



Universiteit
Leiden
The Netherlands

Pluralism revisited

Lehning, P.B.

Citation

Lehning, P. B. (1986). Pluralism revisited. *Acta Politica*, 21: 1986(3), 327-352. Retrieved from <https://hdl.handle.net/1887/3452611>

Version: Publisher's Version
License: [Leiden University Non-exclusive license](#)
Downloaded from: <https://hdl.handle.net/1887/3452611>

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

43. Downs (1957), p. 77 e.v.
44. Vergelijk Daudt, 1, vooral p. 160-168.
45. Downs (1957), p. 82 e.v.
46. P.C. Schmitter, Still the century of corporatism? in: P.C. Schmitter en G. Lehmbruch (red.), *Trends toward corporatist intermediation*, Londen 1979, p. 7-52.
47. J.J. Linz, The process at breakdown, in: Linz en Stepan (red.), 1978, p. 69.
48. Scholten, 1972, p. 12.
49. P. Wilkinson, *Terrorism and the liberal state*, Londen 1977, p. 159-160.
50. C.J. Friedrich, *Limited government*, Englewood Cliffs 1974, p. 85.
51. A. Lijphart, *Democracy in plural society*, New Haven 1977, p. 228.
52. Nordlinger, 1972, p. 42-53.
53. In Maleisië spreekt men van een 'avoidance model': geen publieke discussie over intercommunale spanningen. Zie Nordlinger 1972, p. 26-27.

Pluralism revisited

Percy B. Lehning

1. Inleiding

Kenmerkend voor de verschillende analyses van de problemen waarin verzorgingsstaten terecht zijn gekomen is dat welke alternatieve benadering men ook beschouwd, allen tot dezelfde conclusie komen over de vraag wat de kern van de problematiek is: de legitimiteit van de politieke orde, getypeerd als verzorgingsstaat, wordt bedreigd. Kern van het gesignaleerde legitimiteitsprobleem is dat overeenstemming ontbreekt over de vraag wat tot de 'juiste' taken van een overheid gerekend behoort te worden. De verschillende benaderingen concluderen dat tussen burgers onderling en tussen burgers en gezagdragers juist over deze vraag geen overeenstemming bestaat. Bovendien blijkt dat in alle analyses het zogeheten *pluralisme* het referentiepunt vormt. Dit begrip slaat hier niet zozeer op het veelvoud van waarden en beleidspreferenties in de politieke cultuur van verzorgingsstaten en evenmin op het bestaan van bij voorbeeld etnische minderheden in de bevolking van deze staten, als wel op de rol van de belangengroepen in het democratisch beleidsproces. Kenmerkend voor de kritische reflectie op het pluralisme is een omslag in waardering van de rol van belangengroepen. Deze reflectie heeft twee dimensies. In de eerste plaats wordt aangegeven waarom het pluralisme geen adequate beschrijving (meer) geeft van de politieke werkelijkheid. De vergruizeling van het pluralistische beeld leidt tot de vraag welke andere beschrijvingen wel op een adequate wijze inzicht in de politieke werkelijkheid geven. In de tweede plaats wordt de vraag gesteld welke alternatieve procedures voor beleidsvorming én welke criteria om het beleid te evalueren gehanteerd zouden moeten worden.

In het navolgende zullen eerst kort de belangrijkste kenmerken van het pluralisme worden uiteengezet, waarbij het pluralisme zowel als een empirische politieke theorie over de werking van democratische stelsels wordt opgevat, als als normatieve politieke theorie die formuleert hoe politieke stelsels behoren te functioneren. De namen van twee auteurs zijn

onverbrekelijk aan dit pluralisme verbonden: Joseph Schumpeter en Robert Dahl.

In de Nederlandse politicologie is het met name Daudt geweest die aan het werk van beide auteurs bekendheid heeft gegeven, enerzijds met zijn vertaling van Schumpeters *Capitalism, socialism and democracy*, anderzijds met zijn niet aflatende aandacht voor het werk van Dahl (Daudt 2, 17, 21, 26, 31, 47).

In 1981 merkt Daudt op dat met het verschijnen van Dahls *After the revolution* (1970) en *Polyarchy* (1971):

'(...) het debat tussen pluralisten of democratisch elitisten en hun critici (is) afgelopen' (47, p. 125).

Deze constatering kan echter aan de hand van het recente werk van Dahl genuanceerd worden. Het blijkt dat Dahl meer en meer een criticus van zijn eigen opvattingen over de feitelijke werking van polyarchieën geworden is. De oplossingen die hij voorstelt, zoals zijn pleidooi voor verdere democratisering, met name zijn pleidooi voor economische democratie komen in hoge mate overeen met de suggesties die zijn oorspronkelijke critici naar voren brachten. Deze kritische reflectie van Dahl zelf over het pluralisme komt in het navolgende aan de orde na de uiteenzetting over de kenmerken van het pluralisme. Daarbij zal blijken hoezeer Dahl zijn oorspronkelijke opvattingen dat 'echte' politicologie een synthese vereist van feitelijke en normatieve analyse – een opvatting die door Daudt van oudsher onderschreven wordt – trouw is gebleven. Sterker nog: het is juist de feitelijke analyse van de politieke werkelijkheid die hem het belang van de normatieve politieke theorievorming doet benadrukken.

2. Pluralisme

2.1 Schumpeter – J. Schumpeters *Capitalism, socialism and democracy* (uit 1942) wordt algemeen als belangrijkste bouwsteen voor de pluralismebenadering beschouwd¹. Met name geldt dit voor zijn verhandeling over democratie zoals die in dit boek naar voren komt². In het hoofdstuk getiteld 'Another theory of democracy' wordt een theorie ontwikkeld die de feitelijke werking van bestaande constitutioneel-democratische stelsels verklaart. Schumpeter zet deze theorie af tegen wat hij 'de klassieke leer van de democratie' noemt. De kern van deze leer vat hij als volgt samen:

'(T)he democratic method is that institutional arrangement for arriving at political decisions which realizes the common good by making the people itself decide issues through the election of individuals who are to assemble in order to carry out its will' (1976, p. 250; curs. PBL).

Met name richt Schumpeters kritiek zich op het idee dat er overeenstemming zou bestaan tussen de burgers over de vraag wat 'the common good' inhoudt.

'There is (...) no such thing as a uniquely determined common good that all people could agree on or be made to agree on by the force of rational argument' (1976, p. 251).

Maar zelfs als over de algemene doelstellingen van de politieke orde wel een voldoende mate van overeenstemming zou bestaan, is nog geen overeenstemming gegarandeerd over de vraag hoe verschillende aspecten van dit algemeen welzijn bereikt moeten worden.

'Opinions on these might differ to an extent important enough to produce most of the effects of "fundamental" dissension about ends themselves' (1976, p. 252).

Ten slotte zijn burgers onjuist geïnformeerd of ongeïnteresseerd in politieke zaken, behalve die waarmee zij direct te maken hebben. En daarbij handelt men niet vanuit het perspectief van 'the common good', maar vanuit eigenbelang.

'Thus the typical citizen drops down to a lower level of mental performance as soon as he enters the political field. He argues and analyzes in a way which he would readily recognize as infantile within the sphere of his real interest. He becomes a primitive again' (1976, p. 262).

Kernbezwaar van Schumpeter tegen de 'klassieke leer' is dat het met deze boven weergegeven opvatting over democratie onmogelijk is om tot een adequate verklaring te komen van de werking van een constitutionele democratie. In de klassieke leer ligt de nadruk op 'de wil van het volk'. Op het tweede plan komt het kiezen van vertegenwoordigers die deze wil in (politieke) daden moeten omzetten. In Schumpeters 'andere theorie van de democratie' wordt, zo betoogt Daudt (47), het accent omgekeerd. Voor Schumpeter gaat het primair om het kiezen van vertegenwoordigers of politieke leiders die zo nodig – en dat komt op de tweede plaats – in dit proces vorm geven aan bij de kiezers levende wensen. Vanuit dit perspectief komt Schumpeter met een alternatieve visie op de werking van de moderne democratische staat en, sterker nog, de gewenste werking ervan. Het typerende kenmerk van zijn visie op democratie wordt verwoord door de (democratische) methode om tot besluitvorming te komen. Deze methode wordt omschreven als:

'(...) that institutional arrangement for arriving at political decisions in which individuals acquire the power to decide by means of a competitive struggle for the people's vote' (1976, p. 269).

In deze benadering is plaats voor de wilsuiting van groepen, waarbij het uitgangspunt de democratische norm van de gelijkwaardigheid van burgers is. Centraal staat bij Schumpeter de analogie van het politieke leven met het economische proces, een analogie die diegenen die zich op dit model baseren kwalificeert als aanhangers van 'de economische theorie van de democratie'. Schumpeter verwoordt deze analogie als volgt:

'(...) the reason why there is such a thing as economic activity is of course that people want to eat, to clothe themselves and so on. To provide the means to satisfy those wants is the social end or meaning of production. Nevertheless we all agree that this proposition would make a most unrealistic starting point for a theory of economic activity in commercial society and that we shall do much better if we start from propositions about profits. Similarly, the social meaning or function of parliamentary activity is no doubt to turn out legislation and, in part, administrative measures. But in order to understand how democratic politics serve this social end, we must start from the competitive struggle for power and office and realize that the social function is fulfilled, as it were, incidentally – in the same sense as production is incidental to the making of profits' (1976, p. 282).

