

# Hoofdstuk een

## Inleiding

De vrijheid van mensen om invloed uit te oefenen op de ontwikkeling van hun samenleving en hiermee op die van hun persoonlijke leven neemt in de moderne westerse democratieën steeds verder af. Onze politieke systemen lijken minder en minder in staat de maatschappelijke ontwikkelingen te sturen en belangrijke sociale en politieke problemen van een oplossing te voorzien. Het pogen om politieke idealen over het Goede leven in een Goede maatschappij dichterbij te brengen, komt velen bij voorbaat voor als ijdel en betekenisloos. Burgers lijken, hiermee verbonden, steeds minder in staat zich met elkaar te identificeren en zich te organiseren op basis van een inhoudelijk politiek program. Een afnemende interesse in en een groeiend cynisme over de politiek zijn het resultaat, hetgeen zich uit in enigszins onbestemde klachten over ‘de kloof’ tussen politiek en burger, ‘het einde van de politiek’ en, wat onze oosterburen fraai noemen, ‘Politikverdrossenheit’. Deze klachten vertalen zich weer in, onder andere, dalende opkomstpercentages bij verkiezingen, teruglopende ledentallen van politieke partijen, steeds moeizamer zoektochten naar geschikte kandidaten voor politieke en bestuurlijke functies, en gestadig in omvang groeiende groepen ‘zwevende kiezers’ waarvan het stemgedrag vooral lijkt te worden bepaald door de emoties en beelden van de dag. De desbetreffende trends zijn in bijna alle westerse democratieën waarneembaar (Putnam 2000, 2002; Pharr & Putnam 2000; Lane 2000; Patterson 2003).

Een fundamentele oorzaak van de machteloosheid die het bestaande politieke bestel naar het gevoel van velen tentoonspreidt, zou kunnen liggen in de modernisering. In *De Modernisering en haar Politieke Gevolgen* (2001) onderzocht ik dit proces aan de hand van het werk van Max Weber, Karl Mannheim en Joseph Schumpeter.<sup>1</sup> De onderwerpen waren hier, onder meer, de inhoud van de modernisering, haar maatschappelijke consequenties, de drijfveren die haar gaande houden, de mate waarin en de wijze waarop wij in dit proces kunnen ingrijpen en, vooral, de wijzen waarop wij in een moderniserende samenleving inhoud (kunnen) verlenen aan de politiek en de democratie. In *Pluralisme, Democratie en Politieke Kennis* zal ik dit onderzoek voortzetten via een analyse van de ontwikkeling van de politieke theorie van het pluralisme, een ontwikkeling die goeddeels samenvalt met die van de naoorlogse politicologie. Het denken van Robert A. Dahl, die algemeen wordt beschouwd als één van de belangrijkste politicologen van de twintigste eeuw, is hierbij als uitgangspunt genomen. In de

---

<sup>1</sup> Het eerste hoofdstuk van dit boek, waarin ik de hoofdthema's en -begrippen uiteenzette, werd tevens opgenomen in het tijdschrift *Socialisme en Democratie* (Jg. 58, Nr.3, p. 87-98).

onderhavige studie concentreer ik mij op de periode tussen de jaren dertig en zeventig van de afgelopen eeuw. Hierin formuleerden Dahl en anderen de oorspronkelijke conceptie van het politiek pluralisme, een conceptie die velen vandaag in de praktische politiek lijken te accepteren. Dit pluralisme kan men bij uitstek zien als een vertaling van de modernisering, een kwaliteit die zijn hedendaagse populariteit verklaart en het buitengewoon geschikt maakt voor een analyse van politiek en democratie in een moderne samenleving (Blokland 2001: 26 e.v.).<sup>1</sup>

Het leidmotief van deze studie is de vraag naar de gevolgen van de modernisering voor de mogelijkheid en het vermogen van burgers om gezamenlijk richting en inhoud te geven aan hun samenleving. Deze mogelijkheid en dit vermogen definieer ik als positieve politieke vrijheid. Zij onderscheidt zich van negatieve politieke vrijheid: het beschikken over een privé domein waarin men dat kan doen of zijn wat in zijn vermogen ligt. Hoe groter dit domein, hoe groter zijn negatieve vrijheid (Berlin 1958; Blokland 1995). Modernisering bestaat grofweg uit drie samenhangende processen: differentiëring, individualisering en rationalisering (Blokland 2001: 20-6).

Differentiëring betekent dat een toenemend aantal menselijke activiteiten wordt georganiseerd in gespecialiseerde verbanden. Hierdoor groeien de maatschappelijke complexiteit, alsmede, *enerzijds*, de onderlinge functionele afhankelijkheden en, *anderzijds*, de zelfstandigheid binnen de onderscheiden verbanden.

Het proces van individualisering hangt deels samen met dat van differentiëring: mensen ontlenen hun identiteit aan een steeds grotere diversiteit aan verbanden. Hun identiteit wordt daarmee, naar het lijkt, steeds unieker, maar ook abstracter. De omvang, diversiteit en complexiteit van het rolrepertoire van mensen groeien, maar dit repertoire verleent hen in afnemende mate een constante, vastomlijnde, samenhangende en vanzelfsprekende identiteit. Individuen kunnen mede daarom op het idee komen dat zij unieke, autonome persoonlijkheden zijn, die het leven in eigen hand hebben en die, onafhankelijk van de cultuur van een specifieke groep, de eigen waarden, doeleinden en identiteit definiëren. Als gevolg hiervan gaan zij vooral persoonlijke en veel minder gemeenschappelijke doeleinden nastreven. Een afnemend van de verbondenheid met groepen en, hiermee samenhangend, een toeneming van de negatieve vrijheid impliceert echter geenszins een evenredige toeneming van de individuele positieve vrijheid of autonomie, het vermogen om op basis van zelfgekozen waarden meester over het eigen leven te zijn. Dit proces van onthechting en verzelfstandiging kan juist de ontwikkeling van het vermogen tot autonomie frustreren (cf. Blokland 1995).

Rationalisering, tot slot, betekent een toeneming in steeds meer levenssferen van het belang van, wat Mannheim noemt, de functionele rationaliteit, en een, niet logisch hiermee verbonden, afnemend van het belang van de substantiële rationaliteit. Van functionele rationaliteit is sprake wanneer een serie van handelingen op een dusdanige wijze is georganiseerd dat zij met zo weinig mogelijk kosten leidt tot een vooraf gedefinieerd doel. Daarentegen handelt iemand volgens

---

<sup>1</sup> In een volgend boek zal ik ingaan op de periode na 1970. In deze jaren verworden Dahl en andere pluralisten als Charles Lindblom en Robert Lane tot radicale critici van de moderne politieke orde. Aan het denken van Charles Lindblom, net als Dahl een centrale theoreticus van het pluralisme, wijd ik een aparte studie.

Mannheim in een bepaalde situatie substantieel rationeel wanneer hij een minimaal inzicht heeft in de op elkaar betrokken gebeurtenissen waaruit deze situatie bestaat en wanneer hij op basis van een doordachte afweging van de voor deze situatie relevante waarden tot eigen oordelen en keuzen komt (cf. Blokland 2001: 243-4). De vermogens tot substantieel rationeel denken en tot autonomie hangen dus nauw samen.

Een gevolg van het proces van rationalisering is dat mensen steeds meer gevangen lijken in, wat Weber noemde, 'ijzeren kooien' van bureaucratieën en markten. Deze dringen hen keuzen en realiteiten op, die zij steeds minder kunnen ontlopen en die zij steeds minder machtig zijn ter discussie te stellen. Denken buiten 'het systeem' wordt een schier onmogelijke opdracht. De individualisering, de differentiëring en de vervaging van gedeelde substantiële rationaliteiten hebben bovendien tot gevolg, dat burgers zich steeds moeilijker met elkaar en met een algemeen belang kunnen identificeren. Bijgevolg ontbreken de gemeenschappelijke concepties van het Goede leven en de Goede samenleving, die aan de basis liggen van gezamenlijk politiek handelen om vorm te geven aan de samenleving (cf. Taylor 1991).

In *De Modernisering en haar Politieke Gevolgen* onderzocht ik de oorzaken die Weber, Mannheim en Schumpeter in hun tijd zagen voor het reeds toen groeiende gevoel dat de positieve politieke vrijheid in onze politieke stelsels tamelijk gering is geworden. Bovendien analyseerde ik de antwoorden die zij op dit probleem formuleerden. Het bleek dat eigenlijk alleen Mannheim dienaangaande een duidelijk politiek program bezat. Mede daarom heeft zijn 'planning for freedom' zeker in de eerste jaren na de tweede wereldoorlog op het denken van velen een diepgaande invloed uitgeoefend. In het centrum van dit denken kwam niettemin, zo zullen wij zien, een polyarchisch politiek model te staan en een hiermee verbonden, vooral door Charles Lindblom verdedigt, incrementalistisch beleidsmodel. Het pluralisme, dat een beschrijving en rechtvaardiging van deze modellen formuleerde, werd evenzo het centrale paradigma in de politieke wetenschappen, een positie die het tot de jaren zeventig behield. In de praktische politiek is de populariteit van het pluralisme daarna alleen maar toegenomen. Ook de sociaal-democratie, traditioneel de belangrijkste maatschappelijke kracht die de modernisering wilde beheersen, is in de jaren tachtig en negentig gemoderniseerd tot een beweging die het pluralisme goeddeels onderschrijft.

Het oorspronkelijke pluralisme zal ik vooral in dit boek uitwerken. Zoals gezegd, kan men deze theorie als een typisch product van de modernisering beschouwen: haar verwoorders nemen de individualisering, differentiëring en rationalisering van de samenleving als empirisch en normatief uitgangspunt. De theorie van het pluralisme vormt daarom in belangrijke zin een spiegel van de bestaande westerse politieke stelsels. Zij beschrijft en rechtvaardigt in hoge mate hun inrichting en heeft deze tegelijkertijd mede bepaald. Om de sociale, politieke en bestuurlijke problemen te onderzoeken waarmee deze stelsels heden ten dage kampen, is het derhalve op zijn plaats om de uitgangspunten van de pluralismetheorie te expliciteren en te evalueren. Hierin kunnen immers reeds de kiemen liggen van de huidige problemen. In de algemene inleiding in *De Modernisering en haar Politieke Gevolgen* poneerde ik in deze geest, dat de bestaande polyarchische en incrementalistische systemen van politiek, respectievelijk, beleid wellicht ook daarom geen tegenwicht

tegen het proces van modernisering kunnen bieden omdat zij hiervan in een te hoge mate een vertaling zijn. Tevens betoogde ik dat de in de laatste decennia in gang gezette processen van 'privatisering', 'verzelfstandiging', 'decentralisering', 'deregulering', 'individualisering', 'liberalisering', 'mondialisering' een enorme additionele impuls aan de modernisering hebben gegeven en daarmee het gevoel van politieke onmacht of van malaise slechts hebben bevorderd. Mede onder verwijzing naar de lessen die Dahl en Lindblom *zelf* hebben getrokken uit de ervaringen met het pluralisme, zal ik daarom pleiten voor een rehabilitatie van de politiek, een rehabilitatie van het doelbewust sturen, op basis van een geargumenteed program, van maatschappelijke processen.

### **1 De meerdere theoretische niveaus of verhalen van deze studie**

In deze studie tracht ik op verschillende theoretische niveaus, om het eigentijds te formuleren, 'een verhaal' te vertellen. Daarom kan men haar vanuit verschillende perspectieven en interessen lezen. De studie kan men allereerst simpelweg begrijpen als een analyse van de ontwikkeling van het denken van Dahl tot de jaren zeventig van de twintigste eeuw. Samen met zijn collega Charles E. Lindblom (aan wie ik een aparte studie zal wijden) behoort hij tot de belangrijkste representanten van het pluralisme en tot de meest vooraanstaande en onderscheiden naoorlogse politicologen.<sup>1</sup> Een intellectuele biografie van Dahl heeft derhalve reeds een grote intrinsieke waarde.

Het pluralisme is echter geen willekeurige stroming uit velen. Het was tot de jaren zeventig het veruit dominante paradigma binnen de politicologie, zowel in de Verenigde Staten als in de landen waar deze discipline zwaar door de Amerikaanse was beïnvloed. Het laatste gold onder meer voor de Scandinavische, Britse, Duitse en Nederlandse politieke wetenschap. Daar Dahl en Lindblom een vooraanstaande rol hebben gespeeld in bijna alle centrale debatten die binnen het pluralisme zijn gevoerd in de tweede helft van de laatste eeuw, bieden dit en het hierop volgende boek daarom tevens een analyse van de ontwikkeling van de politieke wetenschappen: wat werden in welke periode als relevante of dringende wetenschappelijke en maatschappelijke vraagstukken beschouwd, op welke wijzen trachtte men deze te bestuderen en wat waren de bevindingen? Ook omdat de periode nadat het pluralisme zijn hegemonie had verloren in hoge mate eerst kan worden begrepen als een reactie op dit paradigma, is de geschiedenis van het Amerikaanse pluralisme dus tevens grotendeels de geschiedenis van de politicologie.<sup>2</sup>

Het is al eerder geconstateerd dat er in de politicologie nauwelijks kennis van de geschiedenis van het eigen vak bestaat. Dit heeft onder meer tot gevolg dat

---

<sup>1</sup> Dahl, schrijft George Von der Muhl in een overzichtsartikel uit 1977 (een aantal van Dahls belangrijkste werken moet dan overigens nog worden gepubliceerd), 'is the most knowledgeable, the most persistent, the most rigorous, the most methodologically varied, and the most prolific student we have of contemporary democracy.' (1977: 1094) Uit een analyse van Robert Goodin en Hans-Dieter Klingemann blijkt evenzo dat Dahl (en Lindblom) mondiaal tot de meest aangehaalde naoorlogse politicologen gerekend kan worden (1996: 30 *e.v.*).

<sup>2</sup> Dit sterk Amerikaanse karakter van de politicologie werd eind jaren zestig door onder meer Nederlandse studenten gehegeld. In reactie hierop constateerde Daudt echter terecht dat de Verenigde Staten simpelweg, 'het enige land [vormen] waarin de politicologie tot een volwaardige ontwikkeling is gekomen.' (1972: 197; cf. Mackenzie 1967: 67) Sindsdien is hierin geen verandering gekomen.

keer op keer het wiel kan worden uitgevonden (cf. Blokland 2001: 38-41; Dahl 1961b: 25; Garson 1974: 1505; Ricci 1984: 313; Farr 1988: 1175; Farr, Dryzek & Leonard 1995: 5). Wil men deze geschiedenis leren kennen en een eindeloze herhaling van zetten voorkomen, dan kan een historische analyse van het door Dahl verwoorde pluralisme daarin dus een belangrijke functie vervullen. In deze zin is dit boek ook een vorm van protest tegen het vergeten, tegen de niet zelden uit hoogmoed geboren impotentie van zowel politicologen als politici, beleidsmakers en opiniemakers voort te bouwen op eerder ontwikkelde inzichten. Bijna iedere generatie lijkt te zijn bevangen door een nauwelijks te onderdrukken neiging zichzelf als de eindoverwinnaar van de geschiedenis uit te roepen, een overwinnaar die weinig van deze geschiedenis heeft te leren. De maatschappelijke kosten van deze onwil zich op de hoogte te stellen van de ervaringen en inzichten van voorgangers, zijn vaak enorm.

Valt er echter iets te leren van onze voorgangers? Op het bovenstaande aansluitend, ligt op een hoger theoretisch niveau de vraag of er sprake is geweest van enige wetenschappelijke vooruitgang aangaande de onderwerpen die Weber, Mannheim en Schumpeter zestig tot tachtig jaar geleden en Dahl en Lindblom aan het begin van hun loopbaan aan de orde stelden. Zeker Dahl is vaak gezien als een representant van het behavioralisme, de wetenschapsopvatting die vanaf de jaren veertig binnen de politicologie dominant was. Haar pleitbezorgers hoopten de politicologie te kunnen transformeren in een objectieve wetenschap naar natuurwetenschappelijk model. Over de jaren, echter, zijn velen steeds somberder geworden over het welslagen van dit project. In 1996 stelt Lindblom dat in een echte wetenschap debat leidt tot een convergentie van ideeën en tot een betrekkelijk algemeen aanvaarde 'body of knowledge'. Vervolgens concludeert hij: 'In political science, debate rarely leads to findings. And on any given big issue of fact or value, debate in political science tends to be endless rather than declining (or terminating in a finding)' (1996: 243). Voorbeelden zijn volgens hem de debatten over het incrementalisme en het pluralisme: 'forty long years of inclusive debate [has been] devoid of scientific finding' (1996: 243). Zij zijn 'endless on fact and value alike' geweest. De vraag is in hoeverre dit een juiste voorspiegeling van zaken is. Hebben wij inderdaad sinds, bij voorbeeld, de publicatie van Dahl en Lindbloms gezamenlijke meesterwerk *Politics, Economics, and Welfare* (1953) niets meer geleerd? Hebben Dahl en Lindblom, met andere woorden, nog altijd dezelfde overtuigingen als vroeger of zijn zij inmiddels op andere gedachten gekomen? En wanneer het laatste het geval is, op basis waarvan hebben zij deze ontwikkeling doorgemaakt? Is deze basis gefundeerder dan die van degenen wier overtuigingen zich in tegenovergestelde richting hebben ontwikkeld? Algemener geformuleerd: bestaat de mogelijkheid om in ons politieke denken vooruitgang te boeken of is de wetenschappelijke en maatschappelijke populariteit van politieke ideeën slechts een kwestie van mode, conventie of socialisatie?

De modernisering, tot slot, vormt het hoogste theoretische niveau van de studie. Zoals gesteld, is hier de vraag wat de gevolgen van dit proces zijn voor de *positieve* politieke vrijheid van mensen om gezamenlijk richting te geven aan hun samenleving. Specifieker zijn de volgende vragen. *Ten eerste*, in hoeverre vormt het pluralisme een vertaling en katalysator van de modernisering? *Ten tweede*, in hoeverre is het pluralisme uit de aard van zijn zaak onmachtig om maatschappe-

lijke problemen het hoofd te bieden die dezelfde modernisering oproept? *Ten derde*, zijn er alternatieven voor het pluralisme? En, *ten vierde*, zijn de differentiëring en de individualisering niet te ver gevorderd en heeft het functioneel-rationele denken niet te zeer het substantieelrationele denken overwoekerd om deze alternatieven maatschappelijk denkbaar en aanvaardbaar te maken?

## 2 De opbouw van het betoog

Eén van de redenen om in *De Modernisering en haar Politieke Gevolgen* op het werk van Weber, Mannheim en Schumpeter in te gaan, was het algemene intellectuele klimaat te onderzoeken waarin het pluralisme mede tot ontwikkeling kwam. De genoemde auteurs hebben gedrieën een expliciete en coherente formulering gegeven van een door de moderniteit doordrenkt denken over politiek en democratie, een denken dat een interpretatiekader vormt van het pluralisme. Daarenboven hebben zij allen, in meer of mindere mate, op directe wijze invloed uitgeoefend op Dahl en Lindblom, en op vele andere sociale en politieke theoretici uit de jaren veertig en vijftig.

Niettemin is het politieke pluralisme tevens in een specifiek Amerikaanse context ontwikkeld. Voordat ik het pluralisme van Dahl behandel, besteed ik hieraan eerst aandacht in het volgende hoofdstuk. Daarna zal ik in hoofdstuk drie stilstaan bij Dahls eerste boek, *Congress and Foreign Policy*. Dit blijkt een verrassende theoretische en praktische actualiteit te bezitten. In het vierde hoofdstuk ga ik vervolgens uitgebreid in op het gezamenlijk door Dahl en Lindblom geschreven *Politics, Economics, and Welfare*. Dit zal als vertrek- en referentiepunt dienen van het onderzoek naar de ontwikkeling van hun denken. In de hierop volgende hoofdstukken zal ik de ontwikkeling van Dahl voornamelijk in de tijd volgen. Voor deze chronologische aanpak is mede gekozen om recht te doen aan het gegeven dat er geen sprake is van één statische theorie van het pluralisme waaraan hij zich vanaf de beginjaren krampachtig heeft vastgehouden. In plaats daarvan heeft Dahl onder invloed van wisselende omstandigheden zijn standpunten voortdurend aangepast. Voor Lindblom geldt hetzelfde. Deze aanpassingen, en vooral hun achterliggende motivaties, zijn van vanzelfsprekend belang: zij helpen ons te onderzoeken in welke zin er sprake is (geweest) van wetenschappelijke vooruitgang.

Het historisch nauw met het pluralisme verbonden behavioralisme vormt het onderwerp van het vijfde hoofdstuk. In de jaren vijftig en zestig was dit de dominante wetenschapsopvatting binnen de politicologie. De wetenschappelijke ambities van de politicologen bereikten in deze periode hun hoogtepunt. Hun betrekkelijke eensgezindheid over de methoden en de mogelijkheden van de wetenschapsbeoefening onderscheidt zich sterk van de meningsverschillen en de verwarring gedurende de pre- en post-behavioralistische jaren. Ook daarom vormt het behavioralisme in de geschiedenis van de politicologie een waterscheiding. Om de mogelijkheden van het verwerven van kennis over politiek, beleid en bestuur te onderzoeken, is een analyse van deze stroming onmisbaar. Evenzo kan veel van de kritiek die in de jaren zestig op de vigerende politicologie – en dus op het pluralisme – ontstond eerst vanuit de behavioralistische uitgangspunten worden begrepen.

In het zesde en het zevende hoofdstuk schets ik de oorspronkelijke, vooral door Dahl geformuleerde polyarchie-conceptie, een conceptie van de feitelijke politieke praktijk in wat wij doorgaans, niet geheel terecht, een democratie noemen. Dit ge-

beurt allereerst aan de hand van zijn *A Preface to Democratic Theory* uit 1956, een boek dat behoort tot de meest geciteerde, herdrukte en vertaalde werken van de Angelsaksische politicologie. Het vormt bovendien een eerste typisch product van Dahls door het behaviorisme geïnspireerde pogingen een meer wetenschappelijke politicologie te ontwikkelen. Eén van zijn centrale thesen is dat in de gangbare politieke besluitvorming in de Verenigde Staten iedere legitieme en actieve groep uit de bevolking een grote kans heeft effectief haar stem te laten horen. Mede hierdoor bepalen de wensen en de verlangens van de bevolking in hoge mate het overheidsbeleid, zijn macht en invloed betrekkelijk diffuus verdeeld over verschillende, elkaar beconcurrerende elites, en zijn ongelijkheden in politieke hulpbronnen, waarvan Dahl het bestaan geenszins ontkent, niet cumulatief: mensen met meer invloedsmiddelen op het ene terrein, beschikken hierover niet vanzelfsprekend ook op andere terreinen.

Met deze thesen mengt Dahl zich nadrukkelijk in het zogenaamde pluralisme-debat, een debat waarin de 'elitisten' de tegenstanders vormen. Op basis van empirisch onderzoek in diverse politieke gemeenschappen stellen deze elitisten, dat één sociaal-economische elite op alle belangrijke terreinen de uitkomst van de besluitvorming weet te bepalen. Dahl bestrijdt deze conclusie, aanvankelijk theoretisch, maar vervolgens ook op basis van eigen empirisch onderzoek, met name van een studie naar de machtsverhoudingen in New Haven. Hiervan doet hij verslag in *Who Governs? Democracy and Power in an American City* (1961), een boek dat behoort tot de klassieke pluralistisch-behavioralistische publicaties. Deze door empirisch onderzoek gedomineerde fase in Dahls werk, die samenvalt met de hoogtijdagen van het behaviorisme, komt aan de orde in het zevende hoofdstuk. Tevens zal ik hierin onder meer stilstaan bij Dahls vergelijkend onderzoek naar de bestaanscondities van democratieën. Zeker na de, al dan niet van buiten bewerkstelligde ineenstorting van tal van totalitaire systemen en de daarop volgende pogingen democratische stelsels op te bouwen, heeft dit onderwerp in de laatste decennia slechts aan relevantie gewonnen.

Aldus ontstaat een beeld van de oorspronkelijke theorie van het pluralisme. Deze theorie wordt, zoals gesteld, vanaf de jaren tachtig in de westerse wereld bijna algemeen door politici, beleidsmakers en opinieleiders geaccepteerd. In de politicologische literatuur komt zij echter vanaf het midden van de jaren zestig zwaar onder vuur te liggen. In de laatste vier hoofdstukken zal ik hiervan een beeld geven, een beeld dat tevens een kritiek vormt op de bestaande politieke praktijk. Allereerst zullen in het achtste hoofdstuk de bezwaren van de voorstanders van een meer participatoire, dan wel directe democratie aan de orde komen, alsmede Dahls antwoord hierop. De betrokken critici verwijten de pluralisten geen oog te hebben voor de waarden en idealen die oorspronkelijk achter de democratische idee lagen. Anders dan de pluralisten suggereren, kan men in hun optiek de desbetreffende idealen van burgerschap, gemeenschap en persoonlijke ontplooiing niet verwerpen door empirisch te demonstreren, dat zij in de *bestaande* 'democratieën' geen weerklank vinden en niet worden gerealiseerd. We zullen zien dat de discussies die in de jaren zestig over dit onderwerp worden gevoerd, nauw aansluiten op tegenwoordige debatten over onder meer burgerschap, communitarisme en internetdemocratie.

Een tweede thema dat vanaf de jaren zestig de geesten in toenemende mate verdeelt, betreft de vraag naar de machtsverhoudingen in de bestaande democratische

samenlevingen. Het debat tussen elitisten en pluralisten bereikt hier zijn hoogtepunt. Het belangrijkste bezwaar van de critici is dat de pluralisten blind zijn voor structurele ongelijkheden en onrechtvaardigheden in de publiek besluitvorming. Anders dan zij veronderstellen slagen vele individuen en groepen er niet in om de door hen van belang geachte onderwerpen op de politieke agenda te plaatsen en effectief hun belangen te behartigen. Bij uitstek deze discussie, waarop ik nader inga in hoofdstuk negen, heeft voedsel gegeven aan een bezinning op de wetenschapsfilosofische uitgangspunten van de vigerende behavioristische wetenschapsbeoefening. De sterk uiteenlopende resultaten van de vele empirische onderzoeken naar macht en invloed maakten deze bezinning onontkoombaar.

Deze laatste wetenschapstheoretische discussie behandel ik in de hoofdstukken tien en elf. Mede door de tegenvallende en de vaak tegenstrijdige resultaten van empirisch politicologisch onderzoek worden steeds meer vragen gesteld over de wijzen waarop binnen de mens- en maatschappijwetenschappen kennis wordt en moet worden vergaard. Deze vragen krijgen in de loop van de lange jaren zestig een steeds fundamenteeler karakter en brengen de discussie uiteindelijk terug op thema's die denkers als Weber en Mannheim vele jaren eerder aan de orde stelden. Bestaan er wellicht, zo oppert menigeen, wezenlijke verschillen tussen de objecten van studie van deze wetenschappen en die van de natuurwetenschappen die velen behavioristen zich ten voorbeeld hadden gesteld? Is het mogelijk objectieve feiten en universele wetten en theorieën vast te stellen of is alle kennis subjectief en plaatsgebonden? Vertrekken de heersende naoorlogse politicologen van een aantal impliciete uitgangspunten die hun onderzoek, analyses en conclusies, gewild of ongewild, maar onvermijdelijk in een conservatieve richting duwen? Heeft de poging van de naoorlogse politicologen een objectieve, waarde vrije wetenschap naar natuurwetenschappelijk model op te bouwen, mogelijk geleid tot maatschappelijke irrelevantie en tot een geforceerd streven voortdurend het onderwerp uit de weg te gaan waarom het eigenlijk allemaal begonnen was: de politiek? Leveren de politicologen, bewust of onbewust, door substantieelrationele vraagstukken consequent te negeren geen bijdrage aan het in stand houden van een samenleving, die in toenemende mate wordt beheerst door de functioneelrationele schema's en prioriteiten van markt en bureaucratie? Welke consequenties heeft dit voor het welbevinden van burgers en welke mogelijkheden staan deze burgers nog ter beschikking om de gewenste veranderingen in hun samenleving te realiseren?

Mede onder invloed van al deze kritiek op het pluralisme wijzigen zich vanaf het begin van de jaren zeventig langzaam maar zeker de opvattingen van Dahl en Lindblom. Ook omdat de vigerende politieke opvattingen in deze periode naar de rechterzijde opschuiven, verworden beiden in een aantal opzichten tot radicale critici van een maatschappij die, zoals velen impliciet veronderstellen, adequaat door de oorspronkelijke theorie van het pluralisme wordt beschreven en gerechtvaardigd. Hun kritiek is impliciet en expliciet een vergaande nuancering van hun oorspronkelijke formulering van de polyarchie en het incrementalisme. In een volgend deel van deze studie komen deze zich langzaam wijzigende opvattingen van Lindblom en Dahl aan de orde. Dit proces is ook daarom opmerkelijk omdat het hen deels terugbrengt op de posities, die zij aan het begin van hun carrière innamen, posities die, zo zullen wij in het volgende zien, niet of nauwelijks aan realiteitswaarde hebben ingeboet.



## Hoofdstuk twee

### Een Amerikaanse aanloop

Het is nimmer eenvoudig na te gaan hoe een politieke theorie of denkwijze zich precies heeft ontwikkeld. Theorieën scheppen ten dele de werkelijkheid, maar zijn hiervan ook een neerslag. Enerzijds moet 'de tijd' eerst 'rijp' zijn wil een theorie worden geformuleerd of wil een theorie in het wetenschappelijke of publieke bewustzijn worden opgenomen. Anderzijds bepalen gedachten mede het verloop van de gebeurtenissen. Als gevolg van deze wisselwerking tussen theorie en praktijk is het zelden één persoon die bepaalde ideeën uitdenkt. Meestal ontwikkelen zich vergelijkbare denkbeelden op verschillende plaatsen tegelijkertijd en is er, indien de betrokkenen op de hoogte zijn van elkaars werk, een wanordelijk conglomeraat van wederzijdse beïnvloedingen.<sup>1</sup> Om de geschiedenis van het denken enigszins overzichtelijk en bevattelijk te houden is men echter doorgaans geneigd om (de introductie van) een bepaalde gedachtegang te herleiden tot het werk van één persoon of één specifieke groep van personen. Daarnaast heeft men veelal de neiging om deze geschiedenis te vertellen aan de hand van de vraag wie door welke andere auteur(s) is beïnvloed.

Deze begrijpelijke, maar grove versimpeling van de werkelijkheid valt ook te constateren met betrekking tot de vigerende schetsen van de ontwikkeling van de theorie van het pluralisme. Zo heeft een groot aantal auteurs geponeerd dat de pluralisten slechts voortbouwden op het werk van Schumpeter en, hiermee, op dat van Weber.<sup>2</sup> Andere belangrijke invloeden worden voor het gemak genegeerd of gebagatelliseerd en, na verloop van tijd, volledig vergeten. De invloed van Mannheim is hiervan een belangrijk voorbeeld. De specifieke Amerikaanse historische en politieke context waarbinnen het pluralisme tot ontwikkeling kwam, wordt merkwaardigerwijze in de regel eveneens goeddeels veronachtzaamd.

#### 1 De afwezigheid van directe intellectuele inspirators en voorbeelden

Welke andere theoretici, naast de reeds genoemde, kunnen het denken van Dahl en Lindblom in de naoorlogse jaren hebben beïnvloed, jaren waarin onder meer *Politics, Economics, and Welfare* (1953) totstandkwam? De these dat men de werkelijkheid doorgaans geen recht doet door een gedachtewereld te herleiden tot één of een klein aantal inspirators, komt overeen met de indrukken die Dahl en Lindblom hebben van de eigen intellectuele geschiedenis. Zo wijst Lindblom in een terugblik op de politicologie in de jaren veertig en vijftig op haar gefragmen-

---

<sup>1</sup> Een fraaie illustratie hiervan, alsmede van de invloed van ideeën op het herkennen van maatschappelijke problemen en, hier veelal aan voorafgaand, van oplossingen, levert Daniel Rodgers in zijn *Atlantic Crossings: Social Politics in a Progressive Age* (1998).

<sup>2</sup> Ik kom hierop terug aan de einden van het vierde en het achtste hoofdstuk.

teerde en verdeelde karakter. Toen hij aan zijn carrière begon, waren er geen ‘canonical works’ die zijn eigen onderzoek een vanzelfsprekende richting konden geven. *Politics, Economics, and Welfare* was om deze reden volgens Lindblom meer geïnspireerd door zaken als de depressie en de New Deal van de jaren dertig, dan door ‘scholarly leads’ (1997: 246).<sup>1</sup> Het was misschien mogelijk geweest dat hij en Dahl inspiratie hadden gevonden bij *The Open Society and its Enemies* (1945) van Karl Popper<sup>2</sup>, maar, schrijft Lindblom, ‘I cannot recall whether our interest in that book preceded or followed our project, nor can I remember whether we much talked or thought about Popper’ (1997: 246).<sup>3</sup>

Illustratief is de wel zeer bonte stoet van denkers, die Lindblom zou hebben geïnspireerd, welke Harry Redner noemt: Polybius, Hume, Rousseau, Burke, Dewey, Polanyi, Popper, de anarchisten, en de markteconomen van Smith tot Hayek (1993: 16). Een dergelijke stoet zou zonder problemen met vele namen uitgebreid kunnen worden.<sup>4</sup> Marx, Mannheim, Schumpeter en Knight zouden volgens Lindblom echter zeker niet mogen ontbreken. Vooral van belang is hier de econoom Frank H. Knight (1885 – 1972), de promotor van Lindblom en de leermeester van Chicago-school economen Milton Friedman en James Buchanan. Van hem nam Lindblom naar eigen zeggen twee zaken over. *Enerzijds*, de fascinatie voor de mogelijkheden van de markt om de handelingen van grote aantallen individuen te coördineren. En, *anderzijds*, het besef dat de markt grote tekortkomingen heeft die slechts met overheidsinterventies bestreden kunnen worden (tot verdriet van Lindblom werd dit deel van Knights boodschap snel door de aanbodeconomen uit Chicago vergeten). Beide zielen heeft Lindblom sindsdien met zich meedragen.<sup>5</sup>

---

<sup>1</sup> Desgevraagd noemt Lindblom zijn ervaring van de depressie in de jaren dertig als de belangrijkste motivatie achter zijn werk in de naoorlogse periode: dit moest tegen alle prijs in de toekomst worden voorkomen (interview 15 april 1998). Lindbloms vader was een kleine winkelier in Californië die gedurende de crisis failliet ging. Vanaf 1998 ben ik in de gelegenheid geweest Lindblom en Dahl op geregelde basis te spreken en, ten behoeve van deze studie, formeel te interviewen. Naar deze interviews zal ik in het volgende vaak verwijzen.

<sup>2</sup> David Ricci noemt Popper botweg als de allerbelangrijkste inspirator van Dahl en Lindblom (1984: 167). Beiden hebben volgens hem volledig en expliciet binnen het kader van *The Open Society* gewerkt en op dit boek voortgeborduurd.

<sup>3</sup> In werkelijkheid verwijzen de auteurs in *Politics, Economics, and Welfare* enige malen instemmend naar Poppers *The Open Society*. Zij stellen, bij voorbeeld, dat incrementalisme veel gemeen heeft met Poppers ‘piecemeal social engineering’ (1953: 82). Op de ideeën van Popper zal ik kort ingaan in hoofdstuk vijf. Overigens brengt de aard van hun boek met zich mee, dat zij refereren aan een overvloed van literatuur uit de verschillende mens- en maatschappijwetenschappen. Niet alleen de breedte van het onderwerp verklaart dit. Van belang is vooral de vaste, keer op keer uitgesproken overtuiging, dat er een duidelijke cumulatie van kennis aan het ontstaan was, kennis waarmee de Goede samenleving steeds dichterbij gebracht kon worden.

<sup>4</sup> Een indicatie geeft de literatuurlijst, die Dahl en Lindblom aan het begin van de jaren vijftig aan de studenten voorschreven, die de cursus volgden waaruit uiteindelijk *Politics, Economics, and Welfare* voortkwam. Op deze lijst van door hen als belangrijk beschouwde boeken prijken, onder meer: Mannheim (1940) *Man and Society in an Age of Reconstruction*; Schumpeter (1942) *Capitalism, Socialism and Democracy*; Polanyi (1944) *The Great Transformation*; Truman (1951) *The Governmental Process*; Meade (1948) *Planning and the Price Mechanism*; Simon (1947) *Administrative Behaviour*; en Herring (1940) *The Politics of Democracy*. Als andere inspirerende publicaties herinnert Lindblom zich *The Process of Government* van Arthur Bentley (1908), *The Web of Government* (1947) van Robert MacIver en *The Group Basis of Politics* (1952) van Earl Latham (interview 8 maart 2000). Een aantal van deze boeken zal ik in het volgende aan de orde stellen.

<sup>5</sup> Interview 18 februari 1998. Zie voor Knight met name zijn *Freedom and Reform: Essays on Economics and Social Philosophy* uit 1947. Op de honderdste geboortedag van Knight organiseerden de Chicago-

Werkelijk grote intellectuele voorgangers kan Dahl zich evenmin herinneren (1986: 22-4; 1997: 68-71). Auteurs die hem in zijn studietijd mogelijk op het pad hebben gezet van het pluralisme acht hij de inmiddels vergeten Leon Duguit (1859 – 1928) en Francis W. Coker (1878 – 1963).<sup>1</sup> Zij besteden aandacht aan, respectievelijk, de pluralistische rechtsopvatting en aan de kritiek op het staatsdenken van Engelse pluralisten als John N. Figgis (1866 – 1919), Harold J. Laski (1893 – 1950) en A.D.Lindsay (1879 – 1952) (cf. Dahl 1984: 231-2). Max Weber, wiens werk hij in de jaren vijftig ontdekte, en Alexis de Tocqueville die hij, opvallend genoeg, eerst in de jaren zestig ging lezen, noemt Dahl als auteurs die hem in latere fasen van zijn loopbaan hebben gestimuleerd. Zijn oudere collega Harold Lasswell (1902 – 1978) maakte indruk op hem met zijn consciëntieuze poging meer precisie en helderheid te creëren in het gebruik van concepten als macht, invloed en gezag.

Belangrijker dan specifieke auteurs beschouwt ook Dahl echter zijn persoonlijke levenservaringen. In zijn essay 'A brief intellectual autobiography' uit 1997 noemt hij in dit kader vier belangrijke inspiratiebronnen. Allereerst acht hij zijn jeugd in kleine, overzichtelijke gemeenschappen van belang: zijn eerste tien levensjaren bracht hij door in Inwood, een dorp van minder dan duizend inwoners in Iowa, en tot zijn achttiende woonde hij in Skagway, een gehucht van vijfhonderd zielen in Alaska dat aan drie zijden door bergen en aan de vierde door de zee was ingesloten en gedurende grote delen van het jaar volkomen van de buitenwereld was afgesloten.<sup>2</sup> Dahl schrijft dat deze ervaring gedurende zijn verdere leven een grote invloed op zijn denken zou uitoefenen. Zijn ideeën over het belang van *schaal* voor het sociale en politieke leven, zijn hiervan een voorbeeld (1997: 68).

De jaren dertig ziet Dahl als een tweede belangrijke invloed (1986: 22; 1997: 69). De vestiging van totalitaire staten en het uitbreken van de Tweede Wereldoorlog maakten hem duidelijk dat het voortbestaan van de democratie geen vanzelfsprekend was, maar voortdurend moest worden bevochten. Ook versterkten deze gebeurtenissen zijn overtuiging dat de aard van de economische orde ondergeschikt behoorde te zijn aan de waarden van democratie, collectieve zelfbepaling, vrijheid en menselijke (gelijk)waardigheid. Deze overtuiging lag ten grondslag aan zijn in mei 1940 voltooide dissertatie over de mogelijkheden socialisme met democratie te combineren. Dahl bepleit hierin een vorm van 'marktsocialisme' waarin, onder handhaving van de markt, op pragmatische wijze een vorm van publiek beheer van de economie zou worden gerealiseerd.<sup>3</sup> 'I sup-

---

economen een herdenkingsbijeenkomst waarop zij een gedenkboek presenteerden. Lindblom werd niet uitgenodigd: zijn voormalige studiegenoten en collega's beschouwen hem volgens eigen zeggen als een 'outcast'.

<sup>1</sup> Duguit publiceerde onder meer het door Frida en Harold Laski naar het Engels vertaalde *Law in the Modern State* (New York, 1919). Van de hand van Coker, de eerste decaan van de politicologische faculteit van Yale University (1937 – 1945) en promotor van Dahl, zijn *Organismic Theories of the State: Nineteenth Century Interpretations of the State As Organism or As Person* (New York, 1910), 'The Technique of the Pluralistic State' (1921) en *Recent Political Thought* (New York, 1934).

<sup>2</sup> Van zijn jaren in Alaska doet Dahl verslag in zijn autobiografische *Growing up in Skagway* (2002).

<sup>3</sup> Dahl, R.A. (1940) *Socialist Programs and Democratic Politics: An Analysis*, Yale University, Department of Government (op te vragen bij de Dahl Library van de bibliotheek van Yale). Delen van deze, niet uitgegeven, dissertatie zijn herdrukt in *Democracy, Liberty, and Equality* (1986). Belangrijke thema's van dit boek komen terug in *Politics, Economics, and Welfare* (zie hoofdstuk vier). Met zijn standpunt sloot Dahl onder meer aan bij het werk van socialistische economen als Oskar Lange en H.D. Dickinson. Hoewel zijn

pose', vertelt Dahl later aan Nelson Polsby, 'I had the hope that the United States would move through a kind of second New Deal that would not be all that far away, in the direction of a democratic socialist order' (Polsby 1991: 169).

Als een derde belangrijke invloed op zijn denken noemt Dahl zijn persoonlijke ervaringen met het dagelijkse handwerk van economische planning, ervaringen die hij voor de oorlog opdeed in de *National Labor Relations Board* en tijdens de oorlog in de *Department of Agriculture* en de *Office of Civilian Supply*. Hoewel uiterst leerzaam, bevredigde het desbetreffende, tamelijk routinematige werk hem, ook gezien de urgentie van de oorlog, evenwel steeds minder en daarom meldde Dahl zich in 1942 aan bij de marine. Vanwege zijn eerdere lidmaatschap van de *American Socialist Party* werd hij echter uitgesloten. Dahl tekende protest aan en in maart 1943 werd hij gerecrueteerd door de landmacht. Als leider van een kleine verkenningseenheid van het Zesde Leger vocht hij in de Vogezen, Duitsland en de Oostenrijkse Alpen. Deze ervaring ziet Dahl als de vierde belangrijke invloed op zijn ontwikkeling. 'Coming to know', schrijft hij in 1997, 'my comrades with the intimacy and solidarity that, alas, perhaps men can gain only in combat, my respect for the qualities of "ordinary" human beings was deepened even further. Ordinary people, I came to understand, have extraordinary capacities, though too often, I fear, these are insufficiently developed' (1997: 70).

Kortom, zowel Dahl als Lindblom zien vooral persoonlijke en maatschappelijke gebeurtenissen als inspiratiebronnen en voor beiden is het moeilijk om uitgesproken wegbereiders aan te wijzen. Treffend is in dit verband Lindbloms commentaar op de lovende essays, die vijftien auteurs aan hem wijdden in Harry Redners Festschrift '*An Heretical Heir of the Enlightenment: Politics, Policy, & Science in the Work of Charles E. Lindblom*' (1993). Van de in totaal honderdentien unieke bijdragen aan de maatschappijwetenschappen die de auteurs te zamen aan Lindblom toeschrijven, is de overgrote meerderheid volgens de gevierde theoreticus in werkelijkheid te herleiden tot kennis van geïnteresseerde leken (Lindblom 1993: 352). Leken zijn, zoals bekend, in de regel anoniem. Bovendien zijn er tamelijk veel van. Men kan zich in dit licht opnieuw afvragen of het speuren naar een klein aantal directe inspirators van naam geen misplaatste bezigheid vormt.

Het lijkt vooralsnog zinvoller te zoeken naar het algemene intellectuele en politieke klimaat in de jaren veertig en vijftig, een klimaat dat al dan niet bij uitstek door bepaalde auteurs is uitgedrukt. Naast hetgeen reeds in *De Modernisering en haar Politieke Gevolgen* aan de orde is gekomen kan men dan denken aan: de specifieke, door oorlog en wederopbouw gekenmerkte historische context; het filosofisch pragmatisme en politiek liberalisme van denkers als William James en John Dewey; de angst voor machtsconcentratie en voor totalitaire systemen; de binnen het Amerikaanse denken traditionele nadruk op machtscheiding en op zelfstandige maatschappelijke organisaties om deze machtsconcentratie te voorkomen; de angst voor politieke instabiliteit en, hiermee nauw verbonden, de huiver voor de politieke incompetentie en emotionaliteit van de massa; en, tot slot, de wens een politieke wetenschap te ontwikkelen naar natuurweten-

---

normatieve rechtvaardiging van het marktsocialisme uiteraard afweek van die van Schumpeter (laatstgenoemde ziet het marktsocialisme simpelweg als een historische onvermijdelijkheid), sporen de opvattingen van beiden over de economische haalbaarheid van dit systeem (zie Blokland 2001: 190 e.v.).

schappelijk model. Op de laatste wens zal ik vooral ingaan in het vijfde hoofdstuk waar ik het behaviorisme behandel.

## **2 Enige opmerkingen over de historische context**

### **2.1 De Great Crash en de New Deal**

De periode direct na de Tweede Wereldoorlog waarin het eerste werk van Dahl en Lindblom tot stand kwam, kenmerkt zich zowel door pessimisme als optimisme. De gebeurtenissen in de jaren dertig en veertig konden uiteraard slechts vertwijfeling oproepen. De Wallstreet Crash van oktober 1929 was het begin van een ongekend diepe recessie waarop de politieke en economische elite eigenlijk geen antwoord had. President Calvin Coolidge had tien maanden eerder nog vol zelfvertrouwen in de volksvertegenwoordiging geponereerd: 'No Congress of the United States ever assembled, on surveying the state of the Union, has met with a more pleasing prospect than that which appears at the present time' (geciteerd door: Yergin & Stanislaw 1998: 51). Na de crash liep in de Verenigde Staten de industriële productie met vijftig per cent terug. In 1933 was tussen een derde en een vierde van de totale beroepsbevolking werkloos (het exacte cijfer is onbekend). Inmiddels voormalig president Coolidge verklaarde diepzinnig vanuit zijn boerderij in Vermont: 'When more and more people are thrown out of work, unemployment results.' En in 1931 had hij nog weten te melden: 'This country is not in good condition' (geciteerd door: Zinn 1998: 112). In hetzelfde jaar stelde Henry Ford dat de economische crisis was gekomen omdat 'the average man won't really do a day's work unless he is caught and cannot get out of it. There is plenty of work to do if people would do it' (geciteerd door: Zinn 1998: 112). Een paar weken later ontsloeg hij vijfenzeventigduizend arbeiders.

Wat de bovenstaande uitspraken vooral illustreren, is het onvermogen van de Amerikaanse politieke en economische elite van de jaren dertig te doorgronden wat er was gebeurd en een perspectievolle remedie voor de crisis te formuleren. Er ontstond hierdoor een groot politiek vacuüm dat, zoals in Duitsland was gebeurd, voortdurend door radicale politieke stromingen dreigde te worden opgevuld. Hitler, Mussolini en Stalin spraken ook daarom tot de verbeelding omdat zij er wel in leken te zijn geslaagd de massawerkloosheid effectief te bestrijden. De New Deal (1933-1941) van Franklin D. Roosevelt was mede een poging deze dreiging van radicale stromingen af te wenden en de politieke situatie te stabiliseren. Tot 1938 bestond deze New Deal grotendeels uit een uitgebreid program van regulering met als doelen markten beter te laten functioneren en monopolies te bestrijden. Onderdelen hiervan waren de 'Emergency Banking Act' (ter voorkoming van onverantwoordelijke speculatie en leningen), de 'National Industrial Recovery Act' (een stelsel van prijs-, productie- en competitiebeheersing dat de grote ondernemingen sterk bevoordeelde en dat de Supreme Court in 1935 onwettig verklaarde) en de 'Agricultural Adjustment Act' (een systeem van landbouwsubsidies). Daarnaast werden er enige minimale sociale verzekeringen voor zieken, werklozen en ouderen ingevoerd, alsmede een minimumloon en een veertigurige werkweek. Tot slot waren er enige beperkte tewerkstellingsprojecten, waarvan de Tennessee Valley Authority de bekendste was (cf. Conkin 1967). De New Deal had volgens de radicale historicus Howard Zinn twee doelen: 'to

reorganize capitalism in such a way to overcome the crisis and stabilize the system; also, to head off the alarming growth of spontaneous rebellion in the early years of the Roosevelt administration' (1998: 118).

De poging via de New Deal de markt te reguleren en niet te vervangen sloot aan op het diepe geloof dat traditioneel in de Verenigde Staten heeft bestaan in de instellingen en het functioneren van de vrije markt. In plaats van te kiezen voor het publieke bezit van bedrijven en voor overheidsplanning hebben de Amerikaanse beleidsmakers altijd getracht de markt beter (dat wil doorgaans zeggen: competitiever) te laten functioneren. Aan het begin van de twintigste eeuw bereikte dit streven een eerste hoogtepunt. De betreffende inspanningen waren toen vooral gericht tegen monopolies en kartels of 'trusts'. De vraag wat te doen met gigantische, al dan niet monopolistische bedrijven was zelfs gedurende lange tijd één van de centrale politieke vraagstukken. De jarenlange rechtszaken die op basis van de ingevoerde anti-trust wetgeving werden gevoerd, stonden in het middelpunt van de publieke belangstelling (Yergin & Stanislaw 1998: 49).<sup>1</sup> In de poging de markt meer transparant, open en verantwoordelijk te maken, sloot de New Deal dus aan op een lange Amerikaanse traditie.

Hoewel de New Deal velen tot de verbeelding sprak, bracht zij geen dramatische verbetering in de economische omstandigheden. Aan de vooravond van de Tweede Wereldoorlog werden de Verenigde Staten opnieuw door een recessie getroffen en steeg het aantal werklozen naar negen miljoen. Deze zouden eerst dankzij de oorlog weer aan het werk komen. Niettemin was de New Deal een uitdrukking en een wegbereider van de opvatting, dat de overheid een belangrijke regulerende rol heeft te spelen in de economie, met name in de stabilisatie van de conjunctuur. Deze opvatting kreeg vooral dankzij Keynes wetenschappelijk en politiek aanzien.<sup>2</sup> Roosevelt was aanvankelijk tamelijk sceptisch over diens theorieën, maar na 1938 kregen deze grote invloed op het Amerikaanse beleid.

## 2.2 Het Keynesiaanse paradigma

Zoals bijna altijd met grote ideeën, was het centrale idee van John Maynard Keynes (1883-1946) tamelijk simpel. In zijn *The General Theory of Employment, Interest and Money* (1936) demonstreert hij, dat het vraag- en aanbodmechanisme niet vanzelfsprekend leidt tot een economisch evenwicht met volledige werkgelegenheid. Door onzekerheid over de toekomst kan er sprake zijn van een teveel aan sparen en een tekort aan investeringen en consumptieve vraag, waardoor er een evenwicht kan ontstaan op een veel lager niveau van economische activiteiten. In een dergelijke situatie moet de overheid met geleend geld publieke investeringen verrichten en de totale vraag naar goederen op een hoger peil brengen. Zij compenseert op deze wijze het gebrek aan consumptieve vraag en private investeringen. Gaat het weer goed met de economie, dreigen vraag en investeringen

---

<sup>1</sup> De bekendste was die tegen de Standard Oil Trust van John D. Rockefeller. De Supreme Court besliste in 1911 dat deze moest worden opgebroken. Microsoft dreigde onlangs hetzelfde lot. Schumpeter acht deze felle bestrijding van kartels en monopolies overigens goeddeels ongefundeerd. Marktconcentratie en -beheersing bevordert volgens hem juist het doorvoeren van innovaties en hiermee de economische groei. Zie: Blokland 2001: 175-7, 224-9.

<sup>2</sup> De New Deal zelf, als een pakket van institutionele maatregelen, had dus niets van doen met Keynesiaanse economische politiek. Zie Salant 1989.

zelfs door te schieten, dan betaalt de overheid haar schulden af en krimpt zij haar activiteiten in.<sup>1</sup> Een Keynesiaans beleid stabiliseert dus de economische conjunctuur door de dalen en toppen af te vlakken.

Het ligt voor de hand dat de economische theorie van Keynes zich bij uitstek leent om een stelsel van sociale verzekeringen te rechtvaardigen. Een drastische inkrimping van de consumptieve vraag door ouderdom, ziekte, arbeidsongeschiktheid of, vooral, werkloosheid kan immers worden voorkomen door de slachtoffers van deze tegenslagen een inkomen te garanderen. Het wereldwijd invloedrijke sociaal verzekeringsprogramma van de liberale econoom William Beveridge bouwde precies op dit inzicht voort.<sup>2</sup> Uiteindelijk was het daarom Keynes die het verzet brak van de tegenstanders van vergaande overheidsinmenging in de economie. Aanvankelijk waren de hervormingen van het kapitalisme primair moreel of politiek-strategisch gemotiveerd: de grove maatschappelijke ongelijkheid die het kapitalisme voortbracht, achtte men ethisch verwerpelijk dan wel een bedreiging van de politieke stabiliteit. Vooral de laatste overweging motiveerde bij voorbeeld de Duitse kanselier Otto von Bismarck reeds aan het einde van de negentiende eeuw enige minimale sociale verzekeringen te introduceren. Het uitgebreide stelsel van sociale voorzieningen dat in bijna de hele westerse wereld na de oorlog werd gecreëerd, had echter een krachtiger motivering nodig. Keynes' *economische*, zo men wil *functioneelrationele*, rechtvaardiging van een dergelijk stelsel bleek hiervoor uitermate geschikt.

Hiermee samenhangend hing de politieke aanvaardbaarheid van de aanbevelingen van Keynes zeker samen met het feit, dat zij een *hervorming* van het kapitalisme impliceerden en geen opheffing. Na de crisisjaren en de politieke reacties die deze mede hadden opgeroepen, zagen velen in de jaren veertig in het laatste een reële, zo niet de enige optie (zie de volgende paragraaf). Het private ondernemerschap en de 'vrije markt' konden evenwel binnen het Keynesiaanse paradigma goeddeels behouden blijven. Een vergaande nationalisatie van bedrijven en centrale overheidsplanning waren overbodig. Keynes bood dus voor velen een acceptabele middenweg tussen staatsocialisme en marktliberalisme, een middenweg die voor Weber en Mannheim, en in hoge mate zelfs voor Schumpeter, nog ondenkbaar was.

Aantrekkelijk aan het Keynesiaanse model was, tot slot, in het algemeen dat het mensen hoop en vertrouwen bood omdat het niet langer noodzakelijk was werkloos af te wachten totdat de markt in balans kwam. Via de overheid konden

---

<sup>1</sup> Het laatste blijkt in de praktijk, zoals inmiddels bekend, op grote politieke moeilijkheden te stuiten: eenmaal verworven voorzieningen en 'rechten' blijken voor velen heilig en een eigen leven te gaan leiden. Als gevolg hiervan dreigt de overheidssector steeds omvangrijker te worden. Deze tendens bereikte in de jaren zeventig haar hoogtepunt en droeg enorm bij aan de opkomst van het monetarisme en het neoliberalisme van de 'Chicago-school'. De kracht van 'verworven rechten' bleek in Nederland uit de algemene trend in de jaren tachtig en negentig bezuinigingen bijna volledig af te wentelen op degenen, die nog geen aanspraak op deze 'rechten' hadden kunnen maken. Men kan hier denken aan de bezuinigingen op de inkomens van ambtenaren, de aanpassingen van het arbeidsrecht en de hervormingen van de wet op de arbeidsongeschiktheidsverzekering.

<sup>2</sup> Beveridge (1879-1963) had zich eerder in zijn wetenschappelijk werk onderscheiden als een specialist van het werkloosheidsprobleem. In opdracht van de Engelse overheid schreef hij het *Report on Social Insurance and Allied Service* (1942). Samen met zijn iets latere *Full Employment in a Free Society* (1944) legde dit in Engeland en in andere Europese landen als Nederland de basis van de naoorlogse ontwikkeling van, wat Beveridge bestempelde als, de 'welfare state'.

zij actief in de economie ingrijpen om marktevenwichten op een zo hoog mogelijk niveau van economische activiteit te creëren. Ook hier bood Keynes beleidsmakers veel meer perspectief dan bij voorbeeld de monetaristen en Schumpeter hadden gedaan.<sup>1</sup>

### 2.3 De naoorlogse herweging van markt en politiek

Ondanks de wijdverbreide benutting van de door Keynes geplaveide middenweg wijzigden de crisisjaren en de Tweede Wereldoorlog de verhouding tussen markt en politiek. De massawerkloosheid, de opkomst van fascistische bewegingen en de oorlog hadden het kapitalisme ernstig in diskrediet gebracht. Het denken van Mannheim illustreerde dit bij uitstek. Aan het einde van de oorlog, schrijven de neoliberalen Daniel Yergin en Joseph Stanislaw, werd het kapitalisme bijna wereldwijd beschouwd als 'infirm, inept, and incapable. It could not be counted upon to deliver economic growth and a decent life... Capitalism was considered morally objectionable; it appealed to greed instead of idealism, it promoted inequality, it had failed the people, and – to many – it had been responsible for the war' (1998: 22). Voor velen ter linker én rechterzijde van het politieke spectrum was daarom duidelijk, dat overheidsinterventies in de economie onontbeerlijk waren. In de eerste jaren na de oorlog lagen deze bovendien voor de hand daar er, in ieder geval in Europa, geen andere actoren meer over waren, die de grote noden die de oorlog had veroorzaakt, op de korte termijn konden ledigen. Het idee van overheidsplanning had verder aan geloofwaardigheid gewonnen door de betrekkelijk goed functionerende oorlogseconomieën en de schijnbare successen van de Russische planeconomie. Zo had ontegenzeggelijk de Sovjet Unie de grootste bijdrage geleverd aan de capitulatie van Duitsland. Kortom, de balans tussen markt en politiek bewoog zich sterk in politieke richting, een beweging die zonder Keynes waarschijnlijk nog veel krachtiger was geweest.

De wijze waarop en de mate waarin de herschikking van markt en politiek praktisch invulling kreeg, varieerden van land tot land (Yergin en Stanislaw 1998: 21-38; Donald Dewey 1950; Sturmthal 1953; Rimlinger 1971). Zoals Schumpeter had gevreesd, was reeds tijdens de oorlog in bijna alle deelnemende landen de invloed van de overheid sterk gegroeid.<sup>2</sup> Dit gold zeker voor Groot-Brittannië. Gedurende de oorlogsjaren bleek de Britse overheid de economie veel succesvoller te beheersen dan de private ondernemers in de jaren dertig hadden gedaan. De werkloosheid was opgeheven en een ieder voelde zich betrokken bij en verantwoordelijk voor de economie. Gemotiveerd door een gezamenlijke vijand zette men zich collectief in voor een maximale productie en verdeelde men

---

<sup>1</sup> Economische groei acht Schumpeter vooral bepaald door een, niet of nauwelijks door de overheid te beïnvloeden proces van 'creatieve destructie', een proces dat innovatieve entrepreneurs teweegbrengen (zie Blokland 2001: 173-5). Monetaristen als Friedman verwachten dat ondernemers zullen investeren bij een lage rentestand en een stabiele inflatie. Deze rentestand en inflatie kunnen beleidsmakers beïnvloeden, op investeringen kunnen zij slechts hopen.

<sup>2</sup> Zie Blokland 2001: 200-5. Schumpeter noemt tevens een aantal fundamentele economische en sociologische redenen en oorzaken waarom hoogkapitalistische economieën als Engeland langzaam transformeren in socialistische economieën. Zie hiervoor: Blokland 2001: 178-190 en 229-34. Het feit dat in ieder geval de naoorlogse ontwikkelingen overeenkwamen met zijn voorspelling, bewijst uiteraard niet dat de oorzaken en redenen (in zoverre redenen in zijn geschiedenisopvatting een rol spelen) die Schumpeter hiervoor zag, volledig overeenkwamen met de werkelijkheid.



op relatief gelijke wijze de opbrengsten. Ook de koningin had naar verluidt distributiebonnen. Het lag voor de hand dit socialisme na de oorlog te continueren en op basis van het reeds genoemde Beveridge-rapport een welvaartsstaat te vestigen. De sociaal-democraten van voormalig maatschappelijk werker Clement Attlee voelden dit beter aan dan de conservatieven van Winston Churchill en mede daarom verwierven zij in juli 1945 de macht. Grotendeels in overeenstemming met de voorspellingen van Schumpeter nationaliseerde de Labourregering vervolgens onder meer de kolen- en staalindustrie, de spoorwegen, de gas-, water- en electriciteitsbedrijven en de telecommunicatie. Al deze industrieën hadden zwaar te lijden gehad onder de oorlog en een gebrek aan investeringen in de jaren dertig. Alleen de overheid werd nog in staat geacht om hen te moderniseren en tot motor van de economische ontwikkeling te maken. Volgens een berekening van Donald Dewey was in 1950 uiteindelijk één op de vier leden van de Engelse arbeidsbevolking op een of andere wijze een overheidswerknemer, tegen minder dan één op de tien in 1930 (1950: 188).<sup>1</sup> De werkloosheid daalde van 12 per cent in de jaren dertig naar 1,3 per cent aan het einde van de jaren veertig. Van centrale 'planning' was overigens geen sprake. Er was een 'gemengde economie' gecreëerd waarbij een aantal belangrijke bedrijven, 'public corporations', weliswaar in handen van de overheid waren, maar, in zoverre dit mogelijk was, als een privaat bedrijf op de markt dienden te opereren.

