



Universiteit
Leiden
The Netherlands

Beslissen over buitenlands beleid in Nederland

Hart, P. 't

Citation

Hart, P. &apos. (1986). Beslissen over buitenlands beleid in Nederland. *Acta Politica*, 21: 1986(2), 209-224.
Retrieved from <https://hdl.handle.net/1887/3452645>

Version: Publisher's Version
License: [Leiden University Non-exclusive license](#)
Downloaded from: <https://hdl.handle.net/1887/3452645>

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

Literatuur

Beslissen over buitenlands beleid in Nederland

P. 't Hart

Naar aanleiding van: Ph.P. Everts ed., **Controversies at home: Domestic factors in the foreign policy of the Netherlands**. Nijhoff, Dordrecht 1985.

1. Inleiding

Een beschouwing over beschrijvend en verklarend onderzoek van het buitenlands beleid van Nederland betekent voor de politicoloog een ietwat pijnlijke exercitie. Na enig speurwerk in de overigens rijkelijk voorhanden zijnde literatuur rondom het thema 'de buitenlandse politiek van Nederland' blijkt het aantal gedegen empirische studies bijzonder klein. Er is wat geschiedschrijving, enig (elite-)opinie-onderzoek en er is een aantal beschouwingen over specifieke organisatorische problemen (Van der Beugel, 1966, Baehr e.a., 1978, Leurdijk e.a., 1978, Wels, 1982, Everts, 1983). De Nederlandse literatuur wordt echter gedomineerd door wat meer globale beschouwingen (veelal met een historisch-filosofische dan wel opiniërende inslag) en uitgebreide beschrijvingen en analyses van specifieke beleidsgebieden (Van Staden, 1974, Van Eekelen e.a., 1977, Soetendorp, 1982, Brands e.a., 1983, Siccama, 1983, Knapen, 1985)¹. Ten slotte is er de overzichtsstudie van Voorhoeve die als het standaardwerk geldt, maar die eveneens niet systematisch ingaat op wat in politicologie en bestuurskunde 'beleidsprocessen' wordt genoemd.

Voor wie geïnteresseerd is in de daadwerkelijke totstandkoming en uitvoering van het beleid is de spoeling dun. Onaanvaardbaar dun, mede gelet op de stelligheid waarmee sommigen opiniërende uitspraken over deze materie doen. Procedures en totstandkoming van het buitenlandse beleid van Nederland worden vaak pas interessant gevonden wanneer ze benut kunnen worden in een debat over de inhoud van bepaalde beslissingen (vergelijk het debat over de beslissingsprocedures rondom de inzet van kruisraketten).

Gegeven deze stand van zaken is het verschijnen van een groots opgezette studie naar beslissingen in het buitenlandse beleid in de periode 1967-1984 een 'major event' in de Nederlandse politicologie. Alleen daarom al verdient het boek van Everts e.a. serieuze aandacht.

'Controversies' is het tweede grote produkt van de interuniversitaire werkgroep binnenlandse invloeden in het buitenlands beleid. Eerder verscheen *Elite en buitenlandse politiek* (Baehr e.a., 1978), dat verslag doet van een enquête onder leden van de formele en informele beleidselites in het Nederlandse buitenlands beleid. Hun opinies, onderlinge relaties en percepties van relatieve invloed op het beleid stonden daarin centraal. Op dat onderzoek is van verscheidene kanten kritiek uitgeoefend, met name door Ellemers (1979, 1980) die de auteurs verweet slechts aandacht te hebben voor de inputs en niet voor de outputs van het beleid. Hierdoor kon één van de belangrijkste onderzoeksdoelstellingen (namelijk de bepaling van invloedsverhoudingen in het beleid) onvoldoende worden gerealiseerd.

In de huidige studie is in dit manco voorzien. De kern van het boek wordt gevormd door een elftal case studies van belangrijke beslissingen in het buitenlands beleid. Nog explicieter dan in de eerste studie staat de vraag naar de invloedsverhoudingen centraal (Everts e.a., p. 9-11). Een tweede kernvraag betreft de zinvolheid van de ontwikkeling van een aparte theorie van buitenlands beleid in zijn algemeenheid. Die vraag wordt ingegeven door de geconstateerde 'internalization' (or domesticization) of foreign policies' (p. 9). Het beleidsproces is met andere woorden opener geworden. Er vindt een bredere discussie plaats over onderwerpen buiten het traditionele domein van 'high politics'. Op departementaal niveau resulteerde het één en ander in het verloren gaan van het primaat van Buitenlandse Zaken, ten koste van onder meer Economische Zaken, Defensie, Financiën en Landbouw, wier bemoeienissen met het buitenland sterk zijn toegenomen.

Wij zullen de hoofdlijn van het boek kort uiteenzetten, waarna een puntsgewijze discussie volgt.

2. Samenvatting

Controversies is niet slechts een casusboek. Het bevat tevens een theoretisch kader rondom de centrale vraagstellingen. Er wordt stapsgewijs ingegaan op de vraag hoe men de invloed van binnenlandse (f)actoren op het buitenlands beleid kan meten.

Ten eerste worden kanttekeningen geplaatst bij de term 'buitenlands beleid'. Men signaleert de reeds genoemde verbreding in de richting van

'low politics' en besluit tot een brede definitie (Van Wallace, 1975): 'All decisions and actions which to some appreciable extent involve relations between one state and others' (p. 9). Terzelfdertijd achten de auteurs de term eigenlijk te grof voor analyse. Men onderscheidt daarom beleidsvoornemens, -handelingen en -uitkomsten. Binnenlandse factoren spelen slechts bij de *vorming* van beleid een overheersende rol. De andere componenten worden, zeker in een klein land als Nederland bepaald door allerlei externe factoren, die in hoofdstuk twee uitgebreid worden behandeld. Zij stellen in objectieve en in subjectieve zin grenzen aan het door nationale staten te voeren beleid. De belangrijkste ontwikkeling op dit gebied is volgens de auteurs de geleidelijke wording van een internationaal systeem van complexe onderlinge afhankelijkheid (p. 40-42).