Essentieel voor Schumpeter is de vraag of een democratische staat – gekenmerkt door de hierboven omschreven democratische methode – kan werken of het efficiënt besturen in termen van democratische beginselen mogelijk maakt. Daartoe formuleert hij een vijftal voorwaarden voor het welslagen van de toepassing van de democratische methode.

De eerste voorwaarde is dat het politieke mensenmateriaal – de personen die in de partijorganisaties zitten, die in het parlement worden gekozen, die minister worden – van voldoende hoge kwaliteit moet zijn. De tweede voorwaarde voor het welslagen van de democratie is dat de daadwerkelijke reikwijdte van de politieke besluitvorming niet te ruim wordt gesteld. Als derde voorwaarde moet de democratische regering in een moderne industriële maatschappij voor alle doeleinden die onder de collectieve sector kunnen vallen – ongeacht of er veel of weinig zijn – kunnen rekenen op de diensten van een goed getrainde bureaucratie, met een traditie van integriteit, sterk plichtsbesef en een niet minder sterk *esprit de corps*.

De vierde voorwaarde bevat een aantal elementen, die kunnen worden samengevat met de term 'democratische zelfbeheersing' van zowel kiezers als gekozenen. Ten slotte vereist een daadwerkelijke concurrentie om de politieke leiding een grote mate van verdraagzaamheid jegens 'anders denkenden'. Schumpeter ziet een analogie tussen het politieke systeem en de (economische) markt maar laat twee kwesties in het midden. In de eerste plaats gaat hij niet uit van een rationele kiezer. Of het samenspel tussen ondernemende politici en irrationele kiezers onder de genoemde vijf bil-

lijkheidsvoorwaarden tot een maximaal welvaartsniveau van burgers leidt alsmede tot soevereiniteit van de burger-kiezer-belastingbetaler, staat bij Schumpeter allerm minst vast. In de tweede plaats gaat Schumpeter voorbij aan de belangengroepen als tweede categorie van politieke aanbieders naast de politieke partijen. Het Schumpeteriaanse pluralismemodel wordt, zoals nog zal blijken, op deze twee punten aangevuld.

2.2 *Dahl* – Diegenen die de uitgangspunten van Schumpeter overnemen spreken van 'pluralisme'³. Met name R. Dahl heeft de opvattingen van Schumpeter nader theoretisch uitgewerkt. Ook bij hem is het uitgangspunt de democratische norm van de gelijkwaardigheid van burgers. Daarnaast hanteert hij, evenals Schumpeter, de redenering dat in democratische stelsels de selectie van met elkaar concurrerende politieke leiders via verkiezingen op de eerste plaats komt⁴. Maar bovendien gaat hij gedetailleerd in op de vraag hoe de concurrerende politieke leiders hun stem verwerven, waarbij hij zich mede baseert op de 'groepstheorie' van het politieke proces, ontwikkeld door A.F. Bentley en D. Truman.

Politieke leiders smeden winnende coalities door uiteenlopende groepen verschillende voordelen te beloven. In een democratisch stelsel is er dan ook volgens Dahl geen sprake van een meerderheid tegenover een minderheid, maar is de heerschappij van minderheden het in het oog springende kenmerk van het politieke proces, waarvan de combinaties bij opeenvolgende verkiezingen kunnen verschillen. Hierbij zijn verkiezingen:

'(...) crucial processes for insuring that political leaders will be somewhat responsive to the preferences of some ordinary citizens. But neither elections nor interelection activity provide much insurance that decisions will accord with the preferences of a majority of adults or voters. Hence we cannot correctly describe the actual operations of democratic societies in terms of the contrasts between majorities and minorities. We can only distinguish groups of various types and sizes, all seeking in various ways to advance their goals, usually at the expense, at least in part, of others. (...) Elections and political competition do not make for government by majorities in any very significant way, but they vastly increase the size, number, and variety of minorities whose preferences must be taken into account by leaders in making policy choices' (1956, p. 131; p. 132).

In deze analyse zijn het, naast politieke partijen, vooral georganiseerde belangengroepen die namens hun leden hun voorkeuren voor een specifiek overheidsbeleid naar voren brengen. Politieke leiders en voormannen van belangengroepen zijn de voornaamste figuren die onderhandelen, samenwerken en concurreren: de gemiddelde burger heeft slechts indirecte invloed via keuzemogelijkheden bij verkiezingen en via steun aan belangen-

groepen. Dit alles wordt door Dahl als een 'polyarchie' omschreven⁵. In een polyarchie bestaat de mogelijkheid tot een hoge mate van contestatie en participatie. De overheid moet te allen tijde openstaan voor de (beleids-) voorkeuren van haar burgers. Deze moeten (met name in een verkiezingsperiode) (a) de onbelemmerde mogelijkheid hebben om hun voorkeuren te formuleren en (b) om deze voorkeuren aan hun medeburgers en de zittende gezagdragers kenbaar te maken met behulp van individuele en collectieve acties. De overheid moet deze voorkeuren gelijk wegen bij de uiteindelijke vaststelling van het beleid. Dit betekent (c) dat de overheid niet mag discrimineren tussen de geuite voorkeuren op grond van hun inhoud of op grond van het feit dat het een bepaalde groep is die een specifieke voorkeur heeft geformuleerd. Institutionele garanties moeten deze drie elementen mogelijk maken. Daarbij gaat het om de garantie van de burgerlijke vrijheden (zoals vrijheid van meningsuiting, recht op vereniging en vergadering, persvrijheid, kiesrecht) en de institutionele garantie dat de overheid haar beleid daadwerkelijk op de uitslag van verkiezingen baseert. Dahl kiest voor de term 'polyarchie' en niet voor 'democratie' omdat 'democratie' als een onbereikbaar ideaal gezien wordt. Ten onrechte wordt deze term dan ook toegepast op bestaande politieke systemen. Polyarchie geeft de benadering van het ideaal, de 'second best'-optie weer⁶.

Voor pluralisten is de overheid een neutraal instrument, een dienaar van de burger. Het algemeen welzijn waarop de moderne overheid zich richt is, evenals bij Schumpeter geen werkelijk beleidsdoel, maar het resultaat van allerlei beslissingen, dat niet noodzakelijkerwijs de wil van de meerderheid reflecteert. Een optimistisch beeld begeleidt dit pluralistische model: het werkt. Zo merkt Dahl in 1956 bij voorbeeld over het Amerikaanse politieke systeem het volgende op:

'With all its defects, it does nonetheless, provide a high probability that any active and legitimate group will make itself heard effectively at some stage in the process of decision. (...) It appears to be a relatively efficient system for reinforcing agreement, encouraging moderation, and maintaining social peace in a restless and immoderate people operating a gigantic, powerful, diversified, and incredible complex society' (p. 150; p. 151).

Groepstheorieën en machtonderzoekingen vormen de belangrijkste producten van de 'pluralistische school'. Pluralisten benadrukken de positie van belangengroepen in het moderne politieke proces. In deze visie betekenen deze groepen een nieuwe en veelbelovende vorm van politieke participatie, naast de traditionele participatie in verkiezingen. Belangengroepen vormen een buffer tussen het individu en de (centrale) overheid. Het is de onbelemmerde concurrentie tussen een groot aantal belangengroepen die een vrije, open en emancipatoire maatschappij bevordert. Groepsbelangen

zijn gefragmenteerd, macht is verspreid over vele groepen en representeert vele belangen. Inzet zijn de concurrerende aanspraken op 'de overheid' door belangengroepen. De overheid reageert op deze doelbewuste uitingen van pressie die op een niet-hiërarchische wijze is georganiseerd en die in de vorm van rivaliserende eisen op haar afkomt. De politieke arena kan even efficiënt functioneren als een perfect concurrerende markt, gegeven dat de vorming van belangengroepen spontaan verloopt, de toegang tot en de concurrentie tussen belangengroepen vrij is en de relatie tussen overheid en belangengroepen voor een ieder duidelijk is. Uit de diversiteit van concurrerende belangengroepen komt een relatief coherent beleid te voorschijn, een beleid dat het resultaat is van ongecoördineerde beïnvloeding van de overheid. Een onzichtbare hand leidt tot een beleid, dat een balans vindt tussen allerlei, soms tegengestelde vormen van eisen onderling en tussen deze eisen enerzijds en de mogelijkheden van de overheid anderzijds.

Het resulterende beleidsproduct is, als men dit als een normatief fenomeen opvat, voor pluralisten het juiste beleid zolang het maar het resultaat is van een concurrerende configuratie van groepsbelangen. Een efficiënte en stabiele politieke orde is het gevolg van een procedure waarin belangenconflicten zich openlijk kunnen uiten. Aparte beginselen om de procedure vorm te geven of om als maatlat voor resulterende beleid te dienen, zijn overbodig zolang er een consensus bestaat over de levensvatbaarheid en het succes van deze vorm van democratisch bestuur en zolang de democratische norm van gelijkwaardigheid van iedere burger gegarandeerd is.

De pluralistische theorie, oorspronkelijk begonnen als een beschrijving van politieke beleidsvorming, heeft zich in de jaren vijftig ontwikkeld tot een normatieve theorie over hoe dit proces behoort te verlopen. Sterker nog, het pluralisme heeft zich tot een ideologie ontwikkeld, door T. Lowi (1969) het *belangengroepen-liberalisme* gedoopt⁷. De vergruizeling van het pluralistisch beeld blijkt onder meer uit de revisie van het pluralisme. Dit zogenaamde 'neopluralisme' zal in de volgende paragraaf aan de orde komen.