In Frankrijk had het kapitalisme eigenlijk reeds in de jaren twintig goeddeels zijn legitimiteit verloren: het kenmerkte zich vooral door structurele onderinvestering, familiekartels, risicomijdend gedrag, een gebrek aan innovatie en dynamiek, en door instabiliteit en werkloosheid. Bijgevolg was het reële inkomen per hoofd van de bevolking in 1939 even hoog als in 1913 en was er een enorme economische achterstand met de Verenigde Staten en Engeland: de arbeidsproductiviteit was een derde van die in het eerstgenoemde land en de helft van die in het laatstgenoemde. De snelle militaire ondergang in 1940 versterkte het beeld van onderontwikkeling. Over het hele politieke spectrum was men daarom overtuigd van de noodzaak van overheidsingrijpen. Net als in Groot-Brittannië werd bijgevolg een belangrijk aantal centrale industrieën genationaliseerd of opgezet. Anders dan in dit land voerde men evenwel een door Jean Monnet (1888-1979) vormgegeven stelsel van 'indicatieve planning' door. Ook dit had weinig met centrale planning van doen. De planners stelden vooral prioriteiten voor langetermijn investeringen, waarbij zij die sectoren bevoordeelden die als speerpunt voor de economische ontwikkeling konden dienen. Men denke hierbij aan de staal-, automobiel-, vliegtuig- en electronica-industrie. Volgens Yergin en Stanislaw ging het Monnet vooral om de creatie van zelfvertrouwen en het doorbreken van de lethargische houding van voor de oorlog (1998: 31).

---

<sup>1</sup> Geldgebrek (Engeland was na de oorlog failliet) en een groeiende tegenstand binnen haar eigen gelederen voorkwamen, dat Labours oorspronkelijk nog ambitieuzer nationalisatieprogramma volledig werd uitgevoerd. Met name degenen die in nationalisaties een middel zagen om werkloosheid te voorkomen, achtten nationalisaties in toenemende mate overbodig. Het was immers mogelijk de conjunctuur op Keynesiaanse wijze te sturen. Bovendien kon men door wetgeving de positie van de werknemers verbeteren en de bedrijven dwingen rekening te houden met het publieke belang. Anthony Crosland (1918-1977) zou dit standpunt uiteindelijk het meest diepgaand argumenteren. Zie vooral zijn, ook buiten het Verenigd Koninkrijk buitengewoon invloedrijke, *The Future of Socialism* (1956).

De legitimiteit van het kapitalisme was uiteraard ook in Duitsland ondermijnd: velen associeerden dit stelsel primair met de ondergang van de Weimar Republiek en met de opkomst van het Derde Rijk. Door een samenloop van politieke omstandigheden werd echter geen uitgebreid programma van nationalisaties doorgevoerd. In plaats daarvan ontwikkelde zich een 'sociale markteconomie'. Vooral de econoom-socioloog en liberale christendemocratische politicus Ludwig Erhard (1897-1977) en andere leden van de 'Freiburger Schüle' (waaronder Walter Eucken, Wilhelm Röpke en Alfred Müller-Armack) waren hiervan de inspirators. Hun analyse van de opkomst van Hitler was dat vanaf het einde van de negentiende eeuw een steeds grotere economische en politieke machtsconcentratie had plaatsgevonden, die uiteindelijk had geleid tot totalitarisme. Hun aanbevelingen kwamen goed overeen met die van Weber (cf. Blokland 2001: 91-2): laat, in zoverre dit sociaal en politiek verantwoord is, zoveel mogelijk ruimte aan de markt daar op deze wijze de machtsverspreiding en de maatschappelijke dynamiek wordt bevorderd en hierdoor de individuele vrijheid. Het was de taak van de staat de openheid en competitie van de markt te garanderen, excessen te bestrijden, belangen af te wegen, zorg te dragen voor een sterk sociaal vangnet en voor maatschappelijke stabiliteit. Cruciaal voor het laatste waren een stabiele munteenheid en een 'sozialer Rechtsstaat', waarin burgers niet alleen politieke, maar ook sociale rechten werden gegarandeerd.<sup>1</sup> Het eindresultaat was een sterk corporatistisch getinte, gemengde economie waarin de staat anders dan in Engeland en Frankrijk niet een aantal topposities overnam, maar een uitgebreide structuur creëerde om deze posities te beheersen.

De ontwikkelingen in Duitsland vertoonden hiermee veel overeenkomsten met die in Nederland. Net als in andere Europese landen werden er hier na de oorlog uitvoerige en vaak heftige debatten gevoerd over de geschikte verhouding tussen private en publieke verantwoordelijkheden. Dit in tegenspraak met het beeld van conformisme, accommodatie en gezapigheid dat in de jaren zestig van deze periode is ontstaan (Daalder 1986: 25).<sup>2</sup> De desbetreffende conflicten werden onder meer uitgevochten binnen de naoorlogse coalitieregeringen, waarbinnen ook de sociaaldemocraten waren vertegenwoordigd. Het laatste was bijzonder omdat, zoals de katholieke leider Willem Nolens het reeds in 1925 formuleerde, de confessionelen 'alleen bij uiterste noodzaak' bereid waren om de sociaaldemocraten in de regering op te nemen.<sup>3</sup> Tussen 1946 en 1958 bestond deze

---

<sup>1</sup> Zie voor een analyse van de verschillen tussen de Duitse en Britse welvaartstaten van na de oorlog en de achterliggende afwijkende politieke overwegingen: Rimlinger 1971: 137 e.v..

<sup>2</sup> Arend Lijphart heeft volgens Daalder aan dit beeld bijgedragen door in zijn vermaarde *The Politics of Accommodation: Pluralism and Democracy in the Netherlands* (1968) de nadruk te leggen op de stille 'accommodaties' van de leiders van volgzaamheden. Er zou vooral sprake zijn geweest van geheime topontmoetingen tussen 'onfeilbare en onomstreden leiders die als zaakwaarnemers van de belangen van de eigen achterban optraden' en die hierin op pragmatische wijze de afspraken maakten die voorkwamen, dat het land door onoverbrugbare politieke en religieuze meningsverschillen uiteen zou vallen (1986: 28).

<sup>3</sup> Door hun middenpositie in het politieke spectrum waren hun voorkeuren bij de vaststelling van iedere regeringscoalitie doorslaggevend en daarom hebben de sociaaldemocraten tot de jaren negentig slechts drie perioden in de regeringmacht gedeeld. In dit verband nuanceert Hans Daudt evenzo Lijpharts beeld van de Nederlandse pacificatiedemocratie door er op te wijzen dat, anders dan deze suggereert, de leiders van de diverse zuilen elkaar geenszins als gelijkwaardige partners beschouw(d)en (1980: 186). Van deze boycot van de sociaaldemocraten ziet Daudt ook wel de redelijkheid in: 'waarom zouden groeperingen die in beginsel de bestaande samenleving aanvaardbaar vinden en die steunen op een royale meerderheid van

noodzaak uit de voor de wederopbouw vereiste arbeidsrust, een rust waarvoor de medewerking van de sociaaldemocratische zuil onontbeerlijk was (Daudt 1980: 189 e.v.). Daarnaast was onder de leden van de generatie die de crisisjaren had meegemaakt, de bereidheid gegroeid een grotere verantwoordelijkheid van de overheid voor het economisch leven te aanvaarden en dus diverse gematigde verlangens van de sociaal-democraten op dit terrein in te willigen.<sup>1</sup>

De verdergaande zorg van de overheid impliceerde geenszins een centraal geleide planeconomie, ook al deden de gehanteerde termen soms anders vermoeden – men denke aan het in 1946 opgerichte *Centraal Planbureau* (Lademacher 1993: 551-8). Primair was sprake van een strikte, centraal geleide loon- en prijs-politiek en een hele reeks door concrete problemen ingegeven reglementeringen (aangaande onder meer vestiging, productie, distributie en investering). Daarnaast werd er een groot aantal corporatistisch geïnspireerde privaot- en publiekrechtelijke raden opgericht. Men greep hierbij terug op een gedachtegoed dat politieke leiders reeds bediscussieerden in de jaren twintig en vervolgens gedurende de bezettingstijd. In mei 1945 werd aldus de *Stichting van de Arbeid* geboren, het hoogste adviesorgaan van de regering op het terrein van de arbeidsverhoudingen. Werkgevers en werknemers waren hierin gelijkelijk vertegenwoordigd en maakten hierin gezamenlijk afspraken over de loonontwikkeling en de sociale zekerheid. Daarnaast kwam in 1950 de *Sociaal-Economische Raad* tot stand. De vertegenwoordigers van de overheid, werkgevers en werknemers die hierin zitting hadden adviseerden de overheid over sociaal-economische kwesties en hielden toezicht op de eveneens in het leven geroepen bedrijf- en productschappen.<sup>2</sup> Anders dan de sociaaldemocraten bepleitten, kregen deze publiekrechtelijke bedrijfsorganisaties echter geen plannings- en coördinerende taken. Door toedoen van de confessionelen verwerden zij in plaats daarvan vooral tot overlegorganen tussen werkgevers en werknemers en dit slechts in een zeer beperkt aantal bedrijfssectoren, waaronder de landbouw (Messing 1988: 525; Bosmans 1988: 584).

De naoorlogse situatie in de Verenigde Staten, tot slot, wijkt in een aantal belangrijke opzichten af van die in Europa.<sup>3</sup> De Amerikanen waren eerst in december 1941 tot de oorlogvoerende landen toegetreden en hadden materieel in veel mindere mate te lijden gehad dan de Europese landen. Na de oorlog was er derhalve relatief weinig op te bouwen. De Verenigde Staten konden tijdens en na de oorlog dienen als ‘het arsenaal van de democratie’, hetgeen de economie een sterke impuls had gegeven. Vooral dankzij de oorlog konden de crisisjaren worden afgesloten. De ervaringen met de bemoeienissen van de overheid met de

---

stemmen en zetels, op regeringsniveau gaan samenwerken met groeperingen die zelf zeggende ingrijpende veranderingen in de maatschappij voor te staan door middel van overheidsoptreden?’ (1980: 186).

<sup>1</sup> Toen de jaren van wederopbouw in de jaren vijftig waren afgesloten, schrijft Daudt bitter, ‘was de uiterste noodzaak verdwenen en kon de Partij van de Arbeid gaan’ (1980: 189).

<sup>2</sup> Bedrijven die vergelijkbare of verwante goederen en diensten voortbrachten werden georganiseerd in bedrijfschappen; bedrijven die verschillende bijdragen leverden aan de voortbrenging van een bepaald product werden verenigd in productschappen.

<sup>3</sup> Yergin & Stanislaw 1998: 46-67. Zie hier ook Schumpeters analyse waarom de idee van een socialistische economie in dit land op minder bijval kon rekenen: Blokland 2001: 202, 232. Het feit dat het socialisme in het algemeen nauwelijks in de Verenigde Staten van de grond is gekomen, heeft uiteraard grote consequenties gehad voor de afweging tussen markt en politiek. Ik zal hierop nog geregeld terugkomen. Zie onder meer § 2.5.1 van hoofdstuk 7.

oorlogseconomie waren bovendien minder positief geweest dan die in Engeland. De *Office of Price Administration* en de *War Production Board* (waar Dahl aan het begin van de oorlog een persoonlijke ervaring opdeed met planning) hadden dermate statisch, bureaucratisch en gebrekkig gefunctioneerd, dat de idee van centrale overheidsplanning nog meer in diskrediet was gebracht dan reeds vóór de oorlog het geval was. Daarentegen had de private sector een succesvolle bijdrage geleverd aan de oorlogsinspanningen. Na de oorlog bleef de economie voorts bloeien als zelden tevoren. Gekoppeld aan het culturele gegeven dat het geloof in de private eigendom en de vrije markt in de Verenigde Staten vanouds welhaast heilig is, verklaart dit alles waarom er in dit land in de naoorlogse jaren slechts weinigen waren, die de behoefte ervoeren de economische orde drastisch te herzien. Wat overbleef was het stelsel van reguleringen dat vooral gedurende de New Deal was geïntroduceerd. Tot het midden van de jaren zeventig werd dit langzaam (en overigens onder de Republikein Nixon zelfs krachtig<sup>1</sup>) uitgebreid.

Voor de Verenigde Staten was de oorlog volgens Howard Zinn, kortom, vooral een bevestiging van de bestaande kapitalistische sociaal-economische orde. Hij betekende een einde van de crisisjaren, van de vele stakingen en rellen die de jaren dertig kenmerkten en van de groeiende invloed en dreiging van de socialistische beweging. Zinn stelt dat de oorlog de Verenigde Staten niet alleen in de positie bracht waarin het de wereld kon domineren, hij creëerde tevens de condities voor een effectieve beheersing van het thuisfront: ‘The unemployment, the economic distress, and the consequent turmoil that had marked the thirties, only partly relieved by New Deal measures, had been pacified, overcome by the greater turmoil of the war. The war brought higher prices for farmers, higher wages, enough prosperity for enough of the population to assume against the rebellions that so threatened the thirties. As Lawrence Wittner writes, “The war rejuvenated American capitalism.”’ (1998: 159).

#### **2.4 Het uitdenken van een betere samenleving**

Op het geestelijke vlak waren de weg naar en de ervaringen in de oorlog vanzelfsprekend redenen tot wanhoop. De ontvankelijkheid van velen voor simpele en laatste oplossingen, de onwaarschijnlijke haat en wreedheid waartoe mensen in staat bleken, het enorme succes van propaganda, de kwetsbaarheid van democratieën voor fascistische bewegingen, Auschwitz, en een wereldoorlog met tweeënvijftig miljoen slachtoffers leken uiteenlopende vooroorlogse onheilsprofeten als Oswald Spengler, José Ortega y Gasset en Johan Huizinga in hun gelijk te stellen. De Koude Oorlog gaf met zijn voortdurende dreiging van een nieuwe, openlijke oorlog en van atomaire massavernietiging evenzeer weinig ruimte aan illusies.

---

<sup>1</sup> Nixon stuurde voorstellen voor wetgeving naar het Congres (dat deze vervolgens afwees) aangaande een nationaal minimuminkomen, een alomvattend nationaal ziektekostenverzekeringsplan en de rehabilitatie in plaats van de opsluiting van drugsverslaafden. Daarenboven installeerde hij met groot enthousiasme de Occupational Safety and Health Agency, de Environmental Protection Agency en de Consumer Product Safety Commission. Ralph Nader merkt drie decennia later op: ‘Would any Democratic politician in 1970 ever have predicted that Richard Nixon would be a favorable standard for comparison with today’s party leaders? History allows us to discern the long, deep slide into the political pits that is obscured by daily coverage’ (2002: 14).

Niettemin zagen velen ook redenen tot hoop. De democratische staten hadden per slot van rekening de fascistische en autocratische tegenstanders in Europa en Azië verslagen. De open, liberale samenlevingen waren eensgezinder en wils- en veerkrachtiger gebleken dan menig een voor mogelijk had gehouden. En de voor spoedige technische, wetenschappelijke en economische ontwikkelingen leken vele nieuwe mogelijkheden te openen – zij stimuleerden, met andere woorden, de verdere verbreiding van een, vooral functioneel-rationeel geïnspireerd, ‘maakbaarheidsdenken’. In de maatschappijwetenschappen verschenen tal van studies waarin deze mengeling van bezorgdheid over en vertrouwen in de toekomst pregnant aanwezig was. Een herhaling van de crisisjaren, het verval en de ontbinding van democratische samenlevingen en de waanzin van de oorlog dienden voorkomen te worden. En het laatste was ook mogelijk. Een betere samenleving moest uitgedacht en opgebouwd kunnen worden en de maatschappij- (of ‘interventie’) wetenschappen konden daarin een belangrijke functie vervullen. Voorbeelden van studies waarin deze geest doorklonk zijn Mannheims *Man and Society in an Age of Reconstruction* (1940), de door Mannheim geredigeerde *International Library of Sociology and Social Reconstruction* (zie Blokland 2001: 284n), Pitirim Sorokins *The Crisis of Our Age* (1941), Wilhelm Röpkes *Die Gesellschaftskrisis der Gegenwart* (1942), Harold Laski’s *Reflections on the Revolution of our Time* (1943), Karl Polanyi’s *The Great Transformation* (1944), Karl Poppers *The Open Society and its Enemies* (1944), William Beveridge zijn *Full Employment in a Free Society* (1945), G.D.H. Coles *The Intelligent Man’s Guide to the Post-War World* (1947), en, in Nederland, *De Weg naar Vrijheid* (1953) van Joop den Uyl en anderen. *Politics, Economics, and Welfare* van Dahl en Lindblom past in deze rij.

### **3 De politieke en filosofische achtergrond**

Naast de algemene historische context is er, in zoverre dit te scheiden valt, een politieke en intellectuele configuratie waarin het naoorlogse Amerikaanse pluralisme tot ontwikkeling kwam. Het liberalisme, pragmatisme en ethisch pluralisme zijn hiervan belangrijke, samenhangende elementen.

#### **3.1 De vanzelfsprekende liberale politieke context**

De Amerikaanse politieke wetenschap ontwikkelde zich in een uitdrukkelijk liberale context (cf. Ricci 1984: 70 *e.v.*; Ball 1995; Dolbeare 1996: 1 *e.v.*). Deze politieke context is in de Verenigde Staten zelden effectief ter discussie gesteld of uitgedaagd door alternatieve ideologieën. Daarom kreeg zij een vanzelfsprekendheid die bij sommigen de illusie heeft gewekt, dat ideologieën in de Verenigde Staten nimmer een rol van betekenis hebben gespeeld.

Zo stelde de historicus Daniel Boorstin (1914 – 2004) in zijn *The Genius of American Politics* (1953), dat Amerika zich traditioneel kenmerkt door de afwezigheid van diep beleefde politieke ideologieën of filosofieën. Mensen hadden in dit land slechts afwijkende belangen en kwamen hiervoor op pragmatische wijze op, hetgeen uiterst bevorderlijk was voor de stabiliteit en het probleemoplossend vermogen van de samenleving. In zijn, vaak geciteerde, woorden: ‘The marvelous success and vitality of our institutions is equaled by the amazing poverty and inarticulateness of our theorizing about politics. No nation has ever believed more

firmly that its political life was based on a perfect theory. And yet no nation has ever been less interested in political philosophy or produced less in the way of theory' (1953: 8). Boorstin betreurt dit laatste geenszins. Hij zet zich hartstochtelijk af tegen het zoeken naar allesomvattende politieke theorieën die een ideale samenleving beloven. Dit zoeken acht hij kenmerkend voor Europeanen en heeft volgens hem slechts geleid tot dogmatisme, grenzeloze intolerantie en tirannie. De mensen in Europa, schrijft hij, zijn sinds de achttiende eeuw gewend geraakt aan de idee, 'that man can better his condition by trying to remake his institutions in some colossal image. Fascism and naziism proposed this; and so does communism. Europe has not yet realized that the remedy it seeks is itself a disease' (1953: 7). Dankzij de unieke geschiedenis en geografie van hun land zijn de Amerikanen van deze ziekte gevrijwaard gebleven. Traditioneel volgen zij een diepgevoeld, zelden uitgesproken axioma, het conservatieve axioma 'that institutions are not and should not be the grand creations of men toward large ends and outspoken values; rather they are organisms which grow out of the soil in which they have sprung' (1953: 6). Alle politieke instellingen, zo ook de Amerikaanse, zijn dus unieke historische en plaatsgebonden producten. Zij zijn geen praktische vertalingen van grondig beredeneerde theorieën. Er zit geen theorie 'achter' het Amerikaanse politieke stelsel, ook al denken vele Amerikanen dat dit wel het geval is. Wij zijn zelden geïnteresseerd geweest in de 'grammar of politics', bekent Boorstin. Wij hebben altijd meer belangstelling gehad in de wijze waarop het *werkt*, dan in de achterliggende theorie (1953: 2). Bijgevolg beschikken de Verenigde Staten ook niet over een politieke theorie die naar andere landen geëxporteerd zou kunnen worden. Amerikanen, stelt Boorstin, kunnen niet aan andere landen vragen hun 'filosofie' over te nemen, omdat zij simpelweg geen filosofie bezitten.

In zijn *The Liberal Tradition in America* (1955) betoogt collega historicus Louis Hartz (1919 – 1986) iets accurater, dat Amerika juist wel een filosofie heeft, maar dat deze dermate diep is verankerd in het collectief bewustzijn, dat zij nauwelijks meer als een filosofie wordt herkend. Deze filosofie gaat terug op John Locke en heeft volgens Hartz het geloof in de private eigendom en de individuele vrijheid als essentie. In dezelfde geest onderscheidt de politicoloog Herbert McClosky in zijn artikel 'Consensus and Ideology in American Politics' (1964) de volgende elementen van, wat hij zag als de Amerikaanse democratische ideologie: 'consent, accountability, limited or constitutional government, representation, majority rule, minority rights, the principle of political opposition, freedom of thought, speech, press and assembly, equality of opportunity, religious toleration, equality before the law, the rights of juridical defense, and individual self-determination over a broad range of personal affairs' (1964: 363). Hoe wijd en in welke mate van begrip deze ideeën door de Amerikaanse burgers worden gedeeld, acht McClosky een andere, empirische vraag. Maar dat zij een samenhangend geheel vormen en een onlosmakelijk onderdeel zijn van de Amerikaanse politieke erfenis, daarover is volgens hem nauwelijks discussie mogelijk.

De Amerikaanse liberale ideologie waarop mensen als Boorstin, Hartz en McClosky doelden, vat David Ricci samen in een vijftal postulaten (1984: 72-4). *Ten eerste*, een ieder heeft een aantal, door God gegeven, onvervreemdbare rechten. *Ten tweede*, alle burgers zijn rationele wezens en daarom in staat de ei-

gen belangen adequaat te begrijpen en te behartigen. *Ten derde*, de vrijheid van meningsuiting en vereniging leiden tot de oprichting van belangengroepen en politieke partijen, die individuen de mogelijkheid bieden om samen met gelijkgestemden op te komen voor de eigen belangen. *Ten vierde*, ondanks de enorme verscheidenheid aan conflicterende belangen en competitieve belangengroepen is een democratische regering mogelijk, een regering die responsief is aan de wensen van de bevolking. Dit kan dankzij een groot aantal structuren en procedures, variërend van de scheiding der machten, federalisme, geregelde verkiezingen en burgerrechten tot het referendum. *Ten vijfde*, en tenslotte, onze (wetenschappelijke) kennis neemt voortdurend toe, hetgeen bijdraagt aan het algemeen welzijn. Dit postulaat lijkt enigszins los te staan van de voorgaande, maar kan volgens Ricci worden opgevat als een uitbreiding van het tweede postulaat: mensen zijn in staat rationeel over hun situatie na te denken, hun doelen weloverwogen vast te stellen en deze vervolgens te realiseren met welgekozen middelen.

Als gevolg van de vanzelfsprekende, algemene aanvaarding van de liberale traditie waren de doeleinden van de Amerikaanse politicologie volgens Ricci en anderen vanaf het allereerste begin nauw verweven met die van de samenleving (1984: 71; cf. Ball 1995; Leonard 1995; Smith 1997). De distantie die andere disciplines tot hun onderwerp konden betrachten, was de politicologie niet gegeven. Zeker na de politieke gebeurtenissen in de jaren dertig en veertig stond voor haar beoefenaren vast, dat hun werk moest bijdragen aan de liberale democratische orde. Deze verbondenheid met de bestaande orde botste volgens Ricci evenwel geregeld met de wens een objectieve wetenschap te worden, een botsing die, zo zullen wij nog zien, naar zijn (plausibele) mening zelfs heeft geleid tot een 'tragedie'. Het wetenschappelijke werk ondermijnde namelijk een aantal centrale postulaten van de liberale traditie of kon hiervoor geen rechtvaardiging bieden. Voordat ik hierop inga, werk ik eerst de liberale filosofische context iets nader uit.

### **3.2 Ethisch pluralisme en liberalisme**

Het politiek pluralisme moet onderscheiden worden van het ethisch of filosofisch pluralisme. Centraal uitgangspunt van de laatste stroming is dat er vele betekenisvolle, doch vaak conflicterende waarden zijn, die onmogelijk in één harmonieus systeem kunnen worden geordend. Voortdurend en onvermijdelijk moeten wij waarden tegen elkaar afwegen, afwegingen waarvoor een alles bepalende, altijd geldende maatstaf ontbreekt. De afwezigheid van deze maatstaf impliceert echter niet dat afwegingen tussen conflicterende waarden per definitie willekeurig en irrationeel zijn. Altijd zijn er redelijke gronden om in bepaalde omstandigheden bepaalde waarden zwaarder te laten wegen, dan andere (cf. Blokland 1994a, 1999).

Politiek en filosofisch pluralisme hangen uiteraard met elkaar samen: wanneer men erkent dat er verschillende normatieve waarheden zijn, waarheden die vaak gedragen worden door verschillende maatschappelijke groeperingen en hun organisaties, dan ligt politiek pluralisme voor de hand. Men heeft geen argument om het pluralisme aan groeperingen en organisaties te betreuen. Sterker: dit pluralisme valt om tal van redenen juist toe te juichen. Zoals wij nog zullen zien zijn Dahl en Lindblom inderdaad ook in filosofische zin pluralisten (zie bij voorbeeld:

1953: 27, 81). Met name Lindblom (1959, 1963, 1965) heeft de gevolgen hiervan voor politiek en beleid uitgewerkt.

De belangrijkste politieke vertaling van het ethisch pluralisme is het liberalisme.<sup>1</sup> De erkenning dat mensen in hun leven met vele betekenisvolle, maar onverenigbare waarden worden geconfronteerd waartussen zij onvermijdelijk keuzen moeten maken, keuzen waarbij zij zich niet kunnen beroepen op wereldse of hemelse autoriteiten, stimuleert en rechtvaardigt het verlangen een privé-domein te bezitten waarin men ongehinderd door anderen, en zeker door de staat, dat kan doen of zijn wat in zijn vermogen ligt. De op dit verlangen gebaseerde ‘negatieve’ vrijheidsconceptie vormt de kern van het liberalisme (cf. Blokland 1995). De liberalen uit de zeventiende en de achttiende eeuw waren de eersten, die de vrijheid en de rechten van het individu in het centrum van het denken plaatsten. De spreiding van de macht over een pluriformiteit aan maatschappelijke organisaties beschouwden zij daarbij als een uitstekend *instrument* om deze vrijheid en rechten te waarborgen. Tegelijkertijd leidden de betreffende rechten – waaronder vrijheid van meningsuiting, vergadering, pers en, vooral, vereniging – vanzelf tot machtsspreiding. Vanwege zijn nadruk op het belang van onafhankelijke organisaties voor het voorkomen van machtsconcentraties kan men met William Kelso het politiek pluralisme zien als een onderdeel van de liberale traditie (1978: 16).

Van het ethisch pluralisme is de Engelse filosoof Isaiah Berlin één van de de belangrijkste naoorlogse representanten (cf. Blokland 1994a, 1995, 1996b). Andere vertolkers zijn onder meer Bernard Williams, Raymond Aron en Brian Barry. Berlin en laatstgenoemden spelen in het werk van Dahl en Lindblom echter geen enkele rol.<sup>2</sup> In zoverre zij in hun ethisch pluralisme door anderen zijn beïnvloed, zal dit vooral via de wel geregeld door hen aangehaalde Amerikaanse pragmatisten Charles Sanders Peirce, William James en John Dewey zijn gebeurd. In de volgende paragraaf zal ik mede daarom kort bij de filosofische uitgangspunten van het pragmatisme stilstaan.

### 3.3 Het pragmatisme als levenshouding

De invloed van het pragmatisme, vertelt Lindblom, moet beslist aanwezig zijn geweest gedurende de formatieve jaren van het politiek pluralisme. Niet omdat hij of anderen een uitvoerige studie maakten van het werk van James en Dewey, maar gezien het feit dat hun gedachtegoed ‘was everywhere in the air’. Dit was

---

<sup>1</sup> De term liberalisme is hier politiek-filosofisch gebruikt. Immanuel Kant, John Locke, Jeremy Bentham, John Mill en John Stuart Mill zijn van deze stroming de belangrijkste grondleggers.

<sup>2</sup> De Amerikaanse politieke wetenschap was en is volgens Lindblom onwaarschijnlijk ‘parochial’: haar beoefenaren beheersen slechts het Engels en zijn ook niet geïnteresseerd in wat buitenlandse collega’s te berde brengen. Dit lot trof ook Isaiah Berlin. Op Yale en andere universiteiten werd hij doorgaans beschouwd als een weinig serieus te nemen ‘essayist’, geen harde wetenschapsbeoefenaar (interview 7 april 1998). Niettemin was Berlin geen typische Oxford-filosoof die onbekend was in de Verenigde Staten: hij was in de oorlog werkzaam in Washington als correspondent voor de Britse regering en na de oorlog in deeltijd verbonden aan Harvard University en de City University of New York. Ook aan Yale University hield hij verscheidene lezingen over het ethisch pluralisme (de Storrs lectures van 1962) en trok daar, volgens één van de toenmalige studenten (James Scott), volle zalen. Van deze universiteit ontving hij tevens een eredoctoraat. Zie voor Berlins vele Amerikaanse connecties bij voorbeeld de biografie van Michael Ignatieff (1998: 238 e.v.).



reeds het geval op High School en daarna zeker op college en op de universiteit (interview 7 april 1998).

Het probleem is te bepalen wat hier precies ‘in de lucht’ hing. Susan Haack stelt dat het pragmatisme zich kenmerkt door een ‘formidable diversity’ aan ‘radically opposed pragmatisms’. Het is volgens haar om deze reden nauwelijks mogelijk om een accurate beschrijving te geven van de ‘philosophical tendencies’ die het pragmatisme karakteriseren (1996: 643). Zij acht het reeds tamelijk lastig om te bepalen welke filosofische ideeën exact werden gedeeld door Charles Sanders Peirce (1839 – 1914) en William James (1842 – 1910), de twee grondleggers van het pragmatisme. Hun overeenkomsten met John Dewey (1859 – 1952) en tegenwoordige sympathisanten als Hillary Putnam en Richard Rorty zijn volgens haar nog moeilijker vast te stellen. Ik beperk mij hier derhalve tot enige algemene, doch wijdverbreide pragmatistische of pragmatische noties, noties die in de jaren dertig, veertig en vijftig vooral van James en Dewey afkomstig waren en licht genoeg waren om in het algemene intellectuele klimaat te zijn opgenomen. De politieke vertaling van de betreffende ideeën en uitgangspunten, een vertaling die nauw aansluit op de liberale traditie, was vooral van de hand van Dewey. In § 5.3 ga ik hierop nader in. James’ essay ‘What pragmatism means’ (1907) zal in het volgende als uitgangspunt dienen.<sup>1</sup>

De pragmatische methode, stelt James, is in de eerste plaats een methode om metafysische meningsverschillen te schikken die anders eindeloos kunnen zijn, meningsverschillen dus over vragen naar de zin van het bestaan, de aard van de werkelijkheid, (in)determinisme, het Goede leven, et cetera. De methode houdt in dat men de praktische consequenties van de mogelijke antwoorden onderzoekt en met elkaar vergelijkt. Zijn deze consequenties overeenkomstig, dan is de betekenis van de alternatieven identiek en is het betreffende debat zinloos. ‘Whenever a dispute is serious,’ schrijft James, ‘we ought to be able to show some practical difference that must follow from one side or the other’s being right’ (1907: 142).

In overeenstemming hiermee, en in navolging van Charles Peirce, stelt James dat om de *betekenis* van een idee te bepalen, wij louter hoeven vast te stellen welk gedrag (‘conduct’) het voortbrengt. De betekenis van een idee bestaat dus uit de waarneembare gevolgen van zijn toepassing. Hebben twee ideeën dezelfde praktische consequenties, dan zijn hun betekenissen identiek. Heeft een idee geen praktische consequenties, dan is zij betekenisloos. Zodra wij in deze geest de moeite nemen ons af te vragen welke concrete gevolgen een bepaald idee heeft, worden tal van traditionele filosofische discussies volgens James irrelevant en ijdel. Immers: ‘There can *be* no difference anywhere that doesn’t *make* a difference elsewhere – no difference in abstract truth that doesn’t express itself in a difference in concrete fact and in conduct consequent on that fact, imposed on somebody, somehow, somewhere, and somewhen’ (1907: 144). De hele taak van de filosofie zou daarom in James’ opvatting moeten bestaan uit het onderzoeken van de aanwijsbare gevolgen voor individuen van concurrerende visies op de werkelijkheid. Aldus draait de pragmatist voor James resoluut de rug naar een aantal onverbeterlijke gewoonten van professionele filosofen:

---

<sup>1</sup> Naast filosoof was James psycholoog. Zijn voor ons doel relevante opvattingen op dit terrein behandel ik kort in § 5.1.

‘He turns away from abstraction and insufficiency, from verbal solutions, from bad *a priori* reasons, from fixed principles, closed systems, and pretended absolutes and origins. He turns towards concreteness and adequacy, towards facts, towards action and towards power. That means the empirist temper regnant and the rationalist temper sincerely given up. It means the open air and possibilities of nature, as against dogma, artificiality, and the pretence of finality of truth’ (1907: 144-5).

James benadrukt voorts dat het pragmatisme slechts een *methode* of een *houding* is en geen resultaat of waarheid. Het is de houding ‘of looking away from first things, principles, “categories”, supposed necessities; and of looking towards last things, fruits, consequences, facts’ (1907: 146). Ideeën en theorieën zijn voor het pragmatisme geen beelden of kopieën van in de werkelijkheid bestaande objecten of relaties, maar instrumenten of gereedschappen met behulp waarvan wij, meer of minder effectief, vat kunnen krijgen op de werkelijkheid. Zij zijn geen vertaling van door God gegeven en door ons enkel te ontdekken waarheden en wetten, ‘they are only a man-made language ... in which we write our reports of nature; and languages, as is well known, tolerate much choice of expression and many dialects’ (1907: 147). Objectieve, laatste en vaste waarheden achten pragmatisten dus niet voor ons kenbaar. Per geval prefereren zij in de praktijk de bruikbaarheid of toepasbaarheid van een idee, voorstel of beleid te onderzoeken. Kennis heeft een praktische *functie*, namelijk het beheersen van onze omgeving. De mate waarin wij dankzij haar in het laatste slagen, de mate waarin zij ‘werkt’, bepaalt haar waarheid.<sup>1</sup>

De waarheid van een theorie of idee is, met andere woorden, afhankelijk van de mate waarin zij onze ervaringen efficiënt, accuraat en afdoende samenvat. Deze waarheid is altijd betrekkelijk en aan verandering onderhevig. De wijze waarop mensen van gedachten veranderen, illustreert dit volgens James.<sup>2</sup> Mensen ruilen nooit de ene waarheid volledig in voor de andere. Op het gebied van zijn ideeën is iedereen een aartsconservatief. Wanneer mensen op een bepaald moment ervaringen of gedachten krijgen die niet passen in de door hen aangehangen theorieën, en het niet (langer) mogelijk is deze te negeren, dan proberen zij zo veel mogelijk van de oude theorieën te redden. Ook de krachtigste revolutie in iemands denken, schrijft James, laat het merendeel van de oude orde intact. Nieuwe waarheden zijn altijd een tussenstation. Zij proberen een maximale continuïteit en een minimale schok te bewerkstelligen door oude opvattingen zo veel mogelijk te verbinden met nieuwe feiten (1907: 149). De mate waarin een theorie

---

<sup>1</sup> Dit geldt ook voor religieuze ideeën, hoezeer het empirisme van het pragmatisme ook strijdig lijkt met religie. Wanneer religieuze ideeën niet onoverkomelijk strijdig zijn met andere door ons aangehangen ideeën (hetgeen James in zijn specifieke geval uitsluit), en een praktische waarde in ons leven hebben, bij voorbeeld omdat zij vertroosting bieden, dan zijn zij voor wat dit betreft ‘waar’ (1907: 154). In het bepalen van ‘de waarheid’ van ideeën is het pragmatisme dus uiterst ‘democratisch’: ‘Her only test of probable truth is what works best in the way of leading us, what fits every part of life best and combines with the collectivity of experience’s demands, nothing being omitted. If theological ideas should do this, if the notion of God, in particular, should prove to do it, how could pragmatism possibly deny God’s existence? She could see no meaning in treating as “not true” a notion that was pragmatically so successful. What other kind of truth could there be, for her, than all this agreement with concrete reality?’ (1907: 157-8).

<sup>2</sup> Vergelijk hier de analyse die Thomas Kuhn jaren later geeft van de ‘normale’ ontwikkeling van wetenschappen in zijn *The Structure of Scientific Revolutions* (1962).

erin slaagt het oude met het nieuwe te verenigen, is echter altijd een betrekkelijke en subjectieve kwestie. We kunnen volgens James stellen dat een bepaalde theorie hierin bevredigender slaagt dan een andere, maar wat 'bevredigend' is, varieert van persoon tot persoon. Tot op zekere hoogte zijn waarheden daarom altijd kneedbaar ('Plastic'). 'Purely objective truth,' schrijft James, 'truth in whose establishment the function of giving human satisfaction in marrying previous parts of experience with newer parts played no rôle whatever, is nowhere to be found' (1907: 150). De plasticiteit van zelfs de oudste waarheden acht hij fraai gedemonstreerd door de transformatie van logische, wiskundige en natuurkundige ideeën rond de eeuwwisseling (Einstein moest zijn relativiteitstheorie overigens nog publiceren).

Het pragmatisme, constateert ook James, heeft veel gemeen met andere filosofische stromingen. Het deelt met het positivisme een minachting voor verbale oplossingen, zinloze vragen en metafysische abstracties. Het is sterk empiristisch van karakter: concrete ervaringen worden benadrukt boven abstracte principes en a priori's. Met het utilitarisme deelt het de nadruk op praktische zaken en met het nominalisme de nadruk op bijzonderheid of uniciteit. Vooruitlopend op het existentialisme definiëren pragmatisten voorts het *zijn* primair als *handelen*. Eerst door actief te handelen en hierdoor met belemmeringen en dilemma's te worden geconfronteerd, ontdekt men, bij voorbeeld, zijn diepere doelen en waarden, en hierdoor zijn identiteit. Tot slot sluit het pragmatisme goed aan op de open liberale traditie in de Verenigde Staten.

Wat de pragmatisten uiteindelijk *onderling* gemeen hadden, is mooi onder woorden gebracht door Louis Menand in zijn *The Metaphysical Club* (2001). De gemeenschappelijke noemer, stelt hij, is niet een groep van ideeën, maar een idee over ideeën. Zij geloofden allen, 'that ideas are not "out there" waiting to be discovered, but are tools ... that people devise to cope with the world in which they find themselves... that ideas are produced not by individuals, but by groups of individuals – that ideas are social... that ideas do not develop according to some inner logic of their own, but are entirely dependent ... on their human carriers and the environment... that since ideas are provisional responses to particular and unreproducible circumstances, their survival depends not on their immutability but on their adaptability. The belief that ideas should never become ideologies ... was the essence of what they taught' (2001: xi-xii). Dit gedachtegoed had een enorme invloed op het Amerikaanse intellectuele klimaat en was hiervan, conform zijn eigen uitgangspunt, tegelijkertijd een neerslag. De pragmatisten, schrijft Menand, hielpen de Amerikanen hun denken over democratie, educatie, vrijheid, rechtvaardigheid en tolerantie in overeenstemming te brengen met de eisen van de moderne tijd, zonder deze eisen evenwel te rechtvaardigen (2001: xi). Zij onderwezen een opgewekt scepticisme dat mensen hielp te overleven in een pluri-forme, geïndustrialiseerde, grootschalige marktsamenleving, waarin oude, houvast biedende verbanden en tradities waren vervangen door onpersoonlijke, functionele netwerken en rationaliteiten. In een aantal opzichten, kortom, vormt het pragmatisme een typisch Amerikaanse stroming die inderdaad dermate breed was, dat veel van zijn uitgangspunten en houdingen in de twintigste eeuw vanzelfsprekend waren. Bij de behandeling van het denken van Dahl, Lindblom en

andere pluralisten zullen wij daarom zeer geregeld stuiten op sporen van zijn montere scepsis.

#### **4 Pluralistische voorlopers**

De vanzelfsprekende liberale ideologie en het pragmatisme vormden een zeer algemene intellectuele context waarbinnen het politieke pluralisme tot ontwikkeling kwam. Drie specifieke politieke thema's, thema's die deels samenhangen met deze context, zijn voor het pluralisme van buitengewoon belang: de nadruk op groepsprocessen en de rol van maatschappelijke organisaties in de publieke besluitvorming; de angst voor machtsconcentratie; en de zorgen over de politieke competentie van de burgers. Het laatste onderwerp komt vanaf § 5 aan de orde. Daarvoor ga ik in op de eerstgenoemde, samenhangende thema's. Dit biedt ons tevens de mogelijkheid enige pluralistische voorlopers te behandelen. Vanwege zijn belang in de ontwikkeling van het pluralisme van Dahl en Lindblom en bij wijze van adstructie van het pluralistische denken rond het midden van de twintigste eeuw zal ik hierbij het uitgebreidst stilstaan bij David Truman.

##### **4.1 De traditioneel grote rol van maatschappelijke organisaties in Amerika**

De historische en intellectuele context waarin het pluralisme tot ontwikkeling kwam, maakt één van zijn centrale kenmerken mede begrijpelijk: de grote plaats die is ingeruimd voor het maatschappelijk middenveld. Met elkaar en met de staat concurrerende onafhankelijke organisaties waarborgen, onder meer, een grote spreiding van de macht en, bijgevolg, een grote individuele vrijheid. Hierin bouwen de pluralisten voort op een lange Amerikaanse maatschappelijke traditie. Tocqueville gaf hiervan reeds in zijn *De la Démocratie en Amérique* (1835/1840) een instemmende beschrijving. Hij was diep onder de indruk van de organisatiegraad van de desbetreffende groepen en hun vermogen invloed uit te oefenen op de formele overheidsinstellingen. Volgens hem had het grote maatschappelijke activisme van de Amerikanen voorkomen, dat een amorfe massa van in alle opzichten gelijke individuen was gegroeid, die hulpeloos had gestaan tegenover een oppermachtige staat die zich bij gebrek aan tegenspelers met alle aspecten van het maatschappelijke en persoonlijke leven had bemoeid.

Het door Tocqueville beschreven maatschappelijk pluralisme gaat dus lang in de tijd terug. Hoewel hij in hedendaagse verhandelingen over dit onderwerp niet meer is weg te denken, is Tocqueville als theoreticus echter een betrekkelijk recente ontdekking: pas vanaf het midden van de jaren tachtig van de vorige eeuw wordt hij in de politicologie een zeer geregeld aangehaald referentiepunt. Zo las Dahl Tocqueville eerst in de jaren zestig (interview 25 februari 1998). Het is daarom onverdedigbaar om, zoals onder anderen William Connolly (1969: 4) en Peter Self (1985: 79) doen, Tocqueville te zien als een grondlegger van de theorie van het pluralisme.<sup>1</sup> De politiek-theoretische waardering van de pluralisten voor

---

<sup>1</sup> 'The intellectual roots of pluralist theory', schrijft Connolly, 'reach back to Aristotle. But James Madison and, especially, Alexis de Tocqueville have provided the intellectual springboards from which many contemporary thinkers have constructed their own formulations' (1969: 4). Om dit te staven verwijst hij naar *Pluralist Democracy in the United States* waarin Dahl 'extensively and favorably' verwijst naar Tocqueville (1969: 29). Een niet onbelangrijk probleem is hier dat het pluralisme van Dahl in 1967, het jaar waarin hij het genoemde boek publiceerde, reeds ongeveer twee decennia oud was en dat Dahl in de jaren

het maatschappelijk middenveld gaat eerder terug tot de liberale ‘founding fathers’ James Madison, John Jay en Alexander Hamilton.<sup>1</sup> Hun nadruk op negatieve vrijheidsrechten en de rol van onafhankelijke maatschappelijke organisaties in de verdediging hiervan, is een wezenlijk onderdeel van het klassieke liberalisme, een liberalisme waarop de pluralisten dus deels voortbouwden.

#### 4.2 Het etatisme binnen de negentiende-eeuwse politicologie

De voorkoming van politieke machtsconcentratie, het streven naar maatschappelijk en politiek pluralisme, kan dus als een leidende gedachte in het Amerikaanse politieke handelen en denken worden beschouwd. Dit heeft evenwel niet altijd gegolden voor de politieke wetenschap. De negentiende-eeuwse Amerikaanse politicologie was zwaar door de Duitse ‘Staatslehre’ beïnvloed, een discipline die vooral juridisch en filosofisch van aard was (Latham 1952: 378; Ricci 1984: 67; Gunnell 1995: 20 *e.v.*; Almond 1996: 61 *e.v.*). In het middelpunt van de aandacht stond de *nationale* staat. Op basis van historische of logische analyse construeerden de betrokkenen grote juridische modellen van plichten en rechten die volgens Easton weinig verband hadden met wat zich werkelijk in de samenleving afspeelde (1953: 69). Evenals in Duitsland laat zich deze preoccupatie volgens John Gunnell verklaren door een zoektocht naar de betekenis en het brandpunt van, in dit geval, ‘de Amerikaanse politieke gemeenschap’ of ‘het Amerikaanse Volk’. Deze gemeenschap was moeilijk te vinden in een sterk pluralistisch maatschappelijk en politiek bestel. In alle negentiende eeuwse literatuur wordt dan ook een onderscheid gemaakt tussen staat en regering. De staat, schrijft Gunnell, was ‘supreme, indivisible, divine, and omnipotent’, de regering was ‘a limited institutional agent’ (1995: 21). Rond de eeuwwisseling krijgt deze conservatieve invalshoek bovendien impliciet steun van progressieve politicologen die in de staat een uitdrukking zien van het algemeen belang en een instrument om de samenleving te hervormen.

De staat stond dus in het centrum van de maatschappijvisie van de negentiende-eeuwse politicologen. De werkelijkheid kwam echter minder en minder met deze visie overeen. Differentiëring en individualisering leidden tot een steeds grotere maatschappelijke rol van een groeiend aantal onafhankelijke organisaties. De industrialisering baarde een voortdurend toenemende pluriformiteit aan economische groepen, die trachtten hun belangen te behartigen door hun institutionele positie te versterken en de publieke opinie en besluitvorming te beïnvloeden. Concreter wijst Gabriel Almond in dit verband op de politieke gevolgen van de met de industrialisering gepaard gaande verstedelijking (1996: 64-5). Pas aangekomen, vaak ongeletterde immigranten en plattelanders in steden als New York, Chicago en St.Louis raakten al snel in de ban van de politieke ‘boss’ en zijn ‘machine’ die de politiek in deze steden beheersten. Hiermee verbonden ontstond er een wijdverbreide corruptie van de politiek door bedrijven die in ruil

---

waarin hij zijn pluralisme ontwikkelde, nimmer naar Tocqueville verwees. Dat kan ook niet anders daar hij *Democracy in America* dus eerst in de jaren zestig bestudeerde.

<sup>1</sup> In hoofdstuk zes (§ 1.1) behandel ik Dahls interpretatie van Madison. Madison *cum suis* bediscussieerden en verdedigden de Amerikaanse Constitutie ver voordat Tocqueville zijn boek publiceerde. Derhalve kan de invloed van Tocqueville op het pluralisme ook niet via de Founding Fathers zijn verlopen. Wel kan er sprake zijn geweest van een omgekeerde beïnvloeding.

voor allerhande wederdiensten, contracten, subsidies en bescherming van de overheid verkregen. Deze verschijnselen stimuleerden in toenemende mate de publieke discussie over en vervolgens het empirische politicologische onderzoek naar belangengroepen en lobby's. De abstracte denkmodellen van de negentiende-eeuwse staatsdenkers, stelt Easton, waren van steeds minder nut met betrekking tot de concrete maatschappelijke problemen waarmee de moderniserende Amerikaanse samenleving in toenemende mate werd geconfronteerd (1953: 70 e.v.)

Mede in reactie op deze sociale veranderingen, schrijft David Garson, vestigden denkers als Charles A. Beard (1874 – 1948) opnieuw de aandacht op de redenen, die Madison ruim een eeuw eerder gegeven had voor het ontstaan van belangen tegenstellingen en conflicten: de diversiteit aan en de ongelijke verdeling van talenten (1974: 1508). In deze gewijzigde maatschappelijke omstandigheden en, hiermee samenhangend, dit gewijzigde intellectuele klimaat vond vervolgens de Engelse politicoloog Laski een gewillig Amerikaans oor voor zijn kritiek op de idee van de staatssoevereiniteit.

#### 4.3 De pluralistische kritiek van Laski en anderen op het staatsdenken

Het was Harold Laski (1893 – 1950) die het pluralisme aanzien gaf in de Amerikaanse politicologie en ook de term 'pluralisme' in deze discipline introduceerde. In het debat over de staat dat hij onder meer gedurende zijn verblijf aan Harvard (1916 – 1920) entameerde, kwam het pluralisme als een theorie van de liberale democratie tot ontwikkeling. De term zelf, schrijft Dahl, was al veel ouder: het eerste, kerkelijke gebruik gaat minimaal terug tot 1362. Eerst na Laski's *Studies in the Problem of Sovereignty* (1917) en *Authority in the Modern State* (1919), waarin hij het 'pluralisme' uitdrukkelijk als alternatief van de dominante 'monistische' visie presenteert, kreeg de term echter ook een sociale en politieke betekenis.<sup>1</sup> Deze kwam volgens Dahl in de jaren twintig in algemeen gebruik om vervolgens in het volgende decennium weer goeddeels uit het discours te verdwijnen. Niettemin bleef hij voldoende herkenbaar om het voor Dahl en Lindblom mogelijk te maken hem in 1953 te gebruiken in de omschrijving van wat zij hiielden voor een voorwaarde van de polyarchie, de feitelijke verschijningsvorm van de democratie: 'polyarchy requires a considerable degree of social pluralism – that is, a diversity of social organization with a large measure of autonomy with respect to one another' (1953: 302).

In het werk dat hij kort na de Eerste Wereldoorlog publiceerde, zette Laski zich af tegen de 'mystieke' bewierroking van 'eenheid' en 'eendracht' die volgens hem vooral in het Duitse denken, maar evenzo in dat van een Britse filosoof als John Austin, terug viel te vinden.<sup>2</sup> Denkers en politici als Hegel, Fichte, Bis-

---

<sup>1</sup> In de omschrijving van 'pluralism' in de Oxford English Dictionary van 1907 ontbreken nog deze connotaties: 'The character of being plural; the condition or fact of being a pluralist. 1.a. *Eccl.* The system or practice of more than one benefice being held at the same time by one person... 2. *Philos.* A theory or system of thought which recognizes more than one ultimate principle: opposed to MONISM' (geciteerd door Dahl 1984: 231).

<sup>2</sup> In de opvatting van Garson schilderde Laski echter een onrechtvaardig portret van de rechtspolitologen uit de negentiende eeuw 'as believing that absolutist state jurisdiction was both desirable and actual' (1974: 1509). Evenzo bestrijdt hij de stelling van onder meer James Bryce en David Easton, dat de betrokken politicologen suggereerden dat een theoretische studie van het recht iets leerde over de feitelijke verdeling

marck en Treitschke zagen de staat als een 'holistische persoonlijkheid', de bron van het recht en de uitdrukking van de gemeenschap of 'het Volk'. Deze 'monistische reductie' ontnam volgens Laski het zicht op de individuen en de groepen waaruit de samenleving is opgebouwd en bevorderde een ongebreidelde machtsconcentratie. Hij argumenteerde dat het geheel nooit meer kan zijn dan een optelsom van zijn delen en geen enkele morele superioriteit bezit. De staat is niet meer dan één van de vele associaties waarvan het individu lid is. Dit lidmaatschap heeft moreel geen diepere of hogere betekenis dan andere lidmaatschappen. Niet de staat, maar de opvattingen van de burgers vormen derhalve de bron van het recht. In dezelfde geest verwierp Laski de gedachte dat de staat, meer dan andere associaties, een 'publiek belang' vertegenwoordigt of een algemeen moreel streven: normaliter vertegenwoordigt hij niet meer dan een geprivilegieerd deel van de samenleving. Als alternatieve staatsconceptie bepleitte hij daarom een federatie van onafhankelijke groepen die samen een open politieke gemeenschap vormen.

Laski werkte uiteraard niet in een vacuüm. Net als de andere theoretici die het politieke belang van de groep benadrukten (zie de volgende paragrafen), werd hij filosofisch geïnspireerd door het pragmatisme van John Dewey en William James. Staatsrechtelijke, politicologische en historische inspirators en medestanders vond hij in Leon Duguit, F.W.Maitland, John Figgis, Otto von Gierke, Felix Frankfurter, Roscoe Pound, Herbert Croly en G.D.H. Cole (Gunnell 1995: 24 e.v.; Dahl 1984: 231-2).<sup>1</sup> Aanvankelijk, stelt David Garson, werd het pluralisme van Laski *cum suis* verwelkomd als een superieure descriptieve theorie, maar daarna concentreerde het debat zich op zijn radicale normatieve implicaties, hetgeen bijdroeg aan zijn afnemende populariteit (1974: 1510).<sup>2</sup> Menigeen vroeg zich af hoe conflicten tussen groepen kunnen worden opgelost als de staat geen hogere autoriteit wordt toegeschreven. Evenzo werd een kwestie wat de bestaansbasis van de liberale democratie is, wanneer men in plaats van een 'volk' nog louter groepen onderscheidt. Een vraagstuk achtte men voorts of de autonomie van associaties, ter voorkoming van een tirannie van de groep, niet gepaard moest gaan met een vergaande interne democratisering.

Volgens Gunnell waren William Y.Elliott (1896 – 1964) en George E.G.Catlin (1896 – 1979) in het midden van de jaren twintig de belangrijkste deelnemers aan dit debat (1995: 35-7). In onder meer *The Science and Method of Politics* (1927) verdedigde Catlin de pluralistische maatschappijvisie, de aanval

---

van macht en invloed. Ook omdat zij wel degelijk empirisch onderzoek op dit terrein verrichten, waren zij zich zeer bewust van de discrepantie tussen theorie en praktijk (1974: 1507).

<sup>1</sup> Wat al deze denkers gemeen hebben, omschrijft Francis Coker in een overzichtsartikel uit 1921: 'The pluralists maintain that sovereignty is not, in any community, indivisible, and they deny that the state either is or ought to be sovereign in any absolute or unique sense. They cite many facts of recent political and social experience to discredit the belief that the state does persistently exercise sovereignty over other essential social groups; they argue that the tendency of social and industrial change today is in the direction of a progressive weakening and narrowing of state power; and they hold that the effect of a still further disintegration and decentralization of authority will be to improve the economic, moral and intellectual well-being of man and society' (1921: 186).

<sup>2</sup> Ook Laski verliet zijn oorspronkelijke positie en zag ten behoeve van de coördinatie van groepen meer en meer in staatsplanning. In de jaren dertig en veertig kwam hij uiteindelijk uit op een marxisme waarin een sterke staat de sociale gelijkheid bewerkstelligt die in zijn optiek een voorwaarde was voor individuele vrijheid.

van zijn aanhangers op de ‘absolute staat’, en de in toenemende mate met het pluralisme verbonden empirisch-wetenschappelijke benadering. De politieke werkelijkheid bestond in zijn optiek uit kwantitatief meetbare gedragspatronen, vooral groepsprocessen, en het was de taak van de politieke wetenschap deze op afstandelijk-wetenschappelijke basis te bestuderen. Wat dit betreft achtte Catlin het oude pluralisme van Laski *cum suis* nog in te hoge mate een normatieve theorie.

Elliott trachtte de idee van de staat als het voertuig van de gemeenschap en het publieke belang te redden. In zijn *The Pragmatic Revolt in Politics: Syndicalism, Fascism, and the Constitutional State* (1928) betoogde hij dat het pragmatisme van James en Dewey aan de basis lag van de uitholling van deze idee. Hun waardescepticisme ondermijnde zowel de politieke filosofie als de politieke praktijk. In de lezing van Elliott ontkenden zij absolute standaarden en het idee dat de mens een betekenisgevend en -scheppend wezen is en dat politieke fenomenen bijgevolg eerst begrepen kunnen worden via de waarden die hen inspireren. De Amerikaanse politieke wetenschap was in Elliotts opvatting onder invloed van het pragmatisme behavioristisch van psychologie en positivistisch van filosofie geworden. Zijn beoefenaren negeerden normatieve standaarden en vraagstukken en waren niet meer dan visie- en geestloze technici. Het pragmatisme en zijn geesteskind, het pluralisme, achtte Elliott hiermee wegbereiders van het fascisme: zij hadden het morele vacuüm geschapen dat het fascisme uiteindelijk zou weten op te vullen.

Ook leidende politicologen als Charles Merriam (1874 – 1953), Graham Wallas (1858 – 1932) en Walter Lippmann (1889 – 1974) zagen in het langzaam toenemende maatschappelijk pluralisme geen reden om afstand te nemen van hun staatsvisie. Zij zagen dit sociaal pluralisme volgens Gunnell vooral als een probleem, een pathologie, en de staat was hiervoor een oplossing: ‘What was emerging in the 1920s was an image of an irrational splintered society, propelled by self-interest and acting through the vagaries of public opinion, in which there was no definable public’ (1995: 24). Treffend is dat in de jaren zestig, zoals wij nog zullen zien, de pluralistische theorie met in een aantal opzichten vergelijkbare argumenten zal worden bestreden als politicologen als Elliott, Merriam en Wallas veertig jaar eerder hadden gedaan. In hoge mate herhaalde zich het pluralismedebat zonder dat de deelnemers zich realiseerden, dat de contouren van het debat dezelfde waren als die van het debat in de jaren twintig.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Hetzelfde geldt voor het multiculturalisme debat van vandaag. ‘Multiculturalisten’ als Will Kymlicka, Michael Walzer en John Gray stellen, dat culturele groepen binnen een land (variërend van Franstaligen, Joden, Moslims en Indianen tot homoseksuelen en vrouwen) een uniek waardenpatroon kunnen bezitten, dat onvergelijkbaar en onverenigbaar is met dat van andere groepen en dat waarlijk respect hiervoor vereist, dat meerderheden de desbetreffende waarden nimmer tot onderwerp van meerderheidsbeslissingen maken. De betrokkenen, schrijft Brian Barry in zijn *Culture and Equality: An Egalitarian Critique of Multiculturalism* (Cambridge, 2001), bepleiten een ‘politiek van het verschil’ en zetten zich af tegen, wat hij noemt, een ‘politiek van de solidariteit’. Groepsidentiteiten en –loyaliteiten prevaleren in hun opvatting boven nationale identiteiten en loyaliteiten. De liberale tegenstanders van deze opvattingen gebruiken weer argumenten die deels overeenkomen met die van de eermalige critici van het pluralisme uit de jaren twintig.



#### 4.4 Een te hoog voetstuk voor Arthur F. Bentley

De ontwikkeling van het pluralisme is deels via een alternatieve route verlopen. Hierin staat niet de kritiek op het staatsdenken of de idealistische filosofie centraal, maar de kritiek op het utilitarisme of het methodologisch individualisme. De betrokkenen zetten zich vooral af tegen benaderingen waarin louter abstracte, contextloze individuen worden onderscheiden, benaderingen die bij uitstek de economische wetenschap kenmerken. Deze route verloopt met name via Arthur Bentley, Earl Latham en David Truman. Zij benadrukken dat individuen zich altijd definiëren door hun groepslidmaatschappen en dat groepen en groepsprocessen de essentie van het sociale en politieke leven vormen.

Dahl en Lindblom lijken vooral deze alternatieve route te hebben bewandeld. Desgevraagd kan Lindblom zich niet herinneren dat het hierboven behandelde pluralismedebat in het interbellum enige directe invloed had uitgeoefend op de ontwikkeling van zijn ideeën. In de jaren veertig en vijftig werd het door hem en zijn collega's niet bestudeerd of als uitgangspunt genomen voor het eigen werk. Bijna vergeefs zal men daarom zoeken naar verwijzingen naar de betrokken discussianten. Nochtans erkent Lindblom dat het vooroorlogse pluralismedebat waarschijnlijk wel onderdeel was geworden van het algemene intellectuele klimaat. Zijn indirecte invloed valt daarom moeilijk te traceren. Het was, met andere woorden, opgenomen in het discours, maar men had inmiddels de aanleiding, alsmede de hieraan verbonden namen vergeten (interview 8 maart 2000). Eerst in zijn *The Intelligence of Democracy: Decision Making through Mutual Adjustment* (1965) zou Lindblom expliciet ingaan op de vooroorlogse pluralisten. Zoals wij nog zullen zien, zet hij zich hier echter vooral tegen hen af.