Binnenlandse factoren worden pas relevant indien een land een zekere autonomie bezit in relatie tot een bepaalde beslissing. Autonomie vormt samen met de mate van binnenlandse consensus en de hoeveelheid beschikbare tijd, de 'setting' waarin beleid tot stand komt en die (wederom) grenzen stelt aan beïnvloedingsmogelijkheden. Dat doen ook de verschillende fasen waarin een beleidsproces zich kan bevinden, de structuur van de besluitvorming (wie beslist over wat?) en de zogenoemde 'conditions of influence'.

Ten aanzien van het eerste wordt een onderscheid aangebracht tussen beleidsvorming en besluitvorming. Het eerste betreft de vaststelling van algemene handelingskaders, het tweede de specifieke invulling en uitvoering van beslissingen. Het boek gaat uitsluitend over deze issue-gebonden beslissingen, zo wordt gesteld. Het parlement wordt daarbij gezien als de belangrijkste 'domestic actor', die het overheidsbeleid tracht te beïnvloeden. Invloeds pogingen van andere groepen zullen zich daarom met name op het parlement richten.

De 'conditions of influence' vormen de cruciale variabele bij de vaststelling van de relatieve invloed van de verschillende groeperingen. Het gaat daarbij om de beschikbare beslissingstijd, de aard en omvang van politieke steun en legitimiteit die men geniet, en ten slotte de toegang tot beslissers en doelgroepen.

Het uiteindelijke object van de invloeds pogingen is de politieke en ambtelijke top van de betrokken departementen (BZ en eerdergenoemde vakdepartementen). Dit geheel van actoren wordt uitgebreid beschreven in het derde hoofdstuk, terwijl in het vierde hoofdstuk uitvoerig wordt stilgestaan bij de organisatie en de (veranderende) positie van BZ.

De case studies betreffen zonder uitzondering controversiële kwesties, die in sommige gevallen bijna een kabinetscrisis tot gevolg hadden. Zij zijn in uitgebreider Nederlandstalige versies ook apart verkrijgbaar. Enkele

onderwerpen: wapenleveranties aan Indonesië en Taiwan, het olie-embargo tegen Zuid-Afrika, de bilaterale hulp aan Latijns-Amerikaanse landen, mensenrechtenkwesties in Griekenland en Chili, en last but not least de kwesties van de neutronenbom en de kruisraketten.

Elke casus wordt beschreven op basis van een aantal kernpunten, zoals de ontwikkeling van het overheidsbeleid, de setting (autonomie, consensus, tijd), de rol van het parlement en van verschillende groeperingen, en de mate van beïnvloeding. In het slothoofdstuk wordt een aantal conclusies getrokken omtrent de grenzen en mogelijkheden van binnenlandse beïnvloeding van het buitenlands beleid. Centraal staat de constatering dat deze wel degelijk mogelijk is en ook daadwerkelijk heeft plaats gevonden. Deze conclusie wordt echter omgeven door een groot aantal specificaties en kwalificaties: de auteurs zijn zeer behoedzaam en wijzen op de verschillende maatlaten voor succes. De notie van 'het nationale belang' is daarbij als criterium in ieder geval onbruikbaar gebleken: een meer open beleidsproces brengt vanzelfsprekend andere (deel)belangen mee, die evenzeer als toetssteen dienst kunnen doen. Steun binnen het parlement blijkt hoe dan ook noodzakelijk voor effectieve beïnvloeding. De daarmee gepaard gaande inbedding van het issue in een breder kader van politisering kan leiden tot koppeling van issues, met als gevolg dat hogere belangen prevaleren boven de oorspronkelijke standpunten (vergelijk de dissidenten binnen het CDA).

Opvallend is voorts de constatering dat de grootste binnenlandse druk zich voordeed bij de traditionele high politics issues (bewapening) en niet bij de meer 'open' geachte low politics, zoals landbouw. Daarbij blijkt de effectiviteit van de traditionele belangengroepen en 'single issue'-groeperingen sterk uiteen te lopen. De politieke partijen komen er als geheel slecht af: zij hebben veel ruimte moeten prijs geven aan vakbonden, kerken en actiegroepen als dragers van mobilisatie- en beïnvloedingscampagnes.

3. Bespreking

Het is nu de vraag wat wij van de inspanningen van Everts en zijn co-auteurs kunnen leren en hoe zij beoordeeld dienen te worden. Het antwoord hierop hangt sterk samen met het perspectief van waaruit men deze studie bekijkt. Er zijn tenminste twee gedachtengangen mogelijk.

In de eerste plaats kan men dank zij de prettig geschreven en (in de losse delen) goed gedocumenteerde case studies veel feitelijke kennis opdoen over hoe het nu is gegaan rondom een aantal veelbesproken politieke strijdpunten. Dat is op zich al een uitzonderlijke gebeurtenis, zo werd

hierboven vastgesteld. Daarvoor verdienen de auteurs respect. Dat geldt ook voor de heldere, hoewel weinig vernieuwende schets van BZ en zijn interne en externe coördinatieproblemen.

Aangezien de pretenties van de auteurs verder reiken dan het aandragen en ordenen van feitenmateriaal is een wat diepgravender bespreking op haar plaats. Ook in het land der blinden is immers het koningschap van een eventuele éénoog een aanvechtbare zaak. Ik wil daarom een stap verder trachten te zetten door nader in te gaan op een aantal theoretische en empirische aspecten. De volgende punten worden puntsgewijs behandeld:

- de gekozen definitie van buitenlands beleid;
- de relatie van deze studie tot een aantal andere over de Nederlandse buitenlandse politiek;
- de beleidsmatige benadering die men heeft gekozen;
- de theorie en de invloedsmeting;
- de case studies en de conclusies.

