag van de centrale elites en daarmee bestaat er een weinig sterke basis voor het lokaal bestuur. Het twee-partijensysteem houdt de macht in het centrum, maar die macht leidt niet tot succesvolle oplossingen van problemen. Het systeem faalt in belangrijke mate, zegt Ashford, niet alleen bij het oplossen van de problemen van gisteren en vandaag, maar vooral op de lange termijn. Het oplossend vermogen wordt eerder kleiner dan groter.

Ashford heeft een boeiend boek geschreven. Een belangrijke verdienste is de wijze waarop hij inzichten uit zijn case-studies in de algemene lijn van zijn betoog heeft weten te vlechten. Van die procedure zijn vele minder geslaagde voorbeelden. Ook slaagt hij erin om telkens in ongeveer dertig bladzijden een evenwichtig beeld van een bepaald beleidsvraagstuk te geven, ook al is het niet meer dan een schets. In een van de case-studies lijkt overigens die evenwichtigheid wat zoek. In het hoofdstuk over rassen- en immigratiepolitiek formuleert de auteur een aantal verwijten aan het adres van de politieke leiders. Tegelijkertijd beschrijft hij dit terrein in termen van niet-beslissen waarin de vertegenwoordigers van beide politieke partijen zouden uitblinken. Zijn kritiek geldt echter minder het niet-beslissen dan de ene na de andere immigratiemaatregel waartoe door succesieve regeringen werd besloten.

De auteur lijkt vooral gefascineerd door het ontbreken van 'checks and balances' in het politieke systeem van Groot-Brittannië, al formuleert hij dat nergens in deze termen. Juist voor een politicoloog uit de Verenigde Staten kan men zich dat perspectief goed voorstellen.

Een punt van kritiek moet zijn dat de auteur nogal gemakkelijk internationale vergelijkingen maakt. Mogelijk heeft zijn verblijf op het NIAS zijn oordeelsvorming in die richting gescherpt. Toch lijkt de empirische basis aan de uitspraak dat het Verenigd Koninkrijk in vergelijking met andere landen een weinig effectieve beleidsvorming kent, zwak. Zo maakt hij vaker vergelijkingen tussen het Britse en andere politieke systemen zonder dat duidelijk wordt waarop hij zijn uitspraak baseert. Natuurlijk moet een dergelijke handelwijze hem worden aangerekend. Het neemt echter niet weg dat zijn betoog zeer de moeite waard is, niet in het minst als al lezende parallellen met ontwikkelingen in het Nederlandse politieke systeem worden getrokken.

A. B. Ringeling

Ter recensie ontvangen publikaties

De redactie kan zich door gebrek aan plaatsruimte gedwongen zien niet alle ontvangen publicaties te doen recenseren en behoudt zich het recht voor uit onderstaande lijst indien nodig een keuze te maken. Daarbij zal voorrang worden gegeven aan Nederlandse politicologische publicaties en aan werken die voor de politicologie in het algemeen van belang zijn.

- Bakker, D., Brouwer, Debets, Van de Wijngaert, *Computergebruik in de sociale wetenschappen*, Utrecht/Antwerpen, (Het Spectrum, Aula) 1982, 223 p.
- Bakvis, H., *Federalism and the Organisation of Political Life: Canada in Comparative Perspective*, Kingston, (Queen's University Kingston, Ontario Canada), 1981, 98 p.
- Bardoel, J. en Bierhoff, (red.), *Media in Nederland*, Deel 1, Omroep, film, nieuwe media, reclame, Amsterdam, (Van Genneep), 1982, 268 p.
- Bardoel, J. en Bierhoff, (red.), *Media in Nederland*, Deel 2, Pers, boeken, informatiestromen, invloed, Amsterdam, (Van Genneep), 1982, 254 p.
- Bentham, J., *An Introduction to the Principles of Moral and Legislation*, (edited by Burns and Hart), London/New York, (Methuen), 1982, 343 p.
- Berg, J. Th. J. van de, *Aan de gelovigen overgeleverd*, Alphen aan den Rijn, (Sijthoff), 1982, 192 p.
- Berghe, G. van den, *Political Rights for European Citizens*, Aldershot, (Gower), 1982, 245 p.
- Bertsch, G., Clark, Wood, *Comparing Political Systems: Power and Policy in Three Worlds*, 2nd edition, New York etc., (John Wiley & Sons), 1982, 548 p.
- Beukels, J., *De Poolse kwestie*, of zij bestaat en, zo ja, een toekomst heeft, Bussum, (Het Wereldvenster), 1982, 159 p.
- Billig, M., *Ideology and Social Psychology*, Oxford, (Basil Blackwell), 1982, 243 p.
- Buci-Glucksmann, C., *Gramsci and the State*, (translated by Fernback), London, (Lawrence and Wishart), 1980, 470 p.
- Burie, J. B., *Het machtsspel van mensen*, Deventer, (Van Loghum Slaterus), 1982, 264 p.
- Calvert, P., *The Concept of Class, an historical introduction*, London, (Hutchinson), 1982, 254 p.