3. Neopluralisme

3.1 *Inleiding* – In het werk van Dahl hebben altijd twee aspecten centraal gestaan. Enerzijds de normatieve vraag aan welke institutionele garantie politieke besluitvormingsmechanismen behoren te voldoen wil de democratische norm van gelijkwaardigheid gerealiseerd worden. Anderzijds de empirische vraag hoe feitelijke besluitvormingsprocedures in een politieke

orde verlopen. Uit 2.2 bleek dat Dahl in 1956 een optimistisch beeld had over de feitelijke werking van het (Amerikaanse) politieke systeem. Aan de voorwaarde dat 'any active and legitimate group' toegang tot het politieke besluitvormingsmechanisme had leek in de praktijk voldaan te worden (1956, p. 150). In de loop der jaren blijkt Dahl een steeds grotere discrepantie te constateren tussen de normatieve vereisten die hij aan een polyarchie stelde en de feitelijke werking van constitutioneel-democratische stelsels. Ook Lindblom blijkt in de loop der jaren zich steeds sterker bewust geworden te zijn van het feit dat polyarchieën niet overeenkomstig het ideaalbeeld functioneren.

Deze kritische herbezinning is bij voorbeeld te vinden in de inleiding bij de heruitgave in 1976 van Dahl en Lindbloms oorspronkelijk in 1953 verschenen *Politics, economics and welfare*. Deze inleiding vormt de opmaat voor een reflectie over de feitelijke werking van polyarchieën en over de vraag hoe de feitelijke werking meer in overeenstemming zou kunnen worden gebracht met het ideaalbeeld. Zowel Dahl als Lindblom hebben hun inzichten hierover nader uitgewerkt in respectievelijk *Dilemmas of pluralist democracy* (1982) en in *Politics and markets* (1977)⁸.

In de inleiding uit 1976 bij de heruitgave van *Politics, economics and welfare* constateren Dahl en Lindblom dat:

'(...) a constitutional structure adapted to a reconciliation of diverse interests may lack mechanisms for articulating common purposes, for mobilizing overwhelming majorities, and for asserting the collectivity's right to act no less than the subcollectivity's right to veto' (1976, p. xxii).

Hoewel de polyarchische benadering van democratie reeds als 'untidy and highly imperfect' werd gezien, realiseren Dahl en Lindblom zich nu dat omstandigheden en voorwaarden voor een werking van een polyarchie conform het ideaalbeeld veel zwakker zijn dan zij oorspronkelijk dachten. Nu zijn beiden van mening dat het Amerikaanse constitutionele en politieke systeem veel grotere tekortkomingen vertoont dan zij in hun oorspronkelijke analyse in 1953 voor mogelijk hielden. De kern van hun huidige opvattingen blijkt het volgende citaat:

'We cannot move a great deal closer to political equality without moving closer to equality in access to political resources. We cannot move closer to greater equality in access to political resources without greater equality in the distribution of, among other things, wealth and income. And if certain options like voting, free speech, and due process have to be established as "rights" to make democracy work, so also does a fair share of income and wealth have to become a "right"' (1976, p. xxxii).

Zij voegen hieraan toe dat 'Amerikanen op een irrationele wijze gecommuni-

teerd plegen te zijn aan de particuliere eigendom van en zeggenschap over produktiemiddelen'. Dit belemmert een open gedachtenwisseling over alternatieve mogelijkheden voor de ordening van de economie. Met name de rol van ondernemers in polyarchieën is een kwalitatief andere dan die van enig andere minderheid of belangengroep. Ten onrechte wordt in analyses van de concurrentie van de verschillende belangengroepen geen rekening gehouden met de geprivilegeerde positie van ondernemers in de politiek. De rol van de factor kapitaal is tot nu toe door pluralisten onderbelicht. Dahl en Lindblom zien nu als hun hoofdtaak deze rol in liberale democratieën nader te onderzoeken. Uitgangspunt is daarbij hun opvatting van 'de goede samenleving'. Dat is voor hen een politieke orde waarin de leden hun doelstellingen bereiken met behulp van een democratische besluitvormingsprocedure. Maar het bereiken van de gemeenschappelijke doelstellingen vereist dat ook de economie onder democratisch politieke controle gebracht wordt. Particulier eigendom dan wel zeggenschap over produktiemiddelen kunnen hoogstens gerechtvaardigd worden door aan te tonen dat op deze manier met deze eigendomsverhoudingen het bereiken van de gemeenschappelijke doelstellingen niet belemmerd worden.

Na deze gezamenlijke herbezinning zijn Lindblom en Dahl elk afzonderlijk nader op de gesignaleerde tekortkomingen van het pluralistische model ingegaan en hebben suggesties gedaan om deze gebreken op te heffen⁹.

3.2 *Lindblom* – In zijn 'presidential address' voor de American Political Science Association in 1981 hield Lindblom een vurig pleidooi voor *Another state of mind*. Hierin plaatste hij de 'conventional tradition' in de Amerikaanse politicologie tegenover een 'radical model'. In de conventionele opvatting wordt het politieke systeem opgevat als 'a distinctive kind of mutual-benefit society'. In de radicale opvatting daarentegen wordt het politieke systeem geïnterpreteerd in termen van een geïnstitutionaliseerde vorm van strijd en conflicten tussen bevoordeelden en achtergestelden. Zijn kernvraag is of het conventionele beeld wel voldoende empirisch onderzocht is en waarom deze opvatting over het politieke systeem als een meer bruikbaar startpunt in politicologische analyse wordt opgevat dan het radicale beeld.

Wellicht, zo vraagt Lindblom zich af, biedt dit radicale beeld een vruchtbaarder uitgangspunt voor analyse. Daarin dient de democratische staat dan wel anders geïnterpreteerd te worden, namelijk als een geïnstitutionaliseerde vorm van belangenstrijd waarin gemeenschappelijke doelstellingen slechts op het tweede plan staan. Zolang deze opvatting niet voldoende onderzocht is, kan de conventionele visie niet als onweerlegbaar startpunt gehanteerd worden. Voor Lindblom is geen van beide uitgangspunten

volledig overtuigend. Maar in ieder geval moet er niet zonder meer voor de eerste benadering worden gekozen. Juist uit de 'radicale' aanpak zou lering getrokken moeten worden, waarbij Lindblom expliciet naar het werk van O'Connor, Gough, Offe en Habermas verwijst.

Enige jaren eerder had Lindblom al laten zien welke lering hij uit de 'radicale' aanpak getrokken had. De neerslag daarvan is te vinden in *Politics and markets* uit 1977. In dit werk wordt de lijn voortgezet van *Politics, economics and welfare* en *The intelligence of democracy* uit 1965, zij het dat nu de radicale lessen hard doorklinken. In al zijn publikaties onderzoekt Lindblom de kenmerken van de basisprocessen van politieke besluitvorming (waaronder coördinatie en beheersing) zoals hiërarchie, overleg en markt. Hij houdt zich bezig met een constitutionele vraag: welke is de wenselijke inrichting van politiek en economie? Voor Lindblom is het wezenskenmerk van liberale democratieën dat deze gedomineerd worden door twee methoden voor besluitvorming – markt en democratisch gecontroleerd gezag (polyarchie) – die in een bepaalde verhouding tot elkaar staan. In *Politics and markets* richt Lindblom de aandacht vooral op de macht die de factor kapitaal in liberale democratieën heeft en de gevolgen die dit heeft voor het functioneren van de democratie.

Evenals neomarxisten gaat Lindblom ervan uit dat overheden met name aandacht moeten besteden aan eisen van de factor kapitaal (bij voortduring door hem betiteld als 'businessmen') en geen activiteiten moeten ontplooiën die de produktie, of liever, accumulatie, zouden kunnen belemmeren. Een ieder heeft belang bij de reproductie van kapitaal want men is van deze reproductie afhankelijk geworden.

In het economische marktsysteem zijn de publieke functies en daarmee de machtsuitoefening in handen van de factor kapitaal. Deze factor heeft dan ook beslissende invloed op (de aanwezigheid van) arbeidsplaatsen, op prijzen, op de produktie, op de levensstandaard, op, in het algemeen, de economische zekerheid van alle leden van de polyarchie. Het gevolg hiervan is dat politieke gezagdragers niet onverschillig kunnen staan ten opzichte van de vraag op welke wijze de factor kapitaal haar functies vervult. Als belangrijke overheidstaak ziet Lindblom dan ook de aanvaarding van de verantwoordelijkheid voor het garanderen van winstmogelijkheden, groei en werkgelegenheid. Maar daarmee heeft de overheid een afhankelijkheidspositie ten opzichte van de factor kapitaal nog niet ongedaan gemaakt.