Samen met, onder meer, Truman (1951: ix), Latham (1952: 380), Easton (1953: 176), Eulau et al (1956: 7) en Hale (1969: 35) noemt Lindblom Arthur Fisher Bentley (1870 – 1957) als degene die het pluralismedebat heeft gestart. Dit deed hij in 1908 met *The Process of Government*, een volgens Lindblom nauwelijks wetenschappelijk verantwoord, maar uiterst prikkelend boek (interview 8 maart 2000, zie ook Lindblom 1965: 13 e.v.). In de eerste jaren na zijn publicatie bleef het echter goeddeels onopgemerkt. Eerst na zijn herontdekking en herdrukken in de jaren vijftig werd het in brede kringen gelezen en oefende het een grote invloed uit.<sup>1</sup>

Bentley studeerde economie en sociologie in de Verenigde Staten en Duitsland, was zestien jaar werkzaam als journalist in Chicago, en trok zich reeds op zijn eenenveertigste op het platteland van Indiana terug om zich aan de filosofie en het pragmatisme te wijden (cf. Menand 2001: 379-81). Naast enige (eveneens weinig succesvolle) eigen boeken en essaybundels publiceerde hij samen met

---

<sup>1</sup> Bertram Gross begon zijn uitvoerige recensie in de *American Political Science Review* van de tweede druk uit 1950 aldus: 'If someone were compiling a list of the most important books on government ever written in America, this reviewer would heartily recommend the *Process of Government* for inclusion. If a list were made of the most important books on government to have been written in any country, this book would be on that list also' (1950: 742). In 1908 volstond James Garner in een 'Note' in hetzelfde tijdschrift nog met de melding: 'A hasty reading of some of these chapters fails to impress the reviewer with their value as a contribution to the literature of political science...' (1908: 457). Bernard Crick schrijft in 1959 dat de mening van Gross 'is by no means eccentric; it is now shared by many writers' (1959: 120). Vervolgens levert hij een vernietigende kritiek op de naar zijn mening scienticistische, behavioristische, mechanistische, a-historische en a-politieke uitgangspunten en onderstellingen van Bentley (1959: 120-30).

John Dewey *Knowing and the Known* (1949) en, *post mortem*, een collectie onderlinge correspondentie over logica en de methoden van de gedragswetenschappen (1964).

In *The Process of Government* zet Bentley zich zowel af tegen de utilitaristische als de idealistische invalshoeken van de politicologen van zijn tijd. Niet individuen of de staat, maar *groepen* vormen in zijn opvatting de basis en de essentie van samenleving en politiek.<sup>1</sup> Al het sociale leven kunnen en moeten wij uitdrukken in hun activiteiten en interacties. Een groep, benadrukt hij, bestaat dus niet uit leden of statuten, maar uit *activiteiten*. Deze *waarneembare* activiteiten vormen de basis van alle politieke kennis. Iedere groep kenmerkt zich voorts door een specifiek *belang*, een belang dat eerst ontstaat in oppositie tegen andere belangen. Men kan daarom ook van een ‘belangengroep’ spreken. Wat dit belang is, kan slechts *empirisch* worden vastgesteld, het is geen definitiekwestie. Elk individu is lid van één of meerdere groepen en al zijn opvattingen en argumenten zijn volgens Bentley niet meer dan het product van deze lidmaatschappen. In de regel komt eerst een groepslidmaatschap en een hieraan verbonden belang en pas daarna de rechtvaardiging van dit belang.

In de studie van politieke verschijnselen acht Bentley het daarom onnodig aandacht te besteden aan de argumenten waarmee mensen hun gedrag rechtvaardigen. Wat de gebruikelijke geraffineerde argumentaties ook mogen suggereren, een uitspraak van de Supreme Court is in laatste instantie niet meer dan het product van de interacties tussen de groepen, die belang hebben bij de inhoud van de uitspraak en invloed proberen uit te oefenen gedurende haar totstandkoming. ‘Indeed’, schrijft Bentley, ‘the only reality of the ideas is their reflection of the groups, only that and nothing more. The ideas can be stated in terms of the groups; the groups never in terms of the ideas’ (1956: 19). Hetzelfde geldt voor de wetten die het parlement aanneemt. Uiteindelijk zitten hier slechts belangengroepen achter. Wanneer politicologen een wet onderzoeken, moet dit onderzoek derhalve niet bestaan, zoals in de negentiende eeuw gebruikelijk was, uit een juridische of filosofische analyse. Een politicoloog onderzoekt welke groepen waar, wanneer en met hoeveel succes invloed hebben uitgeoefend op het desbetreffende proces van besluitvorming. Evenzo onderzoekt hij empirisch welke belangen welke groepen nastreven en welke factoren bijdragen aan de invloed die zij hierbij op andere groepen kunnen uitoefenen. Men kan dan denken aan het ledenaantal, de ‘intensiteit’ waarmee het belang wordt gekoesterd en de technieken die worden gebruikt om het belang te behartigen (variërend van overreding en manipulatie tot omkoping en geweld).

In, wat Myron Hale de ‘cosmology’ van Bentley noemt, verkeert de samenleving voorts altijd in een evenwichtstoestand, vergelijkbaar met een evenwicht binnen de (klassieke) economie (1969: 39-45). Alle activiteiten van groepen dragen hieraan bij, niets is dysfunctioneel. Binnen Bentleys functionalisme zijn groepen voortdurend bezig zichzelf in relatie tot andere groepen te herdefiniëren, een proces waarin alle groepen, hoe marginaal ook, een rol spelen. Iedere groep oefent dus invloed uit op andere groepen en hiermee op de publieke besluitvorming.

---

<sup>1</sup> De belangrijkste passages van *The Process of Government* zijn herdrukt in: Eulau, Eldersfeld & Janovitz (1956: 14-25) In het volgende maak ik hiervan gebruik. Zijn in de politicologie niet minder invloedrijke wetenschapsopvattingen behandel ik in hoofdstuk vijf.

‘The lowest of despised castes,’ schrijft hij, ‘deprived of rights to the protection of property and even life, will still be found to be a factor in the government... No slaves, not the worst abused of all, but help to form the government. They are an interest group within it’ (1908: 271; geciteerd door: Menand 2001: 381). Dankzij het bestaan van deze functionele orde is het, tot slot, ook mogelijk een politieke wetenschap naar natuurwetenschappelijk model te ontwikkelen, compleet met universele wetten en theorieën op basis waarvan politiek gedrag kan worden verklaard en voorspeld. Omdat ideeën en andere ‘soulstuff’ geen bepalende rol spelen in dit politieke gedrag kan de inbreng van disciplines als geschiedenis, psychologie en politieke filosofie in deze wetenschap worden gemist (zie verder hoofdstuk vijf).

Zoals gesteld, wordt Bentleys eerder doodgeboren boek na de Tweede Wereldoorlog herontdekt. Onder verwijzing naar *The Process of Government* benadrukken tal van auteurs de empirische studie van de activiteiten van belangengroepen. Dit geldt ook voor de twee hierna behandelde auteurs, auteurs die voor de verdere ontwikkeling van het pluralisme van representatief belang zijn: Earl Latham en David Truman. De historische betekenis die in de jaren vijftig bijna algemeen aan Bentley wordt toegekend, is niettemin merkwaardig (hetgeen uiteraard weinig afdoet aan zijn in deze jaren feitelijk uitgeoefende invloed). In zijn studie van de ontwikkeling van de Amerikaanse politieke wetenschap wijst Bernard Crick er op, dat Bentleys visie op politiek als een *proces* waarbij een groot aantal, vooral *materieel* gemotiveerde *belangengroepen* de publieke besluitvorming bepaalt, aan het begin van de twintigste eeuw in brede kringen werd gedeeld en dus reeds toen nauwelijks origineel te noemen was (1959: 118 *e.v.*). Hierboven (§ 4.2) zagen we dat de modernisering in de negentiende eeuw een proliferatie van belangengroepen veroorzaakte die met toenemend succes de publieke menings- en besluitvorming probeerden te beïnvloeden. Deze bijkans onmogelijk te missen en te negeren activiteiten waren een steeds belangrijker onderwerp van studie geworden. Omdat aan het begin van de vorige eeuw bijna algemeen het belang van de empirische studie van groepen en processen werd onderschreven, waren Bentleys opvattingen dus geenszins uniek en is het niet vreemd, schrijft ook Garson, dat hij volkomen werd genegeerd (1974: 1512 *e.v.*).<sup>1</sup> Waarom Bentley in de jaren vijftig dan toch op een voetstuk werd geplaatst, ver-

---

<sup>1</sup> Ook Bentleys inspirators verraden hoezeer hij slechts een onderdeel van een beweging was en geen voorloper. Garson noemt hier Ludwig Gumplowicz (*The Outline of Sociology*, 1899) die een pleidooi hield voor de *groep* als basiseenheid van studie, Rudolph von Jhering (*Law as a Means to an End*, 1877) die *belangen* als motivaties van handelingen benadrukte en tenslotte zijn leermeester Albion Small (Albion Small & George Vincent *An Introduction to the Study of Society*, 1894). Het werk van de laatste bevatte volgens Garson veel van de centrale uitgangspunten van, wat later ‘interest group theory’ is gaan heten: de samenleving is opgebouwd uit een groot aantal groepen; geen enkele hiervan kan claimen de algemene wil te vertegenwoordigen; verkiezingen zijn noodzakelijk om grof vast te stellen wat collectieve verlangens zijn; deze verlangens komen tot stand onder invloed van groepen; de staat is een betrekkelijk neutrale actor in het vaststellen en implementeren van collectieve beslissingen (1974: 1511). Een andere reden waarom Bentleys opvattingen aanvankelijk werden genegeerd, acht Garson dat zij juist te veel ingingen tegen de heersende trend (1974: 1517). Dit geldt met name voor zijn opvattingen over ‘soul stuff’: politicologen moesten zich in zijn ogen verre houden van speculaties over motivaties van actoren en zich louter concentreren op waarneembaar gedrag (zie hoofdstuk vijf). In de eerste decennia van de twintigste eeuw, echter, vormden sociaal-psychologisch georiënteerd onderzoek in het algemeen en onderzoek naar opinies in het bijzonder, ondanks Bentley, de voorhoede van het in toenemende mate empirische onderzoek binnen de politicologie (men denke hier aan Wallas, Merriam en Lasswell).

klaart Garson niet (Crick 1959; Hale 1969; Menand 2001; en Utter 1993 doen dit evenmin). Een redelijke verklaring is hiervoor waarschijnlijk ook niet te geven.

#### 4.5 Earl Latham over de nooit aflatende machtsstrijd tussen groepen

Het werk van Earl Latham vormt een volgende representatieve stap in de ontwikkeling van het pluralisme. In *The Group Basis of Politics: A Study in Basing-Point Legislation*, volgens Lindblom voor velen een ‘eye-opener’ in de jaren vijftig (interview 9 september 2000), presenteert hij een uitvoerige case-study van het *Cement Institute*, de belangengroep van de Amerikaanse cementproducenten. Hij laat zien dat deze private instelling op vergelijkbare wijzen als overheidsinstellingen probeert haar omgeving te beheersen. In dit geval door de onderlinge competitie te reguleren en de desbetreffende afspraken via ‘voorlichting’, propaganda en lobby te beschermen tegen aanvallen van andere groepen, variërend van afnemers en werknemers tot statelijke en federale rechtbanken en volksvertegenwoordigers. Om de activiteiten van deze ‘private governments’ te beschrijven, kunnen volgens Latham bovendien vergelijkbare termen worden gebruikt als voor het publieke bestuur: bureaucratie, centralisatie, collectivisme, hiërarchie, leiders en volgers, groepsmoraal, cohesie, eendracht, et cetera.

In zijn ‘The group basis of politics: notes for a theory’, dat de theoretische noties van zijn case-study bevat, stelt Latham, dat beoefenaren van meer en meer disciplines het er met elkaar over eens zijn, dat groepen van essentieel belang zijn voor het begrijpen van het denken en handelen van mensen (1952b: 376 e.v.). Dit geldt uiteraard voor de sociologie en de antropologie, maar in toenemende mate ook voor de psychologie, de filosofie en zelfs voor de economie. Meer en meer wordt volgens Latham in de laatste discipline erkend dat het economisch leven niet bestaat uit atomistische consumenten en producenten, maar uit monopolies, oligopolies, kartels, bedrijven, vakbonden, et cetera. Alleen wanneer men deze groepen en hun onderlinge interacties in de beschouwingen betreft, kan men het economisch leven adequaat beschrijven en verklaren (1952b: 378).<sup>1</sup>

In de politieke wetenschappen, evenwel, is het besef van het belang van groepen volgens Latham pas laat doorgedrongen. Hij wijt dit aan de langdurige dominantie binnen het politieke denken van de utilitaristen en de filosofisch idealisten. Net als in de economie zagen de utilitaristen in de politiek louter rationele, abstracte individuen, bijeengehouden door, al dan niet denkbeeldige, vrije contracten. De idealisten, daarentegen, hadden uitsluitend oog voor de staat, een metafysische entiteit die meer was dan de optelsom van haar delen en waarbinnen deze delen eerst betekenis kregen. De reactie op de speculaties van de idealisten kwam in Engeland, constateert ook Latham, van pluralistische denkers als Figgis, Maitland, G.D.H. Cole en Laski. Zij betoogden dat er naast de staat vele andere associaties bestonden die met succes, vaak met méér succes, een beroep konden doen op het vertrouwen, de afhankelijkheid, de loyaliteit, de gehoorzaamheid

---

<sup>1</sup> Met instemming verwijst Latham later naar Galbraith zijn *American Capitalism: The Concept of Countervailing Power* (1952). Net als Schumpeter eerder (zie Blokland 2001: 173-7) stelt Galbraith hierin dat er in een moderne economie geen markt is van volledige mededinging, maar een markt die wordt beheerst door een veelvoud van oligopolies. Hun omgeving moet deze via een stelsel van countervailing powers in bedwang proberen te houden. Ook het economische leven moet dus op *politieke* wijze worden geïnterpreteerd.

van het individu. Men denke hier aan de kerk, de vakbond, het bedrijf, de vereniging, de partij, de buurt. Zoals wij eerder zagen, was de staat in hun optiek slechts één van de vele mogelijke groepen en bezat hij daarom geen superieure autoriteit.

Naar de mening van Latham verrichtten de pluralisten goed werk door te laten zien dat de staat geen absoluut mystiek systeem vormde met een eigen, met die van individuen te vergelijken, wil, persoonlijkheid en autonomie. Daarnaast demonstreerden zij volgens hem dat de samenleving is opgebouwd uit een veelvoud van groepen en dat er een groot aantal mogelijke accommodaties bestaat tussen het universele en het particuliere of tussen het gemeenschappelijke en het afwijkende. Hun programma was evenwel primair filosofisch en prescriptief van aard. De empirisch wetenschappelijke studie van de vele verschijningsvormen van groepen en van hun activiteiten moest van anderen komen, waaronder enkele politicologen. Deze onderzoekers noemt Latham 'analytisch pluralisten'.

De intellectuele wortels van de laatstgenoemde pluralisten zijn volgens Latham diep verankerd in het Amerikaanse denken. Hij wijst op klassieke politieke theoretici als Madison en Calhoun en op de pragmatistische traditie van Peirce, James en Dewey. De laatsten verlegden de aandacht van statisch conceptualisme naar *processen*, van structuren naar *relaties*, en van oorzaken naar *consequenties* (1952b: 380).<sup>1</sup> Vooral echter na de verschijning van Bentleys *The Process of Government* zijn Amerikaanse politicologen volgens Latham langzaam maar zeker gaan accepteren, dat groepen de basis van het politieke leven vormen en hebben zij deze notie in hun onderzoek tot uitgangspunt genomen.<sup>2</sup> Meer en meer zijn zij ook gebruik gaan maken van het onderzoek naar groepen dat in verwante wetenschappen is verricht.<sup>3</sup> De betrokkenen bestudeerden, onder meer, de invloed die belangengroepen uitoefenen op de vaststelling van wetgeving, op de standpunten van politieke partijen en op de formulering en uitvoering van overheidsbeleid. Op basis van deze zich voorzichtig ontwikkelende onderzoekstraditie en op basis van inzichten over groepen uit andere disci-

---

<sup>1</sup> Ook David Smith wijst op de samenhang tussen de groepstheorie en het pragmatisme: beide verhouden zich volgens hem als, respectievelijk, een tak en de stam van eenzelfde boom (1964: 600; cf. Crick 1959: 91-4). In beide stromingen keert men zich in zijn lezing tegen, wat Bentley en Dewey betitelden als, de 'spooks' en de 'soulstuff' van de gangbare sociale en politieke theorieën. Concepten als 'de staat', 'de wet', 'het publiek' en 'het publieke belang' acht men metafysisch van aard en bruikbaar noch waarneembaar. Zo bestaat er niet één publiek, maar een veelvoud van publieken of groepen. Een publiek is geen tastbare grootheid, maar bestaat uit handelingen, percepties, relaties en interacties (1964: 602 e.v.). Eveneens zet men zich in beide stromingen af tegen een nadruk op formele procedures en structuren en benadrukt men in plaats daarvan concrete handelingen, interacties en processen.

<sup>2</sup> Latham expliciteert dit niet, maar ook hij wekt de suggestie dat deze analytisch pluralistische traditie goeddeels losstaat van de filosofisch pluralistische traditie. Het oorzakelijk verband dat hij veronderstelt tussen Bentleys publicatie in 1908 en de ontwikkeling van het onderzoek naar belangengroepen in de decennia daarna, moet bovendien op basis van het bovenstaande sterk worden gerelativeerd: de eerste druk van het boek viel dood en het desbetreffende gedachtegoed bepaalde niet het denken rond de eeuwwisseling, het *reflecteerde* dit vooral.

<sup>3</sup> Auteurs in deze traditie acht Latham, onder anderen, Pendleton Herring (*Group Representation for Congress* uit 1929 en *The Politics of Democracy* uit 1940), William Bennett Munro (*The Invisible Government* uit 1928), Peter Odegard (*Pressure Politics* uit 1928), E.E.Schattschneider (*Politics, Pressures and the Tariff* uit 1935), V.O.Key (*Politics, Parties and Pressure Groups* uit 1946), Gabriel Almond (*The American People and Foreign Policy* uit 1950) en David Truman (*The Governmental Process* uit 1951).

plines<sup>1</sup> formuleert Latham een eigen aanzet voor een politieke theorie waarvan groepen het uitgangspunt vormen.

In de moderne tijd, benadrukt Latham allereerst, realiseren individuen hun belangrijkste sociale waarden via groepen en bestaan samenleving en politiek primair uit groepen en hun onderlinge interacties. Individuele, grote leiders als Franklin Roosevelt of Mahatma Gandhi, zijn natuurlijk belangrijk, maar louter in die zin dat zij groepen kunnen organiseren, motiveren, veranderen en opbreken (1052: 397). Iedere groep, vervolgt Latham, is gericht op het verdedigen van specifieke belangen, belangen die de desbetreffende leden delen. Het instrument dat zij hiervoor aanwendt, is macht. Statelijke en non-statelijke groepen zijn hierin volkomen identiek en er is daarom geen reden de politicologische studie van macht te beperken tot een studie van de staat. De staat heeft evenwel een unieke positie en functie: hij drukt uit en verdedigt datgene wat alle maatschappelijke groepen gemeen hebben. De staat stelt de spelregels vast voor de interacties tussen de groepen, handhaaft deze en ratificeert de uitkomst van de groepsstrijd. Maar hij is dus meer dan een scheidsrechter: hij formuleert en verwerkelijkt tevens doelen die meerderheden delen.

Groepen hebben voorts in de visie van Latham geen eigen persoonlijkheid, waarden of doeleinden, zij bestaan louter uit individuen. Mensen organiseren zich in groepen om hun belangen te kunnen verdedigen en hun waarden uit te drukken. Daarenboven gaan groepen natuurlijk gepaard met gevoelens van, en de behoefte aan, sociale in- en uitsluiting, met solidariteit en vijandigheid, met status en prestige en al die andere emoties die het groepsleven oproept (1952b: 396). Een groep krijgt verder eerst een sociale en politieke betekenis wanneer de leden zich bewust zijn van hun gemeenschappelijk belang en wanneer zij elkaar actief ondersteunen om dit belang te behartigen. Een *georganiseerde* groep heeft bovendien een formeel apparaat gecreëerd om dit gedeelde belang te behartigen. Daarnaast onderscheidt Latham nog 'beginnende' of latente groepen (*incipient groups*) waarvan de leden zich nog niet bewust zijn van hun gemeenschappelijk belang. Naarmate dit belang meer wordt geschaad door andere groepen, groeit echter de kans dat deze groep zich formeert en organiseert.

De groep streeft er dus naar haar belangen zo effectief mogelijk te behartigen in een per definitie potentieel vijandelijke omgeving. Stond de omgeving niet vijandig tegenover het betreffende belang, dan had de groep zich immers niet geformeerd. Zij komt op voor haar belang(en) door de invloed van tegenstanders in haar domein te beperken en door bondgenootschappen te sluiten. Het gaat om een eindeloze strijd waarbij de (beter) georganiseerde groepen in het voordeel zijn. Daarom is er een tendentie naar organisatie, bureaucratie en hiërarchie (1952b: 388; cf. Weber in Blokland 2001: 77-9). Deze nimmer aflatende strijd tussen belangengroepen bepaalt in de opvatting van Latham samenleving en politiek. Net als Bentley eerder stelde, weerspiegelt een stemming in het parlement volgens hem niet meer dan de op dat moment bestaande krachtsverhoudingen tussen de betrokken strijdende groepen. Deze verhoudingen zijn voortdurend aan

---

<sup>1</sup> Latham noemt onder anderen Robert S. and Helen M. Lynd (*Middletown in Transition* uit 1937), William Whyte (*Street Corner Society* uit 1943), W. Lloyd Warner (*Democracy in Jonesville* uit 1949), Peter Drucker (*The Concept of the Corporation* uit 1946) en Herbert Simon (*Administrative Behavior* uit 1947). Bijzonder is dat alle referenties Amerikaans zijn.

verandering onderhevig: 'What may be called public policy is actually the equilibrium reached in the group struggle at any given moment, and it represents a balance which the contending factions of groups constantly strive to weight in their favor' (1952b: 390). Nadat de wetgevende macht de machtsbalans heeft geratificeerd, gaat het gevecht dus gewoon verder. Zo trachten groepen de uitvoerende macht te overtuigen van hun interpretatie van de nieuwe regels, een strijd waarin zij tevens de rechter kunnen betrekken (1952b: 392). Groepen die hebben verloren, trachten hun positie te versterken door nieuwe coalities te sluiten. Daarna gaan zij opnieuw de strijd aan. Evenwichten zijn dus continu in beweging en in de dynamische groepsinteracties vormt zich het overheidsbeleid. 'The entire process', schrijft Latham, 'is dynamic, not static; fluid, not fixed. Today's losers may be tomorrow's winners' (1952b: 391).

Statelijke instellingen zijn eveneens groepen met eigen belangen en gevoeligheden. Ook zij zijn daarom in een nooit aflatende, onderlinge strijd verwickeld. De Founding Fathers hebben dit ook bewust nagestreefd: de voordurende frictie tussen de diverse groepen zou een autocratie helpen voorkomen. De uitvoerende en de wetgevende macht, de president en de volksvertegenwoordiging, liggen dus onafgebroken met elkaar overhoop, een strijd die zich verdiept omdat groepen uit de samenleving specifieke partijen ondersteunen. Ook binnen de uitvoerende macht zijn weer groepen die met elkaar de machtsstrijd aangaan: de diverse departementen tegen elkaar, de diverse bureaus van een departement tegen elkaar, de onderafdelingen tegen elkaar, et cetera. Kortom, de groepsstrijd, schrijft Latham,

'is apparent in the universe of unofficial groups and in that of official groups. Furthermore, these are not separate universes. They are one. Official groups are simply inhabitants of one pluralistic world which is an aggregation, a collection, an assemblage, a throng, a moving multitude of human clusters, a consociation of groups, a plurality of collectivities, an intersecting series of social organisms, adhering, interpenetrating, overlapping – a single universe of groups which combine, break, federate, and form constellations and coalitions of power in a flux of restless alterations' (1952b: 396).

#### 4.6 David B. Truman

Bijna gelijktijdig met Lathams werk verschijnt *The Governmental Process: Political Interests and Public Opinion* (1951) van David Bicknell Truman (1913). Sommigen beschouwen dit boek als de eerste belangrijke formulering van de naoorlogse politieke theorie van het pluralisme. Inderdaad zijn hierin noties te vinden die centrale elementen van deze theorie zullen worden. Dit geldt vooral voor die van 'overlappende groepslidmaatschappen' en 'potentiële belangengroepen'. Evenals Latham noemt Truman Bentley als één van zijn belangrijkste inspiratiebronnen. In het voorwoord refereert hij nadrukkelijk aan hem ter rechtvaardiging van zijn conceptie van de politicologie als een wetenschap, die het *gedrag van groepen op empirisch wetenschappelijke wijze bestudeert*.<sup>1</sup> En net als

---

<sup>1</sup> Van alle boeken die Truman ten behoeve van zijn eigen studie heeft gebruikt, 'one deserves special mention because it has given the subject much of what systematization it has so far received. That is Arthur

Bentham en Latham beklagt Truman zich er over dat er binnen deze discipline voor deze groepen niet of nauwelijks aandacht is geweest.<sup>1</sup> De oorzaak hiervan zoekt hij niet in de idealistische filosofie, maar in de neiging van politicologen het geïsoleerde individu als beginpunt van ieder onderzoek te nemen. Deze negentiende-eeuwse, vooral Engelse erfenis deelt de politicologie, schrijft hij, met de economie (1951: viii). Onvermeld in de ruim vijfhonderd pagina's van *The Governmental Process* blijft daarom de aanval in het interbellum van Laski *cum suis* op het etatisme en de daarop volgende discussies tussen, onder anderen, Catlin en Elliott.

Belangengroepen, constateert Truman, worden in het Amerikaanse publieke debat doorgaans met groot wantrouwen bejegend. Journalisten en politici suggereren dat geheimzinnige krachten achter de schermen een doorslaggevende invloed op de politieke besluitvorming uitoefenen. En spotprenttekenaars, 'picture the legislature as completely under the control of sinister, portly, cigar-smoking individuals labeled "special interests," while a diminutive John Q. Public is pushed aside to sulk in futile anger and pathetic frustration' (1951: 3). Belangengroepen zijn evenwel niet nieuw in de Verenigde Staten.<sup>2</sup> Truman refereert instemmend aan James Madison die reeds in de Federalist Papers wees op de onvermijdelijkheid van verschillen in mening, loyaliteit en identiteit, en, bijgevolg, van de oprichting van facties of belangengroepen die deze verschillen uitdrukken. De strijd tussen deze groepen zag hij als de essentie van het politieke proces. Evenzo herinnert Truman aan de waarneming van Tocqueville dat een enorme verscheidenheid aan belangengroepen één van de belangrijkste kenmerken vormt van het Amerikaanse politieke systeem. De activiteiten van belangengroepen zijn dus altijd een onderdeel van de Amerikaanse politiek geweest. Hetzelfde, zo illustreert Truman aan de hand van Engeland, Frankrijk en Zweden, geldt inmiddels voor buitenlandse democratische systemen (1951: 8-10).

Het feit evenwel, schrijft Truman, dat belangengroepen steeds meer aandacht krijgen, wekt de indruk dat hun betekenis in de moderne samenleving toeneemt. De vraag is daarom opportuun of hun activiteiten inmiddels de formele democra-

---

F. Bentley's *The Process of Government*, first published in 1908. As the title of the present volume suggests, Bentley's "attempt to fashion a tool" has been the principal bench mark for my thinking' (1951: ix).

<sup>1</sup> Gezien de hierboven door, bij voorbeeld, Latham aangehaalde empirische onderzoeken in de jaren twintig, dertig en veertig naar de activiteiten van belangengroepen is dit een moeilijk houdbare these. Ook Truman heeft de neiging zichzelf als het startpunt van een beweging te definiëren.

<sup>2</sup> Ook in onze tijd zijn zij niet minder actueel dan in 1951. Vergelijk bij voorbeeld de wijze waarop John McCain en, in zijn navolging, Al Gore en zelfs George Bush in de presidentscampagne van 2000 refereerden aan 'special interests' die de burgers de democratie ontstolen hadden. Zo stelde Gore in zijn 'acceptance speech' voor de Democratische Conventie: 'So often, powerful forces and powerful interests stand in your way... To all the families in America who have to struggle to afford the right education and the skyrocketing costs of prescription drugs, I want you to know this: I've taken on the powerful forces. And as president, I'll stand up to them, and I'll stand up for you... If you entrust me with the presidency, I will put our democracy back in your hands, and get all the special-interest money – all of it – out of our democracy, by enacting campaign finance reform... And that's the difference in this election. They're for the powerful, and we're for the people. Big tobacco, big oil, the big polluters, the pharmaceutical companies, the H.M.O.'s – sometimes you have to be willing to stand up and say no, so families can have a better life' (*New York Times*, 18.VIII.2000). Tegelijkertijd schrokken de betrokkenen er, zoals bekend, niet voor terug enorme, niet eerder geëvenaarde financiële steun van dezelfde 'special interests' te verwerven. Het thema van de buitengewone invloed van belangengroepen heeft dus een lange traditie, hetgeen overigens weinig zegt over zijn tegenwoordige relevantie of urgentie (ik kom hierop terug in hoofdstuk negen).



tie ondermijnen. Het lijkt er soms op, erkent Truman, dat een ‘zwerm van lobbyisten’, met voorbijgaan aan de voorkeuren van het electoraat, er in slaagt parlementsleden, regeringsleden en bureaucraten onder druk te zetten en hen op kosten van het algemeen belang allerhande gunsten af te dwingen. Truman zet zich echter af tegen een al te makkelijke veroordeling van belangengroepen. Eventuele uitwassen kunnen alleen adequaat worden bestreden wanneer wij een nuchtere analyse maken van hun aard, bestaansredenen en activiteiten en, mede op basis hiervan, een conceptie van politiek ontwikkelen, waarin zij een valide plaats hebben (1951: 12).

Vooral aan deze analyse tracht Truman een bijdrage te leveren. De onderwerpen die hij daartoe in zijn boek behandelt, geven een overzicht van de vraagstukken die de pluralistische politicologen in zijn tijd bezighielden. Hij gaat, onder meer, in op vragen naar de redenen en oorzaken van het bestaan en de toenemende activiteiten van (politieke) groepen; hun primaire kenmerken en empirische verscheidenheid; de omstandigheden waaronder zij betrokken raken met de politieke besluitvorming; hun mogelijke organisatievormen; de factoren die hun cohesie bepalen; de aard en de methoden van het groepsleiderschap; de relaties tussen groepen en politieke partijen, en tussen groepen en de wetgevende, uitvoerende en rechtsprekende machten op de diverse federale niveaus; de factoren die de macht bepalen van groepen in de diverse fasen van de politieke besluitvorming; de omstandigheden waaronder het overheidsbeleid in meer of mindere mate het product vormt van de invloed van belangengroepen; en de kenmerken van het politieke systeem die de invloed van belangengroepen beperken of bevorderen. Trumans uitgangspunt bij zijn, vooral tentatieve beantwoording van al deze vragen is, dat de oorsprong, structuur en werking van politieke belangengroepen overeenkomen met die van andere vormen van sociale interactie. Zij onderscheiden zich hoofdzakelijk door hun banden met de meer formele overheidsinstellingen. Dit biedt hem de gelegenheid gebruik te maken van het vele onderzoek dat reeds is verricht in verwante disciplines als de sociale psychologie, culturele antropologie en sociologie.

Het spreekt voor zich dat het voor ons doel onnodig is hier uitgebreid bij al Trumans bevindingen stil te staan. Veel belangrijker is een aantal theoretische conclusies die hij hieraan verbindt. Omdat zij in het werk van Dahl en Lindblom aanmerkelijk diepgaander zullen worden uitgewerkt, behandel ik hiervan slechts enige centrale noties.

#### **4.6.1 De onvermijdelijke belangengroepen in een open besluitvorming**

Het ontstaan van belangengroepen en –conflicten ziet Truman als een onvermijdelijk gevolg van de afwijkende ervaringen en selectieve waarnemingen van mensen, de vrijheid van meningsuiting en vereniging, en van een voortdurend toenemende maatschappelijke diversiteit (1951: 502 *e.v.*). Het laatste wordt in een moderniserende samenleving gestimuleerd door, wat hij noemt, de ‘specialisering’ van sociale activiteiten.<sup>1</sup> ‘Groepen’ worden door Truman gedefinieerd als duurzame interactiepatronen. Zij oefenen zowel macht uit op hun leden als op hun omgeving. Mensen zijn sociale wezens die, om lid van een groep te kunnen

---

<sup>1</sup> Vergelijk de omschrijving van differentiëring in hoofdstuk 1.

zijn, zich in meer of mindere mate moeten conformeren aan de hierin vigerende waarden, opvattingen, visies of interpretatiekaders. Daarnaast oefenen groepen macht uit op andere groepen door hen claims op te leggen. Veel belangengroepen, naar de indruk van Truman een *toenemend* aantal, zijn bovendien *gepolitiseerd*: zij formuleren hun claims op andere groepen *via* overheidsinstellingen. Deze instellingen zijn dus voor hen een instrument om hun doelen te realiseren. In dit opzicht zijn belangengroepen volgens Truman een even natuurlijk onderdeel van de politieke besluitvorming als de politieke partijen en de bij wet ingestelde overheidsinstellingen.

Van een ieder die betrokken is bij de publieke besluitvorming kan volgens Truman alleen de positie en het gedrag worden begrepen, wanneer men zich rekenschap geeft van de groepen waarmee hij zich identificeert en waarmee hij wordt geconfronteerd. Dit geldt zowel voor ambtenaren en rechters, als voor individuele burgers, vakbondsleiders, politici, ministers en volksvertegenwoordigers. Het overheidsbeleid acht Truman uiteindelijk het product van de invloeden van groepen, *waaronder* georganiseerde belangengroepen. Dit beleid verandert met de voortdurende fluctuaties in hun onderlinge krachtsverhoudingen. Om hun belangen effectief te behartigen trachten zij, formeel en informeel, toegang te krijgen tot de sleutelposities in de publieke besluitvorming, posities die over het hele politieke systeem kunnen zijn verspreid. In welke mate hun invloed vervolgens effectief is, hangt volgens Truman af van een aantal samenhangende factoren (1951: 506-7). *Ten eerste* speelt hun strategische positie in de samenleving een rol. Men kan hier denken aan de maatschappelijke status of het prestige van de groep; haar verhouding tot ongeorganiseerde, maar in brede kringen gedeelde belangen; de mate waarin overheidsfunctionarissen formeel of informeel lid zijn van de groep; en haar bruikbaarheid voor de overheid als bron van kennis en informatie. *Ten tweede* zijn groepskenmerken van belang. Van betekenis zijn hier, onder meer, de organisatiegraad van de groep; de mate waarin zij haar eenheid kan bewaren in situaties waarin andere groepen een beroep doen op de loyaliteit van haar leden; de kwaliteit van het leiderschap; en hulpbronnen als ledenaantal en financiële middelen. En, *tenslotte*, spelen de kenmerken van de betrokken overheidsinstellingen een rol. Belangrijk zijn hier vooral hun specifieke werkwijzen, werkwijzen die voor- of nadelig kunnen zijn voor de toegang van groepen.

Kenmerkend voor het Amerikaanse politieke stelsel acht Truman, dat er een veelvoud aan toegangen tot de besluitvorming bestaat. De verklaring hiervan is allereerst de federale structuur: er bestaan vele decentrale, relatief onafhankelijke machtscentra, centra via welke men tevens invloed op de nationale regering kan uitoefenen. Het bijzondere karakter van de politieke partijen is hiervan zowel een oorzaak als een uitdrukking. Amerikaanse nationale partijen zijn volgens Truman 'poorly cohesive leagues of locally based organizations rather than unified and inclusive structures' (1951: 507). Zij zijn niet meer dan een instrument dat kandidaten kortstondig gedurende verkiezingen gebruiken. Als een factor in het formuleren van samenhangende beleidsprogramma's waarin conflicterende belangen tegen elkaar worden afgewogen, zijn zij goeddeels betekenisloos. Belangen-groepen hebben daarom relatief veel invloed: zij vinden geen beleidsmakers en politici tegenover zich die, verwijzend naar een bestaand programma, 'neen' kunnen verkopen. Het gefragmenteerde en open karakter van de besluitvorming

wordt volgens Truman verder bevorderd door de doctrine van de scheiding der machten en de hiermee verbonden ‘checks and balances’, en door de praktijk een veelvoud van functionarissen via publieke verkiezingen te benoemen. Dit alles heeft tot gevolg dat er vele plaatsen zijn waar, en momenten waarop, groepen die dat willen invloed kunnen uitoefenen. Omdat de desbetreffende invloeden geregeld tegenstrijdig zijn, kan de samenhang en de consistentie van het totale beleid in gevaar komen.

#### 4.6.2 Overlappende groepslidmaatschappen en potentiële belangengroepen

De stukje bij stukje in zijn boek ontwikkelde conceptie van het politieke proces heeft in Trumans optiek twee cruciale elementen: *ten eerste*, de notie van overlappende lidmaatschappen en, *ten tweede*, de notie van ongeorganiseerde belangen of potentiële belangengroepen. Zoals ik reeds opmerkte, bezitten beide een belangrijke plaats in het pluralistische denken. Zij geven de pluralisten een bevredigend antwoord op de vraag of de activiteiten van georganiseerde belangengroepen geen ondermijning betekenen van het democratische uitgangspunt, dat een ieder zijn belangen gelijk behoren te worden gewogen.

In de literatuur is volgens Truman zelden of nooit aandacht voor het belang van overlappende lidmaatschappen. Groepen worden voorgesteld als verzamelingen individuen die eendrachtig gezamenlijke doelen nastreven. De stabiliteit van een politiek systeem wordt verklaard uit de aanwezigheid van potentiële groepen, groepen die zich zullen organiseren zodra hun belangen te veel in de verdrukking komen door de daadkracht van de reeds bestaande belangengroepen. De voortdurende dreiging dat dit zal gebeuren, zorgt ervoor dat de reeds actieve groepen bij voorbaat rekening houden met ongeorganiseerde belangen.<sup>1</sup> Hoewel Truman het belang van deze dreiging zeker niet wil ontkennen, wijst hij er (aanvankelijk) op dat mensen die gewoonlijk niet politiek participeren, slechts zeer uitzonderlijk tot participatie zijn te bewegen (1951: 510). Als een rem op de activiteiten van georganiseerde belangengroepen acht hij daarom overlappende lidmaatschappen veel belangrijker.

De idee van overlappende lidmaatschappen is gebaseerd, schrijft Truman, op de overweging dat een groep niet zo zeer bestaat uit een verzameling individuen, maar uit een gestandaardiseerd patroon van interacties (1951: 508). Deze overweging doet recht aan het gegeven dat zeker in een moderne samenleving geen enkele groepsaffiliatie alle houdingen en belangen van een individu weerspiegelt. De diversiteit van een individu's activiteiten en hiermee verbonden belangen verbindt hem aan een pluriformiteit aan bestaande en potentiële groepen.<sup>2</sup> Hij is altijd tevens lid van andere groepen en de leiders van groepen moeten met deze lidmaatschappen en de bijbehorende belangen rekening houden willen zij de cohesie en bijgevolg de onderhandelingspositie van hun groep niet in gevaar brengen. Truman schrijft: ‘Organized interest groups are never solid and monolithic... It is the competing claims of other groups *within* a given interest group that threaten its cohesion and force it to reconcile its claims with those of other groups

---

<sup>1</sup> Truman verwijst hier naar Herrings *The Politics of Democracy* (1940: 25).

<sup>2</sup> Vergelijk de definitie van individualisering in hoofdstuk 1. Vergelijk tevens de discussies die ruim drie decennia later binnen de ‘cultural studies’ in zwang raakten over ‘multiple identities’.

active on the political scene' (1951: 510). De leiding van een belangengroep voor veehouders moet er zich dus rekenschap van geven, dat er onder haar leden ook mensen zijn met gemengde bedrijven en dat haar leden zowel varkens als koeien kunnen houden, of zowel bio-industriële Republikeinen als milieubewuste Democraten kunnen zijn. Zij moet dus bij voorbaat de belangen van, bij voorbeeld, de landbouwers in haar standpunten opnemen daar anders de eendracht binnen de eigen belangengroep onder druk zou kunnen komen te staan, en daarmee de eigen machtspositie in het politieke besluitproces.

Overlappende lidmaatschappen volstaan echter niet om de bestaande stabiliteit van het Amerikaanse politieke systeem te verklaren. Na eerder het gewicht hiervan (op goede gronden) te hebben gerelativeerd, stelt Truman dat ongeorganiseerde belangen of potentiële belangengroepen een onontbeerlijke aanvullende verklaring geven (1951: 511). Zodra voldoende mensen de indruk hebben dat een door hen gedeeld belang onvoldoende wordt vertegenwoordigd, hebben zij een motief zich op basis hiervan te organiseren in een nieuwe belangengroep. De dreiging dat dit kan gebeuren, is vaak reeds voldoende om te garanderen dat leiders met bepaalde belangen afdoende rekening houden. Dit geldt volgens Truman zeker voor houdingen of belangen die bijna algemeen worden gedeeld. Hij betitelt deze als de 'spelregels' waaraan alle deelnemers aan het besluitproces zich moeten houden. Zij kunnen zowel formeel als inhoudelijk van aard zijn en worden onder meer uitgedrukt door de belangrijkste instituties van de samenleving, waaronder de politieke. Vaak waren zij ooit reden voor mensen zich te organiseren, maar nadat zij waren geïnstitutionaliseerd zijn de betreffende groepen opgelost in de samenleving. Aldaar leiden zij een slapend bestaan. Zodra de spelregels worden geschonden kan de betreffende zwijgende meerderheid echter ontwaken en opnieuw de naleving hiervan afdwingen (1951: 513).

Vervolgens koppelt Truman op ingenieuze wijze de ideeën van overlappende lidmaatschappen en ongeorganiseerde belangen. Omdat bepaalde fundamentele belangen bijna algemeen worden gedeeld, hebben *alle* bestaande georganiseerde belangengroepen te maken met overlappende lidmaatschappen. De leden van de enorme groep die dus de spelregels aanhangen, zijn vaak tevens lid van de diverse bestaande belangengroepen. Respecteren de laatste onvoldoende de spelregels dan ondermijnen zij hun cohesie en maatschappelijke respectabiliteit. Overheidsfunctionarissen die worden geacht de 'zwijgende groepsbelangen' te vertegenwoordigen, maar niettemin deze spelregels met voeten treden, zullen daarom worden gecorrigeerd door andere functionarissen, door bestaande belangengroepen of door nieuwe belangengroepen, dan wel door alle drie. Kortom, het zijn volgens Truman, 'multiple memberships in potential groups based on widely held and accepted interests that serve as a balance wheel in a going political system like that of the United States' (1951: 514). Hij concludeert bovendien dat men alleen kan stellen dat het overheidsbeleid het product is van de invloeden van belangengroepen, wanneer men deze overlappende lidmaatschappen en potentiële belangengroepen bij deze invloeden rekent.<sup>1</sup> Daarom acht Truman de algemene stelling, dat belangengroepen een bedreiging vormen voor de repre-

---

<sup>1</sup> In zijn woorden: 'Thus it is only as the effects of overlapping memberships and the functions of unorganized interests and potential groups are included in the equation that it is accurate to speak of governmental activity as the product or resultant of interest group activity' (1951: 515).

sentatieve democratie, onhoudbaar. Deze belangengroepen kunnen het zich immers niet permitteren de spelregels onvoldoende te respecteren. Omwille van hun eigen positie zullen zij belangen moeten representeren die in brede kringen in de samenleving worden gedeeld.

#### **4.6.3 Een adequate belangenbehartiging verklaart de politieke stabiliteit**

Met het bovenstaande zijn Trumans, voor de politicologie van zijn tijd zeer kenmerkende, conclusies nog niet uitgeput. De verklaring van de stabiliteit van het bestaande Amerikaanse politieke stelsel kan, naar zijn indruk, slechts liggen in een kennelijk voor alle betrokkenen acceptabel evenwicht tussen de diverse bestaande en potentiële belangengroepen (1951: 516). De belangrijkste belangen worden, met andere woorden, afdoende in de besluitvorming meegewogen daar anders geen sprake kon zijn van politieke stabiliteit.

Truman erkent evenwel dat men dit evenwicht niet vanzelfsprekend in de toekomst kan projecteren. De organisatie en vertegenwoordiging van potentiële belangen, waarschuwt hij, kan te traag verlopen om onevenwichtigheden en uiteindelijk een politieke ineenstorting te voorkomen. Een slechte communicatie van wat zich in de samenleving afspeelt, een communicatie waarvoor de media en de bestaande belangengroepen moeten zorgdragen, kan hieraan ten grondslag liggen. Truman geeft toe dat nooit adequaat is onderzocht in hoeverre hiervan sprake is en in hoeverre er dus belangen zijn, die nu niet worden gerepresenteerd. Niettemin concludeert hij: 'Though adequate evidence of this sort is not at hand ... it seems probable that the widespread unorganized interests are adequately strong within power centers in and outside the government in the United States' (1951: 519).<sup>1</sup> Op dit terrein bestaat er dus geen onmiddellijk gevaar voor de Amerikaanse democratie. De adequate vertegenwoordiging van belangen verklaart Truman opnieuw uit de bestaande veelvoud aan toegangen tot de publieke besluitvorming. Zij is, schrijft hij, het meest te danken aan de 'multiplicity of coordinate or nearly co-ordinate points of access to governmental decisions... This diversity assures a variety of modes for the participation of interest groups in the formation of policy, a variety that is a flexible, stabilizing element' (1951: 519).

Truman onderkent de mogelijkheid dat het stabiliserende effect van overlappende lidmaatschappen te niet wordt gedaan door een clustering van deze lidmaatschappen binnen sociale klassen. Hoewel hij toegeeft dat tot dan toe nauwelijks is onderzocht in welke mate er sprake is van klassestratificatie in de Verenigde Staten, concludeert hij ook hier: 'Vagueness of class lines, however, and a concomitant mobility from class to class have been marked characteristics of American society almost from its beginnings' (1951: 521). Toch kan ook Truman niet om de sociologische waarneming heen dat er een positief verband bestaat tussen het lidmaatschap van belangengroepen en de maatschappelijke klasse waartoe men behoort: hoe hoger op de maatschappelijke ladder, hoe groter de kans op lidmaatschappen (1951: 522). Dit kan volgens hem de politieke stabiliteit bedreigen daar groepen, die voortdurend adequate kanalen ontberen om hun stem te laten horen en de indruk hebben dat hun belangen permanent verontachtzaamd

---

<sup>1</sup> Juist deze stelling zal in toenemende mate binnen de politicologie worden aangevochten. Vooral in hoofdstuk negen zal ik hierop ingaan.

worden, zich aangetrokken kunnen voelen tot radicale organisaties die de ‘spelregels’ niet respecteren. De zwarte Amerikanen in het Zuiden vormen hier een voorbeeld. Ook bestaat de kans dat de betrokkenen de vigerende spelregels meer en meer in klassetermen gaan interpreteren en deze definiëren als de exclusieve regels van de hogere, geprivilegieerde strata, niet van de samenleving als geheel. Er is dan geen reden meer deze regels te respecteren, met alle gevolgen vandien. Truman wijst er echter op dat deze bronnen van instabiliteit geenszins inherent zijn aan het bestaan van (belangen)groepen: zij zijn het gevolg van een onvoldoende representatie van belangen.

#### **4.6.4 Voorstellen om de schaduwzijden van belangengroepen te verlichten**

Hoewel Truman belangengroepen dus als een natuurlijk onderdeel van het politieke proces beschouwt, ziet ook hij de eventuele schaduwzijden van hun activiteiten. Hierin staat hij in zijn tijd, zoals wij zagen, bepaald niet alleen. De betreffende activiteiten hebben in de Verenigde Staten een lange reeks van wetgeving uitgelokt die was bedoeld om hen te reguleren. Meestal gebeurde dit na beschuldigingen over en daarop volgende onderzoeken naar het bestaan van een geprivilegieerde toegang van specifieke *lobby's* tot de overheid. De desbetreffende wetgeving, schrijft Truman, poogt doorgaans de gewraakte bezigheden meer in de openbaarheid te brengen. Zo wordt van lobbyisten verlangd zich te registreren en aan te geven wie hun opdrachtgevers zijn en over welke fondsen zij beschikken. Volgens Truman moet deze wetgeving nochtans vooral symbolisch worden opgevat: wat precies lobby-activiteiten zijn, is uiterst dubbelzinnig en ongrijpbaar. Bijgevolg zijn zij nauwelijks via wetgeving te reguleren. ‘Privileged access has roots far deeper’, schrijft hij, ‘than those exposed by reports of face-to-face relations with legislators or by records of extensive propaganda activity. Groups able to achieve highly effective access are not likely to be bothered by these regulatory statutes...’ (1951: 528). Het komt dan ook zelden of nooit voor dat regelhandhavers lobbyisten betrappen op illegale activiteiten.<sup>1</sup>

Andere door Truman behandelde voorstellen zijn gericht op een hervorming van het politieke stelsel. De betrokken critici zijn doorgaans bang dat de vele mogelijkheden van belangengroepen om in de besluitvorming te interveniëren, leiden tot een uiterst trage, diffuse en incoherente besluitvorming. Zeker met betrekking tot de buitenlandse politiek kunnen de Verenigde Staten zich dit niet permitteren. Truman onderschrijft dat het Amerikaanse politieke proces ‘lends itself with peculiar facility to the purposes of obstruction... Diffusion of leadership and disintegration of policy are not hallucinations’ (1951: 529). Het merendeel van de voorstellen acht hij echter moeilijk te realiseren.<sup>2</sup> Vaak zijn zij bedoeld de bestaande harde scheiding van machten te verzachten, met name die tussen de wetgevende en de uitvoerende macht. Zo stelt men voor het parlementaire systeem in te voeren zoals men denkt dat dit in Engeland functioneert, of om de president meer bevoegdheden te geven, zoals de bevoegdheid het Congres te

<sup>1</sup> In § 6 van hoofdstuk 9 ga ik uitgebreid in op tegenwoordige lobbyactiviteiten in de Verenigde Staten.

<sup>2</sup> Het zeer grote aantal voorstellen dat in deze tijd in omloop was, geeft overigens aan hoe verontrustend velen reeds halverwege de vorige eeuw de situatie ervoeren. De desbetreffende problematiek zal voortdurend op de politicologische agenda blijven, hoewel in sommige perioden op een hogere plaats dan in andere.

ontbinden. Het probleem met dit soort voorstellen acht Truman evenwel, dat de betrokkenen nalaten aan te geven hoe zij in de praktijk gerealiseerd kunnen worden. Iedere fundamentele hervorming van de Amerikaanse Constitutie, hoe gewenst ook, stuit op een enorme weerstand daar deze Constitutie en haar auteurs, de 'Founding Fathers', in Amerika heilig zijn verklaard (1951: 530). Willen hun voorstellen dus praktische waarde hebben, dan zullen hervormers moeten stipuleren hoe deze weerstand overwonnen kan worden.

Erkende dat fundamentele constitutionele veranderingen nagenoeg onmogelijk zijn in de Verenigde Staten, kijken velen naar de politieke partij om de samenhang van het besluitproces te bevorderen. Ook naar Trumans indruk hebben hervormingen hier de meeste kans van slagen. Om meer eenheid tussen de wetgevende en uitvoerende macht te brengen, acht hij het essentieel de risico's die individuele congresleden met hun standpunten lopen, meer in overeenstemming te brengen met die van de regering (1951: 532). Anno 1951 is hiervan geen sprake. Ieder congreslid weet dat begrotingstekorten en inflatie dreigen wanneer hij de kiezers in zijn district tracht te paaien door hier op kosten van de nationale overheid grootschalige publieke werken te laten verrichten. Ieder congreslid weet dat het de nationale en internationale economie schaadt wanneer hij de economische activiteiten die toevallig in zijn district plaatsvinden, ondersteunt door in het Congres voor tariefmuren en subsidies te pleiten. Niettemin is het voor hem politiek veiliger vooral op te komen voor de deelbelangen van zijn toevallige kiesdistrict, dan voor de coherentie van het nationale overheidsbeleid. Zijn partij beschikt niet over sancties om hem te disciplineren tot het volgen van een partijprogramma.<sup>1</sup> Om meer partijdiscipline te creëren, schrijft Truman, zal het daarom voor congresleden voordeliger gemaakt moeten worden om loyaal aan hun partij te zijn. Hoe hij dit wil bewerkstelligen, blijft onduidelijk.<sup>2</sup>

Alles overziend verwacht Truman niet dat het Amerikaanse politieke stelsel snel en substantieel zal kunnen worden veranderd: 'the prospects for marked and immediate alteration are slight. Diffusion of leadership and disintegrated patterns of access are likely to characterize American government in the predictable future, as they have over most of its past' (1951: 534). Aanpassingen zullen langzaam en gradueel van karakter zijn, als zij al gerealiseerd kunnen worden. Of er in de tussentijd geen nationale of internationale rampen zullen plaatsvinden die

---

<sup>1</sup> Dit probleem, dat wij in het volgende voortdurend terug zullen zien komen, speelt vandaag niet minder dan een halve eeuw geleden. *The New York Times Magazine* van 22 november 1998 biedt een aardig voorbeeld. De Amerikaanse luchtmacht bezit 690 peperdure C-130 vrachtvliegtuigen, reeds 50 meer dan zij volgens de General Accounting Office nodig heeft. Ter vervanging van oude vliegtuigen heeft de luchtmacht in 1996 om een of twee nieuwe toestellen per jaar gevraagd. In 1997 en 1998 heeft het Congres er echter 28 voor haar aangeschaft à 140 miljoen gulden per stuk. Reeds 22 achtereenvolgende jaren heeft het Congres méér C-130 vliegtuigen gekocht dan door het Ministerie van Defensie waren gevraagd. Een zeer belangrijk reden voor deze vrijgevigheid acht *The New York Times* 'the benefits the C-130 brings to the home states of several powerful legislators.' De (onderdelen van de) vliegtuigen worden namelijk in verschillende staten gemaakt en de vliegtuigen worden in diverse staten onderhouden en gestationeerd. Dit alles betekent werkgelegenheid van kiezers en verkiezingsfondsen van bedrijven.

<sup>2</sup> Invoering van een stelsel van proportionele vertegenwoordiging ter bevordering van de partijdiscipline lijkt hier de meest voor de hand liggende hervorming, maar kennelijk acht Truman ook dit volkomen onbespreekbaar. Hedendaagse voorstellen om de kloof tussen politiek en burger te dichten door een districtenstelsel in te voeren, veronachtzamen overigens in de regel de gevolgen voor de rationaliteit van de nationale besluitvorming.

het stelsel totaal in discredit zullen brengen, acht Truman niet te voorspellen. Het al dan niet optreden van een ramp zal ook hier vooral afhankelijk zijn van de aanwezigheid van overlappende lidmaatschappen. Zij zijn de belangrijkste waarborgen van politieke stabiliteit en vreedzame verandering (1951: 535).<sup>1</sup>

### **5 Zorgen over de electorale politieke incompetentie**

Nauw samenhangend met de angst van de pluralisten voor machtsconcentratie is de bezorgdheid over de consequenties van de intrede van ‘de massa’ in de politieke arena. Deze intrede beschouwden velen weliswaar als een onafwendbaar onderdeel van de modernisering, maar dit was niet zonder meer reden haar te verwelkomen. In de eerste helft van de vorige eeuw stond het probleem van de massa dan ook centraal in het denken van vele sociale en politieke theoretici, of zij nu wel of niet voorstander van de democratie waren. De visies van Weber, Mannheim en Schumpeter zijn hiervan uitstekende verwoordingen. De ervaringen in de jaren dertig en veertig gaven vanzelfsprekend een extra impuls aan deze zorgen. Daarna zijn deze goedbeschouwd nooit meer van de politicologische agenda verdwenen, ook al werden zij in de regel, vaak om redenen van ‘politieke correctheid’, met andere woorden geformuleerd. Mijn stelling is dat het probleem van de massa in het werk van Dahl en Lindblom van de laatste twintig jaar, nadat het in de periode tussen 1960 en 1980 nog slechts op de achtergrond figureerde, opnieuw een centrale rol is gaan spelen. Daarin staan zij evenwel niet alleen: de hedendaagse populariteit van onderwerpen als ‘burgerschap’, ‘communitarisme’, ‘sociale cohesie’, ‘inburgering’, en ‘deliberatie’ – het benadrukken dus van de plichten van de burger met betrekking tot, en zijn inbedding in, een groter sociaal geheel, alsmede van de gewenstheid zijn politieke competentie te vergroten – lijkt geregeld niet minder geïnspireerd door een bezorgdheid over, wat Nietzsche minachtend noemde, die ‘Vielzuvielen’.

Een concentratie van de macht doet zich niet alleen voor wanneer de staat, zoals Tocqueville en de pluralisten vrezen, een teruglopend aantal maatschappelijke organisaties tegenover zich vindt of wanneer de autonomie van deze organisaties afneemt. Dit gebeurt ook wanneer uit weerzin tegen de chaos in meningen en

---

<sup>1</sup> In de introductie tot de tweede editie van *The Governmental Process* (1971) komt Truman onder meer terug op de verwachtingen die hij twintig jaar eerder koesterde over de ontwikkeling van het Amerikaanse politieke stelsel. Hij constateert dat de activiteiten van belangengroepen anders dan voorheen niet zozeer de angst opwekken van chaos, van een incoherent en inconsistent beleid, als wel van immobilisme, het onvermogen nieuwe maatschappelijke eisen en verlangens te accommoderen (1971: xxxix; cf. hoofdstuk negen). Bijgevolg dreigen de spelregels van het systeem steeds minder te worden eerbiedigd. Niettemin blijft hij veel vertrouwen hebben in de flexibiliteit van het systeem, een flexibiliteit die ook veel groter is dan velen inzien. Hij wijst in dit verband op de ‘revolutie’ die naar zijn opvatting tijdens de *New Deal* is opgetreden. Deze bestond niet alleen hieruit dat vele nieuwe groepen aan de onderhandelingstafel werden toegelaten, maar ook dat Amerikanen tal van opvattingen leerden accepteren die zij tien jaar eerder nog algemeen hadden verworpen. Truman schrijft: ‘Basically they agreed that the misfortunes that may happen to an individual... are not more than partially attributable to his own actions, that it is a public, governmental duty to prevent developments productive of such misfortunes, and that if this duty cannot be fully discharged, it is a public responsibility to provide for those who have been hurt’ (1971: xlvii). Zou men zich anno 1971 algemeen bewust zijn van het optreden van deze revolutie, dan zou men volgens Truman meer vertrouwen hebben in de flexibiliteit van het systeem en zou de hervormingsagenda van de *New Deal* in veel hogere mate zijn voltooid dan vandaag het geval is. Het is opmerkelijk hoezeer deze, naar Trumans waarneming, algemeen geaccepteerde ‘creed’ inmiddels is vervaagd. Wellicht is zij ook nauwelijks verspreid geweest (zie hoofdstuk 11).



belangen die een geseclariseerde democratie kenmerkt, de burgers een ‘sterke man’ installeren, die de last van de vrijheid van hun schouders neemt. Max Weber en daarna Erich Fromm (1900 – 1980) en Jacques de Kadt (1897 – 1988) verwoorden deze mogelijkheid.<sup>1</sup> Daarnaast treedt machtsconcentratie op wanneer de burgers onvoldoende competent zijn om hun leiders te beheersen. Van het laatste is meer sprake naarmate de sociale ongelijkheid in politieke kennis en kunde groeit.<sup>2</sup> Deze kwestie benadrukte Karl Mannheim en staat ook in het middelpunt van *Congress and Foreign Policy* (1950), het eerste boek dat Dahl in zijn loopbaan publiceerde. Voordat ik hierop inga, behandel ik het debat dat in de Verenigde Staten in de eerste helft van de twintigste eeuw werd gevoerd over de politieke competentie van de gemiddelde burger en de mogelijke consequenties van een gebrek hieraan voor de democratie.

### 5.1 Het psychologisch vertoog in het interbellum

Samen met vele andere Europese denkers waren Weber, Mannheim en Schumpeter uiterst somber waren over de rationaliteit en verantwoordelijkheid van het electoraat (zie Blokland 2001). Zij verbonden hieraan rigoureuze conclusies inzake de participatie van de gewone burger in de politieke besluitvorming. Democratie betekende niet meer en *kon* ook niet meer betekenen dan dat kiezers om de zoveel jaar in de gelegenheid waren de zittende regering weg te stemmen en te vervangen door een alternatieve elite. Slechts Mannheim zag op de lange termijn mogelijkheden de politieke competentie van het electoraat door educatie te vergroten en zijn rol in de democratische besluitvorming uit te breiden.

Anders dan men wellicht zou verwachten, was deze somberheid over democratie en electoraat bepaald geen exclusieve Europese aangelegenheid. Reeds de grondleggers van de Amerikaanse Constitutie maakten zich grote zorgen over electorale meerderheden. Door een specifieke institutionele ordening trachtten zij daarom de vertaling van meerderheidsstandpunten in een effectief beleid zo veel mogelijk te traineren (zie onder meer hoofdstuk zes). Ook de Amerikaanse politologen wanhoopten geregeld over de bekwaamheid van de gemiddelde burger.<sup>3</sup> Bijgevolg was de Amerikaanse politieke wetenschap, schrijft Terence Ball, ‘never much enamored of participatory democracy; indeed, it tended to be sceptical and wary of widespread and enthusiastic participation at the grass roots’ (1995: 56).