1. De notie van *buitenlands beleid* blijft in de internationale literatuur over het algemeen betrekkelijk vaag. Hermann (1978) stelt dat er gedurende lange tijd zelfs niet aan begripsvorming is gedaan: men debatteerde in een sfeer van veronderstelde consensus over de betekenis van de term. Een empirische beleidsanalyse stelt wat dat betreft echter hogere eisen. Wie voeren nu precies beleid, tot wie is het gericht, en bovenal: wat zijn de met de notie van beleid onlosmakelijk verbonden (openlijke en verborgen) beleidsdoeleinden? Hermann geeft aan dat met name op dat laatste punt ernstige problemen ontstaan voor de onderzoeker van het buitenlands beleid. De diversiteit van onderwerpen die het omvat, laat het nauwelijks toe algemene doeleinden te formuleren. Hij acht het bovendien zinloos om te spreken van 'de' doeleinden van een complexe collectiviteit als een regering, of nog breder een staat. De daadwerkelijk nagestreefde doeleinden van de verschillende actoren zijn bovendien empirisch moeilijk vaststelbaar. Publieke verklaringen en documenten zijn – dat is bekend – wat dat betreft niet de betrouwbaarste bron. Het afleiden van de doelstellingen uit het feitelijk vertoonde gedrag is gegeven de subtiliteiten en wisselvalligheden van de internationale diplomatie (vergelijk de handel en wandel van 'vredesduif' Kissinger) bovendien een hachelijke zaak. Het leidt al gauw tot 'begging the question' en het insluipen van de eigen vooroordelen van de onderzoeker. Hermanns analyse is verleidelijk, hoewel hij niet helemaal duidelijk maakt waarom zijn betoog specifiek betrekking heeft op het *buitenlands* beleid. Hij stelt mijns inziens meer algemene problemen van beleidsanalyse aan de orde. Hoe dan ook, zijn conclusie luidt dat de studie van 'foreign policy' plaats moet maken voor de studie van 'foreign behavior', dat immers geen vooronderstellingen omtrent doelgerichtheid

in zich draagt. Het CREON-project dat hij leidt werkt dan ook op die basis (Callahan e.a. 1982).

Er is echter ook een andere gevolgtrekking mogelijk, namelijk om af te zien van algemene geaggregeerde noties van beleid en beleidsdoeleinden en in plaats daarvan uit te gaan van specifieke doelstellingen ten aanzien van bepaalde deelproblemen of strijdpunten binnen de verzamelterm buitenlands beleid. Het is geen waterdichte oplossing: de problemen rondom de empirische vaststelling van relevante actoren en hun doeleinden blijven bestaan. Desalniettemin is de materie nu beter hanteerbaar en is de reconstructie van beleidsdoeleinden strakker omlijnd en minder gratuit.

Ook Everts e.a. worstelen met deze problematiek. Zij erkennen de alomtegenwoordige complexiteit van beleid (vele betrokkenen, vele belangen, vele interactieprocessen. De notie van 'het nationale belang' wordt als richtlijn verworpen. Het verwerkt daarom verwondering dat zij vervolgens zonder slag of stoot de nietszeggende definitie van Wallace overnemen, die – hoe kan het ook anders – in de verdere analyse ook geen enkele rol van betekenis blijkt te spelen. 'Beleid' (policy) wordt daarin op een totaal andere manier gezien (ik kom hierop terug).

2. Eerst verdient een tweede opmerkelijk punt de aandacht. Door uit te gaan van het belang en het feitelijk plaats hebben van beïnvloeding (opgevat in Dahliaanse termen als het bewerkstelligen van veranderingen van oorspronkelijk voorgenomen gedragingen) van het beleid, nemen Everts e.a. althans voor wat betreft de door hen onderzochte periode afstand van de gedachtenvorming in een belangrijk deel van de Nederlandse literatuur op dit punt. Deze kenmerkt zich immers vooral door het benadrukken van wat door Heldring eens 'de drie C's in het buitenlands beleid' zijn genoemd: continuïteit, constanten en coördinatie. De auteurs wijzen echter in navolging van onder andere Siccama op de beperkte praktische betekenis van de bekendste formuleringen op dit terrein, namelijk de drie 'tradities' van Voorhoeve en Heldrings 'constanten'. (Heldring, 1984, p. 621; Voorhoeve, 1979, p. 42-54; Siccama, 1983, p. 3; Everts, 1985, p. 48-51). Zonder dat men het hele idee van bepaalde historische lijnen in de Nederlandse stijl, maar vooral in de inhoud (vergelijk Van den Beugel, 1966, p. 6) van de buitenlandse politiek wil loslaten, wordt mijns inziens terecht gesteld dat de zaken hier niet zo eenduidig liggen als wel wordt aangenomen (zie Bot e.a., 1984). Op dezelfde manier relativeren de auteurs ook de invloed van externe factoren (Everts e.a., 1983, p. 51; Everts, 1980b). Het autonomieconcept bewijst daarbij nuttige diensten: de beleidsvrijheid van Nederlandse beslissers mag als gevolg van onze bescheiden positie binnen het internationale systeem beperkt zijn, zij is in ieder geval geen constante, maar een variabele. De ene keer is er meer ruimte voor manoeuvreren – en

dus ook voor discontinuïteiten in veelal extern opgelegde tradities (bij voorbeeld neutralisme) – dan de andere keer. Bovendien is de invloed van de internationale omgeving op het beleid voor een aanzienlijk deel indirect: zij wordt gefilterd door de perceptie van de besluitvormers (Everts e.a., 1985, p. 12). Als dezen tot een minder vanzelfsprekende definitie van de situatie komen (of daartoe door binnenlandse krachten worden gedwongen, zo leren ons Everts e.a.), dan kunnen veranderingen in beleid wel degelijk tot stand komen (voorbeeld: de toch vrij snelle bekering van 'trouwe' tot 'kritische' bondgenoot in de NAVO).

3. *Beleid en besluitvorming.* Everts e.a. hanteren expliciet een beleidsgerichte aanpak. Dat is verheugend, gezien de schaarste van dergelijke benaderingen in het Nederlandse taalgebied en, veel belangrijker, gezien de analysemogelijkheden die hiermee worden aangeboord. Het is voor mij onbegrijpelijk dat de Nederlandse bestuurskunde, toch zo actief op andere, (sub-)nationale beleidsterreinen (vergelijk b.v. Hoogerwerf (red.) 1983), het op dit gebied zo laat afweten. Wij hebben slechts de 'classic' van Struyken (1918), de meer historiografische schetsen van Kersten (1981). Van Staden (1974), Boon (1976) en meer recentelijk Soetendorp (1982) en Knapen (1982). Beleidsonderzoek in de Amsterdamse (VU), Rotterdamse of Twentse tradities is er echter niet². In bestuurskundige tijdschriften en in de activiteiten van de Vereniging voor Bestuurskunde ontbreekt de internationale dimensie vrijwel geheel. Ook de commissie Vonhoff liet het goeddeels bij 'stating the obvious' over de bekende interdepartementale rivaliteiten (CHR 1980; zie ook: rapport-Thomassen 1976). Het is een gemis, mede doordat het veld tal van aanknopingspunten biedt voor typische beleidsmatige capita als (inter)departementale coördinatie, prestige van departementen, de rol van kennis en advisering in de totstandkoming van het beleid (zie Leurdijk 1984, p. 87-93), het sturend vermogen van het kabinetsberaad, de (beperkte) coördinerende rol van de minister-president, etc.