Deze vormt niet één van de vele belangengroepen, zoals in de traditionele pluralistische beschrijving van de politieke werkelijkheid, maar heeft in de democratisch-kapitalistische cultuur een geprivilegeerde positie toebedeeld gekregen. Lindblom levert een geactualiseerde 'power elite'-analy-

se¹⁰. Het welzijn van de gehele samenleving is afhankelijk van de speelruimte die de factor kapitaal krijgt. 'Business executives' beslissen over de industriële technologie, de wijze waarop het arbeidsproces is georganiseerd, vestigingsplaatsen van ondernemingen, allocatie van hulpbronnen en de hoogte van het inkomen van de leiding van ondernemingen. De implicatie van dit alles is dat het polyarchiemodel maar zeer ten dele geldig is. Een groot aantal essentiële beslissingen wordt immers overgelaten aan de factor kapitaal, en wordt bijgevolg van de politieke agenda afgevoerd. In die zin moeten ondernemers dan ook worden gezien als publieke gezagdragers, die een 'politieke' functie uitoefenen. De logische consequentie van deze situatie is dat in een polyarchie een belangrijk deel van politieke beslissingen onttrokken is aan politiek (polyarchisch georganiseerd) toezicht.

In *The intelligence of democracy* (uit 1965) betoogt Lindblom dat op de politieke markt vele belangengroepen met elkaar overleggen, onderhandelen, teneinde een beleidskeuze tot stand te brengen die door elke belangengroep gewenst wordt. Pluralisme, opgevat als een laissez-faire-systeem van belangengroepen die in gelijke mate met elkaar concurreren, resulteert in een proces van 'partisan mutual adjustment', waardoor rivaliserende groepen alle verantwoordelijkheid dragen voor de uiteindelijk tot stand gekomen beleidskeuze. Op de markt van beleidswensen heeft een ieder de mogelijkheid én een belang om zo overtuigend mogelijk de eigen voorkeur kenbaar te maken. Deze pluralistische stijl van beleidsvorming verlicht de last van het politieke systeem, dat uit de alternatieven een keuze moet maken. Zo werkt, evenals op Adam Smiths economische markt, de onzichtbare hand om de concurrentie tussen belangen(groepen) uiteindelijk te laten resulteren in een beleid dat in het algemeen belang is. Geen groep wordt uitgesloten en geen groep heeft op deze markt een onevenredig grote invloed.

Maar de praktijk is anders, zo concludeert Lindblom op grond van zijn analyse in *Politics and markets*. Het proces van wederzijdse aanpassing vindt niet plaats: de politieke markt is verstoord. Eén belangengroep oefent onevenredig grote macht uit en beïnvloedt bovendien op onevenredige wijze het polyarchische beheersingsmechanisme. Drie factoren belemmeren het voortbestaan van polyarchische systemen. Deze zijn alle drie nauw gerelateerd aan de positie die de factor kapitaal in een polyarchie inneemt. In de eerste plaats wordt het probleemoplossend vermogen van een polyarchie belemmerd door de vetomacht die de factor kapitaal heeft bij kiezen of uitvoeren van een bepaald beleid. In de tweede plaats is er het vraagstuk van de privileges van de factor kapitaal. Gezocht zou moeten worden naar een compromis dat hun voorkeursbehandeling inperkt: een

zodanige overheidsbeheersing van de factor kapitaal, dat dit juist niet het initiatief tot handelen belemmert. Maar, en dat is het derde aspect, het zoeken naar zo'n compromis is steeds moeilijker geworden door de afgenomen indoctrinatie van de factor arbeid. De overkoepelende ideologie, gedragen en geïndoctrineerd door 'het kapitaal', wordt niet meer aanvaard. Het is niet langer mogelijk om zonder meer de factor kapitaal te bevoordelen. De eisen van een sterke vakbond aan de overheid voor een billijke inkomensverdeling en op het gebied van verzorgingsarrangementen worden steeds moeilijker verenigbaar met de voorkeursbehandeling van de factor kapitaal door diezelfde overheid. En zo komt Lindblom met zijn analyse uiteindelijk uit bij de kern van de neomarxistische visie op de stagnerende verzorgingsstaat: de spanning tussen accumulatie en legitimatie.

De analyse van Lindblom over de relatie tussen de factor kapitaal en de werking van polyarchieën culmineert in de slotregels van *Politics and markets* in de volgende conclusie:

'It has been a curious feature of democratic thought that it has not faced up to the private corporation as a peculiar organization in an ostensible democracy. (...) The large private corporation fits oddly into democratic theory and vision. Indeed, it does not fit' (1977, p. 356).

3.2.1 *Oplossingen* – De empirische constatering dat polyarchieën niet volgens het ideaalbeeld functioneren brengt Lindblom er niet toe dit ideaal over boord te zetten. Hij zoekt juist naar mogelijkheden die kunnen bereiken dat de praktijk wel aan het ideaalbeeld zal voldoen. De verstoring van de factor op de politieke markt is de onevenredige machtsuitoefening van de factor kapitaal. De oplossing moet gezocht worden in een antwoord op de vraag hoe deze machtsuitoefening in te dammen.

De nadruk in Lindbloms herbezinning op de werking van een polyarchie ligt dan ook op een analyse van het spanningsveld in een polyarchie tussen twee rivaliserende vormen van beheersing. In een polyarchie blijken twee categorieën leiders te zijn, maar slechts één categorie staat onder permanente polyarchische beheersing: de politieke gezagdragers. Maar deze staan tegelijkertijd onder druk van de tweede categorie leiders die de factor kapitaal representeren. Het resultaat is dat beginselen en procedures van een polyarchie slechts voor een deel van het overheidsbeleid werkzaam zijn.

Lindblom zoekt naar een oplossing van dit spanningsveld zodat in de toekomst een juiste verhouding tussen economische macht en polyarchische krachten kan worden veilig gesteld. Hij bepleit méér polyarchie. Dat betekent dat de machtsuitoefening van de factor kapitaal die buiten polyar-

chische beheersing valt moet worden ingeperkt. De barrière tot meer democratie, tot een beter functioneren van een polyarchisch systeem ligt in de autonomie van particuliere, grote economische ondernemingen. Het opheffen van deze barrière betekent dat machtsuitoefening, gebaseerd op het particuliere bezit van produktiemiddelen onmogelijk moet worden gemaakt. Wellicht kunnen hier, zo formuleert Lindblom voorzichtig, de ontwikkelingen die in Joegoslavië plaats hebben gevonden en nog steeds vinden als voorbeeld dienst doen. Ondanks alle problemen die aan de werking van het marktsocialisme vastzitten, merkt Lindblom het volgende op:

'Yugoslavia may presage the gradual development of a greatly more efficient and equitable economic order. In destroying the historical connection between market system and private enterprise, Yugoslavia may – it is at least a possibility – have set itself and the world on a new course' (1977, p. 343).

In ieder geval biedt in theorie marktsocialisme een mogelijke uitweg voor het dilemma van de disproportionele invloed van de factor kapitaal op het polyarchische beheersingsmechanisme.

Nu volgens Lindbloms analyse polyarchieën in de praktijk bedreigd worden door de geprivilegeerde positie van de factor kapitaal dient niet polyarchie te wijken, maar behoort de factor kapitaal gesocialiseerd te worden. Langs deze weg kan, aldus Lindblom, meer vrijheid, rechtvaardigheid en efficiëntie tot stand worden gebracht.

Het verband dat in de traditionele pluralistische theorie meestal impliciet bestond tussen 'kapitalisme' en 'pluralisme' wordt door Lindblom (en Dahl) expliciet doorbroken. Een gedecentraliseerde, socialistische orde kan meer pluralisme genereren dan een geconcentreerde kapitalistische orde. Zo kan, aldus Lindblom, het democratische ideaal dichterbij worden gebracht.

3.3 *Dahl* – In *Dilemmas of pluralist democracy* gaat Dahl nader in op de in heruitgave van *Politics, economics and welfare* opgesomde gebreken in de feitelijke werking van polyarchieën. Hij constateert dat er zich in de praktijk vier hoofdproblemen voordoen. Deze zijn:

- een consolidering van ongelijkheden, met name ten nadele van zwakgeorganiseerden en ongeorganiseerden;
- een verenging van een publiek bewustzijn tot gerichtheid op het eigen (deel)belang;
- een vervorming van de agenda van de overheid;
- een ondermijning van de soevereiniteit van de kiezer (een vervreemding van de uiteindelijke beheersing van de agenda).

De empirische constatering dat polyarchieën niet volgens het ideaalbeeld

functioneren brengt ook Dahl er niet toe (evenmin als Lindblom) het ideaalbeeld aan te passen. Als normatief ideaal blijft dit nog altijd nastrevenswaardig: het kan individuele autonomie bevorderen, belemmert (het ontstaan) van een autoritaire overheid en bevordert participatie. Voor Dahl is dan ook de vraag hoe de boven opgesomde problemen verholpen zouden kunnen worden.

Volgens Dahl is het centrale dilemma waar een polyarchie mee te maken heeft het feit dat georganiseerde belangengroepen enerzijds noodzakelijk zijn voor autonomie en anderzijds ongeorganiseerd of zwakgeorganiseerd in de behartiging van hun belangen benadelen of zelfs belemmeren. De teloorgang van een publiek bewustzijn, een visie op gemeenschappelijke doelstellingen, is hieraan debet. Kortzichtig eigenbelang vormt een bedreiging voor een rechtvaardig polyarchisch systeem: groepen streven ten koste van het 'algemeen belang' hun eigenbelang na. Hoe nu een nieuw publiek bewustzijn te bereiken? De economische crisis wordt door Dahl gezien als een instrument om publieke opvattingen over rechtvaardig beleid, over de toelaatbaarheid van ongelijkheden en over de beheersing van eigendom (van produktiemiddelen) ter discussie te stellen en te veranderen. Met andere woorden, om tot andere inzichten te komen over de beginselen en structuren van een politieke orde.