De betreffende twijfels over politieke competentie en democratie zijn volgens Ball over de jaren op verschillende wijzen vertolkt (1995: 47 *e.v.*). Een zeer be-

---

<sup>1</sup> De Kadt *Het Fascisme en de Nieuwe Vrijheid* (1939). Fromm *The Fear of Freedom* (1942) Zie voor Weber: Blokland 2001: 265-6.

<sup>2</sup> Uiteraard zijn maatschappelijk pluralisme en politieke competentie nauw met elkaar verbonden: dankzij de participatie in maatschappelijke organisaties kan de politieke competentie van burgers groeien en hiermee hun vermogen om beleidsmakers te beheersen.

<sup>3</sup> De verleiding is groot dit met een groot aantal, vaak lezenswaardige citaten te illustreren. Ik geef er slechts één. Frank R. Kent waarschuwt in het voorwoord van zijn *Political Behavior* over de toon van zijn boek: ‘If there seems to be taken a low view of the popular intelligence, if doubt of the inherent distaste of the American voter for corruption is entertained, if his preference for the stupid and the insincere is indicated, if disbelief in his ability to discriminate between good and bad is evinced, these are merely the inescapable deductions from the evidence he has given many times in all parts of the country and in great abundance’ (1928: vii).

langrijke was het psychologische idioom. Sigmund Freud in Europa en William James in de Verenigde Staten schilderen vanaf het einde van de negentiende eeuw een beeld van de menselijke psyche waarin het onderbewuste een centrale plaats inneemt. De menselijke geest is in hun opvatting geen *tabula rasa* die op neutrale wijze, via Kantiaanse categorieën als tijd, ruimte en causaliteit, de werkelijkheid registreert. De geest is een geheel van in belangrijke mate onderbewuste vooroordelen, fobieën en sentimenten met behulp waarvan, in een poging enige orde in de chaotische werkelijkheid te brengen, enorme hoeveelheden omgevingsstimuli worden gefilterd. Politicologen als Graham Wallas, A. Lawrence Lowell en, later, Walter Lippmann betogen, dat hun vakgenoten hieraan conclusies moeten verbinden voor de liberale democratie. Dit stelsel is gebaseerd op een rationeel, ‘intellectualistisch’ mensbeeld dat, zo leren deze psychologische inzichten, niet overeenkomt met de realiteit. Het merendeel van de mensen, stelt Wallas in *Human Nature in Politics* (1908), is meestentijds onmachtig de rationele, afstandelijke, kalme afwegingen te maken, die de klassieke republikeinse of democratische theorie onderstelt. Politieke educatie kan hierin geen verandering brengen. Uiteindelijk appelleren demagogen van links en rechts aan angsten, driften en instincten waarop scholing nimmer vat zal kunnen krijgen.<sup>1</sup>

Lawrence Lowell, die rechtstreeks voortbouwt op het werk van William James, onderschrijft dit standpunt in zijn *Public Opinion and Popular Government* (1913). Hij voegt er aan toe dat de kennis die nodig is in het publieke bestuur, in de moderne tijd sneller toeneemt dan haar maatschappelijke verspreiding (cf. Mannheim in Blokland 2001: 109 *e.v.*). Het aantal politieke kwesties waarin de kennis van specialisten onontbeerlijk is, groeit met iedere technologische innovatie. Bijgevolg wordt het voor burgers in een voortdurend toenemend aantal gevallen moeilijker om rationele politieke voorkeuren te ontwikkelen en keuzen te maken. In een moderne, complexe wereld kan de liberale democratie daarom volgens Lowell niet betekenen dat het volk regeert. De gemiddelde burger mist de tijd, energie, motivatie en cognitieve vermogens om zich de kennis eigen te maken die onontbeerlijk is voor het nemen van verantwoorde politieke beslissingen.

Walter Lippmann, een student van James, Wallas en Lowell op Harvard, maakt een decennium later de meeste naam met deze positie. In zijn *Public Opinion* (1922) en *The Phantom Public* (1925) betoogt hij, dat vooroordelen en voorbarige oordelen – ‘fantomen’ in zijn terminologie – het zicht van de gewone man op de politieke werkelijkheid bepalen. De ‘publieke opinie’ bestaat uit niets meer dan een chaotische verzameling fantomen op basis waarvan onmogelijk een enigszins rationeel en coherent beleid kan worden ontwikkeld. Zij is echter tevens eenvoudig te manipuleren door een meer rationele elite. Wanneer de democratie afhankelijk is van de instemming van het electoraat dan is het een opdracht van de elite, stelt Lippmann, ‘to manufacture consent’ (1922: 248). Net als Mannheim ruim een decennium later zou betogen, bepleit hij dat daarbij gebruik wordt gemaakt van de moderne psychologische inzichten en de nieuwste massacommunicatiemiddelen.

---

<sup>1</sup> Wallas’ uiteenzettingen over de politieke partij, waarop Schumpeter zich hoogstwaarschijnlijk grotendeels heeft gebaseerd, illustreren zijn opvattingen (1908: 103 *e.v.*/1956: 11 *e.v.*; Blokland 2001: 218, 302).

Weinig democratisch, wanneer men althans democratie opvat als een vrije uitwisseling van ideeën, is ook de aanbeveling van de psycholoog en politicoloog Harold Lasswell in *Psychopathology and Politics* (1930). Hij stelt voor controversiële publieke kwesties zo min mogelijk in het openbaar te bediscussieren. Gezien de emotionaliteit van het merendeel van de burgers en hun neiging in dergelijke debatten persoonlijke frustraties, vooroordelen en fixaties af te reageren, zou dit namelijk kunnen uitlopen op hoogoplopende, oncontroleerbare ruzies en politieke instabiliteit. In *World Politics and Personal Insecurity* (1935) herhaalt hij dit standpunt, maar dan toegespitst op de buitenlandse politiek.

### **5.2 De politieke wetenschap noodzaakt een nieuwe theorie van de democratie**

De traditionele antipathie van de Amerikaanse politicologen tegen grootschalige politieke participatie staat enigszins op gespannen voet met hun democratische uitgangspunten. Zoals wij in § 3.1 constateerden, werkten zij vanouds in een liberale politieke context en werd vanzelfsprekend van hen verwacht, dat hun werk deze context zou ondersteunen. Het werk van mensen als Wallas, Lowell, Lippmann en Lasswell *ondermijnde* echter eerder een aantal postulaten van de liberale traditie, dan dat het deze versterkte (Ricci 1984: 78-81). Gezamenlijk gaven zij een enorme stimulans aan de scepsis over de rationaliteit en de verantwoordelijkheid van de individuele burger. Gezien de politieke incompetentie van het electoraat was het misschien raadzaam bepaalde complexe beleidsterreinen over te laten aan onafhankelijke, mede door politicologen opgeleide experts of 'bestuurskundigen'. De latere president Woodrow Wilson hield hiervoor reeds een pleidooi aan het einde van de negentiende eeuw in zijn 'The study of administration' (1889). Dit werd in het interbellum geheel of gedeeltelijk herhaald door uiteenlopende theoretici als Merriam, Lippmann, Shotwell en Lasswell, en, in Europa, Mannheim. Het schijnbare onvermogen van de liberale democratieën adequaat op de crisisjaren te reageren en op de door de totalitaire staten gevormde uitdaging versterkte de indruk, dat slechts deskundigen het voortbestaan van de liberale orde konden waarborgen.

De ondersteuning van politicologen van het liberale politieke stelsel werd ook om een tweede reden minder vanzelfsprekend. Vanaf de jaren dertig proberen zij hun discipline in toenemende mate te transformeren in een wetenschap naar natuurwetenschappelijk model (zie hoofdstuk vijf). Een probleem was hier dat wanneer zij dit wetenschapsmodel volgden, zij geen uitspraken meer konden doen over normatieve kwesties, ook al rekende het publiek hier wel op. Vooral de Duits-Amerikaanse politicoloog Arnold Brecht heeft in zijn imposante *Political Theory: The Foundations of Twentieth-Century Political Thought* (1959) laten zien onder invloed van welke ideeën en krachten dit 'wetenschappelijk waarderrelativisme' zich onderhuids in de politicologie ontwikkelde. Door 'de wetenschappelijke methode' te aanvaarden worden slechts de empirische waarneming en de logische deductie als kennisbronnen erkend. Gekoppeld aan de acceptatie van een logische kloof tussen feiten en waarden impliceert dit, dat het onmogelijk is wetenschappelijke uitspraken over goed en slecht te formuleren. Dit relativisme vormde geen probleem, betoogt Brecht, zolang er een wijdverbreide consensus over waarden en doeleinden bestond, een situatie die gedurende de eerste twee decennia van de twintigste eeuw inderdaad aanwezig was (1959: 6). Op het mo-

ment echter dat het bolsjewisme, het fascisme en het nazisme de bestaande liberale orde uitdaagden, bleek plotseling dat de liberale politicologen geen argumenten of methoden meer hadden om deze orde te verdedigen. Toegegeven, schrijft Brecht, ook de totalitaire doctrines konden niet wetenschappelijke worden onderbouwd. ‘Yet under the severe standards of twentieth-century science none of them seemed to be subject to scientific disproof either, because admittedly science could not verify ultimate principles of right and wrong, of just and unjust. It appeared, therefore, that science was unable to defend Western civilization by reference to fundamental principles’ (1959: 8). Dit onvermogen om totalitaire ideologieën als het fascisme en nazisme onloochenbaar te veroordelen, vervolgt Brecht, ‘was to become the tragedy of twentieth-century political science, a tragedy as deep as any that had ever occurred before in the history of science’ (1959: 8; in het laatste hoofdstuk kom ik uitgebreid op Brecht en het wetenschappelijk waarderrelativisme terug).<sup>1</sup>

Al met al ontstond er in de loop van de jaren dertig een behoefte aan een nieuwe democratische theorie, een theorie die wel recht zou doen aan de groeiende twijfels over de electorale politieke competentie en aan de ambitie een zuivere empirische wetenschap te worden waarin weliswaar geen plaats was voor subjectieve uitspraken over waarden en doeleinden, maar die toch een ondersteuning voor de bestaande liberale orde kon leveren. Deze theorie werd volgens Ricci aangereikt door achtereenvolgens John Dewey en Karl Popper. Zij bleef in zijn optiek tot in de jaren zestig het nieuwe referentiepunt voor de Amerikaanse politicologen.<sup>2</sup>

### 5.3 Deweyisme als theorie van de democratie

John Dewey (1859 – 1952) was zwaar door William James (zie § 3.3) beïnvloed.<sup>3</sup> Ook hij zet zich af tegen wat hij omschrijft als ‘absolutistische’ theorieën over de

---

<sup>1</sup> Sommigen zagen een uitweg (Brecht slechts een bewijs van zijn these) in een waarderrelativistische onderbouwing van de democratie. De Oostenrijks-Amerikaanse positivistische rechtsfilosoof Hans Kelsen (1881-1973) was hiervan een vooraanstaande verwoorder. Hoewel zelf een slachtoffer van nazi-vervolging, hield Kelsen na de oorlog vast aan zijn rechtspositivisme. Dit overigens tot Brechts grote ergernis (zie Brecht 1959: 236 e.v.). In zijn ‘Absolutism and relativism in philosophy and politics’ (1948), betoogde Kelsen dat waarheden onvermijdelijk contextueel en dus veranderlijk zijn. Minderheden kunnen het gelijk meer aan hun zijde hebben of krijgen dan meerderheden en moeten daarom in een democratie worden beschermd en, ten bate van een ieder, de mogelijkheid hebben hun waarheid te articuleren en een meerderheid te worden. In tegenstelling tot in een autoritair systeem bestaat daarom in een relativistisch georiënteerde democratie de kans te leren van fouten, onhoudbare posities te verlaten en de koers van de samenleving tijdig te veranderen. John Gray schrijft dit standpunt jaren later (ten onrechte) toe aan Isaiah Berlin en noemt dit door hem verdedigde standpunt ‘postmodern’ (1995). Zie voor een uitwerking hiervan en een kritiek hierop: Blokland 1999.

<sup>2</sup> Ricci erkent overigens dat beiden dit eerder impliciet dan expliciet deden en dat het geen ondubbelzinnige, vastomlijnde theorie betreft, doch een geheel van assumpties, ideeën en concepten die met elkaar een referentiepunt vormden om de politieke werkelijkheid te duiden (1984: 100, 107). Dewey en zeker Popper (waarop ik in hoofdstuk vijf inga) krijgen hier naar mijn indruk te veel eer. Zo zijn er in het werk van Dahl en Lindblom niet of nauwelijks verwijzingen naar hun opvattingen over democratie te vinden. Zolang het Deweyisme en het Popperisme echter primair worden gezien als een treffende verwoording van een denken dat ook anderen formuleerden en dat in het algemene discours was opgenomen, is hun uitverkoring door Ricci geen onoverkomelijk bezwaar. Overigens speelt Schumpeter, zoals gezegd, door anderen gezien als de Godfather van het pluralisme, in Ricci’s verhaal geen enkele rol.

<sup>3</sup> Naast Ricci (1984: 101-7) heb ik in het volgende gebruik gemaakt van de inleiding van Morris en Shapiro tot hun bloemlezing uit de politieke geschriften van Dewey (1993: ix-xix). In het vervolg citeer ik uit deze

werkelijkheid. In zijn optiek hadden filosofen altijd via passieve, rationele contemplatie gezocht naar laatste, universele waarheden op basis waarvan wij ons leven dienden in te richten. Naar goed pragmatistisch gebruik pleit hij daarentegen voor ‘experimentisme’: het zoeken naar kennis door actief te experimenteren. Wetenschap bestaat voor Dewey uit het continu manipuleren van onze omgeving en het waarnemen en het trachten te begrijpen van de effecten hiervan. Onze omgeving wordt in dit proces voortdurend veranderd, waarmee impliciet de afwezigheid van een onveranderlijke kosmische orde wordt gedemonstreerd. De opdracht van de moderne wetenschapsbeoefenaar is dan ook niet het achterhalen van een dergelijke eeuwige orde waaraan de mens zich vervolgens moet aanpassen, maar het zelf scheppen van een orde waarin bestaande menselijke behoeften optimaal kunnen worden bevredigd. Wetenschap onderscheidt zich voorts niet door haar bevindingen – deze zijn uit de aard der zaak altijd voorlopig –, maar door de nooit aflatende wil tot onderzoeken, toetsen en uitproberen.

Dewey betoogde vervolgens dat de wetenschappelijke en democratische gemeenschappen veel overeenkomsten bezaten of behoorden te bezitten. Idealiter kenmerken haar leden zich in beide gevallen door een sceptische, onderzoekende houding en een ontvankelijkheid voor nieuwe ideeën. Net als de wetenschap bestaat de democratie niet uit een vaste, onomstreden waarheid, maar uit een *open procedure* om gezamenlijk, in een voortdurende confrontatie van inzichten, nieuwe waarheden te vinden. Het algemeen verlenen van democratische rechten garandeert dat een grote variëteit aan belangen, opvattingen en waarden wordt gearticuleerd waardoor een gezamenlijk belang kan worden geformuleerd dat meer waarheid bezit dan zijn delen. Op absolutistische wereldbeschouwingen gebaseerde autoritaire regimes moeten wij dus volgens Dewey reeds verwerpen omdat zij de ontwikkeling van onze collectieve intelligentie frustreren. Het laatste maken liberale democratieën juist wel mogelijk.<sup>1</sup>

In *The Public and its Problems: An Essay in Political Inquiry* (1927) geeft Dewey een directe reactie op onder meer de sombere bespiegelingen van Lippmann over de democratie (zie § 5.1). Hij erkent dat de resultaten van het tot dan verrichte onderzoek naar de politieke competentie van het publiek niet stroken met het rationele, verantwoordelijke mensbeeld van het traditionele liberalisme. Maar de oplossing is hier volgens hem niet het vestigen van een autoritair regime, maar juist het *uitbreiden* van de democratie. Het maatschappelijke onderzoek in de breedst mogelijke zin alsmede de verbreiding van de resultaten hiervan, moeten zo veel mogelijk worden gestimuleerd. Dit betekent dat de bevolking *enerzijds* dient te worden geraadpleegd over haar behoeften en wensen en dat zij *anderzijds* dient te worden geschoold. Voor het laatste zijn allereerst een goed onderwijssysteem en een vrije pers nodig (net als Mannheim maakte Dewey

---

bloemlezing.

<sup>1</sup> De vrijheid die de essentie vormt van de liberale democratie, schrijft Dewey in deze geest in ‘The basic values and loyalties of democracy’ (1941), is de vrijheid deze intelligentie te ontwikkelen: het kunnen beoordelen van voor het handelen relevante ‘feiten’ en een hiermee samenhangende alertheid in de zoektocht naar deze feiten. Deze intelligentie hangt intrinsiek samen met een primaire loyaliteit van democraten, de loyaliteit aan de ‘vrije communicatie’: ‘the method of conference, consultation, discussion, in which there takes place purification and pooling of the net results of the experiences of multitudes of people’ (1993: 208). Vergelijk hier overigens de utilitaire verdediging van de individuele vrijheid door John Stuart Mill in *On Liberty* (1859): dankzij de vrijheid achterhalen wij de waarheid.

overigens naam met zijn ideeën over educatie). Daarnaast zijn een bloei van zowel de mens- en maatschappij-, als de natuurwetenschappen geboden, alsmede een open publiek debat. Een vrij maatschappelijk onderzoek is namelijk zowel onverbreekbaar verbonden met het verwerven van kennis als met de communicatie en verbreiding hiervan. Dewey veronderstelt daarbij dat net als in de wetenschap het geval is, iedere nieuwe generatie meer geïnformeerd zal zijn dan de oude.

Een andere aanbeveling van Dewey voor politicologen is evenzo in overeenstemming met zijn pragmatisme: om de plausibiliteit van verschillende regeringsvormen te onderzoeken dient men niet in de eerste plaats hun uitgangspunten en rechtvaardiging te bestuderen, maar hun concrete *resultaten*. De vraag moet dus niet zijn hoe een *juiste* politieke orde er precies uitziet, maar welke orde *werkt*. Om hier achter te komen moet er opnieuw zo veel mogelijk worden *geëxperimenteerd*. Democratie, benadrukt Dewey, kan niet op een ondubbelzinnige, universele wijze worden gedefinieerd en gerechtvaardigd. Onhoudbaar is iedere suggestie dat haar feitelijke verschijningsvorm valt te herleiden tot een specifieke normatieve theorie. De bestaande democratie is in de geschiedenis stap voor stap gegroeid uit een lange reeks van aanpassingen en compromissen onder invloed van een groot aantal en een grote diversiteit aan factoren en ideeën (1993: 174). Zeer algemeen kan men niettemin stellen dat zij is voortgekomen uit rebellie tegen bestaande regeringsvormen en staten. De angst voor regering en staat en de wens hun macht zoveel mogelijk in te perken hebben daarom de gebeurtenissen die haar voortbrachten bepaald. Het essentiële politieke vraagstuk is aldus volgens Dewey teruggebracht tot de vraag: ‘What arrangements will prevent rulers from advancing their own interests at the expense of the ruled? Or, in positive terms, by what political means shall the interests of the governors be identified with those of the governed?’ (1993: 177).

In de vooroorlogse jaren is Pendleton Herring wellicht de belangrijkste verwoorder van het Deweyisme. Net als Dewey en Weber eerder hadden gedaan, ziet Herring de democratie vooral als een methode en niet als een inhoudelijk ideaal. Deze methode, stelt hij in zijn belangrijkste boek, *The Politics of Democracy: American Parties in Action*, is gericht op het verzoenen van maatschappelijke veranderingen met politieke stabiliteit (1940: xviii). De hoofdrol is hierin weggelegd voor competitieve politieke partijen. Zij vormen het forum waarin burgers en groepen hun standpunten kunnen articuleren, hun belangen kunnen behartigen en waarin de voor de stabiliteit en verandering noodzakelijke compromissen kunnen worden bereikt. Anders dan vele critici van de Amerikaanse partijen (zie de zorgen van Truman in § 4.6.4) ziet Herring geen probleem in hun gebrek aan cohesie en in hun onvermogen of onwil consistente en doorwrochte politieke programma’s te formuleren. Hierdoor kunnen zij juist een optimale confrontatie en accommodatie van tegenstrijdige belangen en opvattingen realiseren. De onduidelijkheid en onoverzichtelijkheid bevorderen bovendien de stabiliteit omdat zij voorkomen dat zaken op het scherpst van de snede worden uitgevochten. Om dezelfde reden juicht Herring het gebrek aan vaste principes en duidelijke standpunten van burgers en politici toe: dit verhoedt onoverbrugbare tegenstellingen en onhandelbare conflicten. In deze zin is dit gebrek een waarlijk uitdrukking van de liberale geestesgesteldheid. Liberale democraten hebben volgens Herring geen laatste antwoorden en missen daarom de zekerheid die absolute

theorieën bieden. Maar hierdoor worden dogmatisme en de onverzoenlijke strijd tussen ware gelovigen voorkomen en ontstaat een maximale ruimte voor flexibiliteit, experiment en dynamiek.<sup>1</sup> Kortom, Herring wil laten zien, ‘that through its toleration of attitudes and proposals our political process provides the milieu within which a science of society may be developed and intelligence may be applied to our common problems. It cannot guarantee the “good life” or an “economy of abundance,” but it does not eliminate such hopes through a regimented loyalty to dictated myths’ (1940: xix).

#### 5.4 Naoorlogse empirische onderzoeken naar electorale competentie

Aldus ontstond er via het Deweyisme gaandeweg een nieuw cluster van ideeën over politiek, democratie en politieke wetenschap dat het klassieke liberalisme afloste. Openheid, aanpassing, experimentisme, debat, compromis, empirisme waren hiervan kernconcepten. Belangrijk acht Ricci vooral dat Dewey *cum suis* de aandacht verlegden van de *input* van het politieke systeem, naar zijn *output* (1984: 121). De irrationaliteit en onverantwoordelijkheid van individuen en groepen werd hierdoor voor liberale democraten draagbaarder. Zij konden immers beredeneren, dat het geheel aan politieke structuren en processen ondanks deze tekortkomingen een rationeel beleid genereerde in een leefbare, stabiele samenleving.

De bevindingen van het na 1945 verrichte electorale onderzoek verminderden geenszins de behoefte aan een dergelijke geruststelling. Veel naoorlogs onderzoek leek namelijk het diepste pessimisme over de gewone man te bevestigen. Theodor Adorno (1903-1969) betoogde in *The Authoritarian Personality* (1950), dat autoritaire neigingen vooral onder de lagere sociale strata waren te vinden. Uit het na de Tweede Wereldoorlog enorm in omvang groeiende professionele kiezersonderzoek kwam naar voren, dat kiezers een minimale kennis van en interesse in politiek hadden en zich in hun electorale keuzen lieten leiden door buitengewoon oppervlakkige overwegingen.<sup>2</sup> In hun *The American Voter* (1960) lieten Angus Campbell *et al* bij voorbeeld zien dat met betrekking tot zestien verschillende beleidsonderwerpen slechts achttien tot zesendertig per cent van het electoraat in staat was een voorkeur te formuleren, te vertellen wat het bestaande overheidsbeleid was en aan te geven wat op het betreffende terrein de standpunten van de twee belangrijkste politieke partijen waren. Een zeer groot deel van het electoraat bracht zijn stem uit op een wijze die niets te maken had met beleidsvoorkeuren (1960: 168-87).<sup>3</sup> De idee dat de burgers hun politieke leiders dankzij de voortdurende dreiging van verkiezingen tot responsiviteit dwongen, werd door

---

<sup>1</sup> Cf. de omschrijving van wat Daniel Boorstin houdt voor de Amerikaanse politieke cultuur (§ 3.1).

<sup>2</sup> Op basis van een analyse van een groot aantal van deze onderzoeken concludeert J.A.W. Gunn: ‘In the substance of their findings, the studies of the American voter, based on survey data, had given a scientific confirmation of what more impressionistic writings had long been saying. The individual members of mass publics knew remarkably little about political issues, cared little about them, and bestowed their trust on public figures for the flimsiest of reasons’ (1995: 108).

<sup>3</sup> Het vroege verkiezingsonderzoek, schrijft William Kelso, leek aldus twee weinig complimentieuze conclusies over het electoraat te bevestigen: ‘first, the average voter rarely appeared to engage in policy voting; secondly, his lack of interest in political issues seemed to be a result of his own shortcomings. The typical voter was depicted as an individual who was neither informed nor concerned about any matters of political consequence’ (1978: 42-3).

dit soort bevindingen danig ondermijnd. Daarentegen leken zij de stelling van Weber en Schumpeter te bevestigen dat kiezers niet meer doen dan het periodiek installeren van een regering.

Door de nadruk die binnen het Deweyisme werd gelegd op de resultaten van het politieke systeem, was men evenwel geneigd de onderzoeksbevindingen aangaande de rationaliteit en verantwoordelijkheid van individuen en groepen veel optimistischer en welwillender te interpreteren, dan voorheen. De voor de Amerikaanse democratie uiterst positieve uitkomst van de Tweede Wereldoorlog versterkte bovendien deze neiging. Terence Ball (1995: 56) noemt in dit kader onder meer de functionalistische en economische interpretatie van electorale apathie van, respectievelijk, Bernard Berelson en Anthony Downs en de (meermalen uitgeroepen) 'einde van de ideologie' -these van mensen als Edward Shils, Seymour Martin Lipset en Daniel Bell. In hoofdstuk vier (§ 11.3) zal ik aan de laatste these aandacht besteden. Hier ga ik kort in op Berelson (1912 – 1979). Zijn werk representeert bij uitstek het naoorlogse behavioralistische onderzoek naar electorale voorkeuren, alsmede de functionalistische conclusies die velen op basis hiervan voor de democratie trokken. Ook daarom zal hij in de jaren zestig mede tot kop van jut dienen voor de critici van de vigerende democratietheorie (zie hoofdstuk acht).

### 5.5 Bernard Berelson over weldadige politieke onverschilligheid

*Voting: A Study of Opinion Formation in a Presidential Campaign* (1954) van Bernard Berelson, Paul Lazarsfeld en William McPhee is één van de invloedrijkste verkiezingsonderzoekingen in de naoorlogse periode. Met hulp van een groot aantal medewerkers onderzochten de auteurs de wijze waarop ongeveer duizend burgers van Elmira (New York) in de presidentsverkiezing van 1948 tot een keuze kwamen tussen de zittende president Harry Truman en zijn uitdager, gouverneur Thomas Dewey. In dit panelonderzoek werden over een periode van vijf (campagne)maanden dezelfde mensen vier keer geïnterviewd over hun voorkeuren. De studie past in een serie op een vergelijkbare methode gebaseerde verkiezingsonderzoekingen die tussen 1940 en 1952 werden verricht in de Verenigde Staten en Engeland.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> De belangrijkste hiervan zijn: *The People's Choice: How the Voter Makes up his Mind in a Presidential Campaign* (1944) van Lazarsfeld, Berelson & Gaudet; 'Social class and politics in Greenwich' (*British Journal of Sociology*, 1950, p.310-27) van Benney & Geiss; *The Voter Decides* (1950) van Campbell, Gurin & Miller en het reeds genoemde *The American Voter* (1960) van Campbell, Converse, Miller & Stokes. De auteurs van *Voting* blijken, in overeenstemming met hun behavioralistische overtuiging, uitermate zelfverzekerd over de accumulatie van kennis: ieder onderzoek bouwt voort op het voorgaande en vult de leemten op die dit onderzoek had achtergelaten (1954: ix; in appendix A geven zij een overzicht van de inzichten die de eerdere studies hadden opgeleverd). Merkwaardig is dat zij er geen rekening mee lijken te houden dat mensen en hun omgeving *veranderen*. Men kan hier denken aan de verbreiding van de televisie of het oplossen van traditionele verbanden als familie, kerk en lokale gemeenschap, alsmede aan politieke gebeurtenissen. Kennis over de wijze waarop mensen tot een keuze komen, kan hierdoor in belangrijke mate tijdgebonden zijn. Bijgevolg komen voorspellingen niet altijd uit. Op de jaarlijkse conferentie van de *American Political Science Association* in de zomer van 2000 voorspelden acht (van de acht) politicologen dat Al Gore de presidentsverkiezingen zonder enig probleem zou winnen. De 'popular vote' voor Gore zou variëren tussen de 53 en 60 per cent. Zij baseerden zich hierbij op uiterst geavanceerde statistische modellen waarin vooral de variabelen economische voorspoed en instemming met het beleid van de zittende president en zijn partij zwaar wogen. De economie was in uitstekende conditie en Clintons



In het laatste, door hem geschreven, hoofdstuk legt Berelson een relatie tussen de empirische bevindingen en de normatieve democratische theorie. Net als Easton eerder had gedaan, en Brecht en Dahl later (zie hoofdstuk 5 en 11), betreurt hij dat er in de moderne tijd een grote kloof is ontstaan tussen empirische politieke wetenschap en politieke filosofie. Terwijl klassieke denkers als Mill, Locke en Hobbes met hun theorieën *praktische* politieke doelen voor ogen hadden, is de moderne politieke filosofie volgens hem verworden tot een puur academische bezigheid, die grotendeels losstaat van concrete maatschappelijke ontwikkelingen en vraagstukken (1954: 306). Berelson hoopt dat het empirisch materiaal van verkiezingsonderzoek mede kan helpen de kloof tussen empirische en normatieve politieke theorie te dichten. Empirische data kunnen de uitgangspunten van normatieve theorieën toetsen op hun realiteitswaarde en hun opstellers confronteren met concrete maatschappelijke problemen. Op hun beurt kunnen politiek filosofen de empirische data helpen interpreteren en helpen onderzoeken op hun relevantie en consequenties.

Berelson betoogt dat onderzoek als het onderhavige duidelijk heeft gemaakt, dat ‘certain requirements commonly assumed for the successful operation of democracy are not met by the behavior of the “average” citizen’ (1954: 307). *Ten eerste* blijkt dat burgers nauwelijks geïnteresseerd zijn in de democratische besluitvorming en nog minder gemotiveerd zijn om hierin te participeren. Zelfs het uitbrengen van een stem is vaak al te veel gevraagd. Berelson geeft hiervoor een verklaring die sterk doet denken aan dewelke Schumpeter eerder formuleerde (zie Blokland 2001: 212-4; 258-9). Mensen hebben een motief te stemmen wanneer zij de indruk hebben, dat hun keuze duidelijke gevolgen voor hun leven heeft. Maar voor de overgrote meerderheid van de Amerikanen, constateert Berelson, ‘the voting decision is not followed by any direct, immediate, visible personal consequences. Most voters, organized or unorganized, are not in a position to foresee the distant and indirect consequences for themselves, let alone the society. The ballot is cast, and for most people that is the end of it. If their side is defeated, “it doesn’t really matter”’ (1954: 308).

Uit het onderzoek komt, *ten tweede*, naar voren dat burgers nauwelijks *kennis* hebben van de kwesties die op de politieke agenda staan. Zij weten niet wat de onderwerpen zijn, welke alternatieven er beschikbaar zijn en welke standpunten de politieke partijen innemen. Evenzo blijkt, *ten derde*, dat mensen niet of nauwelijks een normatieve, principiële afweging maken bij het uitbrengen van hun stem. Zij stemmen in de praktijk zoals de groep stemt waartoe zij denken te behoren.<sup>1</sup> *Ten vierde* blijkt de electorale rationaliteit tamelijk gering te zijn. Het is niet zo, het komt reeds uit het bovenstaande naar voren, dat de burgers op onbevooroordeelde wijze de voor- en nadelen van de diverse opties afwegen in het licht

---

beleid genoot een zeer brede instemming. Bush won (Gore kreeg niettemin 50,2 per cent van de stemmen). De teneur in de verklaringen van de betrokkenen voor het verlies van Gore was, dat hij zich niet aan hun model had gehouden. Zo associeerde hij zich te weinig met de zittende president en zijn beleid. Zie *Political Science & Politics* (vol.xxxiv, nr.1, maart 2001) voor enige verdedigingen van de voorspellers van hun mistasten.

<sup>1</sup> ‘The ordinary voter,’ schrijft Berelson, ‘bewildered by the complexity of modern political problems, unable to determine clearly what the consequences are of alternative lines of action, remote from the arena, and incapable of bringing information to bear on principle, votes the way trusted people around him are voting’ (1954: 309).

van hun rationeel geordend waardenpatroon. Het gebeurt weliswaar dat mensen gedurende een campagne van voorkeur veranderen, hetgeen zou kunnen duiden op een onvooringenomenheid die samengaat met rationaliteit. Maar het betreft hier in de regel mensen die nauwelijks betrokkenen zijn bij het politieke proces. Het ligt niet voor de hand, schrijft Berelson schamper, juist deze mensen tot de belangrijkste hoeders van de democratische rationaliteit uit te roepen.<sup>1</sup>

Het geheel overziend moeten wij volgens Berelson tot de conclusie komen, dat politieke voorkeuren maar het beste kunnen worden vergeleken met 'smaken' op de terreinen van de muziek, literatuur, kleding, recreatie, ethiek (sic) en sociaal gedrag. De overeenkomsten zijn legio:

'Both have their origin in ethnic, sectional, class, and family traditions. Both exhibit stability and resistance to change for individuals but flexibility and adjustment over generations for the society as a whole. Both seem to be matters of sentiment and disposition rather than "reasoned preferences". While both are responsive to changed conditions and unusual stimuli, they are relatively invulnerable to direct argumentation and vulnerable to indirect social influences. Both are characterized more by faith than by conviction and by wishful expectation rather than careful prediction of consequences' (1954: 311).

Ziet men de kwalificaties van de individuele kiezer aldus onder ogen, dan is het opmerkelijk dat de democratie in de Verenigde Staten en elders heeft kunnen overleven. De verklaring voor haar functioneren ligt dan ook niet bij het individu, benadrukt Berelson, maar bij het democratische *systeem* en bij het *collectieve* electoraat.<sup>2</sup> Van het systeem zijn bovendien niet zo zeer zijn *institutionele* kenmerken van belang (het partijstelsel, het rechtssysteem, de vrijheid van meningsuiting, et cetera), maar de sociale omgeving of 'atmosfeer' waarin het functioneert. Men moet dan denken aan de intensiteit van de bestaande conflicten, het tempo van maatschappelijke veranderingen, de stabiliteit in de sociaal-economische structuur, de maatschappelijke consensus over basiswaarden, en de aanwezigheid van een pluralistisch geheel van maatschappelijke organisaties (1954: 313). Naar de mening van Berelson hebben politiek filosofen hiervoor tot nu toe nauwelijks aandacht gehad.

Met betrekking tot de kiezer gingen de democratische theoretici er volgens Berelson ten onrechte vanuit dat bepaalde eigenschappen (interesse, kennis, rationaliteit) door *alle* kiezers gedeeld dienden te worden. Een werkverdeling onder de burgers, zoals deze ook in de economie bestaat, lijkt hem echter zeer goed te rechtvaardigen. De tegenstelde eisen die wij stellen aan het geheel vereist dat de delen verschillend zijn. Dit geldt reeds voor de benodigde politieke betrokkenheid. Een gebrek aan belangstelling onder velen is niet zonder voordelen, benadrukt Berelson. Zo gaat een buitengewone interesse doorgaans samen met een

---

<sup>1</sup> Het gegeven dat het percentage 'zwevende kiezers' in onze tijd sterk is toegenomen, wordt graag geduid als een indicatie van de toegenomen 'mondigheid' van de kiezer. Men kan dit zweven dus mede op een andere wijze interpreteren. Hoe meer interesse in en kennis van politiek, hoe minder men zweeft.

<sup>2</sup> Niet geheel toevallig tracht Talcott Parsons de ideeën van Berelson te integreren in zijn functionalistische 'general theory of social systems'. Hij doet hiervan verslag in zijn 'Voting and the Equilibrium of the American Political System' (1960).

sterke partijdigheid, een partijdigheid die kan overgaan tot een compromisloos fanatisme dat het hele stelsel kan oplazen. Een betrekkelijke onverschilligheid maakt de oplossing van politieke problemen aanmerkelijk eenvoudiger. Zij verschaft, schrijft Berelson, ‘manoeuvrerruimte’ voor de politieke bijstellingen die noodzakelijk zijn in een complexe samenleving gedurende een periode van snelle veranderingen. Compromissen, vervolgt hij, ‘might be based upon sophisticated awareness of costs and returns – perhaps impossible to demand of a mass society – but it is more often induced by indifference. Some people are and should be highly interested in politics, but not everyone is or needs to be. Only the doctrinaire would deprecate the moderate indifference that facilitates compromise’ (1954: 315).<sup>1</sup>

Een relatieve desinteresse en onverschilligheid, zo lijkt Berelson verder (in een weinig heldere uiteenzetting) te suggereren, komt eveneens zowel de politieke stabiliteit als de flexibiliteit, en zowel de politieke continuïteit als de vooruitgang ten goede. Politieke stabiliteit is in de eerste plaats te danken aan sociale stabiliteit. Door zijn banden met familie, vrienden en allerhande groepen wordt het individu gesocialiseerd in een waardenpatroon van een grootste gemene deler. Wanneer mensen stemmen, doen zij dit daarnaast niet alleen op basis van de vigerende kwesties, maar ook van de overgeleverde ervaringen van de groep. De uitgebrachte stem is derhalve ‘a kind of “moving average” of reactions to the political past’ (1954: 316). Hoe meer mensen dus, lijkt Berelson te impliceren, *zelfstandig* nadenken over politiek, hoe kleiner de invloed van hun omgeving en van hun verleden op hun standpunten en dus hoe geringer de continuïteit en stabiliteit.<sup>2</sup>

De voor een politiek systeem niet minder noodzakelijke *flexibiliteit* is echter eveneens vooral te danken aan de mensen, die tamelijk ongeïnteresseerd en onverschillig zijn: zij blijken het makkelijkst van politieke voorkeur te veranderen. Zonder hen – ‘if the decision were left only to the deeply concerned, well-integrated, consistently-principled ideal citizens’ – zou het systeem weleens te rigide kunnen zijn om adequaat te kunnen reageren op veranderende nationale en internationale omstandigheden (1954: 316).<sup>3</sup> Iets vergelijkbaars geldt met betrekking tot de politieke continuïteit en vooruitgang. Het laatste, schrijft Berelson, kan het eenvoudigst worden geboekt in de perioden *tussen* verkiezingen. Anders dan men wellicht zou verwachten, bewerkstelligen campagnes namelijk dat mensen *meer* in overeenstemming gaan denken en stemmen met de groep waartoe zij behoren en met hun eerdere standpunten. Een democratische verkiezingsstrijd bevordert dus niet een rationele heroverweging van oude vormen en gedachten,

---

<sup>1</sup> Downs komt in zijn *An Economic Theory of Democracy* (1957) tot vergelijkbare conclusies als Berelson, maar via een andere weg (in hoofdstuk vier, § 11, sta ik hierbij langer stil).

<sup>2</sup> De klassieke theoretici, schrijft hij inderdaad later, verwachten ten onrechte dat het individu zelfstandig tot politieke afwegingen en keuzen komt. In de praktijk maken individuen echter keuzen in een sociale context. Het is de groep als geheel die op basis van ervaringen uit het heden en verleden tot voorkeuren komt en deze overdraagt aan het individu (1954: 321). Het individu kan tot op zekere hoogte op deze collectieve wijsheid vertrouwen. In dezelfde geest stelt Berelson dat een individu niet over alle kwesties geïnformeerd hoeft te zijn. Hij stemt per slot van rekening op een partij. Over deze partij moet hij iets groots weten, niet alle details. Ook in deze zin is er hier een nuttige arbeidsverdeling.

<sup>3</sup> Er wringt hier iets: naarmate mensen minder over politiek nadenken vertrouwen ze meer op oude vormen en gedachten (hetgeen de stabiliteit en continuïteit waarborgt) én zijn ze eerder bereid oude vormen en gedachten los te laten (hetgeen de vooruitgang bespoedigt).

maar hun stelligheid en continuïteit. Zonder de verkiezingsstrijd, zonder expliciet, confronterend debat, zijn mensen meer bereid tot het wijzigen van voorkeuren en standpunten. Het feit dat Amerikanen na de verkiezingen grotendeels hun interesse in de politiek verliezen, komt, kortom, de politieke vooruitgang zeer ten goede (1954: 318).

## 6 Balans

Overzien we het geheel van factoren, stromingen en denkers dat van invloed is geweest op de ontwikkeling van het pluralisme in het algemeen en Dahl (en Lindblom) in het bijzonder dan valt vooral zijn enorme diversiteit en onoverzichtelijkheid op. Het is onmogelijk één of zelfs een klein aantal directe inspirators of invloeden aan te wijzen, ook al hebben sommigen dit wel geprobeerd. Het pluralisme van de jaren vijftig en zestig lijkt zich via verschillende wegen te hebben ontwikkeld, wegen die zelden door alle betrokken theoretici tegelijkertijd zijn bewandeld en die ook niet altijd samenkwamen. Belangrijk lijkt allereerst de kritiek in de jaren tien en twintig op het staatsdenken binnen de negentiende-eeuwse politicologie (§ 4.3). Theoretici als Laski, Catlin en Coker werden hierbij geïnspireerd door Europeanen als Von Gierke, Figgis, Maitland, Duguit en Cole. Deze kritiek viel in de Verenigde Staten op een bodem die rijkelijk was bevrucht door een lange theoretische en praktische traditie waarin onafhankelijke maatschappelijke organisaties een cruciale rol spelen in het beperken en beheersen van de staatsmacht (§ 4.1).

Daarnaast loopt er een weg naar het naoorlogse pluralisme waarvan niet de kritiek op het etatisme, maar die op het utilitarisme en het methodologisch individualisme het centrum vormt. De betrokkenen beklemtonen dat individuen zich altijd definiëren door hun lidmaatschappen van groepen en dat groepen en hun onderlinge interacties de essentie van het sociale en het politieke leven vormen. Binnen de politicologie verwoorden Bentley, Latham en Truman deze invalshoek (§ 4.4; § 4.5 en § 4.6). Zij zijn evenwel niet zo zeer grondleggers, als wel vooraanstaande representanten van een brede, verschillende disciplines omvattende beweging.

Een volgende belangrijke invloed op het pluralisme vormen het ethisch pluralisme en het liberale vertoog van negatieve vrijheidsrechten (§ 3.2). De erkenning van het bestaan van een grote diversiteit aan betekenisvolle waarden die geregeld met elkaar in botsing komen en tegen elkaar moeten worden afgewogen, waarden die niet op harmonieuze wijze in één systeem kunnen worden geordend en die niet ondubbelzinnig en onomstotelijk kunnen worden gefundeerd, rechtvaardigt de bescherming van een privé domein waarin een individu ongestoord door anderen of de staat zijn eigen waarden kan koesteren en dat kan doen of zijn wat in zijn vermogen ligt. Negatieve vrijheidsrechten als vrijheid van meningsuiting en vereniging leiden echter vanzelf tot de oprichting van organisaties van gelijkgestemden die gezamenlijk proberen hun stem te laten horen en hun belangen te behartigen. Ethisch pluralisme, in de Verenigde Staten vooral verwoord door de pragmatisten, brengt dus politiek pluralisme voort.

De pragmatisten beïnvloedden het naoorlogse pluralisme tevens met hun kennisleer en, vooral dankzij Dewey, met hun opvattingen over democratie en educatie (§ 3.3 en § 5.3). Zij zoeken niet naar laatste rechtvaardigingen van allesomvattende, universele politieke theorieën, maar naar ideeën die ‘werken’. Kennis heeft een

praktische functie: het beheersen van onze omgeving en het bevredigen van menselijke behoeften. Zij wordt voortgebracht in een reactie op de eisen die door de omstandigheden worden gesteld en zij wordt gedragen door *groepen* van individuen. Omdat deze omstandigheden voortdurend veranderen is kennis altijd voorlopig. De pragmatisten zien de democratie in overeenstemming met dit alles als een institutionele ordening waarin de mogelijkheden tot experimenteren, aanpassen en leren optimaal zijn en waarin het meest recht wordt gedaan aan onze mogelijkheden tot het ontwikkelen van een collectieve intelligentie. Wanneer de politieke competentie van de burgers tekortschiet dan is hierop slechts één antwoord mogelijk: uitbreiding van de democratie. De bestaande democratie moet in hun optiek voorts niet in de eerste plaats worden beoordeeld op basis van haar filosofische onderbouwing, maar op basis van haar *resultaten*. Ook zij is slechts een historisch product van een lange reeks aanpassingen aan wisselende omstandigheden en compromissen tussen conflicterende belangen en ontbeert daarom een laatste rechtvaardiging. Wat telt is het resultaat.

Het pluralisme, met name dat van Dahl en Lindblom, is tevens geïnspireerd door een Europees gedachtegoed, dat onder meer door Weber, Mannheim en Schumpeter is verwoord. Deze inspiratie zal ik gaandeweg in de komende hoofdstukken adstrueren. Op de enorme invloed die volgens tal van hedendaagse auteurs van Schumpeter is uitgegaan, zal ik expliciet ingaan in § 11.5.1 van hoofdstuk 4 en in § 11 van hoofdstuk 8. De in de regel veronachtzaamde invloed van Mannheim zal vooral in de komende twee hoofdstukken naar voren komen en zal ik in § 11.5.2 van hoofdstuk 4 nader duiden.

Tot slot is er een groot aantal sociale en politieke kwesties dat gedurende de formatieve jaren van het naoorlogse pluralisme pregnant op de politieke agenda staat en waarop ook het pluralisme een antwoord moest geven. Een aantal hiervan noemen Dahl en Lindblom als primaire inspiraties van hun denken (§ 1). Deze kwesties zijn vaak ook voor de tegenwoordige lezer buitengewoon herkenbaar. Men denke aan het veronderstelde gebrek aan coherentie, consistentie, richting en responsiviteit van de bestaande politieke besluitvorming; de grote invloed die belangengroepen op deze besluitvorming uitoefenen en de gevolgen hiervan voor 'het algemeen belang' en voor degenen die (nog) niet door belangengroepen worden vertegenwoordigd; de gevolgen van maatschappelijke pluriformiteit voor sociale en politieke cohesie en stabiliteit; het veronderstelde gebrek aan electorale politieke competentie en democratische gezindheid; de vragen of deze incompetentie en geestesgesteldheid geen bedreiging voor de democratie vormen en of en hoe deze eventuele dreiging kan worden afgewend; de gewenste, doch voortdurend bedreigde economische stabiliteit en de sociale en politieke gevolgen van de economische uitsluiting van grote groepen burgers; de noodzakelijke herweging van de verhouding tussen mogelijke besluitvormingsmechanismen in het algemeen en tussen markt en overheid in het bijzonder; en de ontwikkeling van een nieuwe democratische theorie die meer recht doet aan de moderne tijd, een tijd die zich onder meer kenmerkt door grootschaligheid, differentiëring, complexiteit, maatschappelijke dynamiek en het langzaam wegvallen van gezamenlijke rechtvaardigingen van waarden en doeleinden.

Veel van de bovengenoemde kwesties staan, zoals gesteld, in onze tijd nog altijd op de politieke agenda. Hun urgentie is geregeld slechts toegenomen. Mede

daarom is het interessant hoe Dahl en Lindblom hen een halve eeuw geleden benaderden. Allereerst behandel ik Dahls *Congress and Foreign Policy* (1950), het eerste door hem gepubliceerde boek. Dahl gaat hierin vooral in op de vragen naar de politieke competentie en de democratische mogelijkheden van burgers invloed uit te oefenen op de politieke besluitvorming, alsmede naar de wijzen om deze competentie en mogelijkheden te vergroten. Daarna zal ik ingaan op Dahls en Lindbloms gezamenlijke *Politics, Economics, and Welfare* (1953) een indrukwekkend boek waarin veel van de in dit hoofdstuk behandelde ideeën en thema's worden samengebracht en dat in hoge mate een overzicht biedt van de ideeën en inzichten die in de naoorlogse jaren over de genoemde kwesties vigeerden.

# Hoofdstuk drie

## Buitenlandse politiek

### en politieke incompetentie

Wanneer men weinig vertrouwen heeft in de rationaliteit, de kennis en het verantwoordelijkheidsgevoel van de kiezer, is het een logische volgende stap om te pleiten voor een relatieve vergroting van de invloed van de deskundige. Dit zeker wanneer buitengewoon complexe vraagstukken in het geding zijn waar verkeerde keuzen rampzalige gevolgen kunnen hebben. Dahls *Congress and Foreign Policy* (1950) moet in het kader van deze problematiek worden gelezen. Hoewel deze studie reeds een halve eeuw geleden verscheen, blijkt zij vandaag, in een tijd waarin internationale politieke kwesties, variërend van oorlogen in Afghanistan en Irak tot de uitbreiding van de Europese Unie, de politiek beheersen, nog altijd een grote actualiteit te bezitten, een geregeld deprimerende actualiteit zelfs.

Juist in de buitenlandse politiek ligt het voor de hand voor experts te kiezen, omdat in een tijd van massavernietigingswapens de gevolgen van door emoties, domheid en kortzichtigheid bepaalde keuzen enorm kunnen zijn. Onder anderen Mannheim, Schumpeter, Lippmann en Lasswell trekken inderdaad deze conclusie. Opgelucht constateren zij niet alleen dat de burger feitelijk veel minder invloed op de besluitvorming uitoefent dan de theorie van de democratie voorschrijft, zij pleiten er tevens voor deze theorie op een aantal gevoelige terreinen niet van toepassing te verklaren. Dahl blijkt evenwel aanmerkelijk terughoudender. In *Congress and Foreign Policy* constateert hij een grote kloof tussen de kennis over en de invloed op het buitenlandse beleid van, aan de ene kant, het electoraat en zijn vertegenwoordigers in het Congres en, aan de andere kant, een zeer klein aantal beleidsmakers in de regering. Naar zijn indruk neemt deze kloof tevens voortdurend toe. Vooral door een succesvol beroep op hun deskundigheid en op de noodzaak van geheimhouding hebben de beleidsmakers meer en meer de macht naar zich kunnen toetrekken. Van een democratische besluitvorming is bijgevolg op dit terrein nauwelijks sprake meer. Dahls centrale vraag is of hierin verandering kan worden gebracht.

#### 1 Drie criteria van democratische besluitvorming

In de optiek van Dahl kan de publieke besluitvorming binnen een democratie op basis van drie criteria worden beoordeeld (1950: 4). Een *eerste* criterium, 'verantwoordelijk of responsief leiderschap', is in hoeverre de leiders beleid formule-

ren, dat overeenkomt met de voorkeuren van de burgers. Een *tweede* is de mate waarin het besluitproces ‘overeenstemming’ tussen de burgers bevordert. Hoe succesvol, in Dahls woorden, ‘does the process provide for discussion directed toward a clarification of ends, the means to those ends, and the possibility of agreement on means and ends?’ (1950: 4). Net als ‘responsiviteit’ acht Dahl het bereiken van deze overeenstemming, zeker wanneer dit gebeurt via een vriendschappelijke en geïnformeerde discussie, één van de fundamentele democratische waarden.<sup>1</sup> Een *derde* criterium, tenslotte, is niet noodzakelijk verbonden met de idee van democratie: de mate waarin de besluitvorming leidt tot *rationeel* beleid, beleid dat de grootst mogelijk kans biedt de overeengekomen doeleinden te realiseren. Volgens velen, merkt Dahl op, staat rationaliteit zelfs op gespannen voet met democratie.

De last aan deze drie criteria te voldoen ligt in de moderne, grootschalige democratie doorgaans op de schouders van de volksvertegenwoordigers, constateert Dahl. In de Verenigde Staten lijken zij evenwel in toenemende mate onder deze last te bezwijken, zeker op het terrein van de buitenlandse politiek. De (prescriptieve) vraag is daarom voor Dahl hoe de bestaande besluitvorming zo kan worden hervormd, dat zij wel aan de genoemde criteria voldoet. Ter beantwoording van deze vraag onderzoekt hij eerst in hoeverre de invloeden waaraan het gemiddelde congreslid is blootgesteld, de vervulling van de drie criteria bevorderen of belemmeren.

## **2 De invloeden op en de beperkingen van de volksvertegenwoordiger**

De volksvertegenwoordiger wordt op tal van manieren beïnvloed. Allereerst heeft hij natuurlijk zijn eigen achtergrond en preferenties. In de regel, schrijft Dahl, is hij een tamelijk gewone man of vrouw,<sup>2</sup> vaak een jurist uit een gemiddelde kleine stad, ‘frequently confused, almost always harassed, excessively overworked, busy with an enormous variety of problems presented by his constituents, and sometimes called upon to make decisions on foreign policy that will affect man and his institutions over a large part of the earth’s surface for generations to come’ (1950: 10). Hij heeft bepaalde ‘beelden in zijn hoofd’, citeert Dahl Lippmann, waarvan wij het belang moeilijk kunnen overschatten. Zij werden en worden hem aangedragen door zijn directe en bredere omgeving, zijn het resultaat van interpretaties, vooroordelen, angsten, eigen ervaringen en waarnemingen, van opvoeding en

---

<sup>1</sup> Een overeenstemming over fundamentele waarden acht Dahl bovendien een voorwaarde van het overleven van iedere democratie. Daarnaast hangt consensus volgens hem samen met de rationaliteit van de maatschappelijke besluitvorming: zij bevordert de mobilisatie en de inzet van alle krachten in de samenleving, alsmede de continuïteit of consistentie van het beleid. Tweedracht, daarentegen, leidt tot conflicten en compromissen en tot voortdurende beleidswijzigingen. Uiteraard, erkent Dahl, kan men in een massademocratie geen volledige consensus en rationaliteit verwachten. Het bestaan van enige onenigheid over middelen en doelen is ‘probably irremovable in modern society, given the existing state of the social sciences on the one hand and the diversity of human personalities on the other’ (1950: 263). Bemerkt het voor deze tijd kenmerkende optimisme over de mogelijkheden van de sociale wetenschappen meningsverschillen op te heffen door het ontwikkelen van kennis.

<sup>2</sup> Dahls indruk dat het doorgaans om ‘gewone’ mannen en (heel soms) vrouwen gaat, is weinig accuraat: onderzoek naar de sociale achtergrond van leden van het Congres leert, dat ongeveer 70% afkomstig is uit families met een ondernemers of ‘vrije’ achtergrond, terwijl bijna alle leden zelf tot deze categorie behoren (Domhoff 1978: 157). Het belang van het kunnen beschikken over een persoonlijk vermogen voor het verwerven van een zetel is bovendien over de jaren steeds meer toegenomen (zie hoofdstuk 9, § 6).



scholing, invloedrijke individuen, journalisten, opiniemakers, et cetera. Er zijn geen garanties voor hun validiteit en in vergelijking met de uitvoerende macht heeft een volksvertegenwoordiger ook weinig middelen om deze validiteit te controleren.

Een tweede invloed komt van het electoraat. In de regel, schrijft Dahl, gaat men er in het democratische denken (veelal impliciet) vanuit, dat volksvertegenwoordigers dankzij de dreiging van verkiezingen responsief blijven. Iedere politicus wenst te worden herkozen en daarom zal hij in zijn stemgedrag voortdurend rekening houden met de voorkeuren van het electoraat. Op vergelijkbare wijze beredeneren neoklassieke economen de soevereiniteit van de consumenten.<sup>1</sup> Dahl acht deze theorie evenwel weinig overtuigend. Hij ziet tal van problemen (1950: 30-40). Een zeer groot aantal kiezers neemt niet de moeite om te stemmen, laat staan dat het op andere wijzen zijn voorkeuren kenbaar maakt. Velen hebben eigenlijk geen mening en de meningen die zij wel hebben, zijn geregeld vaag en onderling tegenstrijdig.<sup>2</sup> Het is voor de volksvertegenwoordiger buitengewoon moeilijk te achterhalen welke concrete voorkeuren zijn kiezers koesteren. Ook op basis van de stem die een kiezer op een kandidaat uitbrengt, kan men onmogelijk conclusies trekken over zijn preferenties. Iedere kandidaat heeft vele kenmerken en standpunten en men weet niet welke voor een kiezer doorslaggevend waren. De kiezer krijgt bovendien zelden een duidelijke keuze voorgelegd, hetgeen Dahl overigens in hoge mate wijt aan de afwezigheid van sterke, cohesieve politieke partijen (1950: 77). Mocht de volksvertegenwoordiger er niettemin in slagen de wensen van de kiezers vast te stellen, dan kan hij deze dermate slecht onderbouwd of verwerpelijk achten, dat hij er voor kiest zijn eigen kompas of ‘fantomen’ te volgen, er mede op vertrouwend dat het electoraat dit zal hebben vergeeten wanneer er eenmaal verkiezingen zijn. Kortom, volksvertegenwoordigers hebben een aanmerkelijk grotere beslissruimte dan onze democratische assumpties suggereren. Dit wil niet zeggen, benadrukt Dahl, dat de kiezers geen invloed *kunnen* uitoefenen. Feit is evenwel dat zij dit vandaag, in 1950, op tal van gebieden zelden doen (1950: 44).

---

<sup>1</sup> In een voetnoot schrijft Dahl dat deze veronderstellingen over de democratie ‘are not quite the same as either Professor Schumpeter’s “classical doctrine of democracy” or his “new theory of democracy”, although the theory as stated here seems to me to be more nearly in accord with reality than his’ (1950: 266). Dit is de enige verwijzing in *Congress and Foreign Policy* naar Schumpeter. Eerder betoogde ik dat Schumpeters democratische theorie, anders dan sommigen erin hebben willen lezen, inderdaad bepaald geen consumentensoevereiniteit in klassiek economische zin behelst. In de politiek juicht hij oligarchieën niet minder van harte toe als in de economie (Blokland 2001: 236, 256; zie hoofdstuk 8, § 11 hieronder).

<sup>2</sup> Net als Weber, Mannheim en Schumpeter eerder deden (en Berelson later), wijst Dahl er op andere plaatsen in zijn boek op, dat de rationaliteit van mensen afneemt naarmate de zaken waarover zij beslissingen moeten nemen, verder van hun dagelijkse ervaringswereld zijn verwijderd (1950: 69, 73). Treffend is hier de betrekkelijke achteloosheid en nonchalance waarmee Amerikanen zelfs de voorbereidingen voor de oorlog in Irak in de winter van 2002 ondergingen. ‘We are facing war,’ constateerde de journalist Brian Kahn verbaasd, ‘but there is no girding of our collective will, no ringing presidential call for collective sacrifice, the need to commit our treasure, our energy and will, even the lives of American youth in uniform. Our nation moves toward launching war, but American life goes on, business as usual.’ Hij gaf hiervoor zelf de verklaring: ‘Ultimately, we approach this war casually because we do not feel threatened, personally or nationally. We know – or think we know – that no bombs will drop on American cities, on our homes. We know – unless we are parents of an American soldier – that our child will not die’ (*Great Falls Tribune*, 5 januari 2003).

Een belangrijker invloed op de parlementariërs komt daarom van de vele pressie- en belangengroepen. Een congreslid, constateert Dahl, moet geregeld een beslissing nemen over een kwestie waarvan hij niet of nauwelijks verstand heeft. Hij is onzeker en is mede daarom een makkelijke prooi voor pressiegroepen die wel duidelijke antwoorden hebben op de vragen waarmee hij worstelt. Het kan zijn dat hij anders zou stemmen wanneer hij de voorkeuren van de leden van zijn achterban zou volgen. Maar, benadrukt Dahl opnieuw, 'their preferences are passive, unexpressed, inarticulate, unorganized, while those of the pressure group are active, specific, articulate, organized' (1950: 53). Van zijn politieke partij heeft hij voorts weinig te verwachten of te vrezen. Er zijn, constateert Dahl evenals Truman, niet of nauwelijks sancties wanneer hij af zou wijken van een partijlijn, in zoverre deze al zou bestaan. Dit bij voorbeeld in een poging te voldoen aan de door hem gepercipieerde wensen van zijn specifieke achterban. In principe is de politieke partij weliswaar het belangrijkste instrument waarmee passieve burgers kunnen worden geactiveerd en georganiseerd, en waarmee belangen van meerderheden kunnen worden beschermd tegen de particularistische belangen van pressiegroepen. Maar in de Verenigde Staten, stelt Dahl, 'the party is the stepchild of the political system. It is bullied at every turn by pressure groups. And the Congressman is not slow to learn who is boss' (1950: 45).<sup>1</sup>

De belangrijkste invloed op de beslissingen van de volksvertegenwoordiger wordt echter uitgeoefend door de uitvoerende macht. De president, stelt Dahl, heeft in de Verenigde Staten volledig het initiatief in het buitenlandse beleid, het Congres volgt slechts. Goedbeschouwd is sprake van een 'constitutionele dictator'. Een belangrijke verklaring hiervan vormt opnieuw de zwakte van politieke partijen, of, hiermee samenhangend, het gebrek aan leiderschap binnen de partijen. De enige sterke leider in de Amerikaanse politiek is de president. Hij is feitelijk de partijleider, heeft een rechtstreeks mandaat van de kiezer en kan banen en posities verdelen. Zijn uitvoerende macht is bovendien eendrachtig en krachtadig en beschikt over de noodzakelijke expertise en informatie. Daarom kan hij de agenda van het debat bijna volledig bepalen. Hij geeft aan wat de alternatieven zijn. Het Congres kan hieruit hooguit kiezen.