Everts e.a. komt de eer toe een eerste uitvoerige aanzet tot beleidsmatig onderzoek in deze sector te hebben gegeven. Het is echter te betreuren dat zij daarbij soms onzorgvuldig te werk zijn gegaan en mede daardoor de mogelijkheden van dit type analyse niet ten volle hebben benut. Ik zal deze constatering illustreren met behulp van een aantal opmerkingen over de gehanteerde perspectieven op besluitvorming en beleid.

Ten eerste brengt men een deels temporeel, deels inhoudelijk onderscheid aan tussen beide, dat (a) weinig zinvol is en (b) niet consequent wordt uitgewerkt. In de visie van de auteurs gaat beleid vooraf aan besluitvorming en stelt de grote kaders vast waarbinnen specifieke beslissingen vervolgens kunnen plaats vinden. Men zegt zich vervolgens slechts te

richten op deze beslissingen. Een dergelijke conceptualisering sluit niet aan bij gangbare concepties waarin beleid wordt opgevat als (een resultante van) reeksen beslissingen die in een bepaalde relatie tot elkaar staan (Rosenthal e.a., 1982, p. 176-216). De 'stages of decision-making' zijn dan precies omgekeerd. Een dergelijke opvatting sluit beter aan bij de resultaten van empirisch onderzoek die herhaaldelijk wijzen op de beperkte betekenis van algemene handelingskaders in het beleidsproces. Integendeel, beleid wordt in dit perspectief een geheel andere betekenis toegekend. 'Beleid' is dan vaak niet meer dan een etiket dat op bepaalde processen van besluitvorming en onderhandeling wordt geplakt ten behoeve van legitimatie etc. (Glasbergen, 1985). De auteurs raken zelf ook het spoor bijster, want de meeste case studies gaan – ook blijkens de titel – wel degelijk over 'policies' en bekijken meerdere beslissingen in een bepaald tijdvak. Het bepalen van de Nederlandse houding ten opzichte van de Griekse kolonels en de vastlegging van de criteria en planning voor bilaterale ontwikkelingshulp zijn geen losstaande beslissingen, maar zijn processen waarin continu beslissingsmomenten en tussenstappen zijn ingebouwd die sturingsmogelijkheden in zich bergen (vergelijk ook de stapsgewijze procedure bij wapenexportvergunningen).

Los van deze onduidelijkheden staat een veel sterker verwijt. De auteurs laten vele kansen ongebruikt liggen door niet op veel systematischer wijze te werken met het door henzelf op verschillende plaatsen aangezette besluitvormingsperspectief (Everts e.a., p. 12-19, 27-31, 45-48, hst. 4). Dit had, naast het hele kader van binnenlandse invloed, een vruchtbare bron van analyse en interpretatie kunnen vormen. Het ligt ook voor de hand: men onderzoekt immers beslissingsprocessen. Wat laat men daardoor lopen? Een paar voorbeelden:

– In de zeer uitgebreide Amerikaanse literatuur over besluitvorming in het buitenlands beleid (in Everts' dissertatie nog summier vermeld (Everts, 1983, p. 59-61, 73-81), hier zelfs helemaal weggelaten) zijn talrijke analyse- en interpretatiekaders ontwikkeld voor de rol van verschillende binnenlandse actoren. Zo zou met behulp van het door Allison en Halperin ontwikkelde 'bureaucratic politics' stramien op veel gerichter wijze kunnen worden ingegaan op de rol van het ambtelijk apparaat en op de invloed van clientélisme in het gedrag van ambtelijke diensten (Snyder e.a., 1962; Allison, 1971; Halperin, 1974; Rosati, 1981). Agendabouw- en non-decisebenaderingen bieden aanknopingspunten voor de analyse van strategieën en invloed van maatschappelijke groeperingen (Cobb en Elder, 1977; Bachrach en Baratz, 1970; Kok, 1980). Een voorbeeld is te vinden op het gebied van het landbouwbeleid. Interdepartementale twisten (BZ versus Landbouw en Visserij) bieden mogelijkheden voor maatschappelijk-

ke groeperingen (in casu de landbouwlobby) om verdeel en heers toe te passen. Ook de kruisrakettenzaak is een voorbeeld van effectief agendamanagement door actiegroepen.

– Besluitvormingstheorieën onderscheiden inmiddels verschillende typen beslissingssituaties. De auteurs onderscheiden routine- en non-routinebeslissingen en maken een aantal opmerkingen over de rol van tijdsdruk in beslissingsprocessen. Een stap verder had geleid tot het onderscheid tussen gewone en crisisbeslissingen. Het wordt aangehaald op p. 41 maar niet uitgewerkt, ook niet in de als crises aangeduide cases van Grünfeld. Dit onderscheid vindt ruime navolging in de literatuur: crisisbesluitvorming wijkt op belangrijke punten af van besluitvorming in gewone situaties (dat wil zeggen situaties waarin geen sprake is van ernstige bedreiging, onzekerheid en tijdsdruk; zie Rosenthal, 1984, alsmede Holsti, 1979, 't Hart, 1986a). Hoge en aanhoudende stress kan besluitvormers tot onverwachte en soms roekeloze daden brengen. Onderhandelingen leiden dan al gauw tot pressie, geleidelijke overreding maakt plaats voor ultimata. Met behulp van dit perspectief had men verschillende casussen in een scherper licht kunnen zetten, temeer daar ook Everts e.a. benadrukken dat in sommige gevallen serieuze bedreigingen voor het voortbestaan van het kabinet ontstonden (p. 112). In beide Midden-Oosten-case studies was bovendien sprake van door Arabische ultimata gecreëerde tijdsdruk. Dat het daarbij bovendien om bedreigende en – zoals vaak in de diplomatie – onzekere situaties ging, valt moeilijk te ontkennen (olieverhouding tot VS, verhouding tot EEG-partners). Ook het 1 juni-besluit is een gaaf voorbeeld van crisisbesluitvorming dat in de casus van Van Staden volkomen buiten zicht blijft. De datum stond vast en naderde snel; de meningen in het kabinet waren sterk verdeeld (Van den Broek versus De Ruyter) en slechts directe pressie en inventiviteit van de premier zorgden ervoor dat er toch iets uit de bus kwam, waarvan het sterk de vraag is of het er in minder turbulente omstandigheden hetzelfde uit zou hebben gezien³.