3.3.1 *Oplossingen* – De discrepantie tussen de feitelijke werking van polyarchieën en het ideaalbeeld dient, aldus Dahl, in drie stappen te worden opgeheven. Achtereenvolgens dienen gerealiseerd te worden:

- een terugkeer naar een publiek bewustzijn;
- een vermindering van ongelijkheden;
- een structurele verandering in de organisatie van de economische orde.

Een publiek bewustzijn is van belang omdat het een relatief hoog niveau van steun voor bepaalde beginselen en structuren garandeert. Het formuleert, anders gezegd, gemeenschappelijke doelstellingen voor een politieke orde. Gedurende een lange periode was, zo meent Dahl, een dergelijke steun aanwezig, gebaseerd op overeenstemming tussen burgers over de gemeenschappelijke doelstellingen.

Heden ten dage lijkt met name in de Verenigde Staten deze steun af te nemen. Dahl benadrukt dat een onderscheid moet worden gemaakt tussen politieke conflicten over specifieke strijdpunten en conflicten over de regulerende structuren en beginselen van een politieke orde zelf. Voortdurende conflicten over het eerste hebben er geleidelijk aan toe geleid dat de uiteindelijk gemeenschappelijke doelstellingen van de gewenste politieke orde meer en meer ter discussie zijn komen te staan. Dahl beklemtoont de

noodzaak van overeenstemming tussen burgers over de vraag hoe particuliere en gemeenschapsbelangen met elkaar verzoend moeten worden. De vraag is welke beginselen en structuren daarbij richtinggevend kunnen zijn. Volgens Dahl biedt een uitwerking in neocorporatistische richting in ieder geval geen oplossing¹¹. Hiervoor worden twee argumenten aangevoerd. In de eerste plaats is voor het daadwerkelijk functioneren van een oplossing in neocorporatistische richting vereist dat de politieke en economische instituties een sterk integrerende capaciteit hebben. Economische belangenorganisaties (vakbonden en werkgevers) moeten daadwerkelijk toporganisaties zijn en voldoende gecentraliseerd om een systeem van onderhandelingen op nationaal niveau mogelijk te maken. Maar als, in de tweede plaats, inderdaad aan deze voorwaarden is voldaan en het daardoor mogelijk is geworden dat belangenorganisaties overeengekomen beleid dwingend aan hun leden opleggen, doemt een nieuw probleem op. De corporatistische structuur mag dan in de praktijk tot beleidsvorming leiden, tegelijkertijd is daar een gecentraliseerd, hiërarchisch systeem voor nodig dat ingaat tegen het ideaalbeeld van een polyarchie. In een polyarchie behoort het bereiken van autonomie van iedere burger voorop te staan.

Dahl geeft zelf nader aan welke elementen een nieuw 'publiek bewustzijn' moet bevatten. Anders gezegd, welke elementen een rol moeten spelen bij het zoeken naar overeenstemming over de gemeenschappelijke doelstellingen die een politieke orde behoort na te streven. In de eerste plaats dienen volgens Dahl uitgewerkte ideeën over een aanvaardbare verdeling van hulpbronnen een onderdeel van de doelstellingen te vormen. Zolang grote ongelijkheden in de verdeling van politieke hulpbronnen blijven bestaan, zal een polyarchie niet in staat zijn het ideaalbeeld van een democratische orde dichterbij te benaderen. Dahl is dan ook van mening dat overwegingen van rechtvaardigheid een aanzienlijke vermindering van bestaande ongelijkheid in inkomens- en vermogensverdeling vereisen. Hij bepleit het hanteren van een beginsel van verdelende rechtvaardigheid dat hier uitdrukking aan geeft.

Hiernaast is het nodig dat hiërarchische beheersingsmechanismen doorbroken worden. Hierboven werd al aangegeven dat Dahl een corporatistische besluitvormingsstructuur afwijst omdat deze structuur juist op een hiërarchische wijze georganiseerd is. Hij bepleit dan ook een fundamentele verandering in de organisatie van de economische orde. Dahl is het met Lindblom eens dat er een incongruentie bestaat tussen de vereisten van polyarchische beheersing en de onevenredige machtsuitoefening door de factor kapitaal. Vandaar dat hij het noodzakelijk acht om prioriteit te geven aan politieke boven economische doelstellingen. Aan de waarden vrijheid, gelijkheid en rechtvaardigheid boven efficiëntie, voorspoed en economi-

sche groei. Maar in het monopoliekapitalisme (Dahl spreekt van 'corporate capitalism'), waarin de markt beheerd wordt door de economische macht van grote ondernemingen en de polyarchische beheersingsmechanismen verstoord zijn, ligt zowel in de ideologie als in de praktijk de prioriteit van waarden juist omgekeerd. Voor Dahl ligt de oplossing van dit belangrijke dilemma voor een pluralistische democratie in een democratisering van de arbeidsorganisatie. Dit thema is in het werk van Dahl steeds meer op de voorgrond gekomen.

De eerste aanzetten zijn te vinden in *After the Revolution?* uit 1970. In talrijke artikelen sedertdien heeft hij dit thema nader uitgewerkt, culmineerend in *A Preface to Economic Democracy* uit 1985. Kern van zijn betoog is dat de criteria voor procedurele democratie die in de politiek gelden, ook moeten worden toegepast op het beheersen van economische ondernemingen. Het pleidooi voor democratisering van de arbeidsorganisatie berust op Dahls opvatting dat als democratische beheersing van politieke besluitvorming te rechtvaardigen valt, het niet duidelijk is waarom dit niet evenzeer zou moeten gelden in economische organisaties, in de (grote) economische ondernemingen.

In dit perspectief moet ook het probleem van beheersing en bezit van de produktiemiddelen worden beschouwd. 'Economische' vrijheid en de rechten gekoppeld aan het particuliere bezit van de produktiemiddelen belemmeren de mogelijkheid van een democratische beheersing. Ook hier wenst Dahl een omkering van de gangbare prioriteit. Eerst moet het probleem van democratische zeggenschap over de produktiemiddelen aan de orde komen. Het vraagstuk van de eigendom van de produktiemiddelen is daarvan afgeleid en behoort vanuit het perspectief van democratische zeggenschap te worden opgelost. De centrale vraag is niet of de produktiemiddelen particulier bezit zijn of gesocialiseerd, maar hoeveel autonomie een economische onderneming mag hebben en wat de aard van de interne en externe beheersingsmechanismen moet zijn. Evenals Lindblom wil Dahl de opvatting doorbreken dat de mate van pluralisme in een land afhankelijk is van de vraag of economische ondernemingen particulier eigendom dan wel gesocialiseerd zijn. De mate van pluralisme is afhankelijk van de vraag in hoeverre hiërarchische beheersingsmechanismen doorbroken zijn en autonomie aanwezig is.

Dahls betoog komt erop neer dat polyarchieën niet voldoende democratisch zijn. Neopluralisme betekent niet dat de procedure van een polyarchische beheersingsmechanisme zou moeten worden opgegeven en dat naar een andere procedure gezocht zou moeten worden. Het betekent wel de erkenning van het feit dat polyarchieën niet overeenkomstig het ideaalbeeld functioneren. Dit is te wijten aan onevenredige machtsuitoefening

van de factor kapitaal die zich aan het polyarchische beheersingsmechanisme onttrekt. Daarom dient een democratisering van de economische orde plaats te vinden, polyarchische beheersingsmechanismen dienen ook daar te worden toegepast. Dahl voegt nog een belangrijk element toe om polyarchieën beter, meer democratisch te laten functioneren. Normatieve beginselen dienen gehanteerd te worden om richting te geven aan overheidsbeleid inzake de verdeling van inkomen en vermogen. Bestaande ongelijkheden die resulteren in ongelijke verdeling van politieke hulpbronnen en daardoor ook in ongelijke invloed op polyarchische beheersing, dienen ongedaan gemaakt te worden.

4. Op zoek naar een normatieve politieke theorie

4.1 *Falen van procedure* – Het grondpatroon van de voorafgaande analyse kan nader vanuit het Schumpeteriaanse democratiemodel worden beschouwd. Democratie wordt als een procedure opgevat om de beslissingen van burgers te coördineren, zodat politieke besluitvorming mogelijk is. In deze aanpak wordt democratie voornamelijk opgevat als een institutionele regeling om tot besluitvorming te komen tussen gelijkwaardig geachte burgers. De kwesties van reikwijdte en domein worden marginaal behandeld. Pluralisten als Dahl baseren zich op dit uitgangspunt, met name op de stelling van Schumpeter dat het politieke proces op te vatten is als een marktproces, waarin burgers als vragers en politici (en ambtenaren) als aanbieders optreden.