### 3 Drie wijzen om de bestaande besluitvorming te verbeteren

Kortom, het is voor de Amerikaanse burgers buitengewoon moeilijk om het congreslid *verantwoordelijk* te houden voor zijn keuzen en het is voor het congreslid op zijn beurt buitengewoon moeilijk om de leden van de uitvoerende macht *verantwoordelijk* te houden voor hun keuzen. Er is tevens geen garantie dat de leiders hun beleid baseren op een zo groot mogelijke maatschappelijke *consensus* over doelen en middelen. Daarvoor ontbreken de noodzakelijke discussie en uitwisseling van argumenten en voorkeuren. En tot slot is er geen waarborg, gezien al de tegenstrijdige en ten dele irrationele invloeden op de besluitvorming, dat er een *rationeel* beleid tot stand komt.

---

<sup>1</sup> Op de dominante positie van belangengroepen en lobbyisten in het Amerikaanse systeem kom ik uitgebreid terug in hoofdstuk 9, § 6. Het zal onder meer blijken dat het zeker op statelijk niveau niet zelden belangengroepen zijn die nieuwe wet- en regelgeving schrijven. Zij worden hierbij geholpen door het feit dat volksvertegenwoordigers vaak nauwelijks kennis van zaken hebben en ook middelen ontberen om noodzakelijke onafhankelijke expertise in te huren.

Dahl ziet drie mogelijkheden om verandering in deze situatie te brengen (1950: 64-5, 264). *Ten eerste* kan men trachten de politieke competentie van de burgers te vergroten zodat zij de volksvertegenwoordiging beter kunnen benutten om hun preferenties te effectueren. Op de lange termijn kiest Dahl voor deze optie. In de volgende twee paragrafen zal ik primair ingaan op zijn overwegingen en voorstellen dienaangaande. *Ten tweede* kan het Congres zijn bevoegdheden volledig en formeel overhevelen naar de uitvoerende macht. Omdat de president rechtstreeks verantwoording zou afleggen aan de kiezers zou deze constructie de responsiviteit ten goede komen. Bovendien zou volgens sommigen een aldus gecreëerd ‘plebiscitary dictatorship’ de rationaliteit van het beleid bevorderen. Deze ontwikkeling naar (wat Weber noemde) een gekozen dictator acht Dahl in 1950 zeer reëel, doch hoogst onwenselijk. *Ten derde* kan worden geprobeerd de besluitvorming te hervormen. Dit onder meer door de expertise van de congressleden te vergroten en de rol van politieke partijen drastisch te versterken. Dahl kiest op de korte termijn voor de laatste optie. Zijn belangrijkste voorstellen op dit terrein behandel ik vanaf § 6.

#### **4 Waarom de keuze van middelen niet aan deskundigen kan worden gelaten**

Het probleem óf en hoe de politieke competentie van burgers kan worden vergroot, houdt Dahl voor een van de belangrijkste problemen van de democratie in een moderne, zeer complexe samenleving (1950: 70). Men zou uiteraard kunnen redeneren dat ter bevordering van de rationaliteit van het beleid de burgers (of desnoods de parlementariërs) in een democratie slechts de doelen hoeven vast te stellen en het vinden van de daarbij passende instrumenten kunnen overlaten aan experts. Dahl acht dit naïef. In een kritiek *avant la lettre* op de hedendaagse bestuurskunde wijst hij er op, dat er geen harde scheiding bestaat tussen doelen en middelen. ‘In politics,’ stelt hij onder verwijzing naar John Dewey, ‘ends and means are a continuum...’ (1950: 71). Achter elk middel liggen secundaire doelen en waarden, en het is dus ondoenlijk objectief, puur ‘deskundig’ te kiezen tussen middelen zonder hierbij tevens, doorgaans impliciet, normatieve keuzen te maken. Het is daarnaast wellicht mogelijk een aantal doelen te vinden waarover onder de burgers grote overeenstemming bestaat (vrijheid, rechtvaardigheid, veiligheid), maar deze zijn te abstract om van nut te zijn in de dagelijkse keuzen waarvoor beleidsmakers zich gesteld zien. Mensen kunnen voorts het relatieve gewicht van elk van hun vele doelen eerst vaststellen in een concrete situatie: ‘We need concrete situations to give our preferences shape and meaning. We want to know the relative advantages and sacrifices, the alternatives to be forgone...’ (1950: 79). Het is dus vrij zinloos om aan burgers te vragen *in abstracto* hun doelen aan te geven. Eenmaal gekozen middelen beïnvloeden bovendien onze afweging van doelen via de bedoelde en onbedoelde effecten van deze middelen. Kortom, stelt Dahl, ‘[m]eans and ends are in a state of constant flux that requires constant reassessment. To give leadership a blank check on the choice of means is, in fact, to let it dictate the ends of society’ (1950: 80).<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Dahl verwijst voor deze typisch pragmatistische inzichten naar Dewey's *Human Nature and Conduct* (1922) en naar *Administrative Behaviour* (1947) van de bestuurskundige Herbert Simon. Zijn uit deze invalshoek geformuleerde kritiek op de idee van een ‘bestuurskunde’ formuleerde hij eerder in ‘Science of public administration: three problems’ (1947). Zeker in het werk van Lindblom (1959; 1963; 1965) zal het

De expertise van de expert moet ook in een ander opzicht niet worden overdreven. Het essentiële kenmerk van ieder oordeel over complex overheidsbeleid is, schrijft Dahl later, ‘that typically it involves extraordinarily interweaving of preferences, interpretations of reality, and plain hunches. In this sense, the broader and more inclusive a public policy decision, the less relevant is the social scientist’s familiarity with one limited segment of reality’ (1950: 141). Gezien de interdependentie van maatschappelijke gebeurtenissen en problemen garandeert de grote kennis die een deskundige kan hebben op een deelterrein van de werkelijkheid dus zelden, dat hij met even grote deskundigheid over een complex, discipline-overschrijdend probleem kan praten. Zodra er complexe oordelen over waarden en feiten geveld moeten worden, kan de politicus zich daarom in een democratische samenleving niet verschuilen achter de rug van de expert (1950: 245).<sup>1</sup>

In het geval van de buitenlandse politiek is het tevens onmogelijk om de arena te decentraliseren waarin beslissingen moeten worden genomen. Dit vormt één van de gangbare manieren om complexe beleidsproblemen te vereenvoudigen en de rationaliteit van de besluiten te vergroten. De assumptie achter decentralisatie, benadrukt Dahl, is niet alleen dat gewone burgers in dat geval de besluitvorming eenvoudiger kunnen beheersen. Een assumptie is tevens dat hoe meer de burger betrokken is bij de publieke besluitvorming, ‘the more likely he is to temper it with experience, wisdom, and comprehension of reality – in a word, rationality’ (1950: 73).<sup>2</sup> Buitenlandse politiek is echter een *nationale* aangelegenheid die niet naar lokale gemeenschappen kan worden gedecentraliseerd. Hetzelfde geldt voor atoomenergie. De betreffende kwesties zijn daarbij in de regel buitengewoon complex en het is irreal hier van de burger rationele, goed geïnformeerde afwegingen te vragen. Zijn lokale ervaringen en wijsheid helpen hem minder dan in andere kwesties. Sterke irrationele innerlijke krachten kunnen hem bovendien belemmeren in het trekken van rationele conclusies. Refererend aan *World Politics and Personal Insecurity* (1935) van Harold Lasswell wijst Dahl op de mogelijkheid, dat het individu internationale gebeurtenissen interpreteert door het venster van zijn eigen fantasieën, angsten, wensen en benauwdheden. Uiteraard geldt dit ook voor binnenlandse aangelegenheden, maar in de internationale politiek ‘the perpetual possibility of violence, destruction, and death evokes profound emotional reactions which may distort one’s capacity for evaluating events and policy proposals’ (1950: 76).

---

pragmatisme een pregnante rol spelen.

<sup>1</sup> Het doen van een beroep op experts is een geijkte reflex van politici om complexe *politieke* vraagstukken het hoofd te bieden. Zo pleitten de fractievoorzitters van de politieke partijen in de Tweede Kamer in juni 2000 voor de oprichting van een ‘Verificatiebureau’, bestaande, in de woorden van toenmalig CDA-fractie leider De Hoop Scheffer, uit ‘een vaste groep onderzoekers’ die ‘orde in de chaos zou kunnen scheppen’ in de ‘bergen informatie uit verschillende bronnen, met vaak tegenstrijdige conclusies’ over problemen als de Betuwelijn, Schiphol of het mestprobleem (*NRC-Handelsblad*, Zaterdags Bijvoegsel, 10 juni 2000). Het filosofische misverstand is hier dat ‘tegenstrijdige conclusies’ over politieke kwesties door onafhankelijke ‘onderzoekers’ zouden zijn op te lossen.

<sup>2</sup> De nadruk die Dahl en (vooral) Lindblom leggen op deze laatste assumptie onderscheidt hen in hoge mate van eerdere pluralisten. Dezen zien decentralisatie vooral als een middel om machtsconcentratie te voorkomen.

## 5 Het bevorderen van de politieke competentie

Het toewijzen van beslisbevoegdheden aan experts biedt dus geen oplossing voor het gebrek aan politieke competentie van de burgers. Evenzo kan men de rationaliteit van het beleid niet waarborgen door beslissingen te decentraliseren. Wij zullen de electorale competentie volgens Dahl moeten vergroten. Wat zijn hier de mogelijkheden? Een significante toeneming hiervan in de buitenlandse politiek vereist, schrijft Dahl, een oplossing voor twee fundamentele tekortkomingen in de bestaande communicaties: ‘the lack of well-oriented discussion and inquiry among citizens, and the failure of communication between certain parts of the intelligentsia (particularly social scientist) and ordinary citizens’ (1950: 85).

Met betrekking tot het gewenste maatschappelijke debat en onderzoek verwacht Dahl niet dat de burgers collectief door een proces van ‘trial and error’ een hogere graad van competentie kunnen ontwikkelen. De complexiteit van de maatschappelijke problemen en van de beschikbare sociale technieken groeien allereerst sneller dan de mogelijkheden door vallen en opstaan de noodzakelijke kennis te verwerven. Omdat situaties doorgaans uniek zijn, kan men daarnaast zelden profijt trekken van hetgeen men van een eerdere situatie heeft geleerd. De geschiedenis herhaalt zich zelden. En tenslotte is het in de regel weinig raadzaam in de buitenlandse politiek te experimenteren: een verkeerde stap kan desastreuze gevolgen hebben. In het algemeen, schrijft Dahl onder verwijzing naar Mannheim, hebben politieke beslissingen vandaag veel grotere gevolgen dan vroeger, waardoor de behoefte aan een zorgvuldige besluitvorming sterk is toegenomen (1950: 87; cf. Blokland 2001: 123 *e.v.*).

Het door schade en schande wijs worden in de moderne politiek, pragmatisch ‘experimentisme’, vormt dus niet altijd een begaanbare weg. Meer perspectief ziet Dahl hier in discussie en onderzoek. Hierdoor krijgen burgers niet alleen zicht op de keuzealternatieven en hun consequenties, maar ook op de eigen waarden en doeleinden. De laatste kan men immers eerst goed kennen in een concrete keuzesituatie.<sup>1</sup> ‘[I]t must never be forgotten’, schrijft Dahl, ‘that democratic theory has always presupposed ... a discussion process prior to a politically effective expression of opinion’ (1950: 88). De in de Amerikaanse samenleving bestaande mogelijkheden tot discussie en onderzoek beschouwt Dahl evenwel, zoals hierboven bleek, volstrekt ontoereikend. Uiteraard wordt er heel wat afgepraat en gedebatteerd in familie- en vriendenkringen, op het werk, in de cafés en bij de kapper, maar deze discussies zijn ‘casual, unoriented, fragmentary’ en leiden verre van vanzelfsprekend tot meer rationele standpunten van hun deelnemers. Kleine, lokale discussiegroepen die op een geregelde basis specifieke problemen bespreken, bieden meer mogelijkheden tot het laatste. De kans op een ontplooiing hiervan lijkt Dahl echter klein. Het probleem, schrijft hij, ‘requires nothing less than a revolutionary development in the technique and practice of public discussion and inquiry’ (1950: 89).

Op de weg naar deze dringend gewenste nieuwe technieken en praktijken van publieke discussie en maatschappelijk onderzoek ziet Dahl vele obstakels. Eén

---

<sup>1</sup> De vraag is of het voorgelegd krijgen van een concrete keuze in een discussie dezelfde inleving genereert als het geconfronteerd worden met een keuze in het echte leven.

wordt gevormd door wat ik elders het *emancipatiedilemma* heb genoemd (1991; 1995; zie ook 2001: 263-4). Vanwege het cruciale belang hiervan, ook voor het latere werk van zowel Dahl als Lindblom, zal ik hem hier iets uitgebreider citeren. Op de theoretische achtergrond van dit dilemma zal ik nader ingaan in § 7. Er bestaat, constateert Dahl, een vicieuze cirkel die niet eenvoudig kan worden doorbroken:

‘Discussion and inquiry do not flourish spontaneously unless the problems discussed involve, in a broad sense, the “interests” of the participants. Yet because inquiry and discussion are inadequate, the citizen often does not understand how his “interests” are involved. A multiplicity of satisfying (or at any rate, anxiety-relieving) activities makes a greater claim on his attention, and until this bulwark of competing interests is broken through by decisive attack, it is hopeless to expect that citizens will spontaneously form into discussion and inquiry groups’ (1950: 89).

Het monopolie van deze alternatieve, concurrerende activiteiten kan soms worden geslecht, maar de kans hierop in een sterk verstedelijkte samenleving acht Dahl betrekkelijk klein. In een passage die het begin is gebleken van een ander centraal thema in zijn gehele oeuvre en tevens de invloed van Mannheim verdraagt, schrijft hij dat het moderne urbane leven niet bevorderlijk is voor intermediaire organisaties als buurtdiscussiegroepen:

‘Individual hostility, anonymity, and moral isolation; the physical layout of the city; the bothersome aspects of transportation; the lack of facilities for group life; the intensified satisfactions of passive participation, exploited by highly organized and influential commercial and advertising groups; the centralization of control over techniques of influencing attitudes and the consequent standardization and banality of opinion – all militate against the spontaneous growth of local discussion and inquiry groups’ (1950: 90).<sup>1</sup>

Voordat de gewenste lokale discussie- en onderzoeksgroepen van de grond kunnen komen, zal de grond dus eerst drastisch moeten worden bewerkt. Maar, beklemtoont Dahl, dit is een kwestie van decennia of generaties en niet van jaren. In dit kader gaat hij in op de suggestie van David Riesman (1941), dat alleen de overheid de middelen en macht heeft om het publieke debat nieuw leven in te blazen. Beiden onderkennen het gevaar dat de overheid deze middelen en macht misbruikt om zijn positie te versterken. Het lijkt een paradox, schrijft Dahl, zich tot de overheid te moeten wenden om te waarborgen dat de burger zijn politieke competentie ontwikkelt, opdat hij beter in staat is dezelfde overheid te beheersen. Niettemin is er wellicht geen andere oplossing:

---

<sup>1</sup> Het stadsleven bevordert echter ook een aantal, niet door Dahl genoemde, houdingen die het maatschappelijk debat, de onafhankelijkheid van geest en de politieke competentie bevorderen. Zo is het vaak kenmerkend van kleine gemeenschappen dat zij een grote sociale controle bezitten die niet zelden gepaard gaat met bekrompenheid en starheid. Ook is de uitwerking van steden op individuen minder algemeen als Dahl suggereert. Tal van stedelingen blijken bijvoorbeeld verrassend dorps in mentaliteit en levensstijl. Vergelijk hier Robert Mertons essay ‘Locals and Cosmopolitans’ (1957).

‘If there are not now in American society potential leadership groups which place a high value on discussion and inquiry, and if there is not now a large part of the electorate potentially interested in such activity, then free discussion and inquiry of a highly autonomous and decentralized kind is almost certain to die out in American life. In this case, the future almost certainly lies with the authoritarians. But *if* there now exist leaders and citizens of this kind, the problem is to activate them, to mobilize their interests, and to enable them to secure whatever resources are necessary to their task’ (1950: 91).

Vooreerst acht Dahl een brede maatschappelijke discussie geboden om bij voldoende mensen het besef te doen groeien van de urgentie van het probleem. Hij hoopt dat vervolgens dankzij deze discussie, in een eindeloze opwaartse spiraal, steeds meer mensen zullen worden geactiveerd. Uiteindelijk kunnen de discussianten dan gebruik maken van door de overheid verstrekte middelen zonder dat de overheid haar bemoeienis kan misbruiken om de eigen machtspositie te versterken.

Een toeneming van de gerichte politieke discussies onder de burgers zal echter volgens Dahl eerst tot de gewenste verhoogde rationaliteit leiden wanneer ook een tweede zwakte in de bestaande maatschappelijke structuur wordt verholpen: ‘the breakdown in communication between social scientists and citizens’ (1950: 92). Met betrekking tot wat de waarden van de samenleving zouden moeten zijn en hoe de gevolgen van beleid beoordeeld moeten worden, heeft de deskundige geen bijzondere expertise. Maar hij kan de burger wel helpen zijn waarden beter te begrijpen door te laten zien waartoe deze leiden wanneer zij in de praktijk worden gebracht (cf. 1950: 141). In deze zin kan de burger in de tegenwoordige complexe wereld niet zonder experts om duidelijkheid in zijn preferenties te krijgen en om tot rationele keuzen te komen. Het heeft geen zin wanneer leken met andere leken over maatschappelijke problemen discussiëren. Het gaat erom dat deze discussies op een *hoger* niveau komen. In het bewerkstelligen hiervan kunnen sociale en politieke wetenschapsmensen een belangrijke rol spelen. In de laatste halve eeuw, schrijft Dahl in 1950, hebben zij deze rol echter sterk verwaarloosd. Hij pleit er daarom voor om hun functioneren in het publieke debat grondig te herzien.<sup>1</sup>

## **6 Gewenste hervormingen van het politieke stelsel: party government**

Ook al zou op de bovenstaande wijzen de politieke competentie van de burger worden vergroot, dan nog, erkent Dahl, zullen veel bevoegdheden in de handen

---

<sup>1</sup> Binnen de Amerikaanse politicologie heeft altijd sterk het besef geleefd dat deze wetenschap een belangrijke taak had in het bevorderen van de democratie. Daartoe diende men onder meer het publiek en de beleidsmakers te onderwijzen in de voor de democratie noodzakelijke waarden en kennis (zie § 3.1 va het vorige hoofdstuk). Het is daarom opmerkelijk dat Dahl reeds in 1950 klaagt over de ivoren toren waarin politicologen zouden werken. Onder invloed van de opkomst van het behaviorisme zal het merendeel van de politicologen zich namelijk eerst *na* 1950, in de Verenigde Staten inmiddels bijna volledig, in deze toren terugtrekken. Bij tijd en wijle, echter, komt hierop een krachtige kritiek en probeert men, grotendeels tevergeefs, te trend naar rationalisering, professionalisering, bureaucratisering om te buigen. Dit gebeurde in de jaren zestig en recentelijk, aan het begin van de nieuwe eeuw (zie hoofdstuk tien en elf).

van politieke leiders moeten blijven. Gezien de complexiteit van de tegenwoordige politieke problemen en de beperkte tijd van de burgers is dit onvermijdelijk. De vraag is nu opnieuw hoe kan worden bewerkstelligd, dat deze leiders in het uitoefenen van hun beslismacht de waarden van verantwoordelijkheid, rationaliteit en overeenstemming zullen maximaliseren. Zoals gesteld, zoekt Dahl een antwoord in het hervormen van de besluitvorming. Met name wil hij de positie van het Congres en de rol van politieke partijen drastisch versterken.

Het is merkwaardig, betoogt Dahl, dat in een land waar zoveel nadruk wordt gelegd op het bij de tijd zijn, het Congres nimmer is aangepast aan veranderde omstandigheden. Dit instituut, met al zijn, slechts historisch te verklaren bijzonderheden in zijn manieren van opereren, is in de Verenigde Staten onaanvaardbaar en boven iedere discussie verheven (1950: 126-9). Toch is een hervorming dringend gewenst, zeker op het terrein van de internationale politiek. Het tegenwoordige congreslid heeft nauwelijks tijd om zich in buitenlandse zaken te verdiepen en heeft hiermee zelden ervaring. Hij is, constateert ook Dahl, aan handen en voeten gebonden aan zijn kiezers in zijn kiesdistrict, die hem zien als 'onze man in Washington' en van wie hij volledig afhankelijk is voor zijn herverkiezing. Hij is meestal een jurist, wat hem nauwelijks geschikt maakt om rationeel over buitenlandse politiek na te denken, daar hij voortdurend geneigd is politieke kwesties in irrelevante legalistische termen te vertalen (1950: 134).<sup>1</sup> Zelden zal hij aansprakelijk worden gesteld voor het gevoerde beleid, hetgeen niet bevorderlijk is voor zijn verantwoordelijkheidsgevoel. Hij kan geen adviezen aan eigen experts vragen en die van de regering kan hij niet vertrouwen. Kortom, 'the Congressman, short of information and experience, pressed by time, bedeviled by constituents, pressured on all sides, casts a vote for a policy that in a decade's time may ripen into a million casualties' (1950: 139).

Met deze analyse is tevens deels een antwoord gegeven op de vraag hoe de positie van het Congres kan worden versterkt. Hoewel hun expertise dus niet moet worden overschat en zij nimmer objectieve oplossingen voor politieke kwesties hebben, dienen congresleden allereerst meer deskundigen te kunnen raadplegen. Zeer belangrijk is daarnaast een herziening van de verhouding tussen wetgevende en uitvoerende macht. Dahl houdt een krachtig pleidooi voor een samenwerking tussen regering en parlement zoals deze in Engeland gebruikelijk is: de partij die de verkiezingen wint, vormt de regering en deze voert, gesteund door de meerderheid in het parlement, het programma uit waarop zij is gekozen.<sup>2</sup> Een dergelijke samenwerking komt in de Verenigde Staten zelden voor. Hier is een scherpe scheiding tussen de uitvoerende en wetgevende macht gecreëerd. Deze heeft in Dahls optiek niet zo zeer de vrijheid gewaarborgd – haar primaire rechtvaardiging –, als wel een situatie geschapen van 'conflict, patronage, inefficiency, and irresponsibility' (1950: 169). De voortdurende strijd tussen het Congres en de president heeft volgens hem rampzalige gevolgen voor de responsivi-

---

<sup>1</sup> Opvallend is het grote aantal juristen in de Amerikaanse politiek. Zo was van de 995 gekozen gouverneurs tussen 1870 en 1950 46% een praktizerend jurist. In 1972 had 70% van de senatoren en 51% van de afgevaardigden een juridische achtergrond. Hetzelfde gold voor 25 van de eerste 39 presidenten (Domhoff 1978: 159).

<sup>2</sup> Een schaduwzijde van dit 'monisme', zo leren ook de ervaringen in Nederland, kan zijn dat het parlement gedurende de regeringsperiode betrekkelijk monddood is. Dit kan weer een desinteresse in en cynisme over de politiek bevorderen.



teit en de rationaliteit van de besluitvorming. In een poging deze waarden te optimaliseren, zwalkt men van het ene naar het andere uiterste. Wanneer de president meer beleidsruimte wenst om de rationaliteit te bevorderen, gaat dit ten koste van de verantwoordelijkheid. Wanneer het Congres vervolgens poogt meer verantwoordelijkheid af te dwingen, verliest het zich voortdurend in details. Na verloop van tijd is het beleidsproces hierin dermate verstrikt geraakt, dat de congresleden in reactie hierop de president bevoegdheden verlenen waarop iedere ouderwetse monarch jaloers zou zijn. Et cetera. De enige uitweg uit dit zwalken acht Dahl 'party government', een regering dus, 'through parties capable of formulating a party program binding on President and Congressional members alike, capable of appealing to the electorate for support of that program, and if endorsed by a majority of voters, able and willing to translate the program into legislative and administrative policy' (1950: 187; vergelijk hier Truman in § 4.6.4 van het vorige hoofdstuk, maar ook Herring in § 5.3).

De noodzaak van coherente nationale partijen is een leidmotief in *Congress and Foreign Policy*. Hun afwezigheid belemmert volgens Dahl in hoge mate de responsiviteit en rationaliteit van en consensus in de Amerikaanse politieke besluitvorming (1950: 45, 57, 59, 77, 169 e.v., 185 e.v.). In een moderne democratische samenleving, stelt hij, 'competition between parties is the chief instrument by which political leadership is forced to bow to the preferences of a majority (or a plurality) of the active electorate' (1950: 185).<sup>1</sup> De politieke partij vormt het belangrijkste instrument waarmee passieve burgers kunnen worden geactiveerd en georganiseerd, en waarmee belangen van meerderheden kunnen worden beschermd tegen de particularistische belangen van pressiegroepen. Verantwoordelijke partijen kunnen veel makkelijker tegenspel bieden tegen de druk van de vele particularistische pressiegroepen en dus beter het algemeen belang of het meerderheidsbelang dienen (1950: 197). In de Verenigde Staten zijn partijen historisch echter niet veel meer geweest dan 'a ribbon tied around a treaty signed between different sections of the nation for the rather limited purpose of electing a president' (1950: 188). De geregelde pleidooien van politicologen voor verantwoordelijke partijen hebben hierin tot nu toe weinig verandering gebracht, constateert Dahl in 1950. Daarom hoopt hij dat de congresleden gaan inzien dat ze er *belang* bij kunnen hebben om zich als een partij met een duidelijk program aan de kiezer te presenteren en niet als mensen die voortdurend gemanipuleerd kunnen worden door lokale belangengroepen (1950: 198).

## 7 Balans: het emancipatiedilemma

In het tweede hoofdstuk wezen we op de enorme diversiteit en onoverzichtelijkheid van de invloeden op de ontwikkeling van het pluralisme in het algemeen en Dahl (en Lindblom) in het bijzonder. *Congress and Foreign Policy* is hiervan een eerste illustratie. Inspiraties hiervoor lijken vooral te komen van een met name door Dewey en Mannheim uitgedrukt gedachtegoed over democratie en de noodzaak haar verder te ontwikkelen. Andere, vaak genoemde inspiratiebronnen van het pluralisme zijn nauwelijks waarneembaar. Dahl past, zo zullen wij ook in het vervolg

---

<sup>1</sup> In een voetnoot preciseert hij datgene wat wij normaliter een meerderheidsbeslissing noemen in de praktijk veelal slechts de voorkeuren uitdrukt van een zeer actieve, invloedrijke minderheid.

zien, in een aantal belangrijke opzichten zelfs niet in de gebruikelijke definities hiervan. Zo staan zijn (en Trumans) krachtige pleidooien voor ‘party-government’ op gespannen voet met het denken van tal van andere pluralisten. In *Congress and Foreign Policy* zijn evenzo geen verwijzingen te vinden naar Bentley *cum suis* en de door hen benadrukte groepsbenadering van de politiek. De focus is nog grotendeels gericht op de traditionele actoren in het politieke leven: kiezers, politieke partijen, volksvertegenwoordigers, ambtelijke deskundigen, regeringsleden. In overeenstemming met de algemene trend binnen de politicologie is er weliswaar uitgebreid aandacht voor belangengroepen, maar slechts in zoverre hun activiteiten zijn gericht op het beïnvloeden van het formele politieke proces. De hervormingsvoorstellen zijn bovendien primair bedoeld dit proces te versterken.

Dahls centrale vraag in *Congress and Foreign Policy* is hoe de politieke besluitvorming democratischer kan worden gemaakt, hetgeen voor hem wil zeggen: meer in overeenstemming met de voorkeuren van de kiezers, voorkeuren die bovendien door een onderlinge uitwisseling van ideeën en opvattingen beter onderbouwd en geïnformeerd zijn (§ 1).<sup>1</sup> Dahl constateert dat op een terrein als dat van de buitenlandse politiek een zeer kleine groep ingewijden binnen de uitvoerende macht de belangrijkste besluiten neemt en dat hier van democratische controle nauwelijks meer sprake is.<sup>2</sup> Vervolgens vraagt hij zich dus af of hierin verandering kan worden gebracht. Dezelfde vraag zou hij een jaar later stellen in het samen met R.S. Brown geschreven *Domestic Control of Atomic Energy* (1951). Sindsdien zal deze problematiek een vooraanstaand thema in Dahls werk blijven. Een latere belangrijke publicatie vormt in dit verband *Controlling Nuclear Weapons: Democracy versus Guardianship* (1985). In de jaren zestig en zeventig zal Dahl worden beschuldigd van ‘elitisme’ omdat hij, evenals theoretici als Weber en Schumpeter, de politieke deelname van de burgers tot een minimum zou willen beperken. Aan het einde van dit boek (in hoofdstuk 8) kom ik op deze kritiek terug. Uit *Congress and Foreign Policy* blijkt alvast, dat Dahls standpunt aanmerkelijk genuanceerder was dan zijn latere criticasters wilden doen geloven.

---

<sup>1</sup> Dit is geen vraag overigens waarmee Schumpeter, vaak gezien als de erflater van Dahl, ooit worstelde (zie § 11.5.1 van het volgende hoofdstuk).

<sup>2</sup> De besluitvorming rond de recente oorlog in Irak verliep niet anders. De grote hoeveelheid, deels door direct betrokkenen geschreven literatuur die een jaar na de oorlog ter beschikking kwam, illustreert dit: een kleine groep ‘deskundigen’ die president Bush omringden – waaronder Paul Wolfowitz, Richard Armitage, Donald Rumsfeld, Condoleezza Rice, Colin Powell en Dick Cheney – bepaalden de beleidsdoelen en -instrumenten en werden hierbij niet of nauwelijks democratisch gecontroleerd. De president beriep zich te pas en te onpas op geheime informatie waarvan het Congres de juistheid slechts kon aannemen. Tegenspraak werd in het patriottische klimaat dat na de aanslagen op ‘9/11’ was ontstaan, al snel als landverraad ervaren en daarom waren er maar weinig volksvertegenwoordigers die kritische vragen durfden te stellen. De president regeerde als een ‘constitutionele dictator’. Ook buitenlandse mogendheden als Nederland voeren blind op het kompas van zijn ‘deskundigen’. In een zichzelf versterkend proces van wederzijdse bevestiging en uitsluiting van andersdenkenden leden deze al snel aan een vervaarlijke blik- en denkvermauwing. Toen zij uiteindelijk minder deskundig bleken te zijn dan zij hadden gesuggereerd en er eindelijk wel vragen werden gesteld, was het feitelijk te laat: de oorlog was al gevoerd en de Amerikanen waren langzaam in een financieel, cultureel en politiek moeras aan het wegzinken. Zie: *Rise of the Vulcans: The History of Bush’s War Cabinet* van James Mann (Viking, 2004), *Against all Enemies: Inside America’s War on Terror* van Richard A. Clarke (Free Press, 2004), *The Price of Loyalty: George W. Bush, the White House, and the Education of Paul O’Neill* van Ron Suskind (Simon & Schuster, 2004) en *Disarming Iraq* van Hans Blix (Pantheon Books, 2004).

Ook blijkt dat tal van hedendaagse discussies over ‘burgerschap’, ‘discursieve democratie’ of ‘deliberatie’ een lange voorgeschiedenis hebben.

Met zijn pleidooi het democratisch karakter van de politieke besluitvorming te bevorderen door te trachten de politieke competentie van de burgers te vergroten, stuit Dahl, zo merkte ik op, op een emancipatiedilemma (§ 5).<sup>1</sup> Met dit dilemma zal hij, net als vele andere progressieven, in zijn gehele oeuvre (maar vooral aan het begin en het einde van zijn loopbaan) worstelen. In het vervolg zullen we het daarom voortdurend tegenkomen. Het emancipatiedilemma is van cruciaal belang voor een beoordeling van de potentie van het pluralisme tot het rechtvaardigen en het stimuleren van maatschappelijke hervormingen.

Het emancipatiedilemma bestaat uit twee componenten waaraan twee verschillende vrijheidsconcepties ten grondslag liggen, die in bepaalde gevallen concluderen (zie Blokland 1995: hst.1 en hst.6). *Enerzijds* constateren degenen die met het emancipatiedilemma worstelen, dat esthetische, culturele, ethische en politieke voorkeuren in hoge mate het product zijn van enculturatie, socialisatie of indoctrinatie. Naarmate mensen zich meer van de laatste processen bewust zijn en meer op de hoogte zijn van de binnen een cultuur beschikbare alternatieven kunnen hun voorkeuren evenwel autonomer of authentieker van karakter worden. Juist omdat mensen sociale wezens zijn die zich in een interactie met hun omgeving ontplooiën, kan deze toeneming van hun positieve vrijheid evenwel vaak eerst worden bewerkstelligd door een interventie, door scholing en educatie. *Anderzijds* huldigen de betrokkenen het democratische beginsel, dat individuen de beste beoordelaars van de eigen behoeften, wensen en belangen zijn en dat de bestaande voorkeuren altijd dienen te worden gerespecteerd. De negatieve vrijheid van het individu staat voorop. Voor een op sociologische en sociaal-psychologische gronden gerechtvaardigde relativisering van het politieke belang van de individuele voorkeuren is binnen dit beginsel geen plaats. In combinatie kunnen beide componenten of uitgangspunten een dilemma creëren.

Stel, men meent, *ten eerste*, dat de bestaande voorkeuren ongeïnformeerd en heteronoom zijn. Zij zijn dus niet gebaseerd op een redelijke kennis van de beschikbare alternatieven en zijn geen product van enigszins overwogen keuzen. In plaats daarvan zijn zij, denkt men, *ten tweede*, vooral het resultaat van structuren en processen van enculturatie, socialisatie of indoctrinatie waarop de betrokkenen onvoldoende vat hebben. *Ten derde* verwacht men dat er voorkeuren bestaan die ook de betrokkenen zouden prefereren boven hun huidige, wanneer zij daarvan op de hoogte zouden zijn. Het laatste is niet het geval als gevolg van de werking van de genoemde structuren en processen. Het wijzigen hiervan kan louter gebeuren, meent men, *ten vierde*, met de democratische instemming van de betrokkenen. De laatsten zullen deze echter niet verlenen daar hun voorkeuren immers, *ten vijfde*, de bestaande structuren en processen weerspiegelen. De cirkel is rond. Naarmate men hardnekkiger vasthoudt aan het tegelijkertijd respecteren van beide componenten, zal het moeilijker zijn haar te doorbreken. Evenzo zal men hardhandiger met het dilemma worden geconfronteerd naarmate men de waarde van de bestaande voorkeuren, alsmede de wijze waarop deze tot stand zijn gekomen, sterker betwijfelt.

---

<sup>1</sup> In hoofdstuk 9, § 8 kom ik hierop uitgebreider terug.

In *Congress and Foreign Policy* is het laatste duidelijk het geval. Dahl acht de grote, door individuele anonimiteit, vijandigheid en 'moral isolation' gekenmerkte steden ongeschikt voor de noodzakelijke democratische meningsvorming van burgers. De kleine discussie- en onderzoeksgroepen waarin mensen gezamenlijk geïnformeerde standpunten ontwikkelen, gedijen hier namelijk niet of nauwelijks. Evenzo wijst hij op de uniformerende en vervlakkende invloed van de massamedia, media die bovendien steeds meer geconcentreerd raken (1950: 90). Als gevolg van deze invloeden miskennen burgers in welke zin hun belangen door politieke beslissingen geraakt worden en waarom het derhalve geboden is zich over de desbetreffende kwesties een geïnformeerde mening te vormen. Er is hierdoor volgens Dahl een moeilijk te doorbreken vicieuze cirkel ontstaan: discussie en onderzoek komen slechts van de grond wanneer de burgers denken dat de desbetreffende problemen hun belangen raken. Maar omdat er nauwelijks discussies en onderzoeken plaatsvinden, begrijpen de burgers vaak niet waarom en op welke wijze hun belangen in het geding zijn. Een groot aantal alternatieve, meer direct bevredigende activiteiten legt daarom een groter beslag op hun belangstelling. En zolang het monopolie van deze concurrerende activiteiten niet door een 'decisive attack' wordt doorbroken, is het naïef te verwachten dat burgers ooit spontaan tot de oprichting van en participatie in discussie- en onderzoeksgroepen zullen komen (1950: 89). Anno 1950 acht Dahl alleen de overheid in staat de hiertoe onontbeerlijke middelen te kunnen leveren. Hij onderkent dat dit het gevaar van machtsmisbruik met zich meebrengt. Willen we echter voorkomen, schrijft hij, dat de onderlinge politieke discussies en het gezamenlijke onderzoek van burgers uitsterven, en dat de toekomst aan autoritaire, niet democratisch gecontroleerde leiders zal zijn, dan hebben we geen andere keus dan de weinigen die nog zijn overgebleven om de democratie te dragen, te mobiliseren, te activeren en van alle mogelijke hulpmiddelen te voorzien, die zij nodig hebben om in hun opdracht te slagen (1950: 91).

Een halve eeuw later, in *On Democracy*, noemt Dahl het bevorderen van de politieke competentie van burgers opnieuw als een van de (vier) grootste opdrachten waarvoor de hedendaagse democratie staat (1998: 183). Wordt deze opdracht niet adequaat vervuld dan zal deze politieke orde volgens hem degenereren naar een plutocratisch, autocratisch stelsel. Men kan zich afvragen of het laatste, ook in Dahls opvatting, in de tussenliggende tijd niet inmiddels was gebeurd.

## Hoofdstuk vier

### Een gezamenlijk vertrekpunt

**P***olitics, Economics, and Welfare* (1953) vormt wellicht het meest ambitieuze boek dat Dahl en Lindblom in hun carrière hebben geschreven. George Von der Muhll acht het bovendien ‘in some respects the most creative book Dahl ever wrote’ en terugkijkend (vanuit het midden van de jaren zeventig) op de naoorlogse sociale en politieke wetenschappen, concludeert hij: ‘one can find few analytic schemata as comprehensive in scope, as systematically elaborated in detail, and as searchingly applied to societal processes’ (1977: 1076). Bijgevolg kan men *Politics, Economics, and Welfare* welhaast lezen als een encyclopedie van de in 1953 beschikbare kennis over maatschappelijke ordening. Dankzij deze kwaliteit biedt het samen met *Congress and Foreign Policy* tevens een fraai vertrekpunt voor een analyse van de vraag welke vooruitgang wij in de laatste vijf of zes decennia hebben geboekt in onze kennis over politiek, beleid en bestuur.

Het bijzondere karakter van het boek kwam mede voort uit zijn ontstaansgeschiedenis en uit de achtergronden van de auteurs. Beiden waren in de jaren veertig gepromoveerd en vanaf het einde van dit decennium verbonden aan Yale University, Dahl aan de politicologische en Lindblom aan de economische faculteit. Na zijn jeugd in Iowa en Alaska studeerde Dahl tot 1936 politicologie en, als tweede vak, economie aan de University of Washington. Zijn doel was ‘iets praktisch’ in de politiek of de overheid te gaan doen. Een academische carrière kwam lange tijd niet in hem op (1997: 67 *e.v.*). Aangemoedigd door een van zijn docenten solliciteerde hij nochtans naar een fellowship van Yale University. In 1940 promoveerde hij aldaar aan de Government Department. Zijn dissertatie, die hij in mei 1940 voltooide en in minder dan een (politiek uiterst roerig) jaar had geschreven, had als onderwerp in hoeverre en op welke wijze socialisme kon samengaan met democratie. Na verschillende socialistische theorieën te hebben geanalyseerd, bepleitte Dahl uiteindelijk, zoals gesteld, een vorm van ‘marktsocialisme’ waarin de activiteiten van gesocialiseerde bedrijven via de markt werden gecoördeneerd (zie § 1 van hoofdstuk 2).

Nog voor zijn promotie deed Dahl zijn eerste praktische werkervaring op. In 1937 was hij als ‘intern’ verbonden aan de *National Labor Relations Board*, een met veel radicalen bemensde New Deal-instelling die opkwam voor de in de jaren dertig zeer geregeld geschonden werknemersrechten. Zijn ervaringen in de wereld van beleid en bestuur waren aanvankelijk dermate positief dat Dahl na zijn promotie zijn loopbaan buiten de universiteit vervolgde. Hij werkte allereerst een half jaar als managementadviseur voor de *Department of Agriculture* en vervolgens als eco-

noom voor de *Office of Civilian Supply*. Op het laatste bureau hield hij zich bezig met het dagelijkse handwerk van economische planning. Beide ervaringen droegen naar zijn eigen gevoel sterk bij aan zijn inzicht in de mogelijkheden van planning binnen een democratische orde.

Na zijn tijd in het leger en na de capitulatie van Duitsland werd Dahl gevraagd in dienst te treden bij de U.S. Control Council, die zich onder meer bezighield met de denazificatie van Duitsland, in Dahls geval van de financiële instellingen van dit land. In November 1945 kwam hij tenslotte, gedecoreerd en al, terug in Amerika. Hij was inmiddels tot de conclusie gekomen zijn verdere leven het liefst te vullen met lezen, schrijven en lesgeven. Daarom vervoegde hij zich bij zijn Alma Mater. Yale bood hem een eenjarig contract, dat hij met beide handen aannam. Dahl bleef de rest van zijn loopbaan in New Haven. Samen met Charles Lindblom en de politiek psycholoog Robert E. Lane, die ongeveer gelijktijdig op Yale arriveerden, bouwde hij de *Department of Political Science* op tot de in de jaren zestig en zeventig toonaangevende politicologiefaculteit van de Verenigde Staten.

Nog meer dan Dahl had Lindblom in zijn studies aan Stanford University en de University of Chicago moeite gehad een keuze te maken tussen de politicologie en de economie. Hij wisselde geregeld van hoofdvak en promoveerde uiteindelijk in de laatstgenoemde richting. De politieke wetenschap achtte hij vaak te gefragmenteerd, te ambigu of te 'zacht', kwalificaties die naar zijn gevoel minder van toepassing waren op de economische wetenschap. Deze discipline beschouwde hij daarentegen weer als te beperkt en te eenzijdig, zo niet, als te bekrompen (Lindblom 1997: 229). In de praktijk werkte hij op het grensvlak tussen beide disciplines, een werkwijze die zijn hele oeuvre kenmerkt. Zijn dissertatie, een verhandeling over de invloed van de vakbonden op het functioneren van het kapitalisme en het marktsysteem, was hiervan een eerste proeve.<sup>1</sup>

Aanvankelijk gaven Dahl en Lindblom ieder aan de eigen faculteit een cursus over maatschappelijke ordening. Dahl legde hierbij de nadruk op ordening in en via de politiek en Lindblom op ordening in de economie.<sup>2</sup> *Politics, Economics, and Welfare* kwam voort uit hun besluit de krachten te bundelen en samen één collegecyclus te verzorgen, een cyclus waarin zij trachtten de inzichten van beide disciplines te verwerken. Zeer veel van de thema's die hun werk nadien zouden gaan bepalen, komen reeds in deze lijvige studie aan bod. Opmerkelijk is hierbij dat vooral het werk dat zij aan het *einde* van hun academische loopbaan publiceren, het best in haar context kan worden begrepen. Daarnaast zullen we zien, dat de inzichten die Dahl en Lindblom een halve eeuw geleden formuleerden over maatschappelijke ordening, zich in hun doordachtigheid en evenwichtigheid vaak

---

<sup>1</sup> Zie voor een treffende analyse van *Unions and Capitalism* (1949) vanuit het perspectief van het vele werk dat Lindblom hierna nog zal publiceren: Dahl, R.A.(1993) 'Bold critic, cautious reformer, skeptical but hopeful rationalist', in: Redner 1993: 23-31. Zie voor enige autobiografische schetsen over het begin van zijn loopbaan: Lindblom 1988 en 1997, alsmede § 1 van hoofdstuk 2.

<sup>2</sup> William F. Buckley, een vooraanstaande rechts-conservatieve journalist die eind jaren veertig aan Yale studeerde, beschrijft in zijn eerste boek, *God and Man at Yale: The Superstitions of 'Academic Freedom'* (1951), de 'collectivistische' ideeën waarmee Lindblom in zijn (uiterst populaire) cursus aan de economische faculteit zijn studenten 'hersenspoelde' (1951: 90-5). Hij waarschuwt dat 'socialisten' als Lindblom, onder het mom van academische vrijheid, topuniversiteiten als Yale hebben overgenomen en aldus een enorme, destructieve invloed uitoefenen op de Amerikaanse samenleving.

in positieve zin onderscheiden van de inzichten op dit terrein van de hedendaagse beleidsmakers.

### 1 De juiste sociale technieken en het einde der ideologieën

Hoewel Lindblom en Dahl veelvuldig als zodanig zijn geïnterpreteerd, zijn zij geen marktliberalen die volledig vertrouwen op het vrije spel der maatschappelijke krachten. Het tegendeel blijkt, voor wat betreft hun werk in de jaren vijftig en zestig wellicht het meest, uit hun *Politics, Economics, and Welfare*. Reeds in het voorwoord benadrukken zij dat economie en politiek in de moderne westerse landen dermate zijn verweven, dat nog slechts gesproken kan worden van *politieke economieën* (1953: xxi). Het onderwerp van hun studie is mede om deze reden niet hoe betrekkelijk autonoom geachte economische processen verlopen, maar hoe deze zo gestuurd en aangewend kunnen worden, dat wij onze doeleinden maximaal kunnen realiseren. De *maakbaarheid*, om een hedendaagse term te gebruiken, van economische en politieke structuren staat dus uitdrukkelijk voorop. Deze structuren zijn geen gegevenheden, maar onderwerp van ons oordeel en product van onze wil.

De tijd van de grote 'ismen' achten Dahl en Lindblom evenwel voorgoed voorbij. Zowel het kapitalisme als het socialisme zijn ideologieën uit het verleden. Veel van de doeleinden van het socialisme zijn algemeen geaccepteerd en door hervormingen van het kapitalisme deels verwezenlijkt. Het oude, hardvochtige kapitalisme bestaat niet meer. De politieke discussie kan nog slechts gaan over de vraag naar de juiste *sociale technieken* om gemeenschappelijke doelen te realiseren. Eenzijdige keuzen tussen planning of vrije markt, tussen regulering of *laissez faire*, zijn achterhaald: 'Plan or no plan is no choice at all;' schrijven Dahl en Lindblom, 'the pertinent questions turn on particular techniques: Who shall plan, for what purposes, in what conditions, and by what devices? Free market or regulation? Again, this issue is badly posed. Both institutions are indispensable' (1953: 5). En: '[...] techniques and not 'isms' are the kernel of rational social action in the Western world. Both socialism and capitalism are dead' (1953: 16).<sup>1</sup>

De beschikbare hoeveelheid alternatieve technieken beschouwen Dahl en Lindblom reeds in 1953 buitengewoon groot, maar neemt volgens hen nog dagelijks toe. Het laatste gaat zo snel, dat er zelfs gesproken kan worden van 'de grootste politieke revolutie van onze tijd' (1953: 8). Op diverse beleidsterreinen geven zij hiervan verschillende voorbeelden. Zo zijn de private en publieke eigendom van ondernemingen slechts uitersten op een continuüm waartussen tal van alternatieven liggen: private bedrijven kunnen in meer of mindere mate via wetgeving, voorwaardelijke subsidiëring, leveringscontracten met de overheid, werknemersinspraak, et cetera gedwongen worden met publieke belangen rekening te houden. Evenzo kunnen staatsbedrijven op vele mogelijke manieren vrijheden worden verleend, die vandaag vooral aan ondernemingen toevallen (1953: 9-11).

---

<sup>1</sup> Hetzelfde pleidooi voor *sociale technieken* hield Mannheim in *Man and Society in an Age of Reconstruction* (zelfs de term is identiek). Niettemin schrijven Dahl en Lindblom dat Mannheim, net als Schumpeter, vooral in termen van ideologieën dacht (1953: 4). Dit lijkt mij een onhoudbare stelling. Mannheim zette zich hiertegen juist af en op grond van zijn geschiedenisopvatting achtte Schumpeter ideologieën goeddeels irrelevant (zie Blokland 2001).

De auteurs onderscheiden nochtans vier fundamentele sociale technieken waarmee een samenleving haar sociale doeleinden kan realiseren: het prijssysteem, de hiërarchie, de polyarchie en 'bargaining'. Om dit in een zo hoog mogelijke mate te kunnen doen, dienen volgens Dahl en Lindblom twee basisvoorwaarden te worden vervuld. Om de beschikbare hulpbronnen zo doelmatig mogelijk te kunnen aanwenden, moeten mensen allereerst rationele calculaties kunnen maken. En daarnaast moeten zij degenen die een rol spelen in de realisatie van hun doeleinden, kunnen beheersen of sturen. Alle sociale technieken vervullen op een specifieke manier deze voorwaarden. *Politics, Economics, and Welfare* bestaat nu uit een uiterst minitieuze analyse hiervan. De centrale vraag is dus wat de potenties tot calculatie en beheersing zijn van de vier genoemde technieken en daarmee tot het verwerkelijken van onze sociale doelen: wat zijn hun sterke en zwakke punten; hoe verhouden zij zich tot elkaar; in welke omstandigheden kunnen wij het best welke combinatie van technieken gebruiken; hoe kunnen wij een techniek het best toepassen; hoe kunnen wij het huidige gebruik van een bepaalde techniek verbeteren, et cetera.

Ondanks nog levende ideologische tegenstellingen groeit naar de opvatting van Dahl en Lindblom niet alleen het beschikbare aantal sociale technieken, maar ook de consensus over hun toepassing (1953: 16). In een optimisme dat kenmerkend is voor hun boek en voor de tijd waarin dit totstandkwam, schrijven zij deze toenemende eensgezindheid vooral toe aan de ontwikkeling van de maatschappijwetenschappen (1953: 18). Keer op keer benadrukken zij bovendien, in bewoordingen die doen herinneren aan die van Mannheim, dat deze ontwikkeling nog slechts aan het begin staat. Eigenlijk is het slechts een kwestie van tijd voordat meer en beter gefundeerde kennis voorhanden zal zijn. Deze kennis, benadrukken Dahl en Lindblom echter, heeft daarbij betrekking op de *instrumenten* en niet op de *doeleinden* van sociaal handelen. Hoewel de consensus over deze doeleinden dus groeit, blijven zij altijd een product van politieke en morele *keuzen*. De selectie van de juiste instrumenten beschouwen de auteurs evenwel een *wetenschappelijke* kwestie (1953: 19-20).<sup>1</sup>

## **2 Zeven breed gedragen doeleinden van rationeel sociaal handelen**

Anno 1953 onderscheiden en onderschrijven Dahl en Lindblom zeven fundamentele sociale doeleinden of waarden. Naar hun indruk worden deze ook door de overgrote meerderheid van de Amerikaanse burgers gedeeld. Naarmate zij meer worden gerealiseerd, kunnen mensen in hogere mate hun primaire doelen verwerkelijken. Voorbeelden van de laatste zijn de bevrediging van behoeften aan voedsel, huisvesting, liefde, maatschappelijke waardering, zelfrespect, kennis, ontplooiing en esthetische genoegens. Daarnaast zijn de sociale doeleinden bepalend voor de wijze waarop eventuele conflicten worden bemiddeld tussen de individuen die primaire doelen nastreven.

---

<sup>1</sup> Gezien de kritiek die Dahl formuleerde in 'The science of public administration: three problems' (1947) en *Congress and Foreign Policy* op de bestuurskunde, de expertise van deskundigen en het onderscheid tussen instrumenten en doeleinden is dit een tamelijk boude en ook curieuze uitspraak (zie § 4 van het voorgaande hoofdstuk). Op de vraag wat de wetenschap nog kan melden over doeleinden en instrumenten bij erkenning van de logische kloof tussen feiten en waarden, ga ik uitgebreid in in hoofdstuk 11.



Als eerste maatschappelijk doel noemen Dahl en Lindblom ‘vrijheid’.<sup>1</sup> In navolging van Bertrand Russell omschrijven zij haar als ‘the absence of obstacles to the realisation of desires’ (1953: 29).<sup>2</sup> Vanzelfsprekend, erkennen de auteurs, kan deze vrijheid niet onbegrensd zijn. In de moderne samenleving heeft immers bijna iedere handeling gevolgen voor anderen. Het principe van John Stuart Mill dat de vrijheid van mensen eerst beperkt mag worden wanneer zij bepaalde belangen van anderen schaden, houden Dahl en Lindblom om deze reden voor weinig realistisch en praktisch. De pogingen van individuen om hun doelen te verwerkelijken, concluderen in de praktijk voortdurend. Daarom moet er onvermijdelijk een maatschappelijk mechanisme worden ontwikkeld om deze conflicten in goede banen te leiden. Dit is de *raison d’être* van de politiek: ‘The fact of conflicts in goal seeking might be regarded as the fundamental political situation, the basic human condition that everywhere makes it necessary to develop social machinery through which to decide the outcome of such conflicts’ (1953: 33).

Vrijheid is dus weliswaar een groot goed, maar haar uitoefening dient wel geregeld politiek te worden bemiddeld. Tegelijkertijd dient de samenleving zich volgens Dahl en Lindblom in te spannen om de vrijheid van individuen zo groot mogelijk te laten zijn.<sup>3</sup> Zij zien twee motieven die verklaren waarom mensen deze inspanning doorgaans ook verrichten (1953: 37). *Ten eerste* identificeren mensen zich met anderen en voelen zij zich ongemakkelijk en schuldig wanneer deze hun doelen niet kunnen realiseren. *Ten tweede* is puur egoïsme strategisch gezien onverstandig. Frustraties bij anderen kunnen immers de verwerkelijking van de eigen doelen in de weg staan: mensen die hun ambities gefrustreerd zien, kunnen ontevreden, jaloers, vijandig, irrationeel, opstandig worden, of juist passief, timide, onproductief en onderontwikkeld. Daar dit de eigen vrijheid zelden ten goede komt, is het verstandiger anderen te helpen hun doelen te realiseren.<sup>4</sup>

‘Rationaliteit’ noemen Dahl en Lindblom als een tweede doeleinde van sociaal handelen: om de individuele vrijheid te maximaliseren dienen zo veel mogelijk belemmeringen te worden verwijderd, hetgeen rationele calculatie en beheersing vereist. Een handeling is hierbij rationeel wanneer zij met zo weinig mogelijk middelen een zo groot mogelijk resultaat bereikt. ‘Economiseren’, waarop wij

---

<sup>1</sup> We zullen zien dat vrijheid goedbeschouwd hun hoogste waarde vormt: alle andere zijn hiervan afgeleid of vormen hiertoe een instrument. Aan het einde van hun boek scharen de auteurs zich dan ook ondubbelzinnig achter de volgens hen centrale waarde van de Verlichting: individuele vrijheid (1953: 516, zie § 10.2).

<sup>2</sup> Deze definitie is te beperkt. Zij impliceert namelijk dat naarmate mensen minder nastreven zij vrijer worden. Een dictatoriale *Brave New World* waarin mensen zo zijn gehersenspoeld dat zij altijd volledig tevreden zijn met datgene wat zij reeds hebben, zou vrijer zijn dan een open democratie waarin mensen grenzenloos hun ambities kunnen verleggen. Zie Baumol 1954: 269; Berlin 1958 en Blokland 1995.

<sup>3</sup> Hun eerste definitie van het wezen van de politiek – de onvermijdelijkheid van conflicten en de noodzakelijkheid deze op enigszins vreedzame wijze te beslechten – benadrukt de negatieve vrijheid van het individu en is als typisch naturalistisch en liberaal te beschouwen (cf. Bluhm 1975: hst.1; Blokland 1995). Wanneer zij echter betogen dat de politiek zich ook tot doel moet stellen de vrijheid van het individu *actief* te vergroten, schuift hun definitie (impliciet) op in teleo-naturalistische en sociaal-democratische richting: de politiek moet zich inspannen de positieve vrijheid van individuen, hun reële mogelijkheden om hun doelen te realiseren, te vergroten (zie hoofdstuk 11, § 2). In hun gehele oeuvre zullen Dahl en Lindblom tussen beide, geregeld concluderende definities van politiek en vrijheid laveren.

<sup>4</sup> Zie voor een verklaring van het ontstaan van verzorgingsarrangementen en uiteindelijk de verzorgingsstaat op uitsluitend deze basis van angst voor frustratie, agressie en opstanden: De Swaan 1989. Voor een vernietigend opbouwende kritiek hierop: Van Doorn 1990.

aanstonds uitgebreid ingaan, is rationeel economisch handelen, het proces om tot het meest effectieve gebruik van hulpbronnen te komen om menselijke behoeften te bevredigen. Een meer rationele maatschappelijke orde is nastrevenswaardig omdat zij het laatste ten goede komt (1953: 40).

Een derde wenselijk sociaal doel is 'democratie'. Zoals binnen het liberalisme gebruikelijk is, blijken Dahl en Lindblom deze bestuursvorm primair als een afgeleide waarde te beschouwen. Zij constateren, zo zagen we hierboven, dat het streven van verschillende mensen naar vrijheid tegenstellingen en conflicten kan veroorzaken en dat er een principe en een methode nodig zijn om deze conflicten te beslechten. De democratie kan hiervoor zorgdragen: 'Democracy is a principle and a method for adjudicating such conflicts' (1953: 41).<sup>1</sup>

Democratie vereist volgens Dahl en Lindblom gelijkheid, een vierde sociale waarde. Van politieke gelijkheid is sprake wanneer bij de vaststelling van overheidsbeslissingen de voorkeuren van alle burgers even zwaar wegen (1953: 41). Het meerderheidsprincipe vervult deze voorwaarde in een democratie. Op de eventuele vraag waarom politieke gelijkheid wenselijk zou zijn, geven Dahl en Lindblom hetzelfde antwoord als op de vraag waarom de vrijheid van een ieder bevorderd dient te worden: om zowel psychologische als strategische redenen. Om dezelfde redenen is ook 'sociale gelijkheid' een door velen gedeelde waarde, een waarde die 'gelijkheid in vrijheid' uiteraard grotendeels overlapt (cf. Norman 1986; Blokland 1995: hst. 4). Dahl en Lindblom haasten zich echter te benadrukken dat wij haar moeten afwegen tegen andere belangrijke waarden. Dit zeker wanneer de voor het realiseren van sociale gelijkheid noodzakelijke beleidsmiddelen ongewenste en onverwachte neveneffecten zouden kunnen hebben (1953: 49).

De laatste drie door Dahl en Lindblom genoemde sociale doeleinden behoeven minder toelichting. Zij constateren allereerst dat velen het voor wenselijk houden 'zekerheid' te genieten: mensen willen de gerede verwachting koesteren ook op de langere termijn hun doeleinden te kunnen verwerkelijken. Goedbeschouwd is zekerheid derhalve slechts een aspect van vrijheid, een aspect dat de tijdsdimensie van de laatste waarde benadrukt. Hetzelfde geldt voor 'voortgang'. Hiervan is volgens de auteurs sprake wanneer mensen het aantal mogelijkheden zien toenemen om hun doeleinden te realiseren, wanneer dus hun vrijheid groeit. Tot slot achten zij een geschikte 'insluiting' van belang: de vraag *met wie en ten behoeve van* wie wij streven de vrijheid, de sociale gelijkheid of de democratie te vergroten, moeten wij gepast beantwoorden. Deze vraag achten Dahl en Lindblom nochtans van praktische aard en zullen wij in hun optiek per situatie dienen te beschouwen.<sup>2</sup>

---

<sup>1</sup> Deze definitie is aanmerkelijk beperkter dan dewelke Dahl in *Congress and Foreign Policy* hanteerde: in de laatste stonden ook waarden als deliberatie en consensus centraal (zie § 1 van het vorige hoofdstuk). Later in *Politics, Economics, and Welfare* worden deze waarden echter wel van belang geacht.

<sup>2</sup> Deze problematiek zal in het werk van Dahl tot een centraal thema uitgroeien, zie onder meer Dahl: 1970, 1989, 1994a en Dahl & Tufte 1973. Ook Schumpeter stond, als een van de weinigen democratietheoretici, bij haar stil (zie Blokland 2001: 206-7).

### 3 Calculatie en beheersing als condities van rationeel sociaal handelen

Gegeven een onvermijdelijke schaarste aan maatschappelijke hulpbronnen, met behulp van welke sociale technieken of processen kunnen wij nu de bovengenoemde sociale doeleinden in een zo hoog mogelijke mate verwerkelijken? Het op rationele wijze realiseren van doeleinden in een situatie van schaarste vereist volgens Dahl en Lindblom de vervulling van twee fundamentele voorwaarden (1953: 54, 57). *Ten eerste* moeten wij rationele calculaties kunnen maken over de manieren waarop wij onze doeleinden kunnen verwerkelijken. En, *ten tweede*, moeten wij de mogelijkheid bezitten degenen te beheersen die een rol in het laatste spelen. Wij moeten, met andere woorden, anderen kunnen beheersen om belemmeringen van de vervulling van onze wensen te kunnen verwijderen. Calculeren en beheersen tezamen noemen Dahl en Lindblom 'economiseren'. In het volgende ga ik achtereenvolgens op deze twee voorwaarden in.