– Dat brengt ons tot een laatste illustratie. In hoofdstuk 1 (p. 12) wordt via de introductie van Brechers 'attitudinal prism' ruimte gecreëerd voor een subjectivistisch besluitvormingsperspectief. Men vermeldt zelfs, overigens zonder de bron te citeren, het Thomas-theorema: 'if men define their situations as real, they are real in their consequences' (Thomas en Thomas, 1928; Rosenthal, 1984). Later stapt men daar weer van af door gebruik te maken van Rosenaus theoretisch raamwerk dat voor kleine staten individuele factoren van ondergeschikt belang acht. Men kan echter evenzeer wijzen op de uitgangspunten en resultaten van een aantal 'grotere projecten' zoals Brechers International Crisis Behavior-project, Wilkenfelds e.a. Interstate Behavior Analysis-project en het eerdergenoemde

CREON-project die zonder uitzondering wijzen op de rol van individuele factoren in de totstandkoming van buitenlands beleid⁴. En trouwens: wie in Nederland (en daarbuiten: zie Voorhoeve, 1979, p. 122) twijfelt daaraan na het optreden van mensen als Luns, Van der Stoep en Pronk? Een volwaardige plaats voor een dergelijke invalshoek had tot andere analyses geleid die de wat verwonderde conclusie van p. 331 dat de persoon van de bewindsman toch zo belangrijk is gebleken als vertrek- in plaats van eindpunt hadden gekend. Men had dan veel dieper kunnen ingaan op de vraag *hoe en in welke mate* dit in de verschillende cases een rol heeft gespeeld: sterk/zwak is immers niet het enig denkbare relevante persoonskenmerk (M.G. Hermann, 1978; 't Hart, 1986b).

Mijn opmerkingen met betrekking tot besluitvormingsanalyse slaan voor sommigen wellicht de plank mis: Everts e.a. richten zich toch primair op de 'impact' van binnenlandse factoren, dat wil zeggen op beïnvloeding in plaats van op besluitvorming? Laat ik daarom mijn tot nog toe misschien impliciet gebleven stelling in drie punten samenvatten.

- Invloedsmeting vereist meer dan alleen kennis van inputs en outputs. Juist het interne conversieproces (i.e. het proces van de feitelijke totstandkoming van beslissingen) moet bestudeerd worden om te kijken wie nu *feitelijk* wie beïnvloed heeft.

- Een zo nauwkeurig mogelijke casusreconstructie is daarvoor essentieel; verschillende beschrijvende theorieën van politieke besluitvorming bieden daarvoor een bruikbare bron van aandachtspunten en mogelijke verbanden.

- Daarenboven relateren deze theorieën vaak expliciet de *processen* van besluitvorming aan hun *uitkomsten*; zij hebben derhalve ook een verklarend vermogen dat op zijn minst aanvulling kan bieden op de verklaringen die een kader waarin 'beïnvloeding' en 'druk' centraal staan ('t Hart, 1986; Janis en Mann, 1977).

4. Dat brengt ons bij de kern van het theoretisch kader van de auteurs. Centraal staat zoals gezegd het bepalen van de invloed van verschillende actoren op bepaalde beslissingen. Dat is een lastige zaak, zoals Everts reeds in zijn proefschrift moest vaststellen. Nog lastiger wordt het wanneer er nauwelijks bestaand onderzoek is waaraan men zich kan optrekken. De karakterisering van het veld waarop gewerkt moest worden als een terra incognita (p. 345) is in dit geval terecht. Dat is echter geen voldoende verweer tegen een aantal in het oog lopende tekortkomingen. In de eerste plaats wijs ik in navolging van een eerdere recensent op de te beperkte opvatting van 'domestic factors' in het boek (Rozemond, 1985). In hoofdstuk 3, dat de verschillende actoren opsomt en bespreekt, wordt veel aandacht besteed aan de media en de publieke opinie als mogelijke in-

vloedsfactoren. In de case studies vindt men ze echter nauwelijks terug. In datzelfde hoofdstuk worden de typische issue-gebonden actiegroepen op een hoop gegooid met gevestigde belangenorganisaties als bonden en bedrijfsleven. In de casussen blijkt echter herhaaldelijk dat het hier om zeer verschillende grootheden gaat, juist ook in termen van hulpmiddelen, legitimiteit en toegang. De toegang van werkgeversorganisaties en de daar geprefereerde methoden van beïnvloeding zijn niet te vergelijken met die van 'aan de basis' ontstane actiegroepen voor de Derde Wereld, tegen de apartheid etc. (zie ook p. 342-343). Wellicht had de literatuur over collectieve acties hier tot fijnmaziger onderscheidingen en vooral ook tot *verbanden* in plaats van alleen *opsommingen* kunnen leiden⁵. Everts e.a. lijken te vergeten dat de uiteindelijke *focus* van onderzoek (buitenlands beleid) op dit punt wordt overschaduwed door de specifieke *locus* (men onderzocht in feite gewoon *binnenlandse* politieke processen). Een tweede punt geldt, onontkoombaar, het gehanteerde theoretisch kader voor invloedsmeting. Ook na erkenning van de uiteenlopende visies die er in de literatuur op dit punt bestaan, geeft het mijns inziens geen pas om zich vervolgens maar aan het debat te onttrekken en zich te beperken tot de opsomming van een aantal 'voorwaarden' voor het uitoefenen van invloed (invloedsbronnen). Zelfs als men, zoals de auteurs lijken te doen, opteert voor de Dahl-definitie van het invloedsconcept, is een dergelijke beperking van de meetinstrumenten ontoelaatbaar. Hoe kan men invloed, opgevat als een relatie tussen twee actoren, nu meten als men niet expliciet aandacht besteedt aan variabelen die specifiek betrekking hebben op die relatie? Hoe meet men succes en falen van beïnvloeding? Wat doet men met anticipatie en latente invloed? De voorwaarden van Everts e.a. zijn geen voldoende voorwaarden voor invloedsuitoefening en het is zeer de vraag of het wel noodzakelijke factoren zijn (vergelijk ook de constatering in de case study van Den Haan op p. 303). Het verloop van het invloedsproces wordt immers maar zeer ten dele bepaald door eigenschappen en kenmerken van de 'beïnvloeders'. De beïnvloedbaarheid van de partij tot wie de pogingen gericht zijn, speelt minstens zo'n belangrijke rol⁶. Voorts geldt in meer algemene zin dat het 'theoretical framework' van de auteurs die naam eigenlijk niet verdient. Het ontbreekt daarvoor aan onderlinge samenhang tussen de verschillende componenten (aspecten van besluitvorming; hypothesen over beïnvloeding; schetsen van een drietal omgevingen). Er worden allerlei zaken bij elkaar gebracht zonder in te gaan op die theoretische antecedenten en problemen: vergelijk de analyse van besluitvorming en beleid, vergelijk de analyse van macht en invloed. Van hypothesen die de verschillende samenstellende delen met elkaar verbinden is evenmin sprake: men werkt vooral vanuit assumpties (p. 10, p. 11, p. 12, p. 14, etc.). Daar ligt naar mijn