Voor Dahl en de zijnen levert de pluralistische opvatting over het functioneren van de politieke orde zicht op een procedure waarmee de wensen van iedere burger aan bod komen. De procedure werkt als een onzichtbare hand die de eigenbelangen van alle individuen via het politieke proces met elkaar in harmonie brengt, zodat er niet alleen een optimale individuele maar ook een optimale maatschappelijke welvaart bereikt wordt. Er wordt volstaan met een minimale notie van consensus over fundamentele waarden in een stabiele politieke orde: goed is datgene wat de resultante is van belangenstrijd. Contestatie en verkiezingen zijn de mechanismen via welke belangenstrijd tot uitdrukking komt. Zolang de politieke beslissingen de relatieve macht en het belang van de verschillende belangengroepen maar reflecteren, functioneert alles wel. Aan deze opvatting over het functioneren van de politieke orde is een belangrijk idee gekoppeld. Het houdt in dat overheidsbeleid dat via belangenstrijd tot stand is gekomen niet aan een onafhankelijke normatieve standaard anders dan het criterium van gelijkwaardigheid van de burger onderworpen

behoeft te worden. De democratische besluitvormingsprocedures die de regels van politiek handelen leveren, en daarmee legitimiteit aan dat handelen geven, dragen deze legitimiteit over aan het resultaat dat het gevolg is van dit handelen.

Maar in de praktijk blijkt de procedure niet in overeenstemming met het ideaalbeeld van het pluralisme te werken. In de omslag van waardering voor het pluralisme staat het verwijt centraal dat de pluralisten hebben verzuimd nauwkeurig de relatie tussen algemeen en groepsbelang te analyseren. Neoconservatieven en vooral neoliberalen betogen bij voorbeeld dat de marktanalgie faalt¹². De expansie van de publieke sector doet de vraag rijzen of de omvang en aard van de produktie in deze sector (goederen en diensten) nog wel in overeenstemming zijn met de wensen van de (politieke) consument. Aan het goed functioneren van de voorwaarden voor een billijke procedure is niet (meer) voldaan. Voor neomarxisten is dit falen niet verbazingwekkend¹³. Het kapitalisme is onvermijdelijk instabiel, of daaraan nu wel of geen politiek systeem met een democratische besluitvormingsprocedure gekoppeld wordt. Ook in dit geval is 'de politiek' niet in staat de inherente tegenstrijdigheden van de kapitalistische orde op te heffen. Op het moment dat ingezien wordt dat de procedure van het pluralisme als coördinatie- en beheersingsmechanisme niet – langer – functioneert, wordt gezocht naar een andere procedure, een ander coördinatiemechanisme. Deze wordt gevonden in het neocorporatisme¹⁴. Dit coördinatiemechanisme vormt in de formulering die er door het liberaalcorporatisme aan is gegeven een merkwaardig amalgaam van verschillende benaderingen. De aantrekkingskracht ligt in de presentatie ervan als een synthese van de hoofdpremissen uit de pluralistische en de (neo)marxistische theorie. Uit het pluralisme wordt overgenomen dat beleidsuitkomsten bepaald worden door rivaliserende aanspraken van belangenorganisaties. In het neocorporatisme worden de rivaliserende aanspraken van belangenorganisaties via geïnstitutionaliseerd overleg, dat via piekorganisaties is georganiseerd, gekanaliseerd. Daarbij is minder polyarchie de remedie voor een stabiele politieke orde. Uit de (neo)marxistische theorie neemt het neocorporatisme over dat de onderliggende tegenstellingen bij openlijke belangenconflicten vooral klassentegenstellingen zijn. Een fundamentele revisie van de bestaande politieke orden, van de verschillende rollen die de factor kapitaal, arbeid én de overheid daarin spelen, is echter niet nodig.

Maar ook aan deze procedure van coördinatie blijken fundamentele bezwaren te kleven. Het model werkt alleen als er effectieve, hiërarchisch georganiseerde piekorganisaties van de verschillende belangenorganisaties zijn, en er dus geen sprake is van decentralisatie. Weinig of geen

aandacht wordt besteed aan de vraag hoe de verhouding tussen functionele en parlementaire vertegenwoordiging moet zijn. Het antwoord op de vraag op grond van welke criteria welke groepen wél en welke niet in functionele vertegenwoordiging worden opgenomen, wordt niet gegeven. Ongelijkheden tussen participanten worden in het corporatisme geïnstitutionaliseerd. Al met al garandeert dit model geenszins een stabiele politieke orde en krijgen de beleidsresultaten niet zonder meer het predikaat 'legitiem'.

In dit perspectief zijn de recente opvattingen van Dahl en Lindblom van belang. Zij erkennen nu dat hun oorspronkelijk geformuleerde beeld van de werking van de polyarchieën allerlei dilemma's oproept. Zij zoeken de oplossing hiervoor echter niet in een andere procedure, maar in het opheffen van versturende effecten van polyarchische beheersing. Anders gezegd, in méér polyarchie. Beiden zijn van mening dat het de onevenredige machtsuitoefening van één belangengroep (de factor kapitaal) is die het goed functioneren van de procedure verstoort. De juiste oplossing is het aan democratische zeggenschap onderwerpen van de produktiemiddelen. Dan zal het verstoorde machtsverwicht op de politieke markt van rivaliserende belangengroepen en politieke partijen kunnen worden opgeheven en het ideaal van een democratisch politieke orde beter benaderd kunnen worden. De procedure kan dan gehandhaafd blijven. Dahl voegt hier een belangrijk element aan toe. Hij bepleit het hanteren van normatieve beginselen om beleidsdoelen te formuleren, met name inzake de verdeling van inkomen en vermogen. Overheidsbeleid dat het resultaat is van de belangstrijd dient in deze aan een onafhankelijk evaluatiebeginsel onderworpen te worden.

4.2 Procedure en resultaat – Uit het bovenstaande blijkt de nadruk op een procedure te liggen. Democratie wordt opgevat als een formeel besluitvormingsmodel dat, uitgaande van gelijkwaardigheid van burgers vanzelf tot een 'goed' resultaat leidt. Hierboven werd opgemerkt dat ervan uit wordt gegaan dat democratische besluitvormingsprocedures die de regels van politiek handelen leveren en daarmee legitimiteit aan dat handelen geven, deze legitimiteit overdragen aan het resultaat dat het gevolg is van dat handelen. Kenmerkend voor deze benadering is dat een procedurele regel, een beginsel dat een besluitvormingsregel specificceert, niets over de inhoud van de te nemen besluiten vastlegt. Zolang de procedurele regel zelf juist wordt geacht, is ieder resultaat dat het gevolg is van een juiste toepassing van de regel dat ook. De beoordelingsnorm voor de procedurele regel zelf is de vraag of deze aan de fundamentele normatieve vooronderstelling van democratie voldoet: de norm dat een ieder voor één telt.

Het zijn vandaag de dag juist de resultaten die ter discussie staan. De procedure, bij voorbeeld vorm gegeven door concurrentie op een politieke markt tussen politieke partijen en belangengroepen om de stem van de burger, heeft tot resultaten geleid die het predikaat 'goed' niet (altijd) verwerven. In tegendeel, deze resultaten bedreigen de legitimiteitsaanspraken van de politieke orde, omdat tussen burgers onderling en tussen burgers en gezagdragers verschil in inzicht bestaat over wat het kenmerk van een 'goed' resultaat is. Kennelijk garandeert een democratische besluitvormingsprocedure niet dat er zonder meer sprake zal zijn van een aanvaardbaar resultaat. Maar doordat de procedure tot de enige beoordelingsnorm is verheven, kan geen normatieve uitspraak worden gedaan over het bereikte resultaat, terwijl erkend moet worden dat juist het resultaat tot probleem is geworden.

Op grond van het bovenstaande moet geconcludeerd worden dat beschouwingen die uitsluitend handelen over (overleg-, stem-, of markt-) besluitvormingsprocedures en niet nader ingaan op de resultaten van de gehanteerde procedures voor een analyse van bij voorbeeld problemen in stagnerende verzorgingsstaten te kort schieten. Naast een oordeel over de te hanteren besluitvormingsprocedure dient ook een oordeel uitgesproken te worden over het resultaat dat met behulp van een bepaalde procedure tot stand is gekomen. Er is een niet-procedurele norm nodig die verder gaat dan de democratische norm van de gelijke weging van de stem van iedere burger. In dit verband kan worden verwezen naar de recente neopluralistische opvattingen van Dahl. In 3.3 is aangegeven dat hij in zijn recente werk een pleidooi voert voor het hanteren van normatieve beginselen om beleidsresultaten te beoordelen. Deze opmerking krijgt meer betekenis in de context van de onderhavige beschouwing over 'procedure en resultaat'. Zo merkt Dahl in 1985 bij voorbeeld het volgende op:

'Suppose, for example, we were to specify that any outcome of a desirable process for making decisions by definition produces a just decision. Following this definition, we would need only to believe that the democratic process is desirable in order to conclude that decisions made by means of a democratic process could never be unjust. But this conclusion is surely unacceptable. To be sure, procedural justice is extremely important; often it may be the only form of justice that can be assured. Yet we are entitled to ask in any particular case whether the outcome of a desirable procedure is itself just' (1985b, p. 16).

Zelfs, zo vervolgt Dahl,

'(...) if you believe that the democratic process is procedurally just, you could reasonably assert that a decision by a wholly democratic process might sometimes produce substantive injustice' (1985b, p. 16-17).