#### 3.1 Vier processen van calculatie

Om rationeel te kunnen calculeren dient men vier basisproblemen op te lossen: het beschikken over de juiste informatie, het op adequate wijze kunnen uitwisselen van informatie, het zicht hebben op de doorgaans vele variabelen die van belang zijn in de betreffende calculatie, en het begrijpen van de complexe relaties tussen deze variabelen (1953: 59). Dahl en Lindblom schrijven dat de menselijke cognitieve vermogens in de regel te kort schieten om deze problemen te overwinnen, zeker indien er vraagstukken in het geding zijn die het strikt persoonlijke overstijgen. Een aantal sociale processen is echter wel op deze taak berekend.<sup>1</sup> Sommige, zoals 'discussie' en 'codificatie', zijn vooral van betekenis voor de problemen van informatie en communicatie. Andere, zoals 'kwantificatie' in vergelijkbare grootheden en 'delegatie' zijn vooral gericht op het terugbrengen van het aantal en de complexiteit van de variabelen (1953: 65-78). Daarenboven noemen Dahl en Lindblom vier processen die gericht zijn op het oplossen van alle vier de problemen tegelijk: 'wetenschap', 'incrementalisme', 'gecalculeerd risico' en 'utopisme'. Hierbij zal ik iets langer stilstaan.

De mogelijkheden van de wetenschappelijke methode zijn, constateren Dahl en Lindblom tevreden, sterk gegroeid. Deze methode – die zij kort typeren met de termen specialisatie, experiment, kwantificatie en systematiek – wordt derhalve terecht steeds meer toegepast. Niettemin, merken de auteurs ook nu al op, kent zij haar beperkingen (1953: 81). Zo valt de waarde van verschillende beleidsopties vaak niet of nauwelijks te kwantificeren. Als gevolg hiervan is er geen gemeenschappelijke noemer op basis waarvan wij de alternatieven onderling kunnen vergelijken. Hoe vergelijkt men, bij voorbeeld, een optie die de 'individuele vrijheid' 'iets' stimuleert met een optie, die de 'menselijke waardigheid' 'iets' bevordert? Hiermee samenhangend kan dikwijls slechts via vaag, kwalitatief taalgebruik over de verschillende opties worden gecommuniceerd. De wetenschappelijke methode achten Dahl en Lindblom om deze en andere redenen slechts één van de hulpmiddelen voor rationele calculatie.

---

<sup>1</sup> Deze thematiek zal het leidmotief van het werk van Lindblom worden, werk waarop ik uitgebreid in een aparte studie zal ingaan. Daarom introduceer ik haar hier slechts.

Het laatste merken de auteurs ook op over ‘incrementalisme’ (1953: 82-5).<sup>1</sup> Dit beleidsproces zal vooral Lindblom (1959, 1963, 1965) later diepgaand onderzoeken. Beleidsmakers die op incrementalistische wijze te werk gaan, beschouwen de bestaande situatie als één van de opties en onderzoeken louter de alternatieven, die hiervan slechts in beperkte mate afwijken en die in betrekkelijk kleine stappen kunnen worden bereikt. Deze werkwijze bevordert volgens Dahl en Lindblom om verschillende redenen de rationele calculatie. De invloed van het pragmatisme (zie hoofdstuk 2, § 3.3) klinkt hierin duidelijk door.

*Ten eerste*, zijn de consequenties van alternatieven in de regel moeilijker te voorspellen naarmate zij meer afwijken van de bestaande situatie. Men slaagt hierin beter, en de rationaliteit van de calculatie kan dus hoger zijn, wanneer men dichter bij het vertrekpunt blijft. *Ten tweede*, zijn mensen doorgaans onmachtig om precies in te schatten wat hun beoordeling zal zijn van een situatie die sterk afwijkt van dewelke waarin zij verkeren. Dit is minder moeilijk met alternatieven die slechts marginaal afwijken van de huidige toestand en die men, omdat er voortdurend kleine, herstelbare stappen worden gezet, uit eigen ervaring kan ondervinden. In deze zin is incrementalisme ‘a process of constantly testing one’s preferences by experience’ (1953: 83). *Ten derde*, hebben mensen en groepen gewoonlijk meerdere, geregeld confluierende doelen. Rationeel handelen vereist dat deze zorgvuldig tegen elkaar worden afgewogen en dat er voortdurend aandacht is voor de winst in doelrealisatie die marginale aanpassingen met zich mee kunnen brengen. Dit impliceert incrementalisme. *Ten vierde*, kan men via het incrementalisme de gevolgen van bepaalde keuzen beter vaststellen omdat men als het ware één variabele isoleert. Men voert slechts een kleine wijziging op één terrein door en kan de effecten hiervan betrekkelijk ondubbelzinnig waarnemen. Verandert men daarentegen het beleid op een veelomvattende wijze, dan wordt het tamelijk moeilijk vast te stellen welke effecten het gevolg zijn van welke beleidsmaatregelen. Dit staat vanzelfsprekend op gespannen voet met rationele calculatie. *Ten vijfde*, vormt incrementalisme een waarborg voor de beheersing: wanneer de opdrachten betrekkelijk klein en overzichtelijk zijn, kunnen superieuren ondergeschikten gedetailleerder instrueren en controleren.<sup>2</sup> Naarmate het nieuwe beleid meer afwijkt van het bestaande groeit de handelingsvrijheid van ondergeschikten. *Ten zesde*, kunnen incrementalistische maatregelen eenvoudiger worden teruggedraaid en kunnen fouten dus makkelijker worden hersteld. *Ten zevende*, wijzigt incrementalisme de cultuur van de bestuursorganisatie nooit meer dan met kleine stappen, stappen die het rationeel functioneren van deze organisatie niet ondermijnen. Gewoonlijk confluieren drastische, plotselinge maatregelen met de codes en normen van organisaties. Om grootscheepse veranderingen te realiseren, moet men derhalve deze codes en normen ontkrachten. In de regel is het evenwel tamelijk onvoorspelbaar welke gevolgen dit heeft voor het functioneren van de desbetreffende organisatie. *Ten slotte*, is het incrementalisme

---

<sup>1</sup> ‘Incrementalism’, schrijven Dahl en Lindblom in een voetnoot, ‘has much in common with what Karl Popper calls “piecemeal social engineering.”’ (1953: 82n). Zij verwijzen naar Poppers *The Open Society and its Enemies* (1945; Vol.1: 139-44). In het volgende hoofdstuk zal ik kort ingaan op de ideeën van Popper.

<sup>2</sup> Waaronder deze beheersing zonder meer bijdraagt aan de rationaliteit van de calculatie is onduidelijk. Meer discretionaire ruimte van ambtenaren kan immers juist de rationaliteit bevorderen.

volgens Dahl en Lindblom om al deze redenen een steun voor de rationaliteit van het electoraat en daarom voor de polyarchie. Dit verklaart waarom het in alle stabiele polyarchieën de meest gebruikte methode van verandering is.

Incrementalisme betekent niet, benadrukken Dahl en Lindblom, dat men een principiële voorkeur voor graduele veranderingen heeft. Wanneer men over adequate wetenschappelijke kennis beschikt over de gevolgen van bepaalde maatregelen en wanneer men een goed inzicht heeft in de eigen voorkeuren, kan men zonder probleem grotere stappen voorstaan. Dit is echter zelden het geval.

Wanneer het toepassen van de wetenschappelijke methode dus onhaalbaar is, hebben Dahl en Lindblom een sterke voorkeur voor het incrementalisme. Niettemin erkennen zij dat dit calculatieproces niet altijd voldoet. Soms moeten er risico's worden genomen. Het zetten van kleine stappen of van stappen op de plaats kan riskanter zijn dan het nemen van beleidsmaatregelen waarvan de consequenties en de neveneffecten (nog) niet bekend zijn. Soms is de bestaande situatie dermate onwenselijk dat de risico's die verbonden zijn aan het nemen van betrekkelijk drastische beleidsmaatregelen acceptabel zijn in vergelijking met de risico's, die verbonden zijn aan een voortzetting van het bestaande beleid.<sup>1</sup> In dergelijke situaties achten Dahl en Lindblom het nemen van een gecalculeerd risico de meest rationele handeling die men kan verrichten. Het risico blijft een rationele calculatie omdat men haar expliciet onderkent en men rationeel haar omvang inschat en afzet tegen andere risico's.

Van het laatste is geen sprake bij 'utopisme'. Dit beschouwen Dahl en Lindblom dan ook niet als een echte beleidsmethode. De wens om op grote schaal te plannen is weliswaar wijdverbreid, zelfs 'a common intellectual syndrome', maar is volgens hen in de praktijk om tal van redenen onmogelijk te realiseren (1953: 86). Deze vormden tevens de rechtvaardiging van het incrementalisme. Wij beschikken dus over te weinig intellectuele vermogens, kennis en informatie om veelomvattend te plannen. Daarenboven *weten* wij eenvoudigweg niet welke alternatieve samenleving wij boven de bestaande prefereren. En zelfs wanneer dit wel het geval is, begrijpen wij niet op welke wijze wij deze het beste kunnen realiseren. Mensen, schrijven Dahl en Lindblom in typisch pragmatistische zin, 'discover what they want by living; wants grow and change with experience' (1953: 87). De kritiek op progressieve liberalen ('liberals') dat zij geen wenkend perspectief bieden, dat zij alleen aangeven *waartegen* zij zijn en niet *waarvoor*, is om dezelfde reden misplaatst: het zich beperken tot bekende gebreken zou wel eens de hoogste vorm van rationele calculatie kunnen zijn. Natuurlijk kan men slechts bestaande misstanden bestrijden wanneer men onderstelt, dat er een beter alternatief is. Maar, schrijven Dahl en Lindblom, 'one need not know the details of the alternative; one can arrive at the details by incremental adjustments away from existing evils' (1953: 88).

Dit alles wil geenszins zeggen, beklemtonen de auteurs, dat utopieën volkomen zinloos zijn. Zij stimuleren juist de verbeelding, enthousiasmeren en geven richting aan incrementele veranderingen. In één van de passages die latere pro-

---

<sup>1</sup> In hun woorden: 'Calculated risks are often necessary because scientific methods have not yet produced tested knowledge about the probable consequences of large incremental changes, small changes will clearly not achieve desired goals, and existing reality is highly undesirable' (1953: 85). Bemerkt overigens opnieuw het optimisme van de auteurs over de ontwikkeling van onze wetenschappelijke kennis.

gressieve critici van het incrementalisme<sup>1</sup> gaarne over het hoofd zien, benadrukken zij: ‘Utopias also help one to focus on long-run goals; unaided by the imaginative impact of utopias, incrementalism might easily degenerate into petty change, fear of the future, a placid tolerance of existing distress, and an irrational unwillingness to take calculated risks. More than that, utopias have a psychological function as aids to motivation’ (1953: 88).

### 3.2 Vier technieken van beheersing

De tweede basisvoorwaarde voor het op rationele wijze kunnen realiseren van doeleinden was, dat men degenen moet kunnen beheersen wier reacties of medewerking voor deze realisatie noodzakelijk zijn. Wanneer er precies sprake is van beheersing is echter een complex vraagstuk. Dahl en Lindblom noemen als een belangrijk kenmerk, dat al haar vormen uiteindelijk zijn te herleiden tot een *directe* relatie tussen twee of meerdere mensen.<sup>2</sup> Daarnaast, vervolgen zij, zijn veel belangrijke relaties van beheersing niet intentioneel. Men denke bij voorbeeld aan de relatie tussen consumenten en producenten. Een derde belangrijk kenmerk achten zij dat het beheersen van anderen neerkomt op het beïnvloeden van hun verwachtingen van ‘rewards and deprivations’ (1953: 99). Dit kan via vier basistechnieken van beheersing gebeuren. Tezamen vormen deze volgens Dahl en Lindblom de bouwstenen van alle sociale systemen. Markt- en planeconomieën verschillen dus slechts door het gebruik van een specifieke *combinatie* van beheerstechnieken, niet door de exclusieve toepassing van één techniek (1953: 93).<sup>3</sup>

Dahl en Lindblom onderscheiden in *de eerste plaats* de techniek ‘spontaneous field control’.<sup>4</sup> Het prijssysteem vormt het bekendste voorbeeld van deze alomtegenwoordige, onontkoombare vorm van beheersing. Ook in de liefde, de vriendschap, de sociale waardering speelt zij echter een voorname rol. Iemands verwachtingen omtrent zijn toekomstige positie worden hier beïnvloed zonder dat men er doelbewust naar streeft. De beheersing is goedbeschouwd een bijproduct van zijn handelen: men geeft signalen af over ‘beloningen en verliezen’ die iemand anders zijn verwachtingen beïnvloeden. Hierdoor stelt de laatste zijn gedrag bij. Hij tracht namelijk de beloningen te incasseren of de verliezen te beperken.

In *de tweede plaats* kan men iemands verwachtingen van ‘rewards and deprivations’ *bewust* manipuleren zonder daarbij evenwel macht uit te oefenen. Dahl en Lindblom noemen deze techniek ‘manipulated field control’ en omschrijven haar als ‘deliberate action on another person’s field (by means other than com-

<sup>1</sup> Voorbeelden hiervan zijn Dror (1963 en 1964), Etzioni (1967 en 1968) en Goodin (1982).

<sup>2</sup> Om dit aan te geven schrijven zij Control met een hoofdletter C. Zij definiëren een relatie van beheersing als volgt: ‘B is Controlled by A to the extent that B’s responses are dependent on A’s acts in an immediate and direct functional relationship’ (1953: 94). Met deze omschrijving nemen zij impliciet afstand van de mogelijkheid, dat ook maatschappelijke structuren en processen invloed of macht kunnen uitoefenen. Deze ontkenning zal voor het latere theoretische en empirische werk van de auteurs vergaande consequenties blijken te hebben. Zie onder meer het in hoofdstuk zeven behandelde onderzoek *Who Governs?* van Dahl in New Haven en de discussie tussen ‘elitisten’ en pluralisten waarvan dit onderzoek een onderdeel vormde. De moeilijkheid van deze positie blijkt overigens reeds uit het tweede kenmerk van beheersing dat Dahl en Lindblom noemen: de relatie hoeft niet *intentioneel* te zijn.

<sup>3</sup> Vergelijk hier de analyse van Mannheim (1940: 269-311; Blokland 2001: 125-30).

<sup>4</sup> Een veld definiëren zij als ‘each individual’s own special conscious and unconscious awareness of the universe made up of the self and its relations with other objects, resources and capacities, feelings of reward and deprivation, symbols and expectations’ (1953: 97).

mand) in order to secure a definite response, by manipulating rewards and deprivations themselves, or both' (1953: 104). Net als de eerste techniek van beheersing is zij algemeen, wijdverspreid en alomvattend. In iedere grotere organisatie is zij van primair belang. De techniek bestaat hier bij voorbeeld uit het manipuleren van het rangen- en beloningsstelsel. Ook het vaststellen door de centrale bank van de rente om zo het gedrag van ondernemers en consumenten te beïnvloeden, is een voorbeeld.

Iemands vooruitzichten kan men, in *de derde plaats*, beïnvloeden door welbewust *macht* uit te oefenen, dat wil zeggen: door te dreigen met sancties wanneer de ander zich niet schikt. Van deze kostbare en inefficiënte beheersingstechniek wordt in de praktijk evenwel zelden gebruik gemaakt, stellen Dahl en Lindblom onder verwijzing naar Georg Simmel en Charles Merriam. 'Command' schaadt namelijk de onderlinge verhoudingen, motiveert slecht omdat zij louter sancties en geen beloningen in het vooruitzicht stelt, vereist dure beheersingsmiddelen en ondermijnt onder meer de creativiteit, innovatie, dynamiek, loyaliteit, bedrijvigheid en stabiliteit (1953: 107-9).

In *de vierde plaats*, tenslotte, kunnen de twee laatste relaties niet alleen unilateraal, maar, zoals geregeld het geval is, ook wederkerig zijn. 'Reciprociteit' is een bilaterale of multilaterale relatie waarin twee of meerdere mensen elkaar beheersen door macht uit te oefenen, door elkaars velden te manipuleren, of door beide (1953: 109). Gezien het belang dat wij in de regel hechten aan sociale waarden als gelijkheid, vrijheid en democratie is dit, schrijven Dahl en Lindblom, een uiterst belangrijke techniek van beheersing: veel minder dan eenzijdige machtsuitoefening en veldmanipulatie staat zij een realisatie van deze waarden in de weg.<sup>1</sup>

#### 4 Het prijssysteem

Iedere samenleving moet, zoals gesteld, economiseren wil zij optimaal gebruik maken van haar hulpbronnen. Volgens Dahl en Lindblom kan de hiervoor benodigde rationele calculatie en beheersing met behulp van vier fundamentele sociaal-politieke processen geschieden: het prijssysteem, de hiërarchie, de polyarchie en 'bargaining' (§ 1). Op deze processen zijn de, op dezelfde wijze benoemde, politiek-economische technieken gebaseerd met behulp waarvan wij de processen kunnen sturen. Elk van deze technieken kan in de optiek van Dahl en Lindblom een grote bijdrage leveren aan de rationele calculatie en beheersing in een samenleving. Sluit men één of meerdere hiervan volledig uit, dan zal de betreffende samenleving hoogstwaarschijnlijk minder doelmatig van zijn hulpbronnen gebruik maken en zullen er dus minder behoeften worden bevredigd, dan mogelijk zou zijn (1953: 172).

Het prijssysteem achten Dahl en Lindblom bij uitstek geschikt voor economiseren. Het vormt allereerst een uiterst verfijnd proces voor rationele calculatie. Calculatie ten behoeve van economiseren kenmerkt zich, herhalen zij, door de aanwezigheid van beperkte middelen en een veelvoud aan doeleinden of waarden. Het is daarom gewenst om deze calculatie te vereenvoudigen, met name om het aantal variabelen te beperken waarmee rekening moet worden gehouden.

---

<sup>1</sup> Lindblom zal deze techniek vooral uitwerken in zijn *The Intelligence of Democracy* (1965).

Dit kan door kwantificatie en delegatie. Het prijssysteem draagt zorg voor beide: door een enorm aantal waarden uit te drukken in geldprijzen en dus op één noemer te brengen, respectievelijk, door beslissingen naar een groot aantal individuen te delegeren wier beslissingen worden gecoördineerd zonder dat daaraan enige centrale autoriteit te pas komt.

Daarnaast, stellen Dahl en Lindblom, is het prijssysteem een proces van beheersing. Door het betalen van lonen, huren en rente kunnen ondernemers hun werknemers en andere eigenaren van hulpbronnen er toe bewegen zich onder hiërarchische beheersing binnen de onderneming te plaatsen. Bovendien kunnen zij via het prijsmechanisme consumenten noodzaken niet meer te consumeren dan wordt geproduceerd. Werknemers en consumenten, daarentegen, kunnen ondernemers beheersen door te dreigen hun diensten aan anderen aan te bieden, respectievelijk, door slechts die producten aan te schaffen die zij wensen.

#### **4.1 Hoe de ondernemers via het marktmechanisme worden beheerst**

In hoeverre de beheersing van ondernemers via het prijssysteem effectief is, is een kwestie die Dahl en Lindblom reeds in de jaren veertig bezighoudt. Anno 1953 benadrukken zij dat in tegenstelling tot de wijze waarop hij in de regel wordt geportretteerd, de ondernemer wel degelijk een *leider* is, een leider die bovendien veel gelijkenis vertoont met een politiek leider (1953: 177). Ook hij tracht immers de voorkeuren van het publiek te vormen, nieuwe winstgevende producten te introduceren en rivalen te verslaan. Ondanks deze vrijheden tot handelen, zien Dahl en Lindblom de ondernemer evenwel in hoge mate onderworpen aan de preferenties van het publiek. Dit gebeurt op verschillende wijzen.

Consumenten kunnen allereerst altijd naar andere aanbieders overstappen. En leveranciers van arbeid, kapitaal en andere diensten en goederen kunnen altijd andere afnemers zoeken. Deze primaire beheersing komt spontaan tot stand en is bovendien onafhankelijk van de aanwezigheid van een competitieve markt. Zij bestaat louter uit de door alle aanbieders en vragers gevoelde dreiging van *substitutie*. Om diverse redenen zien Dahl en Lindblom haar effectiviteit alleen maar groeien: dankzij de technische vooruitgang stijgt voortdurend het aantal substituten; de groeiende levensstandaard doet het aandeel van de primaire levensbehoefte, die moeilijk voor substitutie in aanmerking komen, gestaag afnemen; en dankzij de verstedelijking en de verbeterde transportmiddelen slinkt de afhankelijkheid van één of slechts een klein aantal aanbieders (1953: 181-2). Ook zeer grote ondernemingen en zelfs monopolisten kunnen deze alsmaar toenemende dreiging van substitutie niet ontlopen.

Deze primaire vorm van beheersing gaat samen met enige aanvullende vormen. De bekendste en belangrijkste hiervan bestaat uit de competitie tussen meerdere ondernemingen in *dezelfde* bedrijfstak. Het mechanisme van beheersing is ook hier de dreiging van substitutie, dit keer van de ene naar de andere aanbieder van een bepaald product. Daarnaast wordt de ondernemer in toom gehouden omdat sommige aanbieders van hulpbronnen in betrekkelijk hoge mate zelf hun prijs kunnen bepalen en dus het prijsmechanisme kunnen uitschakelen. Men denke hier aan werknemers die zich in vakbonden verenigen om zo gezamenlijk hun onderhandelingspositie tegenover de ondernemer te versterken (cf. Lindblom 1949). Tot slot vormt 'government hierarchy' een eveneens in belang toenemende



vorm van beheersing. De overheid kan de bedrijven beteugelen via wetgeving (op het gebied van minimumlonen, arbeidsvoorwaarden, anti-kartel, et cetera), via subsidies en nationalisaties en via het manipuleren van de marktprijzen door zelf goederen en diensten te kopen of te verkopen. Deze volgens Dahl en Lindblom meest voorkomende vorm van hiërarchische beheersing door de overheid noemen zij het ‘*mandatory price mechanism*’ (1953: 186). Eén van de grote deugden van dit prijsmechanisme achten zij, dat het kan helpen de overheidscontrole te limiteren tot die specifieke beslissingen die de burgers collectief wensen te beheersen. De overblijvende beheersing kan men overlaten aan de markt (1953: 217).

Telt men het primaire mechanisme en de verschillende secundaire mechanismen van beheersing bij elkaar op, dan kan men volgens Dahl en Lindblom voorsnog slechts concluderen, dat de gemiddelde ondernemer effectief en grondig door zijn omgeving in toom wordt gehouden (1953: 203). Zij baseren deze conclusie evenwel op theoretische overwegingen, niet op *empirisch* onderzoek.

#### 4.2 Markt en socialisme kunnen samengaan

Socialisme en de publieke beheersing van ondernemingen worden in onze jaren doorgaans verondersteld op gespannen voet te staan met het prijssysteem. Ook een halve eeuw geleden werd deze veronderstelling in brede kringen gedeeld, hoewel niet zo breed en fanatiek als vandaag. Dahl en Lindblom blijken hier echter anders tegenover te staan. Socialisten, betogen zij, hebben er lange tijd onvoldoende oog voor gehad, dat ook genationaliseerde bedrijven moeten kunnen calculeren en moeten worden beheerst (1953: 186-93, 210-18). In zoverre het al wenselijk en mogelijk zou zijn, is het ontoereikend bedrijven van bovenaf, vanuit een centraal planbureau, een beleid voor te schrijven. Meer adequate omgevingsprikkelers zijn onontbeerlijk, prikkels die het prijssysteem bij uitstek zou kunnen leveren. Dit systeem, benadrukken Dahl en Lindblom evenwel, botst niet bij voorbaat met het socialisme. Beiden staan betrekkelijk sympathiek tegen een gedecentraliseerd marktsocialisme, een systeem waarin bedrijven vooral via het prijssysteem worden beheerst en gecoördineerd (1953: 215-18, 264).

Dahl en Lindblom hekelen daarom de kritiek van Ludwig von Mises op de idee van socialistische planning.<sup>1</sup> Rationeel economisch gedrag, stelt Von Mises in het kort, vereist dat men kosten kan calculeren. Hiervoor heeft men kostprijzen nodig en dus markten waarop deze worden vastgesteld. Omdat er binnen het socialisme volgens Von Mises geen markten bestaan, kan men de noodzakelijke calculaties nergens op baseren. Derhalve kan men binnen het socialisme niet rationeel produceren.

Evenals Schumpeter hebben Dahl en Lindblom grote bezwaren tegen deze voorstelling van zaken. Onder verwijzing naar Oskar Lange en Abba Lerner<sup>2</sup> betogen zij, dat men binnen een socialistische planeconomie wel degelijk een markt tussen de diverse bedrijven kan creëren. Deze kunnen hierbij de opdrachten krijgen hun prijzen dusdanig te variëren dat hun markten worden geschoond en zo veel goederen te produceren, dat de marginale kosten gelijk zijn aan de ver-

---

<sup>1</sup> Ik behandelde deze kritiek, en de vernietigende reactie hierop van Schumpeter, reeds uitvoerig in *De Modernisering en haar Politieke Gevolgen* (2001: 190-200).

<sup>2</sup> Abba P. Lerner (1944) *The Economics of Control* (New York); Oskar R. Lange & Fred M. Taylor (1938) *On the Economic Theory of Socialism* (Minneapolis).

koopprijs. Dankzij deze markt beschikken zij over prijzen op basis waarvan zij de noodzakelijke calculaties kunnen maken. Bovendien hoeven de bemoeienissen van de centrale socialistische planners met de bedrijven niet verder te gaan dan de afkondiging van enige algemene regels over hoe zij op marktsignalen moeten reageren. Deze regels zijn een vorm van een 'mandatory price system'. Als een analytisch economisch model, stellen Dahl en Lindblom, 'this picture of a socialist price system is valid; the consensus of economists is that Von Mises was wrong in not granting at least this much. Indeed, the socialist model is only a companion piece to the model of a perfectly competitive price system' (1953: 211).

Net zo min, echter, als het laatste systeem in de werkelijkheid valt te vinden, is het socialistische model volledig in de praktijk te realiseren. Zo zijn, schrijven Dahl en Lindblom, de marginale kosten door onzekerheid en een gebrek aan kennis, informatie en tijd niet altijd adequaat en objectief te berekenen. Bijgevolg hebben producenten vaak moeite om vast te stellen hoeveel goederen zij moeten vervaardigen. Het fluctueren van de prijs om de markt te schonen is daarnaast soms een bron van economische instabiliteit en ondoelmatigheid. Tevens kan het een onwenselijke inkomensdaling betekenen van vooral de laagste inkomensgroepen. Volgens Dahl en Lindblom onderkennen Lerner en Lange (en Schumpeter) onvoldoende dit soort tekortkomingen. Ook een spontaan prijssysteem worden hierdoor echter getroffen. Vanuit dit perspectief is er daarom geen reden exclusief voor het laatste systeem te kiezen. Zowel het socialistische als het spontane prijssysteem kunnen bijdragen aan een maximale benutting van de aanwezige hulpbronnen in het realiseren van sociale doeleinden. Beide zijn in staat 'to provide a rough, imperfect, but nevertheless essential set of techniques for simplification, objectification, quantification, and decentralization' (1953: 212). De vraag is dus niet of een socialistisch prijssysteem kan werken, maar wat, onder welke omstandigheden, zijn specifieke voordelen, tekortkomingen en voorwaarden zijn.

In zijn algemeenheid benadrukken Dahl en Lindblom, dat het prijsmechanisme enorme potenties bezit om een hiërarchische samenleving te democratiseren. Daarom achten zij de doctrine van het gedecentraliseerde marktsocialisme aanmerkelijk radicaler dan de hervormingen, die de grote linkse partijen in de jaren veertig en vijftig propageren. Hierin staan nationalisaties en het uitschakelen van de markt centraal. Private ondernemers worden vervangen door overheidsfunctionarissen, maar de oude hiërarchische verhoudingen blijven intact. Door de afwezigheid van een markt worden deze zelfs sterker of onbeheersbaarder.<sup>1</sup> Instemmend halen zij de Britse pluralist en socialist G.D.H. Cole aan. Deze waarschuwde tegen de machtscentralisatie die de nationalisaties met zich mee brachten, welke de Engelse socialisten in de jaren na de oorlog doorvoerden (zie hoofdstuk 2, § 2.3). Mede omdat deze concentratie de wil tot het nemen van initiatieven smoorde en leidde tot lethargie, bepleit Cole een gedecentraliseerd socialisme.<sup>2</sup> Dahl en Lindblom benadrukken echter dat ook in een dergelijk sys-

---

<sup>1</sup> De versterking van de hiërarchie was precies de angst van Weber en de hoop van Schumpeter: de in de optiek van de laatstgenoemde noodzakelijke disciplinerende van de arbeider kon zo krachtadiger geschieden. Zie Blokland 2001: 75, 199-200.

<sup>2</sup> Zie zijn 'Shall socialism fail?' in *The New Statesman and Nation* (1951: 496 e.v.)

teem de bedrijven gecoördineerd dienen te worden, hetgeen in hun opvatting dus het best kan gebeuren door een ‘mandatory price mechanism’ (1953: 216).

Of bedrijven voorts al dan niet publiek eigendom moeten zijn, beschouwen Dahl en Lindblom als een praktische vraag, die wij van geval tot geval op een non-doctrinaire wijze moeten beantwoorden (1953: 186-91).<sup>1</sup> De effectiviteit van de diverse mogelijke technieken van beheersing en coördinatie hangt af van het karakter van de desbetreffende markt. Omdat dit karakter in de tijd van karakter kan veranderen, is het antwoord op de vraag naar de eigendom van bedrijven tijdsgebonden. Primair zal het evenwel opnieuw afhangen van de mate waarin publiek dan wel privaat eigendom een optimaal gebruik bevordert van de hulpbronnen waarover een samenleving beschikt.

## **5 De hiërarchische ordening**

De hiërarchische organisatie vormt het tweede door Dahl en Lindblom behandelde sociaalpolitieke proces. Ook met behulp hiervan kunnen wij calculeren en beheersen om zo economisch mogelijk onze doeleinden te verwerkelijken. Van een dergelijke organisatie is volgens hen ruwweg sprake wanneer leiders in hoge mate bij machte zijn om niet-leiders eenzijdig te beheersen. Zij onderscheidt zich van een polyarchie, waarop wij later ingaan, door de onmacht van de niet-leiders om hun leiders te vervangen. En zij onderscheidt zich van ‘bargaining’ doordat leiders zelfstandig kunnen bepalen wanneer en onder welke voorwaarden zij anderen raadplegen (1953: 227).

Hiërarchische organisaties zijn in de moderne samenleving niet meer weg te denken. Hun bestaan houden wij vandaag goedgevoeld voor vanzelfsprekend en gerechtvaardigd. Dahl en Lindblom achten dit merkwaardig omdat hun alomtegenwoordigheid en de enorme ongelijkheden in macht die zij veroorzaken, sterk conflicteren met wijdverbreide democratische opvattingen. Naar hun idee blijft dit conflict tussen de maatschappelijke praktijk en de liberale democratische theorie echter voor velen grotendeels onopgemerkt. In een treffende passage die lange schaduwen vooruitwerpt, schrijven zij:

‘In practice, laissez-faire liberalism produced giant business hierarchies whose existence in turn stimulated other “private” and governmental hierarchies. But in its theory, laissez-faire liberalism ignored these hierarchical organizations by a polite convention that they were little more than voluntary associations composed of freely contracting participants. This legerdemain simultaneously excluded hierarchical control from the books and fostered it in real life’ (1953: 233).

### **5.1 De bureaucratie en de oorzaken en redenen van haar verbreiding**

De bureaucratie is uiteraard de meest voorkomende verschijningsvorm van de hiërarchische organisatie. In de tegenwoordige samenlevingen is zij tevens één van de meest gebruikte sociale technieken voor economiseren. Voortbordurend

---

<sup>1</sup> Nagenoeg als een terzijde merken Dahl en Lindblom wel op, dat publieke eigendom principieel noodzakelijk kan zijn om de enorme macht van bepaalde bedrijven, te *legitimeren* (1953: 189; zie tevens § 9.1).

op het werk van vooral Max Weber<sup>1</sup> noemen Dahl en Lindblom verschillende belangrijke eigenschappen van bureaucratieën (1953: 235-6; cf. Blokland 2001: 67-70). In *de eerste plaats* zijn deze er expliciet op gericht om op een zo efficiënt mogelijke wijze doelen te realiseren, die eerder door leiders zijn vastgesteld. Het kan zijn dat de praktijk er minder doelmatig uit ziet, maar dit doet niets af aan de motivatie achter de organisatie. Bureaucratieën zijn, in *de tweede plaats*, hiërarchisch of pyramidaal geordend: er bestaat een lange keten van boven- en ondergeschikten, waarin bijna een ieder zowel heerst over als beheerst wordt door een ander. In *de derde plaats* is van elk lid van de organisatie de vrijheid van handelen, of de discretionaire bevoegdheid, nauwkeurig omschreven en betrekkelijk beperkt. Hiermee samenhangend bestaat er, in *de vierde plaats*, een grote specialisatie, zowel in kunden en kennis als in functies. En in *de laatste plaats* hebben de werknemers hun werktuigen en andere hulpmiddelen niet in eigen bezit. Deze blijven te allen tijde eigendom van de organisatie. De reden hiervan ligt voor de hand: wanneer de betrokkenen hun werktuigen in eigendom zouden hebben, zouden zij een onderhandelingspositie bezitten ten opzichte van hun meerderen. De keten van beheersing zou in dit geval doorbroken worden en de strakke bureaucratische organisatie vervallen in een stelsel van 'bargaining'.<sup>2</sup>

Niet alleen overheidsinstellingen kunnen dus als bureaucratieën bestempeld worden. Grote ondernemingen, vakbonden, kerken, pressiegroepen, ziekenhuizen, universiteiten, musea, liefdadigheidsinstellingen, vrijwilligersorganisaties, koninklijke akademies voor wetenschappen, uitgevers, et cetera zijn hiervan eveneens voorbeelden. Bureaucratieën zijn, met andere woorden, op steeds meer plaatsen te vinden en hebben een sterke neiging zich binnen de meest uiteenlopende verbanden te ontwikkelen. Dahl en Lindblom zien hiervoor uiteenlopende redenen (1953: 237-46).<sup>3</sup> Zo wijzen zij erop dat wanneer de omvang van groepen toeneemt, het moeilijker wordt om het individuele handelen te coördineren. Wanneer het prijssysteem tekortschiet om in de gewenste coördinatie te voorzien en wanneer de pluriformiteit aan opvattingen en waarden te groot wordt om een spontane en wederkerige beheersing en coördinatie mogelijk te maken, kan de bureaucratische ordening een oplossing bieden.

'Complexiteit' vormt een tweede beweegreden. De hoeveelheid variabelen en informatie waarmee rekening moet worden gehouden in het nemen van beslissingen kan in bepaalde situaties voor één persoon veel te groot zijn. Als men een toepassing van het prijssysteem ter verkleining van deze complexiteit ongewenst of onmogelijk acht, kan men zijn toevlucht nemen tot delegeren. Het probleem wordt dan gesplitst en de delen worden aan verschillende actoren toebedeeld, actoren die zich dus specialiseren. Delegatie brengt een hiërarchische keten van boven- en ondergeschikten met zich mee, alsmede een nauwkeurige omschrijving van welk beperkt deel van de problematiek tot de bevoegdheden van welke acto-

---

<sup>1</sup> Dahl en Lindblom (1953: 234n) verwijzen hierbij naar de door Talcott Parsons geredigeerde bundel *The Theory of Social and Economic Organization* (New York, Oxford University Press, 1947, vertaling van A.M.Henderson en Talcott Parsons). Deze bevat de eerste drie hoofdstukken van het eerste deel van *Wirtschaft und Gesellschaft*. Een volledige Engelse vertaling van het laatste werk kwam eerst in 1968 beschikbaar.

<sup>2</sup> In de praktijk is onderhandelen niettemin onvermijdelijk daar bureaucraten altijd over eigen kennis beschikken.

<sup>3</sup> Enige expliciete verwijzingen naar Weber waren hier op hun plaats geweest (cf. Blokland 2001: 70 e.v.).

ren behoort. Blijft het laatste achterwege, dan verliest de delegatie immers haar bestaansreden. Het spreekt verder voor zich dat deze delegatie, specialisatie, hiërarchische ordening en nauwkeurige omschrijving van bevoegdheden bureaucrativering impliceert, een poging om in een complexe situatie de rationele calculatie te vereenvoudigen.<sup>1</sup>

Naast redenen voor de groei van bureaucratieën zijn er ook *oorzaken*. Dahl en Lindblom wijzen op het verlangen naar status en macht, een verlangen dat vooral onder degenen in de hogere echelons van de hiërarchie leeft. Het leidt tot het opbouwen van bureaucratische organisaties op plaatsen waar zij gemist kunnen worden en in een omvang die zijn doel voorbijshiet. Daarnaast is een binnen onze cultuur wijdverbreid rationalisme van belang. Velen bezitten een sterke voorkeur voor een welbewust, weloverwogen en zo te zien rationeel gebruik van middelen om doelen te realiseren. Een andere visie op organiseren is voor de moderne mens bijkans ondenkbaar. Dahl en Lindblom wijzen er echter nogmaals op, dat coördinatie in plaats van het resultaat van een doelbewuste organisatie, ook een *bijproduct* kan zijn (1953: 246).

## 5.2 De onvermijdelijke kosten van onontbeerlijke bureaucratieën

Bureaucratieën vormen dus een adequaat hulpmiddel voor rationele calculatie en beheersing. Niettemin zijn er ook kosten aan deze organisaties verbonden. Vaak vloeien deze echter voort uit de omstandigheden die bureaucratieën voortbrengen, en uit de kenmerken die zij vervolgens aannemen. Het gaat hier om zaken als de voortdurende vermeerdering van de voorschriften die bepalen hoe beslissingen genomen moeten worden, de rigiditeit van bureaucratieën, hun onpersoonlijk karakter, de tendens tot overcentralisatie, de onwil van bureaucraten om beslissingen te nemen en hun neiging om problemen door te schuiven naar collega's. Hoe vervelend deze zaken ook zijn voor degenen die met bureaucratieën in aanraking komen, zij zijn in de ogen van Dahl en Lindblom vaak onvermijdelijk en geregeld zelfs gewenst. Bovendien hebben zij een betrekkelijk gering negatief effect op de eerder geformuleerde sociale doeleinden (1953: 247-53).<sup>2</sup>

Zo zijn regels en voorschriften onontbeerlijk om het werkkterrein van specialisten af te bakenen en om de verhoudingen tussen onder- en bovengeschiedten te bepalen. Zij worden eerst werkelijke kosten wanneer zij ondergeschikten het zicht ontnemen op de doeleinden van de leiders of wanneer specialisten hen misbruiken om hun territorium doelloos te verdedigen en uit te breiden. Evenzo achten

---

<sup>1</sup> De overal in de westerse wereld groeiende ambtelijke staf van volksvertegenwoordigers illustreert de samenhang tussen toenemende maatschappelijke complexiteit en bureaucrativering. Zo groeide tussen 1980 en 2000 de staf van de Tweede Kamer van 400 naar 1000 mensen. Het inkrimpen van deze staf zal vooral leiden tot meer ongecontroleerde regeringsmacht. Niettemin stelde volkspoliticus Hans Wiegel in een interview met het *Algemeen Dagblad* voor het aantal kamerleden terug te brengen van 150 naar 100 en al hun medewerkers te ontslaan. Aldus wilde hij een einde maken aan de bureaucratie die volgens hem de ministers van hun werk houdt door een wassende stroom kamervragen voort te brengen. 'De motie is emotie geworden. En er gebeurt niks mee. Kamerleden willen over van alles en nog wat meeregeren. De ministers zitten tegenwoordig twee, drie dagen per week in de Kamer. Wat voegt het toe? Het is bureaucratie en dat komt ook doordat de staf veel te groot is' (27 januari 2001). Complexiteit is voor sommigen een zware, onduidelijke last.

<sup>2</sup> Weber, Mannheim en Schumpeter komen tot vergelijkbare oordelen (cf. Blokland 2001: 70-5, 130, 197-8).

Dahl en Lindblom het inherent aan werkverdeling, specialisatie en hiërarchie dat bureaucraten zich voortdurend bewust zijn van hun competentie en derhalve sterk geneigd zijn problemen naar anderen door te schuiven. Slechts wanneer bureaucratieën vooral persoonlijkheden zouden recruterende die hiervoor reeds een aangeboren talent bezitten, kan deze geneigdheid tot ‘buck-passing’ pathologische vormen aannemen. Het laatste is evenwel geen noodzakelijkheid. Een zekere mate van inflexibiliteit van de bureaucratie ten opzichte van haar omgeving is voorts wenselijk omdat dit de stabiliteit en continuïteit *binnen* de organisatie ten goede komt. Het laatste is weer bevorderlijk voor een juist begrip van de betrokkenen van de precieze regels, voorschriften en bevoegdheden, voor een gevoel van zekerheid en zelf-respect, en uiteindelijk voor een efficiënt en effectief functioneren van de organisatie.<sup>1</sup>

Een eventuele tekortkoming van specifiek een *overheidsbureaucratie* die Dahl en Lindblom wel van belang beschouwen, is een gebrek aan doelmatigheid. Ondernemers en managers kunnen zich onderscheiden en hun persoonlijke positie verbeteren door de winst van hun bedrijf te maximaliseren. Het bijkomende streven naar doelmatigheid doordrenkt, in een waarschijnlijk hogere mate dan in de regel binnen overheidsinstellingen het geval is, de cultuur van (de bureaucratieën van) bedrijven. Dit impliceert echter niet, benadrukken Dahl en Lindblom, dat overheidsinstellingen *per definitie* ondoelmatig zijn. Zij zijn dit vermoedelijk slechts in hogere mate dan hun evenknieën in de private sector.<sup>2</sup> Daar komt bij dat de *interne* doelmatigheid niets zegt over de relatieve *externe* kosten en baten die beide soorten organisaties voor de samenleving met zich kunnen meebrengen. Sterker, schrijven Dahl en Lindblom: ‘In a wide variety of situations the internal economies of business bureaucracies are more than offset by the external costs they create, and the internal wastes of government bureaucracies are more than offset by the external social gains’ (1953: 255).

Beslist een groot probleem van hiërarchische bureaucratische organisaties achten Dahl en Lindblom dat zij sociale en politieke ongelijkheden vergroten en veroorzaken. Leiders genieten meer macht, status, inkomen en scholing dan ondergeschikten en zijn in een positie deze en andere privileges nog verder te vergroten (1953: 256). Hiermee samenhangend is een probleem hoe leiders van hiërarchische organisaties kunnen worden beheerst. Hoe kunnen politici, volksvertegenwoordigers of kiezers de overheidsbureaucratie in toom houden, werknemers hun vakbondsleiders en managers, en consumenten hun producenten? Het toekomstbeeld van een meritocratie dat James Burnham in zijn *The Managerial Revolution* (1941) schetst, achten Dahl en Lindblom in deze te somber (1953:

---

<sup>1</sup> Weber en Mannheim leggen bovendien veel nadruk op het noodzakelijke verband tussen democratisering en bureaucrativering: democratie vereist dat gelijke gevallen gelijk worden behandeld en ongelijke gevallen ongelijk. Om dit te garanderen is een afstandelijk, slechts door objectieve, universele regels en voorschriften gemotiveerde bureaucratie noodzakelijk (zie Blokland 2001: 73-4 en 130-1).

<sup>2</sup> Uit later empirisch onderzoek blijkt dat ook private ondernemingen een ‘vetlaag’ hebben van overbodige activiteiten en overtollig personeel. Deze vetlaag, die wordt geschat op tien tot twintig per cent van de omzet, verbrandt ten tijde van een conjuncturele neergang en dijt uit ten tijde van een opgang (cf. Howe 1978). In het algemeen streven ondernemers zelden louter naar winst. Ook de ambitie tot omzetmaximalisatie en marktdominantie, alsmede allerlei persoonlijke motieven bepalen hun beleid. Dit komt de doelmatigheid zelden ten goede. Geregeld gaan er zelfs ondernemingen aan ten onder. Het laatste overigens zonder dat de betrokkenen enige publieke verantwoording hoeven af te leggen, hetgeen een belangrijk verschil is met overheidsdienaren.

260). Naar hun mening onderschatte Burnham de mogelijkheden tot beheersing via het prijssysteem en de polyarchie. Niettemin erkennen zij dat de leiders van hiërarchische organisaties vaak moeilijk via de beloningen en deprivaties van een prijssysteem zijn te sturen. Juist dankzij hun geprivilegieerde positie kunnen zij immers in de regel zelf allerlei prikkels manipuleren. Een effectieve externe beheersing van een hiërarchie vraagt daarom meestal de creatie van een *andere* hiërarchie. Door een vergelijkbare macht over beloningen en deprivaties kunnen de leiders hiervan vanuit een gelijkwaardige positie met hun tegenstrevers onderhandelen ('bargaining'). De werknemersvakbonden vormen hier een voor de hand liggend voorbeeld.

### 5.3 Het primaat van de politiek en sociale vernieuwing als tegenwichten

Kortom, ondanks de kosten die aan hiërarchische organisaties zijn verbonden, is hun afwezigheid naar de mening van Dahl en Lindblom in moderne samenlevingen ondenkbaar. Breed gedragen sociale doeleinden zijn onmogelijk te realiseren zonder grootschalige ondernemingen, een overheid, een militair apparaat en vakbonden. Veel van de oplossingen die in de regel (tot op de dag van vandaag) worden aangedragen voor de bovengenoemde problemen, achten zij misleidend daar zij slechts het ene kwalijke bijproduct vervangen door het andere (1953: 262-5). Vanwege hun geringere doelmatigheid kan men, bij voorbeeld, overheidsbureaucratieën vervangen door de bureaucratieën van onderling concurrerende private ondernemingen. Men vergeet dan echter dat de eerstgenoemde instellingen doorgaans zijn opgericht omdat de laatstgenoemde bepaalde externe kosten met zich meebrachten of niet in staat waren deze in hun calculaties op te nemen. Een ander voorbeeld vormen de gewoontelijke voorstellen ter bestrijding van het gebrek aan externe beheersing. Dit gebrek kunnen wij, zoals in het geval van ondernemingen, opheffen door de betrokken organisaties onder toezicht van de overheid te brengen. Het volgende probleem is dan echter hoe wij de overheidsbureaucratie kunnen beheersen. Een alternatief (een waarop wij aanstonds uitgebreid ingaan) is het aantal partijen te vergroten waarmee de te beheersen organisatie moet onderhandelen om zijn doelen te bereiken. Vaak is het gevolg hiervan echter weer dat het aantal hiërarchische organisaties groeit, organisaties die wij wederom in toom moeten houden. Et cetera.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Een in de laatste twee decennia populaire poging om de kosten te bestrijden die aan hiërarchische organisaties zijn verbonden, betreft de oprichting van *quasi autonomous non-gouvernemental organisations* of quango's. Dit zijn zelfstandig gemaakte overheidsinstellingen die uit publieke middelen worden gefinancierd maar niet direct door het parlement kunnen worden beïnvloed. Quango's hebben altijd bestaan, men denke aan De Nederlandse Bank of de universiteiten, maar sinds het begin van de jaren tachtig is hun groei explosief geweest. Een enorm aantal instellingen heeft inmiddels deze vorm aangenomen: de Postbank, de PTT, de Nederlandse Spoorwegen, de stroombedrijven, het loodswezen, de arbeidsbureau's, de politiekorpsen, de Dienst Justitiële Inrichtingen (het gevangeniswezen), het Centraal Orgaan Opvang Asielzoekers, de woningbouwcorporaties, enzovoorts. Volgens de *Algemene Rekenkamer* (2002) werken bij alle quango's tezamen, uitgezonderd het onderwijs, meer mensen (130.000) dan bij de totale rijksoverheid. De inmiddels ongeveer 3200 quango's geven in Nederland jaarlijks 119 miljard euro uit: meer dan zestig per cent van de collectieve uitgaven. De filosofie achter het desbetreffende privatiserings- en zelfstandigingsbeleid was, dat zelfstandige bedrijven doelmatiger, doeltreffender en klantvriendelijker zijn (cf. Trommel, Van Heffen en Van der Veen 2001). De betreffende instellingen kregen dus een vast budget en werden verzocht zich als een bedrijf te gaan gedragen. Tekorten moesten zij zelf opvangen, overschotten mochten zij houden. De kwaliteit van de dienstverlening stond niet langer voorop, maar het bedrijfsresultaat.

Dit alles neemt niet weg, benadrukken Dahl en Lindblom, dat er altijd incrementele verbeteringen mogelijk zijn. Om de bestaande hiërarchieën te ontlasten in hun coördinatietaken kunnen wij meer gebruik maken van het prijssysteem. Ook kunnen wij de beheersing van private en publieke hiërarchieën verbeteren door (wat wij vandaag noemen) het primaat van de politiek te versterken. ‘Political leadership’, schrijven Dahl en Lindblom, ‘is not sufficiently unified to enable the spokesmen for the “majority” to control effectively the policies of powerful hierarchies like government agencies, corporations, and trade unions’ (1953: 267). Zeker voor de Verenigde Staten geldt naar hun mening, dat ‘government leaders are incapable of unified, coördinated, cohesive action against many of the powerful hierarchies of American life’ (1953: 267). De polyarchische beheersing van hiërarchieën is hierdoor veel geringer dan volgens de auteurs mogelijk zou zijn (zie verder § 7.2 en vergelijk Dahl in hoofdstuk 3, § 6).

Een ander voorstel van Dahl en Lindblom om de nadelen van hiërarchische organisaties te bestrijden, komt de tegenwoordige lezer evenzo bekend voor: het decentraliseren van beslisbevoegdheden naar kleine groepen. Deze groepen ontstaan overal waar mensen veelvuldig met elkaar in contact komen: de buurt, de school, de werkplaats, de vakbond, de vereniging, et cetera. Volgens Dahl en Lindblom kan de overheid hun ontwikkeling stimuleren door hun meer beslisbevoegdheden te verlenen en door de frequentie van de individuele contacten te bevorderen. Het laatste zal de onderlinge identificatie en solidariteit doen toenemen. Verwijzend naar het werk van sociologen als George Homans, Lewis Mumford, William Foote Whyte<sup>1</sup> hameren zij in het bijzonder op het grote belang van ‘geografische groepen’ voor de bevrediging van primaire levensbehoeften als (zelf)respect, affectie, vriendschap en solidariteit (1953: 267-71). De industrialisatie en de urbanisatie hebben echter een teloorgang van de kleine, betrekkelijk autonome gemeenschappen met zich meegebracht. Dahl en Lindblom betwijfelen ten eerste of de materiële voordelen van de eerste trend opwegen tegen de afnemende bevredigingen van de levensbehoeften die deze gemeenschappen mogelijk maken.<sup>2</sup> Niettemin denken zij dat er vandaag nog altijd buurtschappen in grote steden kunnen worden ontwikkeld ‘with a higher degree of autonomy, conscious

---

taat. De facto zijn er in de regel monopolies geschapen die noch door de overheid, noch door de markt worden beheerst en waarvan de vermogens tot rationele calculaties niet of nauwelijks zijn toegenomen. Voormalig burgemeester van Nijmegen en voorzitter van de politiekorpsbeheerders Ed d’Hondt verzucht terugkijkend: ‘We hebben iets bedenkelijks gedaan. De praktijk bewijst dat er vele verzelfstandigde instellingen zijn gecreëerd die als ontzielde lichamen in de maatschappij staan. Ze trekken zich weinig van hun omgeving aan. Ze maken productieafspraken, en verder hebben ze de neiging, zoals ieder bedrijf, zo min mogelijk mensen in de keuken toe te laten. De Tweede Kamer ook niet. En de burger staat überhaupt buitenspel’ (*NRC-Handelsblad*, 4 januari 2003).

<sup>1</sup> Homans, G.C.(1950) *The Human Group*; Mumford, L.(1938) *The Culture of Cities*; Whyte, W.F.(1943) *Street Corner Society*.

<sup>2</sup> Hoezeer deze problematiek de auteurs aan het hart ging, blijkt ook uit de consequenties die zij hieraan in hun persoonlijke leven verbonden. Met negen vrienden kochten zij in 1947 een braakliggend terrein in North Haven en bouwden hierop een eigen gemeenschap bestaande uit elf in een cirkel geformeerde vrijstaande huizen, collectieve tuinen en een gezamenlijk onderhouden ‘green’ of brink. Mede ter bevordering van de onderlinge cohesie werden tal van reguliere activiteiten georganiseerd, variërend van buurtgesprekken, kinderoppas en feesten. Wanneer er mensen verhuisden, hadden de overblijvende leden tevens invloed op de vraag aan wie het huis werd verkocht. In 2002 waren Dahl en Lindblom de enig overgebleven ‘founding fathers’ van deze gemeenschap.



planning, integration, and social control' (1953: 270).<sup>1</sup> Het initiatief hiertoe zal echter onvermijdelijk van (de leiders van) de betrokkenen zelf moeten komen, de overheid kan eerst daarna trachten de ontwikkeling verder te stimuleren. Immers: 'Neighborhoods cannot be imposed on people; they can only be developed by the people in them' (1953: 270).

## 6 De polyarchie

De polyarchie, het derde sociaal-politieke proces van economiseren, is de feitelijke verschijningsvorm van het democratie-ideaal. Ook zij vormt een proces en een techniek voor rationele calculatie en beheersing: zo oefent de overheid een enorme invloed uit op de inkomensverdeling, de investeringen, de technische innovatie en de economische stabiliteit. Daarnaast worden via de polyarchie de methoden van economiseren in de rest van de samenleving beïnvloed: een laissez-faire economie is door polyarchische processen omgevormd tot een welvaartsstaat en via de polyarchie worden hiërarchische organisaties beheerst.

### 6.1 De polyarchie als oplossing voor het basisprobleem van de politiek

Het vertrouwen het democratie-ideaal te kunnen verwerkelijken is in de opvatting van Dahl en Lindblom gedurende een lange tijd onverantwoord groot geweest. Haar pleitbezorgers betoonden zich vooral naïef met betrekking tot het centrale idee van dit ideaal, het idee van politieke gelijkheid. Zowel ter linker als ter rechter zijde negeerde men de 'IJzeren wet van de oligarchie' en was men er in brede kringen van overtuigd, dat de politieke gelijkheid slechts zou toenemen.<sup>2</sup> De groeiende deelname van de massa aan de welvaart en aan het onderwijs zou hiervoor garant staan. Ten onrechte was er bijgevolg geen enkel oog voor, wat Dahl en Lindblom betitelen als, 'The First Problem of Politics'. Naar hun mening is dit 'the antique and yet ever recurring problem of how citizens can keep their rulers from becoming tyrants' (1953: 273; cf. § 2 hierboven).

De periode waarin zij schrijven kenmerkt zich echter naar hun idee door een wijdverbreid besef dat dit vraagstuk nimmer is opgelost. Als oorzaken van het doorbreken hiervan noemen zij, onder meer, de politieke ontwikkelingen in de Sovjet Unie; de instorting van democratieën en de vestiging van dictaturen in landen als Duitsland, Italië, Spanje en Portugal; de enorme groei van de mogelijkheden tot het beheersen van mensen en de altijd aanwezige verleiding hiervan ook gebruik te maken; en de ervaring dat mede dankzij deze nieuwe sociale technieken betrekkelijk kleine minderheden langdurig en krachtig over grote meerderheden kunnen heersen.<sup>3</sup> Kortom, politieke gelijkheid en democratie zijn be-

---

<sup>1</sup> De auteurs verwijzen hier naar de Engelstalige samenvatting van een Nederlands rapport uit 1948 van de 'Commission on the Distribution of Population' van de 'Institute for Social Research of the Netherlands' People'. Vergelijk hier overigens de (het zal duidelijk zijn: weinig originele) ideeën over 'sociale vernieuwing', die sociologen als Idenburg Jr. en Zijdeveld in de jaren tachtig en negentig verspreiden. Zie voor een theoretische en empirische kritiek op het betreffende ruimtelijke determinisme: Blokland-Potters 1998 en, eerder, Van Doorn 1955.

<sup>2</sup> Dahl en Lindblom verwijzen hierbij naar de Fabians (Shaw, de Webbs, H.G.Wells) en de Liberals (Balfour, Lloyd George) in Engeland en hun tegenhangers in de Verenigde Staten gedurende de New Deal en in Frankrijk gedurende het Front Populaire. Het komt mij voor dat deze naïveteit minder aanwezig was in, in ieder geval, de Duitstalige literatuur (men denke aan Michels, Weber, Schumpeter).

<sup>3</sup> De auteurs verwijzen hierbij naar Mannheims *Diagnosis of our Time* (1943: 2-3) en *Man and Society in*

paald niet vanzelfsprekend en staan eigenlijk altijd onder druk. Niettemin wordt in sommige landen het democratische ideaal wel degelijk benaderd. Althans, schrijven Dahl en Lindblom, in die zin, 'that non-leaders exercise a relatively high degree of control over leaders.' En zij vervolgen: 'The constellation of social processes that makes this possible we call polyarchy. Polyarchy, not democracy, is the actual solution to the First Problem of Politics' (1953: 275).<sup>1</sup>

Willen politieke systemen als een polyarchie gekwalificeerd kunnen worden, dan moeten ze aan een aantal criteria voldoen. Deze geven de omschrijving 'a relatively high degree of control' een praktische betekenis. Dahl en Lindblom noemen er zes: de aanwezigheid van vrije verkiezingen, de gelijke weging van alle stemmen, de ondergeschiktheid van niet-gekozen functionarissen aan gekozen leiders en de ondergeschiktheid van de laatsten aan het electoraat, de aanwezigheid van alternatieve informatiebronnen, en het bestaan van een competitie tussen leiders om de steun van de kiezers (1953: 277-9).<sup>2</sup> Te zamen zorgen deze kenmerken van polyarchieën ervoor dat leiders relatief sterk door niet-leiders in toom worden gehouden.

Dahl en Lindblom blijken vooral belang te hechten aan de competitie tussen leiders. Zolang leiders met elkaar moeten concurreren om de steun van niet-leiders is er naar hun mening een grote kans, dat zij redelijk responsief zijn.<sup>3</sup> Het laatste achten zij binnen de bestaande polyarchieën ook beslist het geval. Dermate groot zijn de angsten dat kiezers bij de volgende verkiezingen op de concurrentie stemmen en, hiermee samenhangend, dat zij hun legitimiteit verliezen door onvoldoende naar volksvertegenwoorders, pers en leiders van belangengroepen te luisteren, dat een zeer hoge responsiviteit, 'sometimes astonishingly so', van de leiders ten opzichte van het electoraat is verzekerd (1953: 285).<sup>4</sup>

---

*an Age of Reconstruction* (1940: 48). Zie Blokland 2001: 124, 151.

<sup>1</sup> Het is enigszins gissen waar de term 'polyarchy' vandaankomt. In een terugblik stelt Dahl jaren later, dat hij en Lindblom 'hit upon the term as a useful label' (1997: 74; cf. Dahl 1984: 231-2). Hij geeft niet aan waar zij de term waren tegengekomen. Wel benadrukt Dahl dat hij en Lindblom de term niet hebben uitgevonden. *The Oxford English Dictionary* had polyarchy reeds omschreven als 'the government of a state or city by many; contrasted with *monarchy*' (Dahl 1997: 78). Zonder dat zij zich hiervan bewust waren had Ernest Baker de term een paar jaar eerder gebruikt in zijn *Greek Political Theory* (London, Methuen, 1918: 294). En nog verder terug was de term gehanteerd door Johannes Althusius in zijn onvolprezen *The Politics of Johannes Althusius* (1614) (transl. F.S.Carney, Boston, Beacon Press, 1964: 200).

<sup>2</sup> De vaststelling van deze criteria of kenmerken gebeurt hier nog tamelijk associatief. Vooral Dahl zal hen in zijn latere werk steeds uitvoeriger en nauwkeuriger onderzoeken en beredeneren. Niettemin constateert hij in 1984 dat de dertig jaar later door hem onderscheiden criteria goeddeels overeenkomen met die uit *Politics, Economics, and Welfare* (1984: 228).

<sup>3</sup> Zij zetten zich in dit kader uitdrukkelijk af tegen Schumpeter. Net als Weber stelt deze dat politieke competitie slechts een keuze tussen *leiders* garandeert en niet tussen politieke programma's, hetgeen hij ook van harte toejuicht. Dahl en Lindblom reageren hierop met: 'This assumption is false unless one can show that choice among rival leaders is completely divorced from preferences as to policy. Schumpeter did not show this, nor in our view could he' (1953: 283n). Beiden zijn, zo bleek reeds en zal nog verder blijken, sterke voorstanders van een op basis van *ideeën* gevoerde strijd om de gunsten van het electoraat en van het hiermee samenhangende idee van 'party government' (zie het vorige hoofdstuk, § 6).

<sup>4</sup> Het is opmerkelijk dat de zware kritiek die Dahl drie jaar eerder in *Congress and Foreign Policy* op deze redenering formuleerde, een kritiek die de bezwaren tegen Schumpeter (zie de vorige voetnoot) ondermijnt, hier onvermeld blijft: velen brengen hun stem niet uit of weten de eigen voorkeuren niet, van een stem kan men geen specifieke preferenties afleiden, politici volgen de eigen fantomen er op vertrouwend dat de kiezers dit ten tijde van de volgende verkiezingen zijn vergeten, et cetera (zie het vorige hoofdstuk, § 2). Lindbloms economische benadering van de democratie (zie het volgende hoofdstuk, § 4) kan dit verklaren.