mening dan ook de belangrijkste oorzaak voor een aantal van de hierboven gesignaleerde tekortkomingen.

5. De case studies hebben in wisselende mate te lijden van de zwakke plekken in de theorie. Zoals gezegd laten zij door het niet hanteren van een besluitvormingsperspectief belangrijke gebeurtenissen soms onbesproken. Verder is er duidelijk sprake van kwaliteitsverschillen tussen de case studies indien men kijkt naar de geboden *analyses*. Deze ontbreekt in sommige hoofdstukken bijna geheel: men komt niet verder dan beschrijvingen van de activiteiten van de verschillende betrokkenen gevolgd door zeer vluchtige exercities aan de hand van enkele kernbegrippen uit het openingshoofdstuk (met name hoofdstuk 8, 9, 10 en 11).

Het valt te waarderen dat de auteurs gestreefd hebben naar enigermate gestandaardiseerde casusbeschrijvingen door het stellen van een aantal centrale vragen. Dat komt dicht in de buurt van het door George en Smoke zo succesvol toegepaste stramien van de 'focused comparison' (George en Smoke, 1974). Het ware te wensen dat de verschillende auteurs zich in hun beschrijving nog wat strakker aan de ontwikkelde structuur hadden gehouden om de onderlinge vergelijkbaarheid van de cases te bevorderen. Het is bovendien jammer dat men in het stramien niet meer aandachtspunten heeft ingebouwd die zijn afgeleid van de theoretische discussie; juist dan bewijst de focused comparison optimaal zijn waarde als instrument voor de 'toetsing' van exploratieve theorieën (George, 1979).

6. Ten slotte een enkel woord over de conclusies van de studie. Everts e.a. zijn terecht uitermate behoedzaam en terughoudend in het doen van al te stellige uitspraken. Meer dan eens geven zij de beperkingen van hun mogelijkheden en werkwijze aan. Dat is respectabel. Het gaat mij er in die bespreking dan ook vooral om te onderstrepen dat invloeds- en beleidsonderzoek (ook) in de sector van het buitenlands beleid een zware opgave is die inspanningen vereist die verder gaan dan de op zichzelf respectabele arbeid van de auteurs van 'Domestic Factors'. Stimulerend is het boek zeer zeker. Het is dan ook van harte aanbevolen.

Wellicht kunnen dan ook aan het eind van een nieuwe studie meer substantiële conclusies getrokken worden dan die welke wij nu aantreffen. Het kan in een *parlementaire* democratie als de onze immers weinig opzien baren dat '... parliamentary support is a necessary condition for the effectiveness of domestic interest groups' (p. 329). Evenmin zal het in de pluralistische Nederlandse samenleving verwondering wekken dat '[There] appears to be no such thing as the national interest ... but rather a multitude of interests ...' (p. 329). Hoewel, de traditionele gesloten systeembenadering van het buitenlands beleid is misschien hardnekkiger dan ondergetekende denkt. Na de lezing van Everts e.a. kan men die opvatting niet langer

handhaven. Of er ook sprake is van een *democratisering* van buitenlands politieke beslissingen, is weer een heel ander verhaal (zie p. 325; zie ook Dahl, 1985). Een dergelijk thema vormt één van de mogelijke schakels tussen theorievorming over 'binnenlandse' en 'buitenlandse' politieke processen. Helaas komen Everts e.a. er niet aan toe om systematisch in te gaan op dergelijke vraagstukken die ook door hen zijn onderkend en vastgelegd in de tweede kernvraag van het boek (p. 10: 'to what extent ... a separate theory of the foreign policy process is still called for'). Deze bespreking heeft hopelijk aangeduid dat dit in *empirische* zin inderdaad sterk de vraag is. Everts e.a. hadden zich hier wellicht van tevoren meer rekenschap van moeten geven, zodat meer elementen uit de 'binnenlandse' theorievorming in hun kader een plaats hadden kunnen krijgen. Men blijft processen die zich voor een belangrijk deel op het binnenlandse toneel afspelen vooral bekijken vanuit een preoccupatie met het object van deze processen, namelijk *externe* beslissingen en beleid⁷. Dahls recente studie over besluitvorming rondom kernbewapening wijst op de mogelijke *normatieve* implicaties van koppeling tussen voorheen gescheiden circuits van besluitvorming.

Noten

1. Veel werk van bekende auteurs als Heldring, Rozemond, Van Benthem van den Bergh, Rozemond en Alting van Geusau is in deze categorie onder te brengen. Zie ook de 'Clingendaal-reeks'. Zie voorts de overzichten in *Internationale Spectator* (1983), p. 175-178 en (1984), p. 116-119.

2. Een willekeurige greep levert de volgende titels op. Voor theoretische grondslagen:

- (VU Amsterdam): G. Kuypers, *Beginnelsen van beleidsontwikkeling, deel A en B*, Coutinho, Muiderberg 1980.

- (TH Twente): J. Bressers e.a., *Handboek beleidsevaluatie*, Samsom, Alphen aan den Rijn 1984.