Dahls constatering dat een aanvaardbare procedure tot een onrechtvaardig resultaat kan leiden betekent dat beschouwingen die zich uitsluitend concentreren op procedures om de problemen van verzorgingsstaten op te lossen, te kort schieten. Maar tegelijkertijd moet geconcludeerd worden dat Dahls constatering dat een democratische procedure tot een 'onrechtvaardig' resultaat kan leiden enkel en alleen gebaseerd kan zijn op een evaluatie van het bereikte resultaat met behulp van een niet-procedurele norm. Anders gezegd: een uitspraak over de onrechtvaardigheid van het bereikte resultaat krijgt pas betekenis tegen de achtergrond van een geëxpliciteerde norm over de doelstellingen die een politieke orde – verzorgingsstaat of niet – behoort te bereiken. Kennelijk, zo kan het probleem ook geformuleerd worden, is het zo dat 'procedurele' rechten van individuen, zoals bij voorbeeld het recht dat ieders stem voor één telt, moeten worden aangevuld met een nadere invulling van 'substantiële' rechten die burgers hebben. Maar juist over de vraag wat *de inhoud* van deze rechten behoort te zijn bestaat een fundamenteel verschil van inzicht. Dit verschil van inzicht is bepalend voor de verschillende opvattingen over doelstellingen en middelen van een politieke orde.

Dahl constateert bij voorbeeld dat:

'(...) a moderately high level of support for certain regulative principles and structures has been sustained over fairly long periods, although that consensus may now be breaking down (...) (1982, p. 161).

Hij spreekt de hoop uit dat

'(...) consensus may develop on new regulative structures and principles that reflect a greater awareness of the interdependence of individual and common interests' (1982, p. 161).

Hij erkent de noodzaak van een consensus over doelstellingen en middelen wil aan de legitimiteitscrisis het hoofd geboden kunnen worden. Maar tegelijkertijd betwijfelt hij de mogelijkheid zo'n consensus te bereiken, een consensus over de vraag wat de 'juiste' politieke orde is. Dahl voert een pleidooi voor een (nieuwe) consensus over procedures en beginselen, een consensus die onder meer een gedeelde opvatting over verdelende rechtvaardigheidsbeginselen moet omvatten. Tegelijkertijd merkt hij echter op dat hij twijfelt aan de mogelijkheid:

'(...) to prescribe a specific principle of distribution that can be shown to be superior to every alternative (...) (1982, p. 185).

Dahl voegt hier een drietal opmerkingen aan toe, alle gericht tegen politieke filosofen. Deze zijn er in de eerste plaats niet in geslaagd een oplossing voor dit probleem aan te dragen. In de tweede plaats pretenderen politieke

filosofen dat op grond van de overtuigingskracht van hun eigen redeneringen hun opvattingen in de politieke praktijk zouden kunnen zegeviereren. En, ten slotte geldt volgens Dahl voor politieke filosofen het woord van Hegel:

'(...) the owl of Minerva flies at dusk' (1982, p. 162).

De constatering van Dahl dat ook in de normatieve politieke theorie geen overeenstemming bestaat over de juiste verdeelregel die in een politieke orde gehanteerd behoort te worden is op zichzelf juist. Dat er een verschil bestaat tussen de overtuigingskracht van een normatieve politieke theorie en de vraag of dit op zichzelf tot politieke consensus leidt is evenzeer juist. Maar het zou te haastig zijn om te concluderen dat er dus door normatieve politieke theorieën geen bijdrage zou kunnen worden geleverd aan het zoeken naar overeenstemming tussen burgers onderling en burgers en gezagdragers over de juiste doelstellingen van politieke orde. Tot slot moet ook Dahls derde kanttekening genuanceerd worden. De uilen van Minerva vliegen weliswaar 'laat', maar niet te laat uit in de schemering van de bedreigde verzorgingsstaat. Zij doen dit in de vorm van normatieve politieke theorieën die soms rivaliserende antwoorden geven op de vraag wat de juiste politieke orde is.

4.3 *Normatieve politieke theorieën en politieke orde* – Het zijn bij uitstek normatieve politieke theorieën die zich met het vraagstuk van de juiste politieke orde bezig houden. Op gesystematiseerde wijze wordt in deze theorieën gereflecteerd over de 'goede' politieke orde, over de vraag wat doelstellingen en middelen van een rechtvaardige politieke orde behoren te zijn. Normatieve politieke theorieën kunnen een *hulpmiddel* zijn bij het politieke debat tussen de burgers onderling en tussen burgers en gezagdragers over de vraag welke in het algemeen de doelstellingen en middelen van een (verzorgings)staat behoren te zijn en, meer specifiek, welke verdeelregels gehanteerd behoren te worden. In die zin kunnen deze theorieën een bijdrage leveren aan het zoeken naar overeenstemming over een evaluatiecriterium dat bij de beoordeling van legitimiteit van de verzorgingsstaat gehanteerd zou kunnen worden.

Dat hier sprake is van een hulpmiddel dient nader te worden toegelicht. In de eerste plaats gaat het in een politieke orde niet om een objectivistische benadering van legitimiteit maar om een subjectivistische. Het wordt aan de leden van de politieke orde overgelaten om aan legitimiteit inhoud te geven. De keuze voor een bepaalde normatieve politieke theorie die een bepaalde invulling geeft aan wat de juiste politieke orde behoort te zijn, ligt bij de leden van de politieke orde zelf. In de tweede plaats bestaat ook in de

normatieve politieke theorie verschil van inzicht over de vraag wat de 'juiste' politieke orde is en wat tot de 'juiste' overheidstaken gerekend behoort te worden. Ook hier concurreren verschillende opvattingen om voorrang.

Een normatieve politieke theorie kan niet de pretentie hebben het probleem van een gebrek aan maatschappelijke consensus op te lossen. In die zin wordt dan ook slechts het probleem van het ontbreken van consensus in de politieke praktijk over normatieve doelstellingen verschoven naar het probleem van het ontbreken van consensus tussen normatieve politieke theorieën over de vraag wat de juiste politieke orde is. Maar een beschouwing over normatieve politieke theorieën in het algemeen en in het bijzonder over politieke normatieve theorieën die zich bezig houden met de verzorgingsstaat kan verhelderen om welke keuzeproblemen het gaat om tot een evaluerend oordeel over een politieke orde te komen.

De vraag wat de juiste normatieve politieke theorie is, en dus ook wat de goede politieke orde is, is hiermee nog niet beantwoord. Het is immers niet alleen denkbaar, maar ook een gegeven dat meer dan één normatieve politieke theorie tot een – conflicterende – uitwerking komt van de vraag wat de juiste orde is. In die zin is het probleem niet opgelost maar verschoven. Maar wel is het nu mogelijk geworden een duidelijker inzicht te krijgen in de vraag om welke fundamentele keuzeproblemen het gaat bij een oordeel over de vraag wat de juiste politieke orde is. Vandaar dat eerder gesteld werd dat normatieve politieke theorieën een hulpmiddel kunnen zijn bij het debat over doelstellingen en middelen van verzorgingsstaten. Hier dient nog een opmerking bij geplaatst te worden. Zelfs als het zo zou zijn dat slechts één normatieve politieke theorie aan de gestelde eisen zou voldoen, zelfs als er tussen normatieve politieke theoretici overeenstemming zou bestaan over wat de 'juiste' politieke orde is, zou met dit feit op zichzelf het legitimeitsprobleem in de politiek niet zijn opgelost. Immers, in de subjectivistische opvatting van legitimiteit gaat het om het oordeel van de burgers *zelf* en valt een eventuele consensus in de normatieve politieke theorie niet noodzakelijkerwijs samen met politieke consensus¹⁵.

Noten

1. In de tekst wordt gebruik gemaakt van een editie uit 1976.
2. Zie b.v. voor deze opvatting in de navolgende uiteenzetting Daudt (47).
3. Zie voor overzicht Kelso (1978).
4. Dahl bevestigt in (1984c, p. 230) nog eens de nauwe verwantschap van deze opvatting met die van Schumpeter.
5. Zie voor de 'intellectuele' geschiedenis van de term polyarchie Dahl (1984c).
6. Zie Dahl (1971, p. 9 noot 4) voor het onderscheid tussen termen 'democratie'

en 'polyarchie': '(...) it is important to maintain the distinction between democracy as an ideal system and the institutional arrangements that have to come to be regarded as a kind of imperfect approximation of an ideal, and experience shows, I believe, that when the same term is used for both, needless confusion and essentially irrelevant semantic arguments get in the way of the analysis'.

En in (1984c, p. 228) merkt hij nogmaals over het verschil tussen de termen 'democratie' en 'polyarchie' op dat de eerste term bedoeld is: '(...) to describe a goal or ideal, an end perhaps never achieved and possibly not even fully achievable in actuality, and the other to describe the distinguishing features of the actual political system commonly called "democratic" or "democracies" in the modern world'.

7. Lowi geeft de volgende omschrijving van 'interest-group liberalism'. 'It may be called liberalism because it expects to use government in a positive and expansive role, it is motivated by the highest sentiments, and it possesses strong faith that what is good for government is good for the society. It is "interest-group liberalism" because it sees as both necessary and good that the policy agenda and the public interest be defined in terms of the organized interests in society. In brief sketch, the working model of the interest-group liberal is a vulgarized version of the pluralist model of modern political science. It assumes: (1) Organized interests are homogeneous and easy to define, sometimes monolithic. Any "duly elected" spokesman for any interest is taken as speaking in close approximation for each and every member (2). Organized interests pretty much fill up and adequately represent most of the sectors of our lives, so that one organized group can be found effectively answering and checking some other organized group as it seeks to prosecute its claims against society. And (3) the role of government is one of ensuring access particularly to the most effectively organized, and of ratifying the agreements and adjustments worked out among the competing leaders and their claims. This last assumption is supposed to be a statement of how it ought to work. Taken together, these assumptions constitute the Adam Smith "hidden hand" model applied to groups' (1969, p. 71).