## 6.2 De maatschappelijke bestaansvoorwaarden van een polyarchie

Onder welke voorwaarden kan zich een polyarchie ontwikkelen en kan zij vervolgens voortbestaan? Een halve eeuw na de verschijning van *Politics, Economics, and Welfare*, na de ineenstorting van tal van totalitaire regimes en de daarop volgende pogingen een polyarchie op te bouwen, heeft deze vraag weinig aan urgentie verloren. Dahl en Lindblom maken een diepgaande analyse van een zestal nauw met elkaar samenhangende vereisten, een analyse waarin enige van hun meest fundamentele uitgangspunten bloot komen te liggen. Het is daarbij opmerkelijk dat de motivaties voor de door hen belangrijk geachte condities nimmer op systematisch empirisch onderzoek berusten. Net als Schumpeter (zie Blokland 2001: 220-3) baseren de auteurs zich op anecdotische bewijsvoering, *common sense* en andere theoretici, variërend van Mannheim tot Merton. Later zal er wel een enorme hoeveelheid empirisch materiaal beschikbaar komen. Onder meer in hoofdstuk tien (§ 5) zullen we bezien of dit tot andere conclusies heeft geleid.

### 6.2.1 Sociale indoctrinatie in de wenselijkheid van de democratie

Dahl en Lindblom houden in de eerste plaats een juiste *sociale indoctrinatie* voor noodzakelijk: zowel leiders als burgers dienen vergaand te worden geïndoctrineerd in de wenselijkheid van de democratie en het polyarchisch proces (1953: 287-94). Zij verwijzen hierbij naar onder anderen Charles Merriam (1945), Bertrand de Jouvenel (1949), Mannheim (1950) en Adorno *cum suis* (1949). Wetten en regels, erkennen de auteurs, zijn op dit terrein zeker van belang, maar zij zijn betekenisloos wanneer mensen er zich niet emotioneel mee verbonden voelen. Voor het laatste draagt een gemeenschap zorg door het levend houden van verhalen over de collectieve geschiedenis en de helden die hierin een rol hebben gespeeld, door monumenten, ceremonies, parades, liederen, vlaggen, et cetera. Daarenboven worden mensen onophoudelijk door kranten, tijdschriften, boeken, films, theaterstukken geïndoctrineerd over wat acceptabel en onacceptabel politiek gedrag vormt. Hetzelfde gebeurt in het in de Verenigde Staten zeer uitgebreide verenigingsleven. Dahl en Lindblom wijzen erop dat in de polyarchieën waar aldus de noodzakelijke gevoelens, gewoonten en normen zijn gegroeid, dit goeddeels een ongepland, niet-intentioneel en onwillekeurig proces is geweest (1953: 288). Vandaag kan men deze zaken echter wél in zekere mate plannen. Net als Mannheim zien zij hierin vooral voor het onderwijs een belangrijk rol weggelegd.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Dahl en Lindblom benadrukken tevens, dat mensen ook geregeld tegenstrijdige gevoelens en opvattingen worden bijgebracht (1953: 290). In de Verenigde Staten worden bij voorbeeld niet alleen de democratie, maar ook de sterke leider en het kapitalisme bewierookt. Binnen het ethos van dit kapitalisme staat het resultaat centraal en worden de middelen in hoge mate geheiligd geacht door het doel. Daarentegen vertegenwoordigen binnen de democratie de middelen, de constitutionele regels en wetten, de hoogste waarde. Deze tegenstrijdigheid achten de auteurs een mogelijke verklaring van het feit dat Amerikanen betrekkelijk weinig aanstoot nemen aan politieke leiders, die politieke organisaties benutten alsof het om op winst gerichte ondernemingen gaat. De onverschilligheid die Amerikanen vandaag tentoonspreiden met betrekking tot de onwaarschijnlijke commercialisering van de Amerikaanse verkiezingsstrijd (zie hoofdstuk 9, § 6) suggereert overigens, dat het kapitalistisch ethos inmiddels de overhand heeft gekregen.

### 6.2.2 Maatschappelijke consensus over basiswaarden

Als een tweede vereiste van het voortbestaan van een polyarchie noemen Dahl en Lindblom de aanwezigheid van een *basis-consensus* over zowel fundamentele politieke processen als over cruciale inhoudelijke kwesties (1953: 294-302). Sociale indoctrinatie is vanzelfsprekend gewenst om deze consensus te helpen creëren. De burgers moeten het er, onder meer, met elkaar over eens zijn dat politieke leiders alleen via verkiezingen aan de macht kunnen komen, dat een ieder het recht heeft om, zowel actief als passief, aan de verkiezingen deel te nemen en dat iedereen de regering mag bekritisieren zonder bang te hoeven zijn voor sancties. Daarenboven moet er volgens Dahl en Lindblom in hoge mate overeenstemming zijn over belangrijke politieke onderwerpen. Hoe groter de meningsverschillen hierover, hoe kleiner de kans dat men de procedureregels zal (blijven) ondersteunen.

In dit licht achten zij het geenszins verbazingwekkend, dat het in een polyarchie gevoerde beleid doorgaans een sterke continuïteit vertoont en dat wisselingen van de regering zelden grote beleidsveranderingen met zich mee brengen. Dit is inherent aan de polyarchie: zij kan alleen bestaan dankzij een grote eensgezindheid over het door de overheid te voeren beleid. Wanneer elkaar afwisselende partijen sterk afwijkende beleidsprogramma's zouden uitvoeren, zou dit duiden op een dermate gebrek aan consensus dat de polyarchie zelf in gevaar zou zijn (1953: 301). Evenmin hoeft men er zich volgens Dahl en Lindblom over te verbazen, dat de politieke competitie zich hoofdzakelijk in het midden van het politieke spectrum afspeelt. Dit is immers het gevolg van de bestaande consensus. De implicatie hiervan is dat 'neither party can win if its program is very much different from that of the other' (1953: 301).

### 6.2.3 Een aanzienlijke mate van sociaal pluralisme

Een aanzienlijke mate van *sociaal pluralisme* vormt een derde voorwaarde van een levenskrachtige polyarchie: er dient een grote diversiteit van autonome maatschappelijke organisaties te zijn.<sup>1</sup> De mogelijkheden van leiders om gewone burgers te beheersen worden hierdoor enorm beperkt. De betreffende 'social checks and balances' zijn volgens Dahl en Lindblom uiteindelijk zelfs belangrijker dan constitutionele tegenhangers als de scheiding der machten (1953: 308). Zij geven hiervoor verschillende redenen.

Allereerst kunnen burgers die zich hebben georganiseerd, eenvoudiger de macht van functionarissen weerstaan, dan burgers die hiervan hebben afgezien. Samen staat men sterker. Sociaal pluralisme bevordert daarnaast de politieke competitie door zorg te dragen voor de aanwezigheid van meerdere leiders waartussen burgers kunnen kiezen. Deze competitie vermindert vanzelfsprekend de macht van individuele leiders. Het bestaan van vele maatschappelijke organisaties stimuleert voorts de vorming en opkomst van politieke leiders die over het vermogen beschikken om conflicterende belangen en opvattingen op één lijn te

---

<sup>1</sup> Opmerkelijk is dat Tocqueville, die vandaag in bijna iedere discussie over sociaal pluralisme en democratie het referentiepunt vormt, door de auteurs ongenoemd blijft. Dahl, die later wel uitgebreid op hem zal ingaan, zal Tocqueville, zoals gezegd, eerst in de jaren zestig lezen (interview 25 februari 1998). Zie voor de herkomst van de term 'pluralisme': § 4.3 van hoofdstuk 2.

brengen, een vermogen dat voor de stabiliteit van een polyarchisch systeem onontbeerlijk is. Evenzo vergroot het de kans dat mensen van meerdere organisaties tegelijk lid zijn, hetgeen weer de kans vergroot dat zij verschillende loyaliteiten bezitten. Hierdoor bestaat voortdurend de mogelijkheid, dat de achterban van een leider zich op één of meerdere gebieden tevens zal identificeren met de belangen en waarden van de achterban van een tegenstrever. Als gevolg hiervan zullen leiders altijd voorzichtig en compromisbereid te werk moeten gaan.<sup>1</sup> Tot slot vergroot sociaal pluralisme de kans op de beschikbaarheid van meerdere informatiebronnen die niet onder controle van de overheid staan. Dit bevordert de mogelijkheden tot het kenbaar maken van voorkeuren, het leveren van kritiek, het uitoefenen van invloed, kortom, tot het beheersen van leiders.

Is het sociaal pluralisme in 1953 voldoende naar de indruk van Dahl en Lindblom? Beiden zetten zich af tegen het pessimisme op dit terrein van José Ortega y Gasset, Bertrand de Jouvenel en Wilhelm Röpke. Deze stellen dat de massademocratie zichzelf ondergraaft omdat zij, in een breed gedragen streven naar gelijkheid, leidt tot de vernietiging van maatschappelijke organisaties. Uiteindelijk zou het individu hierdoor hulpeloos alleen tegenover de staat komen te staan. Deze zou alsmaar machtiger worden en in steeds meer levenssferen binnendringen omdat er geen autonome organisaties meer zouden zijn, die het tegen hem zouden kunnen opnemen.<sup>2</sup> Volgens Dahl en Lindblom komt deze voorstelling van zaken simpelweg niet overeen met de werkelijkheid (1953: 307-8). Het sociaal pluralisme is naar hun opvatting in de bestaande polyarchieën eerder sterker, dan zwakker geworden. Het fenomeen van 'bargaining', de noodzaak voor de leiders van verschillende groepen en instellingen voortdurend met elkaar te onderhandelen om de eigen doeleinden te kunnen realiseren, heeft zich om deze reden als een olievlek over de maatschappij verspreid. Het hele idee van de 'massamaatschappij' is trouwens naar hun gevoelen gebaseerd op een uitermate oppervlakkige kijk op het moderne stadsleven. Uit onderzoek van William Foote Whyte (1943) en George Homans (1950) blijkt, dat ook in de steden en zeker ook in de wijken die vaak door waarnemers uit de middenklasse als gedesintegreerd worden beschouwd, een uitgebreid stelsel van netwerken en organisaties bestaat. '[M]any slums marked by high rates of crime', citeren Dahl en Lindblom Homans, 'are

---

<sup>1</sup> Vergelijk de opvattingen van de overigens niet door Dahl en Lindblom genoemde Truman in § 4.6.2 van hoofdstuk 2.

<sup>2</sup> Aan het einde van de jaren tachtig, doch ditmaal onder verwijzing naar Tocqueville en Durkheim, schetste de cultuursocioloog Anton Zijderveld een vergelijkbaar beeld van de toekomst van, in dit geval de Nederlandse democratie. Sinds ongeveer het midden van de jaren zestig zijn hierin volgens hem de zuilen weliswaar in levensbeschouwelijk, cultureel of 'institutioneel' opzicht vervaagd, maar zijn deze formeel-juridisch en organisationeel recht overeind gebleven. Dankzij deze waarderationale vervaging van de intermediaire verbanden heeft de staat de gelegenheid gekregen om rechtstreeks, zonder bemiddeling, in het privéleven van de burger te interveniëren. Zijderveld schrijft: 'als ideologisch uitgeholde, lege, alleen nog formeel-juridische, puur organisationele, zwak institutionele, verticale structuren hebben de zuilen hun bemiddelende, intermediaire karakter, hun functie van maatschappelijk middenveld en machtsbuffer verloren. Het eens zo sterke, verzuilde middenveld is door deze uitholling aan erosie gaan lijden. Zonder dat iemand dit om tirannieke of totalitaire redenen wilde, kreeg de centrale overheid en haar bureaucratiese apparaat in de verzorgingsstaat een exponentiële macht, want de uitgeholde zuilen werden nu de geleiders voor de staatsmacht. Niet langer geremd en gehinderd door een middenveld kon de staatsmacht van nu af aan direct, zonder inmenging, tot de individuele burgers doordringen en hen tot in hun privébestaan bereiken, beheersen en besturen' (1987: 232). Met dezelfde argumenten als dewelke Dahl en Lindblom in 1953 gebruikten, kan dit beeld worden bestreden.

over-organized rather than underorganized' (1953: 308). Critici van de massamaatschappij hebben waarschijnlijk sociaal conflict verward met sociale desintegratie en anomie.<sup>1</sup>

#### 6.2.4 Een relatief hoog niveau van politieke participatie

Als een vierde vereiste voor het functioneren van de polyarchie noemen Dahl en Lindblom een relatief hoog niveau van *politieke participatie*: voldoende mensen moeten deelnemen aan de politieke besluitvorming 'so that political leaders compete for the support of a large and more or less representative cross section of the population' (1953: 309). Wanneer is evenwel sprake van 'voldoende'? In de regel zijn het slechts zeer kleine minderheden die duidelijke politieke voorkeuren bezitten en deze ook daadwerkelijk uiten.<sup>2</sup> In een grootschalige polyarchie is het onvermijdelijk, dat veel voorkeuren van grote delen van het electoraat gebrekkig onderbouwd, oppervlakkig, bekrompen, egocentrisch, vluchtig en onderling tegenstrijdig zijn. Het komt bijgevolg zelden voor dat beleid is voortgekomen uit een expliciet kenbaar gemaakte, weloverwogen preferentie van een overgrote electorale meerderheid.

Hoezeer het laatste ook confligeert met het democratische ideaal, Dahl en Lindblom pogen niet te wanhopen. Allereerst achten zij niet zo zeer de *feitelijke* participatie van belang. Deze kan zeer laag zijn omdat de burgers uiterst tevreden zijn over het gevoerde beleid. Van belang is vooral de *mogelijkheid* tot participatie: zodra mensen het gevoel hebben dat hun voorkeuren met voeten worden getreden, moeten zij hun stem kunnen laten horen. Een probleem is uiteraard, erkennen de auteurs, dat dit niet alleen van het bestaan van formele rechten afhankelijk is. De mate waarin mensen van deze rechten gebruik maken, hangt sterk samen met hun zelfvertrouwen, actiebereidheid en optimisme, alsmede hun opleiding, inkomen en vermogen. In de optiek van Dahl en Lindblom moeten wij er daarom voor zorgdragen, dat alle burgers een ongeveer gelijke *reële* mogelijkheid bezitten tot politieke participatie. Gezien 'the present state of knowledge and techniques' zijn van de genoemde variabelen de drie laatste daartoe het eenvoudigst te beïnvloeden (1953: 314). Vooral inkomen achten de auteurs van cruciaal belang: een hoge mate van inkomensgelijkheid is een voorwaarde van politieke gelijkheid (1953: 315).

Ook wanneer deze politieke gelijkheid is gerealiseerd, dan nog, benadrukken Dahl en Lindblom, zal het beleid in een polyarchie doorgaans onder invloed van

---

<sup>1</sup> Overigens confligeert deze (meer realistische) opvatting met de eerdere oproep van Dahl en Lindblom om in de steden 'van onderaf' nieuwe buurtgemeenschappen te ontwikkelen met een grotere sociale cohesie en controle (1953: 267-71; zie § 5.3). Gezien de wijze waarop *Politics, Economics, and Welfare* tot stand is gekomen en gezien het afzonderlijke, latere werk van beiden, is het aannemelijk dat de onderhavige passages van de hand van Lindblom zijn en de passages waarin zorgen worden geuit over de desintegratie van de steden van die van Dahl.

<sup>2</sup> Om te illustreren hoe schrikbarend weinig mensen politiek actief zijn, refereren Dahl en Lindblom aan een Amerikaans nationaal onderzoek uit 1950 van Julian Woodward en Elmo Roper naar politieke participatie (1953: 310). Hieruit bleek, dat 'slechts' dertien per cent van de geïnterviewden stelde dat hij of zij in het afgelopen jaar ten minste één keer zijn voorkeur in een bepaalde kwestie persoonlijk te kennen had gegeven aan een lid van het Congres of een andere politicus. 'Slechts' elf per cent had zich in de laatste vier jaar voor de verkiezing van een politieke kandidaat ingespannen en 'slechts' zeven per cent had daartoe in deze periode geld gedoneerd. Vandaag zouden wij deze cijfers uitleggen als een bewijs van een wijdverbreide politieke betrokkenheid.

de politieke activiteiten van actieve minderheden tot stand komen. Dit beleid zal echter wel binnen de brede, vage kaders blijven die worden gevormd door de preferenties van de meerderheid. Overschrijden de beleidsmakers deze kaders, dan lopen zij een grote kans de meerderheid te activeren in te grijpen.<sup>1</sup> Zij zijn zich hier ook terdege van bewust. Het is tevens, voegen Dahl en Lindblom hieraan toe, uitdrukkelijk in het voordeel van politici voortdurend te zoeken naar eventuele frustraties van meerderheden en deze te verwoorden. Dit is immers de beste manier om electorale steun te verwerven.

### 6.2.5 Roulatie van politieke leiders

Een vitale polyarchie vereist in de vijfde plaats een afdoende *roulatie* van leiders. Een ieder die verkiezingen wint, moet kunnen toetreden tot de rangen der politieke machthebbers. Deze circulatie van leiders, schrijven Dahl en Lindblom, verhindert dat degenen die thans geen deelnemers zijn aan de regering, op revolutionaire wijze trachten de macht te veroveren (1953: 316).<sup>2</sup> Daarnaast waarborgt zij dat voorkeuren en belangen die machthebbers eerder negeerden, later wel worden gerepresenteerd. De circulatie mag echter niet te snel gaan: de oude leiders dienen voldoende gelegenheid te hebben om aan nieuwkomers de normen en vaardigheden over te dragen, die nodig zijn voor het beoefenen van polyarchische politiek. Volgens Dahl en Lindblom is in de Verenigde Staten van het laatste te weinig sprake.

### 6.2.6 Zekerheid, sociale gelijkheid en algemeen onderwijs

Als belangrijke condities die voorafgaan aan de bovenstaande, noemen Dahl en Lindblom, tot slot, 'a considerable degree of psychological security, limited disparity of wealth and income, and perhaps widespread education' (1953: 318). Willen burgers de tweedracht en competitie tussen leiders accepteren en niet gaan verlangen naar een 'sterke man', dan is een wijdverbreid gevoel van zekerheid onontbeerlijk. Het voorkomt irrationele sentimenten, haatgevoelens voor andersdenkenden, geweld of juist apathie. Zeker in grootschalige geïndustrialiseerde samenlevingen is daarnaast een redelijk hoog scholingspeil nodig willen burgers pogingen tot manipulatie kunnen weerstaan en hun leiders kunnen controleren en beheersen. Nog maar weinigen zullen volgens Dahl en Lindblom evenzo het grote belang ontkennen van een redelijke verdeling van inkomen en vermogen: 'Differences in wealth generate differences in control outside government and therefore in it; advantages in wealth buy advantages of education, status, knowledge, information, propaganda, and organization, and hence advantages of con-

---

<sup>1</sup> Het blijft in deze en andere passages enigszins ongewis of Dahl en Lindblom hier nu de *feitelijke* of de *ideale* situatie binnen polyarchieën beschrijven. Gezien hun eerdere constatering dat de mate van politieke participatie nauw samenhangt met sociaal-economische positie en dat er een grove sociale ongelijkheid bestaat, moet het hier logischerwijze om een beschrijving van de *ideale* polyarchie gaan. Een ideale polyarchie is echter een democratie en daarom een *contradictio in terminis*.

<sup>2</sup> Eén van de grote democratische problemen van voormalige koloniën is in dit verband, dat hun landsgrenzen vaak betrekkelijk willekeurig door de vroegere kolonisators zijn getrokken. Op etniciteit gebaseerde minderheden blijven daarom geregeld permanent buiten de regering en zien soms slechts in geweld een mogelijkheid om hun belangen te behartigen.

trol' (1953: 318). De vraag is nog slechts hoe groot de sociale ongelijkheid kan worden, voordat de polyarchie feitelijk ophoudt te bestaan.

### 6.2.7 Enige onhoudbare bezwaren tegen inkomensnivellering

De sociale gelijkheid komt op tal van plaatsen in *Politics, Economics, and Welfare* aan de orde. Deze kwestie zit Dahl en Lindblom duidelijk zeer hoog. Tegelijkertijd ligt zij aan het begin van de jaren vijftig in de Verenigde Staten kennelijk dermate gevoelig, dat zij haar uiterst behoedzaam bespreken. Een objectief en laatste antwoord op de vraag naar de wenselijke distributie van aanspraken op inkomen achten zij niet mogelijk, maar wel kan naar hun mening de juiste richting van incrementele wijzigingen worden aangegeven. De vraag wordt dan of kleine stappen naar meer of minder sociale gelijkheid de eerder geformuleerde sociale doeleinden dichterbij brengen. De (in 1953) bestaande inkomensverdeling dient hierbij als uitgangspunt.<sup>1</sup>

Dahl en Lindblom zien drie redenen voor een grotere inkomensgelijkheid. Allereerst valt de bestaande verdeling niet te verenigen met de volgens hen in de Verenigde Staten breed gedragen waarde een ieder in gelijke mate in de gelegenheid te stellen zijn doeleinden te verwerkelijken (1953: 138). Het gaat hierbij, benadrukken zij, niet alleen om de mogelijkheid consumptiegoederen aan te schaffen. Inkomen is evenzeer verbonden met maatschappelijke status en waardering, en met de kansen te participeren in politieke activiteiten, onderwijs te ontvangen en geschikt werk te vinden.

Meer inkomensgelijkheid achten Dahl en Lindblom daarnaast geboden om de stabiliteit van het bestaande politieke systeem te waarborgen. Wanneer de verschillen te groot worden neemt de consensus over de waarde van dit systeem af en groeit de dreiging van instabiliteit en, uiteindelijk, verval.<sup>2</sup> De kans op het laatste achten zij echter in de Verenigde Staten in 1953 niet erg groot. Een dringend probleem is wel, dat de bestaande ongelijkheid de politieke gelijkheid bedreigt. Dit zagen wij reeds in de vorige paragraaf: verschillen in inkomen gaan gelijk op met verschillen in de mogelijkheden om aan andere burgers en leden van de politieke elites zijn stem te laten horen. Ongelijkheid, schrijven zij, 'obstructs the achievement of democracy' (1953: 140).

Tot slot kan een grotere gelijkheid er voor zorgdragen, dat er in de samenleving meer gebruik wordt gemaakt van de aanwezige talenten en capaciteiten. De

---

<sup>1</sup> Uit cijfers van de Amerikaanse federale overheid blijkt, dat in 1948 de rijkste twintig per cent van de bevolking circa de helft van het Nationale Inkomen verwierf. De rijkste vijf per cent ontving ongeveer evenveel als de armste veertig per cent (Dahl & Lindblom 1953: 135). Tot de jaren zeventig is deze inkomensverdeling iets gelijkjer geworden, daarna is de ongelijkheid snel en sterk gegroeid. Zo ontving volgens data van de Congressional Budget Service de onderste tachtig per cent van de Amerikaanse huishoudens in 1977 zesenvijftig per cent van het Nationale inkomen. In 1999 was dit geslonken tot vijftig per cent. Negentig per cent van de groei in het Nationaal Inkomen sinds 1977 is gegaan naar de rijkste een per cent van de huishoudens (*New York Times*, 3 september 2000; zie ook hoofdstuk 9, § 6). De belastingverlagingen die de regering-Bush vanaf 2001 heeft doorgevoerd, hebben de sociale ongelijkheid een verdere impuls gegeven.

<sup>2</sup> De juistheid van deze in de jaren veertig en vijftig wijdverbreide veronderstelling trekt Lindblom later sterk in twijfel (1997: 247). Grote maatschappelijke ongelijkheid heeft geen gevolgen voor de politieke stabiliteit zolang de onderste lagen de rechtvaardigheid van deze ongelijkheid leren inzien (cf. Lane 1959 en 2000b; vergelijk ook § 2.2 van hoofdstuk 9). De ontwikkelingen sinds de jaren tachtig in de westerse wereld bewijzen dit nogmaals.



bestaande verspilling van talent en menskracht die het gevolg is van inkomensongelijkheid, achten Dahl en Lindblom ‘enorm’ (1953: 141). Uit onderzoek blijkt dat er een sterk verband bestaat tussen, enerzijds, inkomen en, anderzijds, opleiding en gezondheid.<sup>1</sup> Veel (‘verborgen’) talenten en vermogens blijven derhalve onbenut: mensen uit lagere strata volgen niet die opleiding, waartoe zij in staat zijn en kunnen door ziekte en gebreken niet die inspanningen leveren die in hun vermogen liggen. Een grotere inkomensgelijkheid is dus geboden. Daarenboven moeten gelijke kansen worden geschapen tot ‘creative and imaginative activity, responsible participation, public recognition, prestige, personal achievement, and the like’ (1953: 145).<sup>2</sup>

Zijn er nadelen verbonden aan meer gelijkheid in inkomens? In welke mate kan men hiernaar streven? De precieze gevolgen achten Dahl en Lindblom nauwelijks te voorspellen, reden om ook op dit terrein incrementeel te werk te gaan. Deze onvoorspelbaarheid geldt, bij voorbeeld, voor het effect op prikkels (‘incentives’), een effect dat volgens de tegenstanders van een grotere inkomensgelijkheid negatief zou zijn. Op welk moment en in welke mate dit inderdaad het geval is, is volgens Dahl en Lindblom simpelweg onbekend. Niettemin kunnen er naar hun gevoel wel enige misverstanden op dit terrein uit de weg worden geruimd (1953: 150-61).

Zo kunnen binnen één beroepsgroep beslist inkomensverschillen gewenst zijn om extra inspanningen te motiveren. Maar dit zegt weinig over de noodzaak verschillende beroepen zeer ongelijk te belonen. Een handwerker wordt geen arts omdat hij zo meer kan verdienen. Of mensen daarnaast in hun werk ijverig, vakkundig en toegewijd zijn, hangt van een groot aantal variabelen af, waarvan het inkomen er maar één is. Hetzelfde geldt voor de motivatie om te innoveren of te vernieuwen. Sommige mensen doen jarenlang hetzelfde werk zonder zich er maar één vraag bij te stellen. Anderen tobben reeds op de eerste werkdag over verbeteringen van de productie. ‘No systematic knowledge’, schrijven Dahl en Lindblom, ‘is available to explain the difference between the two, except that

---

<sup>1</sup> Ook later onderzoek in Nederland heeft het verband tussen inkomen en gezondheid keer op keer bevestigd: hoe hoger het inkomen, hoe langer en gezonder men leeft. Dit bleek onder meer uit onderzoekingen van de Rijksuniversiteit Leiden (1997), de Erasmus Universiteit Rotterdam (1998) en laatstelijk bij de publicatie van het rapport *Sociaaleconomische Gezondheidsverschillen Verkleinen* van de commissie-Albeda (Ministerie van Volksgezondheid, 2001). Arme laagopgeleide mensen, zo bleek uit het laatste rapport, leven twaalf jaar korter dan rijke, hoogopgeleide mensen. Zij roken meer, eten ongezonder, bewegen minder en lijden vaker aan stress door werkomstandigheden of financiële problemen. Zieke mensen afkomstig uit lagere strata sterven bovendien eerder dan mensen uit de hogere strata met dezelfde ziekte, hetgeen duidt op verschillen in behandeling of verschillen in toegang tot de zorg. De verschillen zijn de laatste twintig jaar in Nederland toegenomen. Zij zouden nog sterker zijn gegroeid wanneer hier niet, zoals in andere westerse landen wel is gebeurd, de gelijke toegang tot de gezondheidszorg door de overheid was gegarandeerd. De uit leden van verschillende politieke partijen samengestelde commissie beveelde daarom aan het laatste te continueren en de inkomensverschillen niet nog verder te laten groeien dan reeds was geschied. In alle gevallen presenteerden de Nederlandse media dit verband tussen inkomen en gezondheid overigens als zeer verrassend en onaanvaardbaar. In de media en de politiek werd vervolgens alom gepleit voor krachtig overheidsingrijpen. Zonder veel resultaat overigens.

<sup>2</sup> Omdat de oorzaken van onderwijs- en gezondheidsachterstanden in hoge mate cultureel zijn bepaald, is een verkleining van de inkomensongelijkheid onvoldoende om deze achterstanden op te heffen. Een vergroting van de kansen van de lagere strata op creatieve activiteiten, verantwoordelijke participatie en dergelijke biedt hier meer perspectief (cf. Blokland 1995: 384-99).

temperament, intelligence, identifications, and skills are more critical than money rewards' (1953: 156).<sup>1</sup>

Kortom, Dahl en Lindblom zien vooralsnog geen belangrijke redenen om af te zien van het streven naar een gelijkmatiger inkomensverdeling. Een volgende kwestie is via welke sociale techniek dit zo rationeel mogelijk kan gebeuren. De verdeling van inkomens, schrijven de auteurs, geschiedt in de praktijk deels via de markt en deels, door belastingen, uitkeringen en subsidies, via de overheid (1953: 440-4). Indien men via de markt een grotere gelijkheid wil realiseren, dan kan men allereerst op hiërarchische wijze de prijzen van de arbeid en de andere hulpbronnen vaststellen. Daarnaast kan men de capaciteiten van de minstbedeelden bevorderen tot het zelfstandig verwerven van inkomens. Op de lange termijn zijn Dahl en Lindblom een voorstander van de laatste optie: de werking van het prijssysteem blijft dan zo veel mogelijk intact. Om dezelfde reden zien zij weinig in collectieve onderhandelingen als instrument om een grotere inkomensgelijkheid dichterbij te brengen (1953: 444; cf. § 9.2 hieronder). Deze onderhandelingen tussen vakbonden van werkgevers en werknemers verstoren volgens hen de markt, leiden in de regel tot betere arbeidsvoorwaarden voor vooral de hogere inkomensgroepen (en vergroten dus de ongelijkheid) en veroorzaken toevallige, inhoudelijk zelden te rechtvaardigen, inkomensongelijkheden tussen werknemers in verschillende deelmarkten. Daarenboven veroorzaken zij vaak inflatie door hogere inkomensstijgingen voort te brengen dan de productiviteitsgroei toelaat (1953: 449).<sup>2</sup> Hoewel Dahl en Lindblom dus zo weinig mogelijk in de markt willen interveniëren laten, achten zij niettemin op de korte termijn zwaardere belastingen voor de hogere inkomensgroepen, inkomensherverdeling en gesubsidieerde overheidsdiensten onontbeerlijk. Deze interventies in de markt dienen de sociale rechtvaardigheid en kunnen mensen uit de lagere strata weerbaarder maken op dezelfde markt. Hun uitgangspunt vormt dus de, wat men vandaag noemt, economische zelfstandigheid van mensen. Zo dienen alleenstaande moeders primair geholpen te worden via deeltijdbanen, kinderdagverblijven, schoollunches en dergelijke en niet via sociale uitkeringen.<sup>3</sup>

---

<sup>1</sup> De vraag is in hoeverre onze kennis op dit terrein sinds 1953 is toegenomen. Is hiervan niet of nauwelijks sprake dan is de in de laatste twee decennia enorm toegenomen inkomensongelijkheid slechts het product geweest van ideologische keuzen, en dus van macht.

<sup>2</sup> Deze thema's staan centraal in Lindbloms dissertatie *Unions and Capitalism* (1949). Zie tevens zijn artikel 'The union as a monopoly' (1948).

<sup>3</sup> De centrale vragen in het tegenwoordige debat over werkloosheid zijn, zo valt op, bijna exact dezelfde als die Dahl en Lindblom in 1953 formuleerden. Evenzo worden veel kortetermijningrepen in de markt nog altijd gerechtvaardigd door te wijzen op de gevolgen voor de economische weerbaarheid van de betrokkenen op de lange termijn. Een vijftigjarig beleid ter bevordering van de maatschappelijke gelijkheid via het stimuleren van de marktwaarde van de lagere strata heeft overheidsingrijpen kennelijk nog altijd niet overbodig gemaakt. De belangrijkste problemen lijken hier, dat er altijd mensen zullen zijn die de concurrentieslag op de scholingsmarkt verliezen, en dat de rationalisering van de economie deze slag steeds intenser maakt en tot een voortdurende uitstoot leidt van de relatief minst gekwalificeerden. Het overheidsbeleid bestaat uit een nimmer eindigende poging deze schade zo draaglijk mogelijk te maken. Naarmate het zich handhaven in een moderne economie meer kennis, inzet en gezondheid vereist, zal de sociale ongelijkheid toenemen, zeker wanneer dit gepaard gaat met een terugtrekkende overheid. Dit is precies wat er in de laatste twee decennia in de westerse wereld is gebeurd (cf. Blokland 1997: hoofdstuk 7).

## 7 'Bargaining'

Het laatste sociaal-politieke proces van economiseren dat Dahl en Lindblom behandelen, betitelen zij als 'bargaining'. Bargaining – onderhandelen, verhandelen en overeenkomen – is een vorm van onderlinge beheersing van leiders, die in iedere samenleving en in alle maatschappelijke sferen en geledingen voorkomt.<sup>1</sup> Naarmate er minder sprake is van een hiërarchische ordening of van eensgezindheid neemt zijn omvang echter toe. De noodzaak tot bargaining ligt met andere woorden in het sociaal pluralisme. In pluralistische samenlevingen bestaat een grote diversiteit aan verbanden die afwijkende identificaties en loyaliteiten met zich meebrengen. Men kan hier denken aan gezin, familie, beroep, inkomen, status, klasse, religie, etniciteit, geschiedenis en geboorteplaats of -streek (1953: 330-3). De desbetreffende groepen, schrijven Dahl en Lindblom onder verwijzing naar Bentley, Truman en Latham, kenmerken zich door specifieke waarden, normen en zienswijzen.<sup>2</sup> Deze kunnen concluderen met die van andere groepen. Door echter met elkaar te onderhandelen trachten de vertegenwoordigers van de diverse groepen te voorkomen, dat hun onderlinge conflicten voor allen nadelige gevolgen hebben. Zij kunnen dit met enige kans op slagen doen omdat er in een stabiele polyarchie een gemeenschappelijke basis van fundamentele waarden en doeleinden bestaat (cf. § 6.2.2).

Dahl en Lindblom beperken zich verder tot de 'onderhandelingen' in de nationale politiek. De deelnemers hieraan zijn onder meer: de leden van de regering, de volksvertegenwoordigers, de leiders van politieke partijen, belangrijke ambtenaren, de leiders van vakbonden, ondernemingen, religieuze organisaties en persie- en actiegroepen, de opiniemakers in de massamedia, en individuen met een buitengewone status, reputatie en invloed.<sup>3</sup> Al deze leiders onderhandelen met elkaar omdat zij menings- en belangenverschillen hebben, maar niettemin verwachten op één lijn te kunnen komen, een lijn die voor allen profijtelijk is. Daarnaast moeten zij voortdurend onderhandelen met de leden van de groepen en de organisaties die zij vertegenwoordigen. Het volstaat zelden hun leiderschap louter hiërarchisch af te dwingen, daar zij dan een grote kans lopen hun achterban te verliezen. De gemiddelde achterban heeft zich immers voornamelijk op basis van vrijwilligheid gevormd. 'Bargaining' vindt derhalve niet alleen plaats aan de top, maar doordrenkt de gehele samenleving.

De 'key bargainer' is echter de politicus. Hij heeft van onder- en verhandelen zijn beroep gemaakt. Het succes dat hij hierin heeft, is volledig afhankelijk van zijn vaardigheid in het vinden van bondgenoten en het afsluiten van overeenkom-

---

<sup>1</sup> Dahl en Lindblom zien bargaining hier hoofdzakelijk als een proces en een techniek van *beheersing*. Dat bargaining ook kan bijdragen aan de *rationele calculatie* binnen een samenleving – de andere component van economiseren – zal Lindblom eerst in zijn latere werk benadrukken en uitwerken (zie vooral 1963 en 1965). De in 1953 nog veronderstelde negatieve effecten van bargaining voor de rationaliteit en responsiviteit van het beleid zal hij hierin bijgevolg veel minder aanzetten.

<sup>2</sup> 'The group basis of politics', schrijven zij in een voetnoot, 'was first emphasized in this country in a book that has been strangely neglected until recently, namely, Arthur F. Bentley, *The Process of Government*... (1953: 330n). Daarnaast noemen zij dus David Truman ('The most systematic recent statement') en Earl Latham.

<sup>3</sup> Het *politieke* besluitvormingsproces staat hier derhalve centraal. Dat maatschappelijke organisaties ook onafhankelijk van de overheid en het politieke systeem met elkaar kunnen onderhandelen en aldus kunnen bijdragen aan de beheersing en de rationele calculatie in de samenleving zal opnieuw Lindblom eerst in de jaren zestig nader onderzoeken (zie tevens voorlaatste noot).

sten die zoveel mogelijk partijen bevredigen. Zo zeer is hij evenwel doende met het onderhandelen met partijen waarvan hij, omwille van zijn positie, afhankelijk is, dat hij de grote inhoudelijke kwesties geregeld uit het oog verliest. Dahl en Lindblom achten dit echter een prijs die wij bereid moeten zijn te betalen: '[...] if the politician frequently neglects the substantive issues of policy in order to maintain, restore or strengthen his alliances, this is a part of the price a bargaining society must pay to maintain a modicum of social piece' (1953: 333). Hetzelfde geldt voor de hypocrisie en de zelfverloochening die politici veelvuldig tentoon spreiden en die vele burgers als verwerpelijk of zelfs immoreel ervaren.<sup>1</sup> Dit gedrag is immers inherent aan bargaining: men kan niet onderhandelen wanneer men niet in staat en bereid is hoog in te zetten, vervolgens van standpunt te veranderen en een compromis te sluiten. Wil een pluriforme samenleving, kortom, niet door onbeheersbare conflicten ten onder gaan dan zijn in bargaining competente politici onontbeerlijk.

### 7.1 De kwalijke gevolgen voor de rationaliteit en responsiviteit der politiek

In pluralistische samenlevingen bestaat dus een enorm aantal, in hoge mate van elkaar en de staat onafhankelijke organisaties die gezamenlijk een grote diversiteit aan belangen behartigen. Zij nopen elkaar tot permanente onderhandelingen. Aldus ontstaat een uitgebreid *sociaal* stelsel van 'checks and balances'. Gezien het centrale politieke vraagstuk valt dit vanzelfsprekend toe te juichen. Dahl en Lindblom vragen zich echter af of het gewenst is om, zoals in de Verenigde Staten is gebeurd, hier nog een *constitutioneel* systeem van 'checks and balances' aan toe te voegen. De belangrijkste, door de opstellers van de grondwet bewust nagestreefde consequentie van dit systeem is, 'that no unified, cohesive, acknowledged, and legitimate representative-leaders of the "national majority" exist in the United States' (1953: 336). Verwijzingen naar 'nationale meerderheden', haasten de auteurs zich op te merken, zijn weliswaar vaak misplaatst, maar in de weinige gevallen dat zich in de Verenigde Staten toch een dergelijke meerderheid aftekent, wordt de vertaling van haar preferenties in beleid bijna altijd gefrustreerd.

Dahl en Lindblom onderscheiden verschillende dimensies van dit probleem. *Ten eerste* kan, zoals gezegd, de ene groep leiders bijna altijd de beleidsvoorstellen blokkeren van een andere groep. Er zijn natuurlijk altijd minderheden waarvan de leden dankzij hun bovengemiddelde kennis, inkomen en toegang tot beleidsmakers in staat zijn een disproportionele invloed uit te oefenen. Maar in de Verenigde Staten kunnen zij bovendien op *meerdere* plaatsen en momenten in de besluitvorming hun belangen verdedigen. Lukt het laatste in een bepaalde situatie in onvoldoende mate, dan komt er altijd nog een tweede kans.

*Ten tweede* dient zich in de Verenigde Staten als gevolg van het bovenstaande een aanmerkelijk grotere meerderheid achter een beleidsvoorstel te scharen, wil

---

<sup>1</sup> Koos de Valk levert in zijn 'Authenticiteit in de Politiek' (1996) een fraaie uiteenzetting over de vele morele gevaren waaraan de politicus blootstaat, alsmede over de deugden van de politiek. Vergelijk ook de *Verantwoordingsethiek* die de ware politicus volgens Weber kenmerkt (Blokland 2001: 86-8). Hoezeer er sprake is van een delicate balanceeract tussen bargaining *enerzijds* en aandacht voor fundamentele beginselen en langetermijn problemen *anderzijds*, illustreren overigens de loopbanen van rasonderhandelaars als Ad Melkert en Wim Kok: beiden vielen uiteindelijk van het slappe koord.

dit voorstel gerealiseerd kunnen worden, dan in andere landen. Bijgevolg komt er vaak geen enkel beleid van de grond, hetgeen uiteraard ook een beleidskeuze impliceert. Een strategische minderheid die er in slaagt om huursubsidies, medische voorzieningen en een herverdeling van inkomens tegen te houden, is, schrijven Dahl en Lindblom wrevelig, niet minder tiranniek dan een meerderheid die dit beleid wel wenst door te voeren (1953: 338).

*Ten derde* heeft de noodzaak voortdurend compromissen te sluiten volgens Dahl en Lindblom vaak een onsamenvattend, irrationeel beleid tot resultaat, een beleid dat goedbeschoofd geen enkele meerderheid wenst. Dit fenomeen van het verlenen van wederzijdse diensten ('logrolling') is wijdverbreid in een door bargaining gekenmerkt stelsel. Partij A biedt steun aan partij B op een terrein dat vooral voor B van belang is, onder voorwaarde dat B partij A steunt op een terrein, dat vooral A belangrijk acht. Uiteindelijk kan zo een beleid resulteren waarin vele partijen weliswaar hun deelbelang zien gerealiseerd, maar waarin niemand de deelbelangen op elkaar heeft afgestemd en waarin niemand over het gehele beleid heeft nagedacht. Dahl en Lindblom schrijven: 'The very process of logrolling obscures the general consequences of the final deal to the majority. For each party is so intent on his specific proposal that the final deal is analyzed almost exclusively in terms of its effects on one's specific proposal. Indeed, usually no machinery even exists to analyze the general consequences' (1953: 339).

De alomtegenwoordigheid van bargaining leidt er, *ten vierde*, toe dat de belangen van degenen die zich georganiseerd hebben, zwaarder wegen dan de belangen van degenen die dit niet hebben gedaan. De laatsten zijn immers onmachtig om georganiseerde groepen te dwingen rekening te houden met hun preferenties. De ongelijkheid die ontstaat omdat burgers zich in de regel wel als producenten organiseren, maar zelden als consumenten, vormt een treffend voorbeeld. De ongelijke afweging van belangen die hiervan het gevolg is, leidt volgens Dahl en Lindblom weer tot een irrationele economisering.

De afwezigheid van een dominante groep politieke leiders met een ondubbelzinnig mandaat van de kiezer en met een duidelijk politiek programma leidt er, *tenslotte*, toe dat de bureaucratie veel minder wordt beheerst en gecoördineerd dan goed is voor de polyarchie. De diverse departementen hebben met verschillende en met een veelvoud van onderling vaak verdeelde politieke leiders te maken. Wanneer hun belangen op het spel staan, kunnen zij deze leiders zo nodig tegen elkaar uitspelen. Naar de indruk van Dahl en Lindblom beheersen politici de bureaucratie dientengevolge met evenveel succes als de Veiligheidsraad individuele staten beheerst (1953: 342).

Het resultaat van dit alles voor rationeel sociaal handelen is volgens Dahl en Lindblom, dat de kans op een samenhangend, consistent en doelgericht beleid in de Verenigde Staten veel kleiner is, dan in landen als Groot-Brittannië, Canada, Nieuw-Zeeland en Zweden. In tegenstelling tot in de Verenigde Staten, schrijven zij, 'in Great Britain a more or less unified, cohesive, acknowledged, and legitimate set of representative-leaders of the "national majority" does exist... Hence, the governmental policy is so organized that in so far as the cabinet itself can be coördinated, governmental policy can be coördinated, and against a unified cabinet there is slightly opportunity for minority leaders to obstruct cabinet policy, exercise a veto, or compel bargains that seriously conflict with important cabinet

policies' (1953: 345). In Groot-Brittannië en in landen met soortgelijke systemen wint, met andere woorden, een partij met een duidelijk programma de verkiezingen, een programma dat zij vervolgens in de regering gaat uitvoeren. Zij wordt hierbij gesteund door een meerderheid in de volksvertegenwoordiging en een gedisciplineerde overheidsbureaucratie. Er is uiteraard bargaining, maar er bestaat ook een duidelijke hiërarchische keten waarin bovengeschiedten ondergeschikten beheersen en controleren.<sup>1</sup> Dit alles is echter volgens Dahl en Lindblom goeddeels afwezig in de Verenigde Staten. Hierdoor ontstaat een onnodig incoherent en inconsistent beleid. Dit heeft weer tot gevolg dat de Amerikanen minder van de aanwezige hulpbronnen gebruik maken en dus minder sociale doeleinden realiseren, dan mogelijk zou zijn. Het is moeilijk om hierin verandering te brengen: de auteurs achten daartoe niet minder dan 'a drastic change in the policy process' noodzakelijk (1953: 348).

## 7.2 'Party Government' ter bestrijding der schaduwzijden van bargaining

Welke mogelijkheden zien Dahl en Lindblom anno 1953 om de capaciteit tot rationeel sociaal handelen in de Verenigde Staten te vergroten? Zij gaan in op verschillende voorstellen, voorstellen die ook voor de tegenwoordige lezer goed herkenbaar zijn. Een eerste optie is de bureaucratie meer mogelijkheden te geven het overheidsbeleid te coördineren. Afstandelijke, rationele ambtenaren lijken in de ogen van velen beter in staat deze zware taak te volbrengen, dan politici. Dahl en Lindblom zien hier echter weinig in: wanneer de politieke leiders niet eensgezind zijn, zal een delegatie naar de bureaucratie louter tot gevolg hebben dat het forum verandert waarin de bargaining plaatsvindt (1953: 350). Vermindert inderdaad de omvang van de onderhandelingen op een bepaald terrein, dan betekent dit slechts dat de betrokken ambtenaren vrij spel hebben gekregen. Vanzelfsprekend zijn beide ontwikkelingen uit democratisch oogpunt weinig wenselijk.<sup>2</sup>

Een andere optie de omvang van bargaining te verminderen, is het versterken van de macht van de regering, in het geval van de Verenigde Staten de macht van de president en zijn ministers. Deze kunnen allereerst meer mogelijkheden krijgen om de bureaucratie te beheersen. Dahl en Lindblom beschouwen dit echter goeddeels als een fictie: ministers zijn simpelweg niet in staat om hun ambtenaren op een wijze te beheersen die voorstanders van deze verandering kennelijk voor mogelijk houden (1953: 352). Ze missen de daartoe noodzakelijke kennis, informatie, tijd en energie. Meer macht aan de regering betekent daarom in de

---

<sup>1</sup> In hoeverre dit een volledig juiste weergave van de werkelijkheid in de jaren veertig en vijftig is, staven Dahl en Lindblom niet met onderzoek.

<sup>2</sup> Bij ambtenaren moet men hier natuurlijk ook denken aan de leden van corporatistische overlegorganen en aan de 'deskundige' leden van adviesorganen, raden, fondsen en dergelijke. Dahl en Lindblom gaan hierop (nog) niet in. De omstandigheid dat in Nederland en andere Europese landen als Duitsland, Zweden en Oostenrijk het corporatisme vanouds veel sterker is ontwikkeld dan in de Verenigde Staten, kan hun gebrek aan aandacht hiervoor verklaren. Daarnaast zal men eerst aan het einde van de jaren zeventig oog krijgen voor de politieke moeilijkheden van de betreffende overlegstructuren. Overigens ziet men juist de laatste jaren in Nederland op tal van gebieden een delegatie van bevoegdheden naar 'onafhankelijke', door deskundigen bemenste, organen. Evenals met corporatistische overlegorganen het geval is, is het gevolg inderdaad vooral dat de plaats waar belangenvertegenwoordigers onderhandelen, verschuift van een publieke, in principe controleerbare arena naar een grijs gebied tussen de publieke en private sector. De kunst- en cultuursector is hier een zeer fraai voorbeeld (zie Blokland 1995: hst 7; 1997: hst.1-5).

praktijk vooral meer macht aan niet-gekozen leiders in de bureaucratie. Daarnaast zou de macht van de regering ten opzichte van de volksvertegenwoordigers kunnen worden vergroot. Ook dit beschouwen Dahl en Lindblom als weinig zinvol. Ten eerste zou dit, opnieuw, slechts de macht van ambtenaren ten goede komen: omdat hun superieuren onmachtig zijn ambtenaren volledig te beheersen, betekent een grotere formele macht van de regering een grotere macht van de bureaucratie. Ten tweede zou slechts de plaats waar wordt onderhandeld verschuiven: van de volksvertegenwoordiging naar de uitvoerende macht.

Het meeste zien Dahl en Lindblom nog, het bleek reeds uit het slot van de vorige paragraaf, in 'party government': het versterken van de rol van politieke partijen en van politieke programma's. Net als Dahl eerder deed in *Congress and Foreign Policy* en Truman in *The Governmental Process* houden zij hiervoor keer op keer een krachtig pleidooi (1953: 267, 322, 353-61, 436). 'Party government' kan, schrijven zij, vele voordelen hebben: 'a set of unified, cohesive, acknowledged, and ultimately legitimate representative-leaders of the "national majority" would develop. Policy proposals by this set of leaders could not be easily blocked, for once the bargaining was concluded in the party council, party leaders would wield very considerable strength against all opponents' (1953: 353). Wanneer eenmaal een 'nationale meerderheid' achter een politiek program zou zijn verenigd, zou de onderhandelingspositie van strategisch geplaatste, goed georganiseerde minderheden sterk inboeten, zou het verschijnsel van 'logrolling' in omvang afnemen, zou een hogere graad van beleidscoördinatie mogelijk zijn, en zouden partijleiders veel eensgezinder en krachtiger kunnen optreden tegen ambtelijke leiders. Dankzij een grotere rol van de politieke partij zou bovendien de mogelijkheid bestaan de belangen van de niet-georganiseerden beter te behartigen. De politieke partij is immers de enige organisatie die voor allen een spreekbuis kan vormen. Dahl en Lindblom benadrukken vooral dit laatste punt. Wanneer ongeorganiseerden zich bij de verkiezingen voor een programma zouden kunnen uitspreken, een programma dat de beleidsmakers vervolgens gewetensvol ten uitvoer zouden brengen, zou de macht van 'tiny but influential minorities of wealth, status, and power', die nu dankzij de afwezigheid van een duidelijk programma in de periode tussen de verkiezingen bijkans vrij spel hebben, sterk worden ingeperkt (1953: 359).

Men kan zich afvragen waarom een systeem dat kennelijk zoveel voordelen biedt, niet onmiddellijk wordt doorgevoerd. Het antwoord is volgens Dahl en Lindblom tamelijk simpel: bijna alle bestaande actoren prefereren de mogelijkheid open te houden hen onwelgevallig beleid te kunnen dwarsbomen: 'In a country where social pluralism and disagreement are great relative to the amount of basic agreement, almost every social group can make a rational calculation that its advantage lies in keeping open the opportunity to block action and insist on bargaining' (1953: 355). Om deze reden denken Dahl en Lindblom dat de maatschappelijke consensus eerst zal moeten toenemen, alvorens voorstellen enige kans van slagen hebben om een aantal van de bestaande constitutionele 'checks and balances' te verwijderen en de rol van politieke partijen en programma's te versterken. De kans hierop achten zij aanwezig. Steeds meer mensen gaan volgens hen inzien dat met name een ongecoördineerde economie grote kosten met zich meebrengt en dat de overheid een centrale rol dient te spelen in

het op elkaar afstemmen van een aantal economische activiteiten (1953: 356).<sup>1</sup> Daar komt bij dat een politieke partij die door interne verdeeldheid onmachtig is deze activiteiten te sturen, een grote kans loopt verkiezingen te verliezen. Het is daarom in het eigen belang van politici om zich te verenigen achter een duidelijk partijprogramma.

## **8 Hiërarchische en polyarchische versus prijssysteem technieken**

Na in algemene termen de kenmerken te hebben beschreven van de vier door hen onderscheiden sociaalpolitieke processen van economiseren, gaan Dahl en Lindblom dieper in op hun relatieve voor- en nadelen. De abstracte beschrijving van de processen gaat hiermee over in een meer concrete analyse van de hierop gebaseerde politiek-economische technieken. ‘Processen’ en ‘technieken’ – de auteurs hanteren de concepten enigszins losjes – liggen in elkaars verlengde: zodra de betreffende processen doelbewust worden toegepast of gemanipuleerd, veranderen zij in technieken. Primair vergelijken zij hiërarchische en polyarchische technieken met ‘prijssysteem technieken’. De nadruk ligt op dit alternatievenpaar omdat beide eerste technieken gericht zijn op een centrale sturing van het economisch leven, terwijl de tweede juist een extreme decentralisatie betekent. Het bleek overigens al eerder, dat deze technieken zelden in pure vorm worden toegepast. In de praktijk, benadrukken Dahl en Lindblom, maken wij altijd gebruik van mengvormen (1953: 393-4).

### **8.1 Enige technische gebreken van de polyarchie en de hiërarchie**

Naast de reeds behandelde algemene zwakten en sterkten hebben hiërarchische en polyarchische ordeningen volgens Dahl en Lindblom enige specifieke ‘technische’ gebreken (1953: 373-84). Om te beginnen zijn er diverse calculatieproblemen. In zowel een hiërarchie als een polyarchie is het, *ten eerste*, onmogelijk de marginale kosten van verschillende opties te berekenen en met elkaar te vergelijken. Als gevolg hiervan moeten mensen beslissingen nemen over de allocatie van hulpbronnen en de keuze tussen bestedingsmogelijkheden zonder dat zij beschikken over adequate informatie over de relatieve kosten. *Ten tweede* missen de centrale beleidsmakers kennis over de preferenties van de burgers. Verkiezingen en enquêtes vormen een alternatief voor het prijssysteem, maar alleen al gezien de gigantische diversiteit aan goederen en diensten die er in een moderne economie beschikbaar is, is het houden hiervan irreëel. Daar komt bij dat de burgers nauwelijks hun voorkeuren kunnen vaststellen zolang zij onwetend zijn van de werkelijke kosten van mogelijke opties. *Ten derde* missen de centrale beleidsmakers het overzicht over het economische leven. Zij moeten zich met zoveel zaken bezighouden en zoveel beslissingen nemen op basis van ontoereikende informatie, dat zij door de bomen het bos niet meer zien. Ervaringen met de oorlogseconomieën in de Verenigde Staten en Groot-Brittannië, ervaringen waarnaar Dahl en Lindblom veelvuldig verwijzen, leerden dat hiërarchie en polyarchie niet leiden tot rationele planning en coördinatie, maar vooral tot een grove vorm van marginalisme. Het laatste betekent dat gepland wordt op basis van de *schaarst* aanwezige hulpbron: in plaats van de duizend fietsen die men zou kunnen produ-

---

<sup>1</sup> Een empirische bewijsvoering hiervoor ontbreekt.



ceren, maakt men er maar tweehonderd daar men, als gevolg van een eerdere foutieve planning, slechts over vierhonderd ventielen beschikt (cf. 1953: 410).

Een tweede categorie problemen ligt op het terrein van de beheersing. Zelfs wanneer men alle bovenstaande problemen had overwonnen, en dus zou weten wat de kosten van hulpbronnen en producten zijn, alsmede de preferenties van consumenten, dan nog blijft een moeilijkheid *hoe* men, ten behoeve van het voortbrengen van een specifiek product, een specifieke input naar een specifiek bedrijf kan leiden. Informatie, schrijven Dahl en Lindblom, is immers iets anders dan beheersing (1953: 379). Ten behoeve van het laatste levert het prijssysteem een zeer accuraat en uitgebreid stelsel van ongeplande prikkels, van beloningen en straffen. Een hiërarchie en een polyarchie kunnen onmogelijk voor dit ragfijne stelsel zorgdragen zonder aan overbelasting ten onder te gaan.<sup>1</sup>

## 8.2 Enige tekortkomingen van het prijssysteem

Dahl en Lindblom hebben geen moeite te erkennen dat ook het prijssysteem zijn tekortkomingen kent (1953: 385-93). Deze kunnen wat hun betreft goede redenen vormen dit systeem te vervangen door een centrale besluitvorming. In *de eerste plaats* geldt dit voor de situatie waarin de kosten van bepaalde goederen of diensten voor individuele consumenten te hoog zijn, maar voor collectieve financiering in aanmerking komen omdat zij gezamenlijk gebruikt kunnen worden. Te denken valt hier aan defensie, politie, infrastructuur en onderwijs.<sup>2</sup>

In *de tweede plaats* kunnen de beloningen binnen een prijssysteem onvoldoende zijn om een gewenste of tijdige reactie te bewerkstelligen. Zo is het niet eenvoudig in korte tijd een leger te mobiliseren met behulp van het prijssysteem, hetgeen wel kan met behulp van een hiërarchie.

Het prijssysteem kan, in *de derde plaats*, in meer of mindere mate terzijde worden geschoven wanneer zij onwenselijke effecten heeft op de inkomensverdeling. Mensen die in de toevallige omstandigheid verkeren land te bezitten waarover een snelweg is gepland, kunnen dankzij het prijssysteem zeer vermogend worden. Om redenen van verdelende rechtvaardigheid kan een gemeenschap in dit geval kiezen voor het gebruik van de hiërarchische overheidsmacht: het land wordt tegen een politiek bepaalde redelijke vergoeding onteigend.

In *de vierde plaats* kunnen beleidsmakers oordelen, dat de allocatie van bepaalde goederen en diensten naar lagere inkomensgroepen – scholing, gezondheidszorg, huisvesting, recreatie, voedsel – binnen het prijssysteem onvoldoende

---

<sup>1</sup> Om het laatste te voorkomen zou men, zoals in het Verenigd Koninkrijk tijdens de oorlog gebeurde, de economie kunnen decentraliseren in zoveel sectoren als nodig is om een overzicht en een beheersing binnen één sector mogelijk te maken. Dahl en Lindblom wijzen er echter op dat men hierdoor een onoplosbaar conflict creëert tussen de centrale planners en de planners binnen de diverse sectoren: de eersten beschouwen de plannen van de laatsten in de regel als kortzichtig daar geen rekening wordt gehouden met de situatie in andere sectoren, terwijl de sectorplanners de plannen van de centrale autoriteiten irreëel en onbruikbaar achten daar geen rekening is gehouden met de plaatselijke omstandigheden. Binnen een prijssysteem ontstaat dit conflict niet omdat er geen centrale planners zijn.

<sup>2</sup> De aard van sommige van deze 'collectieve goederen' zouden wij vandaag nader preciseren door erop te wijzen, dat derden die niet aan hun totstandkoming hebben bijgedragen toch van hun bestaan kunnen profiteren. Derhalve is niemand bereid om het initiatief te nemen deze goederen te scheppen. Slechts interventie door een centrale autoriteit, die het meebetalen van een ieder kan afdwingen, kan deze impasse doorbreken (zie Van den Doel 1978: 45-50).

is. Zij kunnen dit trachten te verhelpen door een inkomensherverdeling, dan wel door een subsidiëring of zelfs rechtstreekse toewijzing van de betreffende goederen of diensten. In alle westerse landen kiezen beleidsmakers, ook wanneer de inkomensverdeling bevredigend wordt geacht, in vele gevallen voor de laatste twee overheidsinterventies.<sup>1</sup>

Mogelijke negatieve externe effecten van transacties tussen aanbieders en afnemers kunnen, in *de vijfde plaats*, reden zijn in het prijssysteem te interveniëren. Als bekende voorbeelden noemen Dahl en Lindblom hier onder meer ontbossing, erosie, en lucht-, water- en horizonvervuiling. In al dit soort gevallen worden de belangen geschaad van mensen, die niet direct bij de desbetreffende transacties zijn betrokken. Een meer of minder vergaande overheidsinmenging in de markt acht men dan doorgaans wenselijk.

In *de zesde plaats* wijzen Dahl en Lindblom erop dat mensen in een aantal belangrijke gevallen niet in een positie geplaatst wensen te worden waarin zij kunnen of moeten handelen als een marktpartij (1953: 391). Zo zien mensen in hun relaties met familieleden en vrienden doorgaans af van economische calculaties. Zodra zij de betreffende interacties zouden uitdrukken in marktwaarden, zouden zij deze relaties immers schaden.<sup>2</sup> Evenzo komt het vaak voor dat mensen hun keuzen liever delegeren naar personen of instanties, die zij meer deskundig achten. Inzake de kwaliteit van geneesmiddelen is het geruststellender op competente hiërarchische diensten te kunnen vertrouwen, dan op eigen kompas te moeten varen. Deze delegatie kan tevens te prefereren zijn wanneer het maken van een

---

<sup>1</sup> Vandaag zouden wij hier spreken van 'merit-goederen'. Het pogen toch voor het prijssysteem te kiezen, ondanks de erkenning van haar tekortkomingen op het onderhavige terrein, leidt niet zelden tot een geforceerde, onwerkbare inbreuk op dit systeem. Dit geldt bij voorbeeld voor de recente pogingen ziekteverzekeringen te privatisering. De politiek leider van de Partij van de Arbeid Wouter Bos verklaart in dit verband inmiddels 'veel sceptischer' te zijn geworden over de markt dan in de tijd, dat hij als Staatssecretaris van Financiën medeverantwoordelijkheid droeg voor de algehele trend van privatisering en verzelfstandiging in de jaren negentig. 'We hebben in het verleden vaak kritiek gehad op de traagheid, de lomphheid van overheidsdiensten, en vergeleken dat met een ideaalbeeld hoe het zou zijn als we zouden privatiseren. In dat ideaalbeeld werd te weinig rekening gehouden met de modderige werkelijkheid. Soms moet je de lomphheid van de overheid prefereren boven de lomphheid van de markt.' Een voorbeeld van deze modderigheid acht hij de gezondheidszorg. In overeenstemming met het beleid van eerdere kabinetten wilde het Kabinet-Balkenende de regie hiervan in handen leggen van commerciële zorgverzekeraars op privaatrechtelijke basis. Om publieke belangen te waarborgen moet hierbij evenwel een groot aantal zaken worden geregeld. Bos somt op: 'de verzekeraars mogen niet het verzekeringspakket samenstellen, ze mogen geen prijzen vaststellen, ze mogen niet zelf hun klanten kiezen, ze mogen geen verschillende risico-profielen marketeeren.' En hij concludeert: 'Je doet het allemaal om de doelmatigheid in de zorg te vergroten. Maar het krankzinnige is, dat je door die regeldichtheid waarmee je publieke waarden wilt borgen, de doelmatigheid volkomen frustreert. Dan kun je je de vraag stellen, of je überhaupt die private weg wel opmoet' (*NRC-Handelsblad*, 7 januari 2003).