- (EU Rotterdam): U. Rosenthal e.a., *Openbaar Bestuur: organisatie, beleid en politieke omgeving*, Tjeenk Willink, Alphen aan den Rijn 1982.

Voor empirische studies (onder andere):

- (VU Amsterdam): R. Hoppe, *Economische Zaken schrijft een nota: Een onderzoek naar beleidsontwikkeling en besluitvorming bij non-incrementeel beleid*, VU uitgeverij, Amsterdam 1983.

- (TH): A. Hoogerwerf (red.), *Succes en falen van overheidsbeleid*, Samsom, Alphen aan den Rijn 1983.

- (Rotterdam): U. Rosenthal, *Rampen, rellen, gijzelingen: Crisisbesluitvorming in Nederland*, De Bataafsche Leeuw, Amsterdam/Dieren 1984.

Een mogelijke reden voor het achterwege blijven van bestuurskundig onder-

zoek op dit terrein is gelegen in het feit dat de veel gehanteerde 'sturingsleer' hier niet opgaat: de greep van het Besturend Orgaan (BO) op het Bestuurde Systeem (BS) is relatief gezien zeer beperkt, evenals het aantal instrumenten. Zie: J. Scherens, *Evaluatieonderzoek en beleid*, Harlingen 1983.

3. Zie hierover b.v. *Vrij Nederland*, 26 mei 1984; *Haagsche Courant*, 2 juni 1984, p. 5; *Vrij Nederland*, 9 juni 1984.

4. Zie b.v.:

– ICB project: M. Brecher, *Decisions in crisis: Israel's choices 1967, 1973*, California UP, Berkeley 1980.

– ISB project: S.J. Andriole e.a., *Foreign policy behavior*, Sage, Londen 1980.

– CREON project: East e.a. (1978), Callahan e.a. (1982).

5. Zie b.v.:

G.P.A. Braam, *Invloed van bedrijven op de overheid*, Boom, Meppel 1973; O. Schreuder, *Sociale bewegingen: Een systematische inleiding*, Van Loghum Slaterus, Deventer 1981; W. van Noort, *De effecten van de kraakbeweging op de besluitvorming van gemeentelijke overheden*, COMT, Leiden 1985; overzichten van de (Nederlandse) literatuur over collectief gedrag, maatschappelijke mobilisatie van U. Rosenthal en P.G. Klandermans zullen in de loop van 1986 verschijnen in het *International Journal of Mass Emergencies and Disasters*.

6. Een bijzonder aardige illustratie hiervan vindt men in Janis and Mann (1977), p. 109-120. Een groepje actieve huismoeders kon de drijvende kracht zijn achter de planning van desegregatie van lagere scholen doordat de 'officiële' beleidsmakers gepreoccupeerd waren met allerlei andere dingen.

7. Daarmee is zeker niet gezegd dat de koppeling binnenlandse-buitenlandse politiek, via bij voorbeeld de besluitvormings- en bureaupolitieke benaderingen een probleemloze is. Zie hierover A. Pijpers, *De binnenlandse bronnen van de buitenlandse politiek: stagnerende theorievorming*, *Acta Politica* (1979), p. 379-404, die soortgelijke tekortkomingen signaleert bij de bovengenoemde benaderingen. Zijn analyse lijkt mij – mede gezien een aantal meer recente ontwikkelingen – echter al te pessimistisch: van stagnatie is (nog?) geen sprake.

Bibliografie

- Allison, G.T., *Essence of decision: Explaining the Cuban missile crisis*, Little Brown, Boston 1971.
- Bachrach, P., en M.S. Baratz, *Power and poverty*, Oxford UP, New York 1970.
- Baehr, P.R., e.a., *Elite en buitenlandse politiek in Nederland*, Staatsuitgeverij, Den Haag 1978.
- Beugel, E.H. van der, *Nederland in westelijke samenwerking: Enkele aspecten van de Nederlandse beleidsvorming*, Brill, Leiden 1966.
- Boon, H.N., *Afscheidsaudiëntie. Tien studies over de diplomatieke praktijk*, Donker, Rotterdam 1976.
- Brands, M.C., e.a., *Denkend aan Duitsland*, Staatsuitgeverij, Den Haag 1983.
- Bot, B.R., e.a., *Lijn in de Nederlandse buitenlandse politiek*, Staatsuitgeverij, Den

Haag 1984.

Callahan, P., e.a. (eds.), *Describing foreign policy behavior*, Sage, Londen 1982.

Cobb, R.W., en L.D. Elder, *Participation in American politics: The dynamics of agenda-building*, John Hopkins UP, Baltimore 1977.

Commissie Hoofdstructuur Rijksdienst, *Elk kent de laan die derwaarts gaat*, Staatsuitgeverij, Den Haag 1980.

Dahl, R.A., *Controlling nuclear weapons: Democracy versus guardianship*, Syracuse UP, New York 1985.

East, M.A., e.a. (eds.), *Why nations act*, Sage, Londen 1978.

Eekelen, W.F. van, e.a., *Parlement, partijen en buitenlandse politiek*, In den Toeren, Baarn 1977.

Ellemers, J.E., Een onderzoek naar binnenlandse invloeden op het buitenlands beleid, *Transaktie*, 1979, p. 96-109.

Ellemers, J.E., Dupliek, *Transaktie*, 1980, p. 79-88.

Everts, Ph.P., Repliek aan Ellemers, *Transaktie*, 1980a, p. 79-85.

Everts, Ph.P., Nationale staten en hun buitenlandse beleid, in: P. Everts en H.W. Tromp (red.), *Tussen oorlog en vrede*, 1980b, p. 156-171, Intermediair, Amsterdam.

Everts, Ph.P., *Public opinion, the churches and foreign policy: Studies of domestic factors in the making of Dutch foreign policy*, IIS, Leiden 1983.

George, A.L., en R. Smoke, *Deterrence in American foreign policy: Theory and practice*, Columbia UP, New York 1974.

George, A.L., *Case study and theory development: The method of structured, focused comparison*, p. 43-68, in: P.G. Lauren (ed.), *Diplomacy*, Free Press, New York 1979.

Glasbergen, P., *Visies op beleid*, Kobra, Amsterdam 1984.

Halperin, M.H., *Bureaucratic politics and foreign policy*, Brookings Institution, New York 1974.