Interessant is dat Lowi twee andere etiketten in overweging neemt, maar uiteindelijk voor dat van 'belangengroepen liberalisme' kiest. 'A strong candidate would be corporatism, but its history as a concept gives it several unwanted connotations, such as conservative Catholicism or Italian fascism, that keep it from being quite suitable. Another is syndicalism, but among other many objections is the connotation of anarchy too far removed from American experience of intentions. However, the new American public philosophy is a variant of those two alien themes' (1969, p. 70-1).

In feite preludeert Lowi op het neocorporatisme-debat dat midden jaren zeventig losbarst. Had hij niet voor de term 'interest-group liberalism', maar voor de term 'neocorporatisme' gekozen, dan zou hij als 'de vader van het neocorporatisme' bestempeld zijn. Deze eer is nu aan P. Schmitter te beurt gevallen die vijf jaar na Lowi zijn 'Still the Century of Corporatism?' publiceerde.

8. De term 'neopluralisme' voor deze kritische herbezinning lijkt het eerste door Manley (1983) gehanteerd te zijn.

9. Een gezamenlijke herbezinning mag de verschillen tussen beide opvattingen

echter niet uit het oog doen verliezen. Zo merkt Dahl in reactie op Manleys betoog over het neopluralisme van hem en Lindblom op: 'I should point out that although Lindblom and I have agreed, and continue to agree, on many things, we are not the single undifferentiated mind that one might infer from Professor Manley's portrait' (in: Manley, 1983, p. 386).

10. Zie in dit verband de instemming van Offe en Wiesenthal (1980, p. 85-6) met deze analyse van Lindblom.

11. Dahl (1982, p. 193). In (1984c) merkt Dahl in dit verband op dat er de laatste jaren vele pogingen zijn ondernomen: '(...) to understand the empirical and normative aspects of what has been variously called corporatism, democratic corporatism, corporate pluralism, and so on. (...) That systems combining numerical democracy with corporate pluralism have great advantages seems to me undeniable; but it is also undeniable that they raise perplexing problems for democratic theory and institutions. It is not difficult to justify corporate pluralism (...) on pragmatic and utilitarian grounds. Yet to the extent that it allows control over crucial public matters to be alienated, it would seem to violate democratic criteria. It may be that our understanding of democracy will have to adapt somehow to practice, but at present no satisfactory reformulation seems to have been found that would give democratic legitimacy to corporatism' (1984c, p. 236).

12. Zie b.v. voor een neoconservatieve analyse: D. Bell (1976). Voor een analyse uit neoliberaal perspectief: S. Brittan (1975) en J. Buchanan (1975).

J. Buchanan (1975).

13. Zie voor een neomarxistische analyse bij voorbeeld: Habermas (1975; 1979) en Offe (1984).

14. Zie voor een neocorporatistische analyse bij voorbeeld: Lehmbruch (1979) en Schmitter (1977).

15. Zie voor een uitvoerige analyse: Lehning (1986).

Literatuur

- Bell, D. (1976), *The cultural contradictions of capitalism*, Heinemann, Londen.
- Brittan, S. (1975), The economic contractions of democracy, *British Journal of Political Science*, 5, p. 129-159.
- Brittan, S. (1977b), *The economic consequences of democracy*, Temple Smith, Londen.
- Brittan, S. (1983), *The role and limits of government: Essays in political economy*, Temple Smith, Londen.
- Buchanan, J. (1975), *The limits of liberty*, University of Chicago Press, Chicago/Londen.
- Buchanan, J. (1986), *Liberty, market and state*, Wheatsheaf Books, Brighton.
- Dahl, R.A. (1956), *A preface to democratic theory*, University of Chicago Press, Chicago en Londen.
- Dahl, R.A. (1970), *After the revolution?* Yale Univ. Press, New Haven/Londen.
- Dahl, R.A. (1971), *Polyarchy*, Yale University Press.
- Dahl, R.A. (1978), On removing certain impediments to democracy in the United

- States, *Dissent*, 25, p. 310-324.
- Dahl, R.A. (1982), *Dilemmas of pluralist democracy*, Yale University Press, New Haven en Londen.
- Dahl, R.A. (1984a), Democracy in the workplace, *Dissent*, 31, p. 54-60.
- Dahl, R.A. (1984b), *Modern political analysis*, 4e dr., Prentice Hall, Englewood Cliffs, NJ.
- Dahl, R.A. (1984c), Polyarchy, pluralism, and scale, *Scandinavian Political Studies*, 7, New Series, p. 225-240.
- Dahl, R.A. (1985a), *Controlling nuclear weapons; Democracy versus guardianship*, Syracuse University Press, Syracuse, NY.
- Dahl, R.A. (1985b), *A preface to economic democracy*, The University of California Press, Berkeley, Los Angeles, Londen.
- Dahl, R.A. en C. Lindblom (1976), *Politics, economics, and welfare*, Chicago University Press, Chicago.
- Habermas, J. (1975), *Legitimation crisis*, Beacon Press, Boston.
- Habermas, J. (1976), Problems of legitimation in late capitalism, in: P. Connerton (red.), *Critical sociology*, Penguin, Harmondsworth, p. 363-387.
- Habermas, J. (1979), Legitimation problems in the modern state, in: J. Habermas, *Communication and the evolution of society*, Beacon Press, Boston, p. 178-205.
- Kelso, W.A. (1978), *American democratic theory; pluralism and its critics*, Greenwood Press, Westport, Conn.
- Lehmbruch, G. (1979), Liberal corporatism and party government, in: P. Schmitter en G. Lehmbruch (red.), *Trends toward corporatist intermediation*, Sage, Londen en Beverly Hills, p. 147-183.
- Lehning, Percy B. (1986), *Politieke orde en rawlsiaanse rechtvaardigheid*, Eburon, Delft.
- Lindblom, C.E. (1965), *The intelligence of democracy; Decision making through partisan mutual adjustment*, Free Press, New York.
- Lindblom, C.E. (1977), *Politics and markets*, Basic Books, New York.
- Lindblom, C.E. (1982), Another state of mind, *American Political Science Review*, 76, p. 9-21.
- Lowi, T.J. (1969), *The end of liberalism*, W.W. Norton, New York.
- Manley, J.F. (1983), Neo-Pluralism: A class analysis of pluralism I and pluralism II, *American Political Science Review*, 77, p. 368-383 (met commentaar van Lindblom en Dahl, p. 384-386; 386-389; dupliek Manley, 1984, 78, p. 1071-73).
- Offe, C. (1984), *Contradictions of the Welfare State*, Hutchinson, Londen.
- Offe, C., en H. Wiesensthal (1980), Two logics of collective action: Theoretical notes on social class and organization form, in: M. Zeitlin (red.), *Political power and social theory*, vol. 1, JAI Press, Greenwich, Conn., p. 67-115.
- Schmitter, P.C. (1974), Still the century of corporatism?, *Review of Politics*, 36, p. 85-131.
- Schmitter, P.C. (1977), Modes of interest intermediation and models of societal change in Western Europe, *Comparative Political Studies*, 10, p. 7-38.
- Schumpeter, J.A. (1976), *Capitalism, socialism and democracy*, George Allen and Unwin, Londen 1942.

Sapere aude!: over wetenschap en theorie van mens en samenleving

Johan K. De Vree

I

In zijn terecht veel geciteerde opstel over zin en betekenis van de Verlichting schrijft Kant:

'Aufklärung ist der Ausgang des Menschen aus seiner selbstverschuldeter Unmündigkeit. Unmündigkeit, ist das Unvermögen, sich seines Verstandes ohne Leitung eines Andern zu bedienen. Selbstverschuldet ist diese Unmündigkeit, wenn die Ursache derselben nicht an Mangel des Verstandes sondern der Entschliessung und des Mutes liegt, sich seiner ohne Leitung eines Andern zu bedienen. *Sapere aude!* Habe Mut, dich deines eigenen Verstandes zu bedienen! ist also der Wahlspruch der Aufklärung'¹.

In deze voordracht hoop ik u aan te kunnen tonen dat datzelfde ook van toepassing is op de wetenschap van mens en samenleving, in het bijzonder op de ontwikkeling van theorie, haar ruggegraat, daarin. Ik hoop ook te laten zien, dat de ontwikkeling van zulke theorie een uitdagende, opwindende en schone taak, een voorwaarde voor de ontwikkeling van onze wetenschap en van wezenlijke betekenis voor individu en samenleving is: dat die taak weliswaar omvangrijk maar zeker niet onmogelijk is, geen buitengewoon kostbare investeringen, anders dan intellectuele, vereist, en dat er kan worden voortgebouwd op een brede basis van reeds betrekkelijk vóór ontwikkelde inzichten in verschillende disciplines of specialismen. We zullen dan ook bereid moeten zijn om betrekkelijk ver over de grenzen van het eigen vak heen te kijken. Algemener: bruikbare theorie op ons terrein zal 'interdisciplinair' zijn of zij zal niét zijn.

II

Volgens het gezegde spreken dronkaards en kinderen de waarheid—en heel vaak zal dat zeker opgaan. Ongetwijfeld geldt het ook voor journalisten en politici; en ook de bevindingen van onze sociaal-wetenschappelijke vor-