Hart, P. 't, *Besluitvorming in (internationale) crises: twee studies vergeleken*, *Transaktie*, 1, 1986a.

Hart, P. 't, *Assets, problems and prospects of psychological research of political decisions*, doctoraalscriptie, Rotterdam 1986b.

Heldring, J.L., De drie c's in Nederlands buitenlands beleid, *Internationale Spectator*, 1984, p. 620-622.

Hermann, C.F., Foreign policy behavior: That which is to be explained, p. 25-48, in: East e.a., 1978.

Hermann, M.G., *Effects of personal characteristics of political leaders on foreign policy*, p. 49-69, in: East e.a., 1978.

Holsti, O.R., Theories of crisis decision making, p. 99-136, in: P.G. Lauren (ed.), *Diplomacy: New approaches in history, theory, and policy*, Free Press, New York 1979.

Hoogerwerf, A. (red.), *Overheidsbeleid*, 2e dr., Samsom, Alphen aan den Rijn 1983.

Janis, I.L., en L. Mann, *Decision making: A psychological analysis of conflict, choice, and commitment*, Free Press, New York 1977.

Kersten, A., *Buitenlandse Zaken in ballingschap: Groei en verandering van een ministe-*

- rie, 1940-1945, Sijthoff, Alphen aan den Rijn 1981.
- Knapen, B., *De lange weg naar Moskou*, Elsevier, Amsterdam 1985.
- Kok, W.J., *Signalering en selectie*, Staatsuitgeverij, Amsterdam 1980.
- Leurdijk, J.H. (red.), *The foreign policy of the Netherlands*, Sijthoff en Noordhoff, Alphen aan den Rijn 1978.
- Leurdijk, J.H. (red.), Commentaar, p. 87-93, *Transaktie* 1984.
- Pijpers, A., De binnenlandse bronnen van de buitenlandse politiek: stagnerende theorievorming, *Acta Politica*, 1979, p. 379-404.
- Rapport van de Commissie van Advies voor de Integratie*, Ministerie van Buitenlandse Zaken, Den Haag 1976.
- Rosati, J.A., Developing a systematic decisionmaking framework: bureaucratic politics in perspective, *World Politics*, 1981, p. 234-252.
- Rosenthal, U., e.a., *Openbaar Bestuur: organisatie, beleid en politieke omgeving*, Tjeenk Willink, Alphen aan den Rijn 1982.
- Rosenthal, U., e.a., *Rampen, rellen, gijzelingen: Crisisbesluitvorming in Nederland*, De Bataafsche Leeuw, Amsterdam/Diemen 1984.
- Rozemond, S., Extern beleid onder interne druk, *Internationale Spectator*, 1985, p. 778-780.
- Siccama, J.G., *External security policies in the Netherlands*, NIIB 'Clingendael', Den Haag 1983.
- Snyder, R.C., e.a., *Foreign policy decision-making*, Free Press, New York 1962.
- Soetendorp, R., *Het Nederlandse beleid ten aanzien van het Arabisch-Israëliësch conflict 1947-1977*, Krips, Meppel 1982.
- Staden, A. van, *Een trouwe bondgenoot. Nederland en het Atlantisch Bondgenootschap 1960-1971*, In Den Toren, Baarn 1974.
- Struycken, A.A.H., *Het bestuur der buitenlandse betrekkingen*, Gouda Quint, Arnhem 1918.
- Voorhoeve, J.J.C., *Peace, profits, and principles: A study of Dutch foreign policy*, Nijhoff, Den Haag 1979.
- Wallace, W., *The foreign policy process in Britain*, p. 2, Chatham House, Londen 1975.
- Wels, C.B., *Aloofness and neutrality: Studies on Dutch foreign relations and policymaking institutions*, Hes, Utrecht 1982.

Boekbesprekingen

E. Elsinga, **Politieke Participatie in Nederland**, Amsterdam (CT-Press) 1985, 328 p.

Met *Politieke Participatie in Nederland*, de dissertatie van E. Elsinga, verscheen er een uitgebreide rapportage van onderzoek naar deelname door de Nederlandse bevolking aan allerlei vormen van de politiek. Deze dissertatie maakt deel uit van het zogenaamde Political Action-onderzoek, dat in 1974 in een aantal landen, waaronder Nederland, werd uitgevoerd. In 1979 verscheen hierover een toonaangevende publikatie: *Political action*, onder redactie van Barnes & Kaase (Londen/Beverly Hills 1979).

In datzelfde jaar werd onder andere in Nederland de enquête nogmaals gehouden, voor zover mogelijk onder dezelfde respondenten als in 1974. Daarnaast werd er een verse steekproef getrokken. Elsinga beschikt op deze wijze over een longitudinaal onderzoek en een panelbestand.

De dissertatie kan beschouwd worden als een waardevolle aanvulling op de resultaten in *Political action* die betrekking hebben op Nederland. Deze resultaten zijn gebaseerd op grootschalige survey-onderzoeken en de bestudering van individueel politiek gedrag. Elsinga beschrijft en analyseert de (determinanten van) politieke activiteit vrijwel uitputtend, indien men de eerdere uitgangspunten uit het Political action-onderzoek hierbij als maatstaf beschouwt. Resultaat is een consistent en zeer overzichtelijk beeld van de ontwikkelingen in de politieke participatie in Nederland gedurende de jaren zeventig. De keerzijde van het op de voet volgen van het Political action-onderzoek is dat de dissertatie weinig nieuwe informatie toevoegt bij al bekende publikaties uit dezelfde richting, waaronder eerdere publikaties van Elsinga. De lezer van (in tijdsvolgorde) *Political action*, *De verstomde revolutie* (Thomassen et al., 1981), waarin Elsinga een hoofdstuk schrijft die dezelfde materie tot onderwerp heeft, en diverse andere artikelen van Elsinga (zie: *Mens en Maatschappij*, 1984, nr. 4; *Beleid en Maatschappij*, 1984, nr. 6) zal nauwelijks verbaasd opkijken. Elsinga heeft de volgende vragen als probleemstelling: (1) Welke vormen van politieke participatie zijn theoretisch en empirisch te onderscheiden? (2) Welke ontwikkelingen hebben zich gedurende de jaren zeventig voorgedaan in aard en omvang van politieke participatie in de Nederlandse samenleving? (3) In hoeverre is er een verklaring te geven voor de ontwikkelingen