<sup>2</sup> Georg Simmel, wiens werk in de Verenigde Staten veel eerder dan in Duitsland de aandacht trok en waarmee ook Dahl en Lindblom enigszins bekend waren (zie 1953: 106), had hierop reeds gewezen in onder meer zijn *Philosophie des Geldes* (1900). Zie voor een diepgaande hedendaagse analyse van de betreffende gevallen *A Critique of Economic Reason* (1988) van de Franse filosoof en socioloog André Gorz (cf.: Blokland 1997: 151-4). Ook de overheid kan de relatie met burgers schaden door zich als marktpartij op te stellen. De *Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid*, bij monde van Gabriël van den Brink, constateert in een eind 2002 gepubliceerde studie over het onbehagen in de politiek, dat de burger het zat is om als een 'klant' te worden behandeld door bedrijfsmatig opererende overheidsinstellingen. Hij wil kwaliteit voor zijn belastinggeld, *dienstverlening*. Wachtlijsten, treinen die niet meer op tijd rijden en niet meer stoppen op kleine stations, politiediensten met betaalnummers, verpleegsters waarvoor precies is uitgerekend hoeveel minuten zij per klant mogen besteden, botsen hiermee.

geïnformeerde keuze veel tijd kost. Men kan hier denken aan het onderwijs: het is praktischer wanneer de overheid voorschrijft aan welke eisen een school moet voldoen, dan wanneer men zelf deze vereisten zou moeten onderzoeken en vervolgens de verschillende aanbieders op de scholingsmarkt op hun merites zou moeten beoordelen.<sup>1</sup>

In *de zevende plaats* kunnen individuele marktbeslissingen buitengewoon irrationeel van karakter zijn. Dahl en Lindblom leggen hierop zeer veel nadruk. Ook gezien de hedendaagse populariteit van de idee dat de markt uiterst rationeel, doelmatig en doeltreffend is, zal ik iets uitvoeriger hierbij stilstaan.

### 8.2.1 De manipulatie van de burger door de economische en politieke elite

Allereerst betogen Dahl en Lindblom dat de reclame waarmee producenten doorgaans hun waren aanprijzen de rationaliteit en de autonomie van consumenten aantast: 'Advertising often misinforms, confuses judgment, and debases taste; in all this, it obstructs rationality' (1953: 415).<sup>2</sup> Hetzelfde kan men evenwel stellen van de wijze waarop politieke leiders in verkiezingscampagnes hun aanhang trachten te vergroten. Ook deze leiders zijn geen passieve doorgeefluiken van de preferenties van de burgers, maar trachten deze preferenties actief ten eigen bate te beïnvloeden. Dankzij hun geprivilegieerde positie zijn zij hiertoe ook in staat: 'Leadership gives them opportunities to acquire additional status, wealth, security, power; and these in turn, as Marx correctly saw, help them to influence communications, education, politics, religion – indeed the whole process of social indoctrination' (1953: 415).

Hiermee verbonden stellen Dahl en Lindblom, min of meer als een terzijde, dat zowel de elites in een markt als in een polyarchie mensen kunnen afhouden van grote ontevredenheid over, en van effectief protest tegen, de bestaande constellatie. Zij doen dit, 'by satisfying low-ranked goals without ever finding it necessary or profitable to concentrate on highly ranked ones. Advertising, slogans, manipulation of unconscious erotic and infantile wants, and other forms of propaganda may divert people from awareness of, or attempts to achieve, their higher preferences in order to concentrate on their subordinate ones' (1953: 418).<sup>3</sup> Een probleem is natuurlijk om vast te stellen wanneer hiervan precies sprake is.<sup>4</sup> Veel Europeanen hebben volgens Dahl en Lindblom op dit terrein een

---

<sup>1</sup> Eén van de meest vervelende neveneffecten van de tegenwoordige privatisering van de sociale zekerheid in Nederland is misschien wel de voor iedere burger geschapen noodzaak om zich diepgaand en langdurig te verdiepen in een uiterst complexe en ondoorgroendelijke wereld van particuliere verzekerings- en pensioenarrangementen. De tijd en de energie die de samenleving als geheel als gevolg van deze, met overwegingen van *doelmatigheid* gerechtvaardigde privatisering dient te besteden aan het regelen van sociale zekerheid, is hierdoor buitensporig gegroeid.

<sup>2</sup> Elders in hun boek pleiten zij ervoor de rationaliteit van het consumentengedrag te bevorderen door (subsidies toe te kennen aan) vergelijkend warenonderzoek en consumentenvoorlichting. De mogelijkheden de rationaliteit op dit terrein te vergroten achten zij enorm (1953: 435).

<sup>3</sup> Vergelijk hier de kritiek van leden van de tegencultuur als Charles Reich op de consumptiemaatschappij (zie hoofdstuk elf).

<sup>4</sup> Een vraagstuk is tevens of dit *bewust* door een elite wordt nagestreefd dan wel het onwillekeurige product vormt van bestaande maatschappelijke verhoudingen. De door Dahl en Lindblom gebruikte formuleringen ('the elites may keep effective protest and discontent down.') impliceren het eerste. Dit komt overeen met hun omschrijving van macht als een bewust door mensen nagestreefde inperking van iemands vrijheid (zie § 3.2). De vraag is echter of dit niet een te beperkte opvatting van macht vormt (zie hoofdstuk negen).

te negatief beeld van de Amerikaanse samenleving. Zij zien niet in, dat dit land een waarlijk massamaatschappij vormt waarin de elite veel meer dan elders de populaire smaak eerbiedigt. Europeanen draaien dit evenwel om: de massa vertoont een slechte smaak omdat haar leiders haar manipuleren. De Amerikaanse burgers en consumenten krijgen echter naar de mening van Dahl en Lindblom precies wat zij wensen, ook al denken sommige 'educated Europeans', dat zij eigenlijk iets anders zouden moeten willen.<sup>1</sup>

### 8.2.2 Het maatschappelijk beperkte perspectief van marktkeuzen

Een ander door Dahl en Lindblom bestreden standpunt is, dat keuzen op de economische markt rationeler zijn omdat de consument, in tegenstelling tot het electoraat, precies weet welke kosten er aan zijn keuzen verbonden zijn. Beiden zijn niet onder de indruk: tal van keuzen worden juist aan de politieke besluitvorming onderworpen omdat de markt, zo bleek hierboven, niet in de totstandkoming van de betreffende goederen en diensten kan voorzien, omdat er schadelijke gevolgen voor derden zijn die niet in de marktprijs worden verdisconteerd, omdat mensen bepaalde goederen te vaak verkeerd waarderen, et cetera. De collectivisatie van de keuze draagt juist bij aan een correcte inschatting van de kosten en de opbrengsten en dus aan de maatschappelijke rationaliteit.

Daar komt bij dat de *plaats* waar mensen keuzen maken van invloed is op het  *karakter* van de betreffende keuzen. Het kiezen op de economische markt, schrijven Dahl en Lindblom, 'tends to narrow one's identifications to the individual or, at the most, to the family', terwijl het stemmen in een democratie juist de neiging bevordert zich met anderen te identificeren (1953: 422). Als marktkeuzen al rationeler zijn dan is dit vooral te danken aan de omstandigheid, dat de betrokkenen slechts rekening hoeven te houden met de eigen belangen: 'The whole problem of solidarity and consensus is largely by-passed by market-choices; and indeed, economists have, by and large, neglected these questions. Yet a system that stimulates the narrowest of individual identifications rather than a broader sense of social solidarity does not necessarily produce rational choices ...' (1953: 422).

Zou men dan kunnen stellen, dat een markt 'vrij' is terwijl verkiezingen altijd onvrijheid voor de minderheid met zich meebrengen? Binnen een markt kan ieder individu immers kiezen zoals het belieft terwijl bij verkiezingen degenen die de electorale strijd hebben verloren, worden gedwongen mee te betalen aan zaken die zij eigenlijk niet wensen. Ook deze verdediging van de markt houden Dahl en Lindblom voor kortzichtig (1953: 424-6). Zij wijzen erop dat de 'vrije markt' vele vormen van dwang herbergt. Zo hebben, zagen wij reeds hierboven, de marktkeuzen van twee partijen vaak ongewenste gevolgen voor derden, gevolgen die zij als een inperking van hun vrijheid ervaren en waarop zij slechts greep kunnen krijgen door de betreffende keuzen aan verkiezingen te onderwerpen.

---

<sup>1</sup> Deze wending in het betoog is exemplarisch voor veel kritische passages in *Politics, Economics, and Welfare*: dikwijls volgt na een radicale beschouwing onmiddellijk een dusdanige nuancering of relativisering, dat de angel uit de beschouwing wordt getrokken. Een hedendaagse lezer krijgt de indruk dat de auteurs eventuele conservatieve criticasters reeds bij voorbaat gerust moesten stellen. Deze indruk is terecht (zie § 11.2 en Lindblom 1988). In het latere werk verdwijnt hiertoe de noodzaak. Zo ook in dit geval: vanaf *Politics and Markets* (1977) legt Lindblom de oorzaak van de, naar zijn mening, slechte politieke smaak van veel Amerikanen ondubbelzinnig bij de leiders en hun communicatiemiddelen.

Evenzo is de markt niet vrij wanneer de hoge kosten van een bepaald goed het voor individuen onmogelijk maken dit goed tot stand te brengen, iets wat opnieuw wel zou kunnen wanneer zij de desbetreffende keuze zouden collectiviseren.

### 8.3 Doelmatigheid en innovatiekracht van publieke en private organisaties

Ook met betrekking tot het doelmatig gebruik en de ontwikkeling van maatschappelijke hulpbronnen maken Dahl en Lindblom een analyse van de relatieve voor- en nadelen van het prijssysteem *enerzijds* en de hiërarchie en de polyarchie *anderzijds*. Deze analyse is niet alleen diepgaand, maar ook behoedzaam. Zo benadrukken zij dat verschillen tussen culturen hier in de regel belangrijker zijn, dan die tussen sociale technieken. Verschillen tussen landen, schrijven zij, ‘in output per worker, in the efficiency of managerial practices, in the rate of innovation, and in the pace of economic life generally are more a function of cultural differences than of particular controls’ (1953: 455).<sup>1</sup>

De private en publieke organisaties waarin de genoemde technieken een praktische vertaling krijgen, vertonen bovendien grote overeenkomsten, beklemtonen Dahl en Lindblom (1953: 456-8). Beide kunnen zowel klein als groot van omvang zijn; beide zijn hiërarchisch en bureaucratisch georganiseerd; in beide worden managers doorgaans vooral gemotiveerd door de eigen loopbaan; in beide zijn marktprikkels niet door individuele werknemers voelbaar en moeten deze dus op hiërarchische wijze in de organisatie worden doorgegeven; in beide worden op vergelijkbare wijzen de identificatie en de loyaliteit met de organisatie bevorderd; en in beide vormt competitie tussen werknemers een cruciale bron van motivatie.<sup>2</sup>

Ondanks deze overeenkomsten vermoeden Dahl en Lindblom, dat de neiging tot kostenreductie binnen bedrijven sterker is ontwikkeld, dan binnen publieke instellingen (1953: 458-64). Hiervoor zijn diverse verklaringen. Volgens Dahl en Lindblom speelt een rol dat managers van publieke organisaties het minder als een doel op zich beschouwen om de kosten tot een minimum te beperken. Zij zijn immers primair gericht op het realiseren van een publieke ambitie. In tegenstelling tot voor hun private collega's zijn de kosten hierbij niet van het allerhoogste

---

<sup>1</sup> John Kenneth Galbraith nam in zijn boek *Poverty* uit 1975 eenzelfde standpunt in. Hij illustreerde dit op inzichtelijke wijze: wanneer men in 1900 een treinreis door Europa had gemaakt en een welvaartsrangorde had opgesteld van de verschillende streken die men op zijn weg was tegengekomen, dan zou deze rangorde goeddeels ongewijzigd zijn, wanneer men deze reis vijfenzeventig jaar later herhaald zou hebben. Dit ondanks de enorme wijzigingen die zich in de tussenliggende periode in de desbetreffende politiek-economische structuren hadden voorgedaan. Het gemak waarmee vele westerlingen de ‘toestanden’ in het voormalige Oostblok zonder meer hebben toegeschreven aan de betreffende ‘communistic’ politiek-economische ordeningen, was derhalve veelal misplaatst. Zo leert enige kennis van de Russische literatuur uit de negentiende eeuw, dat corruptie, nepotisme, bureaucratisme, lethargie, onverschilligheid, starheid en zeker drankmisbruik in de Slavische contreien van alle tijden zijn. Ook de instorting van het regime in 1989 heeft hieraan geen einde gemaakt. Zie hier ook Putnam's analyses in *Making Democracy Work* (1993) van de afwijkende, door culturele verschillen veroorzaakte economische ontwikkelingen in Italië.

<sup>2</sup> Dit soort overeenkomsten werd evenzeer door Weber onderstreept. Zij waren voor Schumpeter reden om te menen dat private ondernemingen ongemerkt tot overheidsinstellingen kunnen transformeren. Niettemin wordt ook vandaag met groot gemak aangenomen, dat private ondernemingen van een gans andere orde zijn dan publieke instellingen en dat processen van privatisering en verzelfstandiging daarom fundamentele gevolgen hebben voor het karakter van de betrokken instellingen.

belang.<sup>1</sup> Private ondernemingen brengen daarbij in de regel een waarneembaar, concreet product voort op basis waarvan kostencalculaties kunnen worden gemaakt. Dit geldt, zoals bekend, veel minder voor publieke organisaties: hoe meet men de kosten per product 'rechtshandhaving' of 'kunstzinnige vorming'?<sup>2</sup> Het helpt de private manager voorts dat hij slechts één of een beperkt aantal vergelijkbare doelen nastreeft. Daarentegen ziet de publieke manager zich in de regel geconfronteerd met een meervoud aan vaak onvergelykbare en tegenstrijdige doeleinden. Ook als gevolg hiervan is het moeilijk om kosten te berekenen en is het verstandig om sommige kosten te verbergen of om het belang hiervan te bagatelliseren. Een volgende, met het bovenstaande samenhangende factor is dat kostenreducties binnen de private sector dankzij het prijssysteem onmiddellijk waarneembaar zijn en terstond geïncasseerd kunnen worden. Voor publieke functionarissen is het zeer moeilijk om voor iedere uitgave van ondergeschikten te bepalen of deze wel zo laag mogelijk is gehouden. Bijgevolg vinden kostenoverschrijdingen hier veel meer plaats: er gaat meer tijd overheen voordat de top van een organisatie bemerkt, dat de kosten aanmerkelijk hoger uitvallen dan verwacht. Tot slot is een probleem dat publieke instellingen de maatschappelijke kosten die aan innovatie en kostenreductie verbonden kunnen zijn, minder eenvoudig kunnen negeren dan ondernemingen. Private ondernemers kunnen, met een al dan niet terecht beroep op de noodzaak tot kostenreductie, complete leefgemeenschappen ontregelen. Publieke managers kunnen zich deze weelde zelden veroorloven (hetgeen men uiteraard zowel positief als negatief kan waarderen).

Niettegenstaande het voorgaande zijn er ook redenen waarom private ondernemingen op het terrein van de doelmatigheid en op het verwante terrein van de innovatie juist minder goed functioneren. Te vaak, stellen Dahl en Lindblom, gaan wij er zonder meer vanuit dat de 'ondernemer' innovatiever en dynamischer is dan de 'bureaucraat' van de publieke organisatie (1953: 466).<sup>3</sup> Het tegenovergestelde kan het geval zijn: de kosten en risico's van innovatie kunnen dermate hoog zijn, dat degenen die louter binnen een prijssysteem opereren terug-

---

<sup>1</sup> Ook daarom is het begrijpelijk dat private managers in hogere mate dan hun collega's in de publieke sector status en prestige kunnen verwerven door kosten te reduceren. Zo krijgen 'industriekapiteinen' die, al dan niet terecht, bekend staan als 'harde saneerders' een aureool aangemeten dat wellicht nog het meest valt te vergelijken met dat van vermetele generaals als Patton en Montgomery. Hun bijnamen spreken geregeld boekdelen. Philipstopman Timmer is 'orkaan Gilbert' die een 'Operation Centurion' uitvoert. Opvolger Cor Boonstra is 'Don Corleone' een 'costcutter with a vengeance' (*Intermediair*, 12 november 1998).

<sup>2</sup> Voortgestuwd door de rationalisering van onze cultuur probeert men dit niettemin in toenemende mate te doen. In de regel leiden de desbetreffende pogingen slechts tot schijnzekerheden en irrationaliteiten. Men denke hier aan het willen meten van de 'productie' van politiecorpsen aan de hand van het aantal uitgeschreven bekeuringen. Dit leidt ertoe dat de politie steeds meer tijd en middelen gaat besteden aan betrekkelijk onschuldige, maar eenvoudig te bekeuren wetsovertredingen. Deze zijn evenwel nauwelijks verantwoordelijk voor de aanwezige gevoelens van onveiligheid, gevoelens die uiteindelijk de rechtvaardiging vormden voor het op kwantitatieve gronden 'afrekenen' van corpsen. Sterker: door te pas en te onpas te bekeuren draagt men zelfs bij aan het gevoel van onveiligheid.

<sup>3</sup> Ook op dit terrein achten Dahl en Lindblom de sociale technieken van secundair belang. Zij verwachten het meest van het, volgens hen vandaag nog nauwelijks aangesproken enorme potentieel aan kwaliteiten van ondergeschikten, zowel in private als publieke organisaties (1953: 470). De keuze tussen het prijssysteem of centrale sturing kan in hun optiek goeddeels irrelevant worden wanneer wij er eenmaal in zouden slagen dit reservoir aan talent en energie aan te boren.

schrikken voor het plegen van noodzakelijke investeringen. Het is derhalve geen toeval dat overheden een grote rol spelen in onderzoek en ontwikkeling, een rol die, in geld uitgedrukt, geregeld vooraanstaander is dan die van het bedrijfsleven.<sup>1</sup> De innovatie binnen de publieke sector kan volgens Dahl en Lindblom bovendien worden bevorderd door een wijziging van de publieke houding tegenover mislukkingen (1953: 469). Wanneer een poging in het bedrijfsleven om nieuwe producten op de markt te brengen jammerlijk mislukt, dan ziet het publiek dit in de regel als een gemiste kans. Wordt een poging tot vernieuwing in de publieke sector een fiasco, dan spreekt men van een schandaal, waarvoor de verantwoordelijken moeten boeten.

## **9 Bargaining versus het prijssysteem**

‘Bargaining’, een vorm van wederkerige beheersing van leiders van hiërarchieën, was de vierde onderscheiden politiek-economische techniek. Net als de hiërarchie en de polyarchie vormt zij primair een alternatief voor het prijssysteem. Omdat bargaining een methode is om hiërarchieën te coördineren, deelt het tevens veel algemene kenmerken met de hiërarchie, kenmerken die derhalve niet meer aan de orde hoeven te komen. Dahl en Lindblom behandelen diverse vormen van bargaining die ook in het licht van hun latere werk uiterst relevant zijn. Het gaat hier vooral om de participatie van werknemers in de besluitvorming binnen het bedrijfsleven en de (corporatistische) onderhandelingen tussen vertegenwoordigers van, met name, overheid, werkgevers en werknemers.

### **9.1 Medezeggenschap en de illegitimiteit van het private ondernemerschap**

Dahl en Lindblom achten meerdere technieken denkbaar om de door hen gewenste wederkerige beheersing tussen werkgevers en werknemers te vergroten (1953: 473). Zij staan, zoals wij deels reeds zagen, niet onverdeeld positief tegenover collectieve arbeidsonderhandelingen (cf. § 6.2.7 en § 9.2). Hetzelfde geldt voor de nationalisatie van ondernemingen (zie § 4.2). In de (Engelse en Franse) praktijk brachten nationalisaties weinig verandering in de situatie van werknemers daar de oude hiërarchische verhoudingen doorgaans intact bleven, ook al waren de bovengeschilderde overheidsfunctionarissen geworden. Veel meer verwachten zij van de pogingen die sinds het einde van de oorlog in vooral West-Duitsland waren ondernomen tot medezeggenschap (*Mitbestimmungsrecht, co-management*). Voor een definitieve beoordeling hiervan achten zij in 1953 de tijd nog niet rijp. Derhalve beperken zij zich tot enige algemene waarnemingen en thesen.

Allereerst wijzen zij erop dat de aanwezigheid van co-management geenszins hoeft te verhinderen, dat het bedrijfsleven de rest van de samenleving uitbuit (1953: 476-9). De gezamenlijk in de ondernemingen genomen beslissingen kunnen danig concluderen met de preferenties van de meerderheid van de bevolking. Met behulp van diverse technieken kan echter worden geprobeerd dit te voorkomen. Deze brengen echter evenveel dilemma’s met zich mee. Hiërarchisch ingrijpen van de overheid beschouwen Dahl en Lindblom om te beginnen geen oplossing omdat dit de hele idee van bargaining zou aantasten. Een optie waar zij sym-

---

<sup>1</sup> Vergelijk hier de redenen die Schumpeter zag voor de innovatieve superioriteit van grootschalige oligopolide en monopolide bedrijven (Blokland 2001: 173-7; 224-9).

pathieker tegenover staan, is het opnemen in de bestuursraden van consumenten. De vraag is echter hoe en in welke mate dit moet gebeuren. Wanneer de consumenten in de raden in de minderheid zijn, kunnen werkgevers en werknemers nog altijd *tezamen* tot exploitatie van de samenleving overgaan. Zijn zij in de meerderheid dan kan dit ten koste gaan van de langetermijnbelangen van het bedrijf. En wanneer de overheid de consumentenvertegenwoordigers zou benoemen, hetgeen bij afwezigheid van een serieuze consumentenbeweging al snel zal gebeuren, neemt *de facto* de overheidshiërarchie toe. Hoe dit soort dilemma's moeten worden doorbroken, kunnen de auteurs niet ondubbelzinnig beantwoorden. Als een werkbare (maar weinig uitgewerkte) oplossing zien zij vooralsnog een professionalisering van het management, een minderheidsvertegenwoordiging van de werknemers in de bestuursraad en een meerderheidspositie in deze raad van door de overheid benoemde vertegenwoordigers van het gehele electoraat (1953: 483).<sup>1</sup>

Zijn de werknemers echter wel voldoende gemotiveerd om de verplichtingen op zich te nemen, die zijn verbonden aan een effectieve democratisering van ondernemingen? Mocht dit in onvoldoende mate het geval zijn, dan is dit voor Dahl en Lindblom geen reden om van de hele idee af te zien. De houding van werknemers, schrijven zij, 'may be due simply to their not fully understanding the instrumental goals necessary to their own desires for respect, status, subjective equality, and security. As in other areas of political life, it might be argued, the problem is to help workers clarify their own thinking and if necessary help them reshape their attitudes about power' (1953: 479). Ook nadat werknemers beter hebben leren begrijpen hoe zij hun verlangens naar respect, subjectieve gelijkheid en zekerheid kunnen bevredigen, zal medezeggenschap, erkennen Dahl en Lindblom, in de praktijk voor de meesten van hen waarschijnlijk niet veel meer betekenen, dan het periodiek uitbrengen van een stem. Niettemin zal dit hun leiders dwingen tot een belangrijke mate van responsiviteit en zal dit de status van en het respect voor werknemers doen groeien. Het belangrijkste is echter voor Dahl en Lindblom, dat co-management de legitimiteit van de besluiten van de bedrijfsleiding zal vergroten.

Het laatste vormt hun laatste stelling. Naar hun mening is er in een democratische cultuur als die van de Verenigde Staten onvermijdelijk 'a deep-seated conflict between the control of "private" management and the ordinary citizen's conception of legitimate control' (1953: 480). De opkomst van de 'giant corporation' na 1850 staat op gespannen voet met de wijdverbreide overtuiging, dat louter polyarchische processen een grote beslissingsmacht kunnen legitimeren. '[T]he power of corporate managers and owners', schrijven Dahl en Lindblom stellig, 'remains illegitimate, for it is not arrived at through the process of polyarchy that alone can give it the stamp of legitimacy' (1953: 481). In zoverre liberalen zich hebben beziggehouden met het legitimeitsprobleem van 'big business', hebben zij zich óf beroepen op natuurrechten, hetgeen Dahl en Lindblom als ronduit bela-

---

<sup>1</sup> Een verklaring waarom de idee van co-management goeddeels van de politieke agenda van sociaal-democratische partijen en vakbonden is verdwenen, kan overigens liggen in de onoplosbaarheid van de genoemde en andere dilemma's. Zoals we nog zullen zien, zal Dahl in zijn latere werk uitvoerig op deze problematiek terugkomen, waaronder in *A Preface to Economic Democracy* (1985). Eerder behandelde hij haar in zijn dissertatie.



chelijk kwalificeren, óf op de beheersing die de consumenten zouden uitoefenen via het prijssysteem. Hoewel zij, zoals eerder bleek, het belang van het laatste onderschrijven, moet men volgens hen ook toegeven,

‘that business leaders are far from the passive agents of consumers envisioned by classical economic theory. For they have very considerable areas of discretion. Investment policy, labor relations, advertising, relations with the local community, recruitment, location of plants, vacations, health, safety, shutdowns, transfers, political subsidies, propaganda, treatment of minorities, plant design and layout – on these and a host of other decisions management has very great though by no means unlimited discretion. These are all questions of great import to the rest of society; and no price system is adequate to indicate community preferences on such matters’ (1953: 482).<sup>1</sup>

Co-management is daarom een poging dit soort beslissingen enige broodnodige legitimiteit te verschaffen.

## 9.2 Een prélude op het neocorporatisme-debat: national bargaining

De laatste onderwerpen die Dahl en Lindblom in het kader van hun analyse van bargaining behandelen, werpen een lange schaduw vooruit op het zogenaamde neocorporatisme-debat dat vijftig jaar later, aan het einde van de jaren zeventig, zal losbarsten. De neocorporatistische beschouwing van de westerse democratieën zou, zo zal in deze tijd menig theoreticus stellen, de pluralistische analyse achterhaald hebben gemaakt. Veel van de kritiek die de betreffende theoretici naar voren zullen brengen, blijken Dahl en Lindblom echter reeds in *Politics, Economics, and Welfare* te onderkennen.<sup>2</sup>

Dahl en Lindblom maken een onderscheid tussen ‘collective bargaining’ en ‘national bargaining’. De eerste vorm betreft de collectieve onderhandelingen tussen werknemers en werkgevers. In toenemende mate, constateren zij, zijn het landelijk georganiseerde vakbonden en werkgeversorganisaties die op nationaal niveau collectieve afspraken maken (vooral in Europa, waaraan zij verder voorbij gaan, fungeert de overheid hierbij veelal als derde, bemiddelende partij). Deze situatie kan naar hun mening verschillende problemen veroorzaken.<sup>3</sup> Een eerste is dat de betreffende onderhandelingen resultaten kunnen hebben, die botsen met de preferenties van de electorale meerderheid. Dit zou noodzaken tot een hiërarchische interventie van de overheid. Gezien de tegenwoordige machtspositie van de werknemers- en werkgeversorganisaties vormt een dergelijke interventie echter een hachelijke zaak. Een sterke verankering van deze organisaties in de samenleving, zo leert de situatie in Zweden, kan dit scenario evenwel volgens Dahl en

---

<sup>1</sup> Lindblom zal dit thema vooral uitwerken in *Politics and Markets* (1977) en *The Market System* (2000).

<sup>2</sup> De vraag is wel waarom zij zelf in de jaren zestig en zeventig aan de betreffende bezwaren minder aandacht besteden. De denkdiscipline die uitgaat van een paradigma zal, zo zullen we zien, het antwoord vormen: een paradigma, in dit geval het economische evenwichtsmodel, richt de blik dwingend op specifieke fenomenen en laat andere onopgemerkt.

<sup>3</sup> Zie tevens de, door de auteurs gemaakte mogelijke gevolgen van collectieve arbeidsovereenkomsten voor de inkomensgelijkheid en de sociale rechtvaardigheid in § 6.2.7 hierboven.

Lindblom voorkomen. De kans is dan het grootst dat hun beleid in overeenstemming blijft met de waarden en doeleinden van de electorale meerderheid (1953: 490). Hiermee samenhangend zien de auteurs als een eventuele moeilijkheid dat collectieve onderhandelingen het prijssysteem ontregelen. Door loonstijgingen die de productiviteitsgroei te boven gaan kunnen vooral inflatie en werkloosheid ontstaan. Ook deze ontwikkeling achten Dahl en Lindblom echter afwendbaar (1953: 492-6).<sup>1</sup> Maar weinige vakbondsleden zullen hogere lonen willen nastreven wanneer zij hier vervolgens meer werkloosheid, inflatie en overheidsinterventies voor terug zouden krijgen. De rationaliteit van het optreden van vakbonden zal bovendien toenemen naarmate zij omvangrijker en hiërarchischer worden, hoe men dit laatste verder ook zou willen waarderen.

‘National bargaining’ beoordelen Dahl en Lindblom negatiever. Zij behelst de voortdurende onderlinge onderhandelingen tussen vertegenwoordigers van diverse machtige groepen uit de samenleving, met voorbijgaan aan de democratische politieke instellingen. Veel maatschappelijke beslissingen worden *de facto* door deze ‘losse confederatie’ van ‘gigantische’ autonome organisaties genomen. Regeringsfunctionarissen, constateren Dahl en Lindblom, zijn vaak niet meer dan één van de onderhandelingspartijen. Zij vertegenwoordigen hierbij geen ‘soeverein volk’. Altijd moeten zij rekening houden met andere machtige organisaties en zelden zijn zij in staat de wil van het electoraat door te voeren (1953: 498).<sup>2</sup>

Anno 1953 achten Dahl en Lindblom deze situatie niet te rechtvaardigen. Anders dan theoretici als E.G. Nourse, J.M. Clark en C. Kerr suggereren, vormt ‘national bargaining’ geen alternatief voor hiërarchisch overheidsoptreden (1953: 499-503).<sup>3</sup> Dit blijft in hun optiek altijd gewenst om publieke waarden als sociale zekerheid, inkomensherverdeling, medische zorg, stadsvernieuwing en volkshuisvesting te realiseren. Evenzo is er geen enkele garantie dat onderhandelingen

---

<sup>1</sup> Opmerkelijk is dat Lindblom vier jaar eerder nog meende, dat de vrije markt vanwege deze ontwikkeling ten dode was opgeschreven. ‘The thesis of the book’, scheef hij kortweg in het voorwoord van *Unions and Capitalism*, ‘is that unionism and the private enterprise economy are incompatible...’ (1949: v). En in het eerste hoofdstuk stelde hij: ‘Unionism is destroying the competitive price system’ (1949: 4).

<sup>2</sup> Een halve eeuw later stelt voormalig topambtenaar Ad Geelhoed in een interview: ‘Een van de rare dingen van Nederland is dat wij er op een geweldige manier in geslaagd zijn de verantwoordelijkheden zoek te maken... wie neemt de beslissingen, wie is verantwoordelijk? Nederland is net een bed wier, verstrengeld, volstrekt ondoorzichtig, met onduidelijke machtsverhoudingen. Het reageert wel, maar traag deinend op een golfslag. Echt iets veranderen is heel moeilijk omdat het zo diffuus is... De verticale relatie [tussen overheid en burger] is vervangen door een horizontale: de overheid is steeds meer gaan onderhandelen, vooral in sectoren met sterke belangenorganisaties... De andere kant van dit verhaal zijn we in Nederland vergeten. Zo’n complex systeem van ruilrelaties met publieke en private arrangementen werkt alleen, als je de randvoorwaarden op orde hebt... Ook als overheden aan het onderhandelen zijn, moet er wel iets kunnen worden afgedwongen, desnoods met de tanden van de wet. Wetgeving is meer dan een verzameling van in moeilijk proza neergelegde goede bedoelingen. Wetten moeten worden nageleefd, uitgevoerd en gehandhaafd. Daar zijn we sinds de jaren zeventig heel slordig mee omgegaan... De overheid moet vooral niet wijzer zijn dan wij, was de gedachte. Maar als het fout gaat, dan kijkt iedereen weer naar diezelfde overheid.’ Omdat het politieke systeem is getransformeerd in een onderhandelingshuishouding is het volgens Geelhoed ‘niet in staat vraagstukken structureel op te lossen. Altijd moet het via kleine stap-voor-stapveranderingen. Een staat die zo slordig met zijn bestuurlijke organisatie omgaat, is veroordeeld tot ondoelmatigheid en ondoeltreffendheid’ (*De Volkskrant*, 5 april 2003). Theodor Lowi (1969) zal dit neo-corporatisme later betitelen als *interest-group liberalism*. Ik kom hier uitgebreid op terug in het volgende boek van deze reeks. Zie tevens Blokland 2001: 30-2.

<sup>3</sup> Voor de hand liggende verwijzingen naar de posities van pluralisten als Laski en Cole in de jaren tien en twintig ontbreken hier (zie hoofdstuk 2, § 4.3).

tussen machtige belangenorganisaties resultaten opleveren, die de steun hebben van de meerderheid van de bevolking. Hiërarchische overheidsinterventies zijn noodzakelijk om de kans hierop te vergroten of deze meerderheidsbelangen zo nodig tegen minderheden te verdedigen.

Daarnaast, schrijven Dahl en Lindblom, is 'national bargaining' geen 'democratisch' alternatief voor hiërarchische ordening (1953: 503-4). Zij slaagt immers alleen wanneer de deelnemende organisaties sterk hiërarchisch zijn georganiseerd en onderhandelingsresultaten bindend aan hun leden kunnen opleggen. Hoe minder zij daartoe in staat zijn, des te zwakker hun onderhandelingspositie. Daarom zullen zij ook voortdurend proberen hun interne hiërarchische macht te versterken. De praktijken en gewoonten van en prikkels tot 'national bargaining' kunnen daarenboven een sociale omgeving stimuleren, die de ontwikkeling van de hiërarchische ordening nog verder versterkt. In zijn algemeenheid geldt trouwens, stellen de auteurs, dat de interne democratie binnen de betreffende organisaties aanmerkelijk slechter wettelijk is geregeld dan binnen de politieke democratie.

'National bargaining' tast voorts de politieke gelijkheid aan door het uitgangspunt dat de preferenties van individuen gelijk dienen te worden behandeld, te vertalen naar *groepen*. Groepen verschillen echter enorm in de omvang van hun achterban. 'How far can the absurdity go?', schrijven Dahl en Lindblom om deze reden, 'Should the "rich" have equal bargaining power with the "poor" – even if the rich are 1 percent of the population and the poor are 20 percent?' (1953: 505). Het hele idee van 'national bargaining' is aldus, 'a betrayal of a basic core of liberal thought – the idea of political equality' (1953: 505). Men kan erkennen dat de meerderheid niet altijd haar zin kan krijgen, dat volksvertegenwoordigers in hun beslissingen rekening moeten houden met de enorme macht van reusachtige maatschappelijke organisaties en dus moeten schipperen om geweld, repressie en zelfs burgeroorlog te voorkomen. Maar, stellen Dahl en Lindblom, het is iets heel anders 'to turn this social fact into a prescription of the desirable, and to argue in effect that politicians should not even attempt to exercise "the last say", but should turn that power over to national organizations bargaining among themselves' (1953: 507).

De onwenselijkheid van het laatste ligt ook hierin, dat niet alle individuen en groepen zich hebben georganiseerd. De partijen die via 'national bargaining' allerlei maatschappelijke beslissingen nemen, zien zich derhalve niet genoodzaakt met hun belangen rekening te houden. De ongeorganiseerden beschikken slechts over de normale politieke kanalen – politieke partijen, de volksvertegenwoordiging, de overheid – om voor hun waarden en belangen op te komen. De overheid moet dus altijd aan de nationale onderhandelingen kunnen deelnemen en de mogelijkheid hebben zich krachtig voor deze mensen in te zetten. Zeker wanneer minderheden hun waarden en doeleinden dreigen op te leggen aan de meerderheid geldt voor Dahl en Lindblom, dat 'government must have enough control to enter into the bargain, to set it aside, if necessary even to determine the decision. Anything less is an abdication of the democratic goal' (1953: 508). De overheid heeft, kortom, het primaat van de politiek. Daar waar zij dit afstaat, staat de democratie op het spel.

## 10 Verbeterde sociale technieken ter realisering van het Verlichtingsproject

### 10.1 Het einde van het klassieke liberalisme en socialisme

In hun laatste hoofdstuk komen Dahl en Lindblom terug op hun stelling, dat zowel het liberalisme als het socialisme hun tijd hebben gehad (zie § 1). Het bleek deels uit het voorgaande, dat zij hiervoor tal van redenen zien. Zo hebben volgens hen de klassieke liberalen (Smith, Bentham, Ricardo, de Mills) het vermogen van het prijssysteem om het economisch leven te coördineren sterk overschat. De klassieke socialisten (Marx, Kautsky, Bernstein, Jaurès, de Webbs), daarentegen, onderschatten zijn mogelijkheden en zien het ten onrechte als de oorzaak van veel vormen van sociale ongelijkheid, vormen die volgens Dahl en Lindblom in werkelijkheid het gevolg zijn van specifieke maatschappelijke regelingen en omstandigheden (1953: 512). Evenzo houden socialisten naar de mening van Dahl en Lindblom ten onrechte de privé-eigendom verantwoordelijk voor tal van misstanden in het economisch leven. De hardheid, gedisciplineerdheid en monotonie van het arbeidersbestaan en de grote ongelijkheid in macht en status tussen verschillende categorieën werkenden achten beiden vooral het gevolg van de grootschaligheid, specialisatie, delegatie en onpersoonlijkheid die de moderne economie kenmerken.<sup>1</sup> Collectivisatie brengt hierin geen verandering. Aan de andere kant leggen de liberalen weer ten onrechte een causaal verband tussen de privé-eigendom en tal van verworvenheden van de moderne economie, waaronder haar hoge industriële productie. Voorts hebben volgens Dahl en Lindblom zowel socialisten als liberalen de mate onderschat waarin binnen een moderne samenleving gebruik wordt gemaakt van de hiërarchische ordening. Liberalen ontkenden simpelweg dat private bedrijven hiërarchisch van karakter waren en dat ondernemers over een meer dan gemiddelde macht beschikten. Socialisten stelden dat hiërarchie slechts samenhang met kapitalisme. Anti-socialisten beweren even ongenueanceerd dat louter de opmars van het socialisme en de welvaartsstaat de verbreiding van de hiërarchie verklaren.

Al dit soort percepties, concluderen Dahl en Lindblom, voldoen niet meer. Zowel het klassieke liberalisme als het klassieke socialisme hebben zichzelf overleefd. Met betrekking tot de socialistische beweging, benadrukken Dahl en Lindblom echter expliciet, dat zij niet alleen tot stilstand is gekomen door haar tekortkomingen, maar zeker ook door haar successen: 'On several major points the socialists were largely correct' (1953: 515). Zij onderkennen als eersten de tekortkomingen van het prijssysteem aangaande onder meer de verdelende rechtvaardigheid en de bevrediging van publieke behoeften. Zij hadden oog voor de noodzaak maatschappelijk macht, in zowel de politieke als de economische sfeer, te rechtvaardigen: 'they fixed upon legitimacy of control as a central issue in social life. They perceived a parallelism between the legitimization of control in government by polyarchy and its desirable legitimization in enterprise through some comparable process' (1953: 515). En zij begrepen in latere jaren, dat de competitieve beheersing in een prijssysteem tekortschoot en dat wij deze moesten aanvullen met hiërarchische beheersingsvormen wilden wij de werking van dit systeem waarborgen. Dat de socialisten op deze en andere terreinen het gelijk aan

---

<sup>1</sup> Vergelijk hier Gorz 1976 en 1988.

hun zijde hebben gekregen, illustreren volgens Dahl en Lindblom de vele regelingen en wetten die op de betreffende terreinen zijn geïntroduceerd. Bijna iedereen is, kortom, een socialist geworden: ‘Almost everyone has become a socialist, and major socialist criticisms of the economic order have been accepted and acted upon. As a distinctive body of thought and as a radical political movement, socialism has failed to maintain its character because it and other movements have largely converged’ (1953: 516).<sup>1</sup>

Kortom, de tijd van de grote ideologieën, de allesomvattende strategieën die mensen vanaf de Verlichting hebben ontwikkeld om greep op hun omgeving te krijgen, is in de optiek van Dahl en Lindblom voorbij. Niettemin achten zij de idealen waarop zij waren gebaseerd onveranderd van toepassing. De kern hiervan bestaat voor hen uit: ‘a threefold belief in the desirability of extending freedom as far as it is possible to do so, in accepting the equal value of each individual in his claim to freedom, and in the possibility of achieving progress in extending freedom and equality through man’s capacity for rational calculation and control’ (1953: 516). Hoe dit Verlichtingsideaal dichterbij gebracht kan worden is een kwestie van het voortdurend zoeken naar en het op incrementalistische wijze uitproberen van betere sociale technieken. Dahl en Lindblom verwijten liberalen en socialisten in dit verband, dat zij vaak doeleinden met middelen verwarren en van middelen een doel op zich maken. Hierdoor blijven zij geregeld vasthouden aan sociale technieken waarvan de tekortkomingen zich reeds lang en breed hebben geopenbaard.

## 10.2 De planning van persoonlijkheden

Een met de laatste opmerking verbonden gevaar is dat men zich zozeer concentreert op technieken, dat de primaire doeleinden uit het zicht verdwijnen. Dahl en Lindblom benadrukken nogmaals dat iemands vrijheid in laatste instantie afhangt van de bevrediging van fundamentele behoeften aan, onder meer, respect, waardigheid, liefde, affectie, solidariteit en vriendschap (1953: 518-9; cf. § 2). De sociale technieken die men gebruikt moeten uiteindelijk hierop gericht zijn. Welke combinaties van het prijssysteem, de hiërarchie, de polyarchie en bargaining men in bepaalde domeinen toepast, is van groot belang voor de mate waarin mensen hun primaire doelen kunnen realiseren. Niettemin zal er volgens de auteurs in de toekomst een grotere aandacht moeten zijn voor die technieken, die op meer *directe* wijze de realisatie van deze doelen beïnvloeden. Verschillende hervormingsrichtingen achten zij hier denkbaar.

In de eerste plaats wijzen Dahl en Lindblom op het enorme belang van kleine groepen: ‘In so far as it is attainable at all, for most people much of “the good

---

<sup>1</sup> Vijfendertig jaar later schrijft Paul Kalma in zijn geruchtmakende *Het Socialisme op Sterk Water*: ‘Kijken we naar het sociaal-democratische programma, dan valt nauwelijks aan de conclusie te ontkomen dat het in belangrijke mate *verwezenlijkt* is. Dat geldt voor de Westerse wereld in haar geheel, waar het levenspeil van de bevolking, zeker in de periode na de Tweede Wereldoorlog, aanzienlijk is gestegen; maar het geldt in het bijzonder voor die landen, waaronder Nederland, waar, in de afgelopen 40 jaar, op basis van een brede maatschappelijke consensus, een “verzorgingsstaat” werd opgebouwd. Met de opkomst en verdere ontwikkeling van deze verzorgingsstaat werd onmiskenbaar uitvoering gegeven aan het traditionele sociaal-democratische programma en werden – wat minstens zo belangrijk is – de waarden die aan dat programma ten grondslag lagen (gelijkheid, solidariteit) gemeengoed’ (1988: 28). Waren Dahl en Lindblom te vroeg of was Kalma te laat?

life” is found in small groups. Family life, the rearing of children, love, friendship, respect, kindness, pity, neighborliness, charity: these are hardly possible except in small groups’ (1953: 520).<sup>1</sup> De staat kan de functies van deze kleine groepen nimmer overnemen, noch hun functioneren bepalen, hij kan slechts het kader scheppen waarbinnen het Goede leven mogelijk is. Niettemin benadrukken Dahl en Lindblom, dat wij in iedere keuze voor een sociale techniek rekening zullen moeten houden met de gevolgen voor het groepsleven.

In de tweede plaats gaan de auteurs in op ‘the planning of personalities’, een onderwerp dat in de naoorlogse jaren nog veelvuldig werd besproken (men denke aan het werk van Adorno, Mannheim, Lasswell), doch daarna, vooral onder invloed van de voortgaande individualisering en de opkomst van het hiermee verbonden waarderelativisme, besmet is geraakt. Ook het bevorderen van een gezond groepsleven is niet meer dan een indirecte weg naar de realisatie van primaire doelen. Waarom, zo vragen Dahl en Lindblom zich af, zou men niet rechtstreeks de vorming van karakters beïnvloeden: ‘Is not the most promising technique for increasing prime goal attainment to develop personalities capable of joy, love, friendship, spontaneity, kindness, respect, and dignity?’ (1953: 521). Deze vraag, constateren zij, is in de geschiedenis van het politieke denken reeds vele malen gesteld. Plato, Aristoteles, Machiavelli, Rousseau schrokken niet voor haar terug. De liberale denkers echter wel. Door zich louter met de grondstructuren van de samenleving bezig te houden<sup>2</sup>, meenden zij zich volgens Dahl en Lindblom te hebben ontdaan van twee problemen. Psychologisch verlostten zij zich aldus van de zware last te moeten beslissen wat voor persoonlijkheid nastrevenswaardig is. En door het categorisch imperatief van Kant te volgen, dachten zij zich van het morele vraagstuk te hebben bevrijd hoe de interventie in iemands leven te rechtvaardigen: wanneer mensen louter als een doel op zich en nimmer als een middel mogen worden behandeld, dan kan men zich niet bemoeien met hun persoonlijkheidsvorming.

In de ogen van Dahl en Lindblom is dit struisvogelpolitiek (1953: 522-3). Het is een *gegeven* dat mensen sociale wezens zijn, die in hoge mate door hun omgeving worden gevormd. Of men dit nu wil of niet, ook maatschappelijke structuren scheppen in belangrijke mate persoonlijkheden. Het morele onderscheid tussen het bepalen van de grondstructuur van de samenleving en directe bemoeienis is om deze reden zeer wankel. Wanneer men daarnaast het vermogen van mensen tot vrijheid rechtstreeks tracht te vergroten, dan is het naar de mening van Dahl en Lindblom moeilijk vol te houden, dat men de betrokkenen gebruikt als een middel voor de eigen doeleinden. Veel mensen zijn als gevolg van persoonlijkheids-

---

<sup>1</sup> Onder meer in zijn *The Loss of Happiness in Market Democracies* (2000) bevestigt Robert Lane de juistheid van deze inschatting op basis van decennialang (sociaal-)psychologisch onderzoek. Wel wijst hij erop dat sociaal-economische structuren een enorme invloed uitoefenen op het functioneren van kleine groepen, en hiermee dus indirect op het welbevinden van mensen (zie hoofdstuk 11, § 5).

<sup>2</sup> Tegenwoordig noemt men dit het ‘neutraliteitsbeginsel’ van het liberalisme: de overheid ziet nadrukkelijk af van een visie op het Goede leven en waarborgt slechts die structuren waarbinnen iedere burger een eigen visie kan ontwikkelen. De vraag of dit beginsel houdbaar is (zijn er bij voorbeeld ‘neutrale’ structuren te ontwerpen?) staat in het middelpunt van het huidige politiek-theoretische debat. Dat Dahl en Lindblom dit beginsel niet onderschrijven is een belangrijk argument hen, anno 1953, eerder als sociaal-democraten te beschrijven dan als liberalen. Ook Mannheim, waardoor beiden (maar Dahl bij uitstek) op dit terrein duidelijk lijken te zijn beïnvloed, verwiert het neutraliteitsbeginsel (zie Blokland 2001: 146, 261-3).

problemen niet in staat belangrijke primaire doelen als liefde, affectie, vriendschap, plezier en enthousiasme te realiseren. Het pogen hen hierbij te helpen en dus hun vrijheid te vergroten, 'is scarcely to treat them as 'means'' (1953: 523). Onder verwijzing naar Lasswell en Mannheim stellen Dahl en Lindblom verder, dat wanneer bepaalde normen, houdingen en sociale processen bevordelijk blijken te zijn voor de verbreiding van de mogelijkheden tot vrijheid, men logisch gebonden is aan het bevorderen van de vorming van persoonlijkheden, die deze normen, houdingen en sociale processen dragen. Wanneer dus uit onderzoek blijkt dat bepaalde persoonlijkheidstypen neigen tot ethocentrisme, anti-semitisme en autoritarisme, dan kunnen degenen die een democratische samenleving willen bevorderen, er niet omheen te trachten de vorming van deze typen te voorkomen.

De vraag blijft echter met behulp van welke sociale technieken het laatste kan geschieden. Een definitief antwoord hierop hebben Dahl en Lindblom uiteraard niet. Veel meer kennis over de gevolgen van de bestaande sociale processen en structuren voor de persoonlijkheidsvorming is volgens hen geboden om hierover ondubbelzinnige uitspraken te kunnen doen. Bevordert een marktsysteem de vorming van een competitieve of juist van een coöperatieve, conformistische, op anderen gerichte persoonlijkheid?<sup>1</sup> Wat zijn de gevolgen van de toenemingen van de omvang en het hiërarchisch karakter van ondernemingen, vakbonden, overheden, universiteiten? De bestaande opvattingen hierover zijn volgens Dahl en Lindblom over het algemeen weinig onderbouwd en betrekkelijk speculatief.<sup>2</sup> Bovendien blijken de onderzoekers die het meeste inzicht hebben in de persoonlijkheidsvorming, vaak weer weinig begrip te hebben van sociale technieken.<sup>3</sup> Incrementalisme is dus op zijn plaats. Grote stappen kunnen al snel gevaarlijke stappen in het duister blijken. Evenzo kunnen grootschalige projecten riskant zijn daar zij leiders in de gelegenheid stellen tot manipulatie. Daarom kan de vorming van persoonlijkheden het best geschieden in de kleine groep en moet de overheid vooralsnog vooral proberen het functioneren van deze groep te bevorderen. Kortom, stellen Dahl en Lindblom bescheiden, rationeel sociaal handelen via grootschalige processen van hiërarchie, polyarchie, bargaining en het prijsstelsel kan in laatste instantie niet meer dan het kader bieden waarin wij het Goede leven kunnen realiseren (1953: 526).

## 11 Tussenbalans

*Politics, Economics, and Welfare* vormt in verschillende opzichten een mijlpaal. Dit geldt allereerst voor de auteurs. Het gezamenlijk schrijven hieraan beschouwt Lindblom anno 1998 nog altijd als één van de intellectueel meest stimulerende ervaringen van zijn loopbaan. Zoals ook in het desbetreffende voorwoord staat,

---

<sup>1</sup> Het meest uitgebreid zal hierop worden ingegaan door Robert Lane in zijn monumentale *The Market Experience* (1991). Het is geen toeval dat Lane Lindblom in zijn voorwoord dankt als 'the godfather of this project' (1991: viii).

<sup>2</sup> De vraag is hier opnieuw of er sinds 1953 meer onderbouwde antwoorden op dit soort vragen zijn geformuleerd, en zo ja, of dit enige consequenties heeft gehad voor de maatschappelijke ordening. De eerste vraag kan alvast zeer voorzichtig bevestigend worden beantwoord, de tweede vraag ondubbelzinnig ontkennend. Het hierboven genoemde werk van Lane illustreert dit. Ik kom hierop in onder meer het laatste hoofdstuk terug.

<sup>3</sup> De auteurs noemen hier Erich Fromm en zijn studie *Escape from Freedom* (1941) als voorbeeld.

was er volgens hem sprake van een waarlijk dialectisch denkproces waarbij harmonieus en optimaal gebruik werd gemaakt van elkaars kwaliteiten en kennis (interview 19 februari 1998). In een vraaggesprek met Nelson Polsby in 1991 vertelt Dahl over de totstandkoming van het boek. Gezamenlijk hadden hij en Lindblom eerst een overzicht opgesteld van de volledige studie. Van ieder hoofdstuk maakte vervolgens één van beiden een gedetailleerde opzet, een opzet die zij samen tweemaal evalueerden. Dit proces herhaalden zij wanneer het hoofdstuk feitelijk was geschreven. Nadat op deze wijze de gehele studie was gecomponeerd, werd deze nog tweemaal gezamenlijk doorgelicht. Van het eindresultaat is volgens Dahl nauwelijks meer vast te stellen wie welk deel heeft geschreven.<sup>1</sup> Ook stelt hij (terecht): ‘If you look in that book, you find about everything that we both have done, even though both of us have done rather different things. It’s all there in one way or another’ (1991: 174).

Gezien de kwaliteit van het boek en, in ieder geval, Lindbloms enthousiasme over de samenwerking is het opmerkelijk (en ook buitengewoon spijtig), dat het hierna nooit meer tot een dergelijke samenwerking is gekomen. Lindblom vertelt dat nog voordat *Politics, Economics, and Welfare* in boekvorm was verschenen, hij en Dahl een plan voor een nieuwe studie hadden uitgewerkt. Hierin zouden zij de wijzen vergelijken waarop de Rooms-katholieke Kerk, het leger, een ‘giant corporation’ en een overheidsbureaucratie worden bestuurd. Vlak voordat zij daadwerkelijk aan het project zouden beginnen, trok Dahl zich evenwel terug, een beslissing die Lindblom tot de dag van vandaag betreurt (interview 19 februari 1998). Een reden voor zijn afhaken, geeft Dahl jaren later in een interview met Nelson Polsby. Na de door hem als ‘very, very intense’ getypeerde werkwijze te hebben toegelicht waarop hij en Lindblom het boek hadden geschreven, vertelt hij: ‘Somehow our respect for one another and our friendship sustained itself. There were times when I certainly felt irritated with Ed – I don’t know if there were times when he felt irritated with me; he certainly should have – and wanted not to have to go through this’ (1991: 174). Een hernieuwde uitputtingsslag met de inderdaad uiterst kritische en onvermoeibare Lindblom, leest men tussen de regels, was niet iets waarnaar Dahl op dat moment uitkeek.

### 11.1 Interdisciplinariteit, wetenschappelijke vooruitgang en naïveteit

Mede door de afwijkende disciplinaire achtergrond en de kritische houding van de auteurs is *Politics, Economics, and Welfare* welhaast een encyclopedie geworden van alle in de tijd van schrijven beschikbare sociaal-wetenschappelijke kennis over maatschappelijke ordening. Ook in deze zin is er sprake van een mijlpaal, een mijlpaal die als referentiepunt kan dienen in het schatten van de vooruitgang sindsdien in het wetenschappelijke en publieke debat over dit onderwerp.

Op deze plaats ga ik alvast in op enige algemene kenmerken van dit boek. Wat om te beginnen opvalt, is de afwezigheid van polemieken: vrijwel alle auteurs

---

<sup>1</sup> Dit is niet helemaal waar. Zo zijn de laatste paragrafen van het boek waarin een voorzichtig pleidooi wordt gehouden voor de planning van persoonlijkheden, duidelijk van de hand van Dahl (Lindblom bevestigt dit: interview 23 maart 2002). Hetzelfde geldt voor de paragrafen waarin een zware nadruk wordt gelegd op de schaduwzijden van bargaining en waarin een sterke pleidooi wordt gehouden voor party-government, paragrafen die Lindblom gezien zijn reeds toen aanwezige vertrouwen in spontane processen van wederzijdse beheersing, minder sterk zou hebben aangezet.



die Dahl en Lindblom aanhalen, leveren volgens hen bruikbare inzichten. Misschien heeft iemand een bepaald aspect van het probleem over het hoofd gezien of een bepaalde invalshoek te veel benadrukt, maar dat hij of zij een relevante bijdrage heeft geleverd aan een gezamenlijk project, staat zelden ter discussie. Men is *samen* bezig een wetenschap en een maatschappij op te bouwen en de tijd van ideologische scherpslijperij is voorgoed voorbij (cf. § 2.4 van hoofdstuk 2). Typerend is de uiterst genuanceerde en ondogmatische wijze waarop de auteurs afwegingen maken tussen sociale doeleinden en mogelijke sociale technieken voor het realiseren hiervan. Deze genuanceerdheid en openheid staan geregeld in schril contrast met de eenzijdigheid en vooringenomenheid van menig tegenwoordige afweging op dit terrein (ik zal dit aanstonds adstrueren).

Hiermee verbonden frappeert de interdisciplinaire invalshoek: de auteurs pogen een boek te schrijven waarin de volledige inrichting van de maatschappij aan bod komt, waarin aandacht is voor de wijzen waarop de diverse maatschappelijke sferen op elkaar inwerken en waarin gebruik wordt gemaakt van alle kennis die voor een beter begrip daarvan behulpzaam kan zijn, ongeacht haar disciplinaire herkomst.<sup>1</sup> Hun geloof in de waardevolheid van bijdragen van anderen en uit andere disciplines is dermate groot, dat ook daarom het zoeken naar slechts één of een klein aantal voorgangers weinig zinvol is (cf. § 1 van hoofdstuk 2).

Eveneens samenhangend met het bovenstaande is het geloof in de vooruitgang van de wetenschap opvallend. Wij kwamen hiervan tal van voorbeelden tegen. De veronderstelde groeiende maatschappelijke consensus over het gebruik van sociale technieken schrijven de auteurs vooral toe aan de toeneming van onze wetenschappelijke kennis op dit terrein (1953: 18; zie § 1). Soms moeten wij ge calculeerde risico's nemen omdat onze wetenschappelijke methoden *nog* geen adequate kennis hebben voortgebracht over de gevolgen van niet-incrementele beleidsmaatregelen (1953: 85; zie § 3.1). In hoeverre mensen van hun politieke rechten gebruik maken, is sterk afhankelijk van hun zelfvertrouwen, actiebereidheid en optimisme, variabelen die wij gezien 'the present state of knowledge and techniques' nog onvoldoende kunnen beïnvloeden (1953: 314; zie § 6.2.4). Vergelijkbare zinswendingen zijn er in vele andere verbanden te vinden (zie bij voorbeeld: 1953: 467, 525). Gezien hun verdere ontwikkeling is het overigens opmerkelijk dat vooral Lindblom in deze jaren optimistisch lijkt over de wetenschappelijke vooruitgang. Zijn economische achtergrond zal hier een rol hebben gespeeld (zie het volgende hoofdstuk). Dahl lijkt meer beïnvloed door het tot voorzichtigheid manende pragmatisme van James en Dewey en door de kennissociologie van onder meer Mannheim. Dit verklaart bij voorbeeld zijn kritiek op de wetenschappelijke ambities van de bestuurskunde en op de pretenties van 'deskundigen' (zie hoofdstuk 3, § 4).

Een ander algemeen kenmerk van *Politics, Economics, and Welfare* is dat het vertrouwen in de toekomst en de tevredenheid over de betrekkelijke voorspoedige naoorlogse jaren soms leiden tot een zekere naïveteit met betrekking tot de be-

---

<sup>1</sup> Dahl en Lindblom zijn hier zeker beïnvloed door Mannheim (cf. Blokland 2001: 103-6). In de moderne tijd, schrijft deze onder meer, waarin de psychologische, sociale, politieke en economische sferen steeds meer op elkaar inwerken, volstaat het niet meer om fenomenen uit louter één disciplinaire invalshoek te bestuderen. De werkelijkheid is in toenemende mate een samenhangend geheel waarvan wij de delen eerst kunnen begrijpen in hun relatie met hun omgeving (1936: 173-4; 1940: 158-62; 228-36).

staande maatschappelijke verhoudingen. Dit kenmerk deelt het met veel van de Amerikaanse politicologische literatuur uit dezelfde periode. In een terugblik op de Amerikaanse politieke wetenschap in de jaren veertig en vijftig constateert Lindblom, dat zijn beoefenaren in deze jaren *en masse* uitgingen van een aantal ideeën waarvoor goedbeschouwd geen enkel bewijs voorhanden was (1997: 247). Een voorbeeld hiervan acht hij de gedachte, dat de stabiliteit van het politieke systeem de instemming van de burgers met dit systeem vereist, alsmede een brede, desnoods via indoctrinatie gewaarborgde consensus over waarden.<sup>1</sup> Amerikaanse politicologen gingen er bovendien zonder meer vanuit, dat deze maatschappelijke consensus ook bestond.<sup>2</sup> In dezelfde lijn beschouwden zij de hoofdkenmerken van de bestaande politieke democratieën zonder veel argumentatie als wenselijk. Ondanks hun afhankelijkheid aan de democratische gedachte steunden de politicologen hierbij in de regel eerder de elite dan de massa, een gewoonte waarin zij volgens Lindblom overigens tot op de dag van vandaag vervallen.<sup>3</sup>

Het in de naoorlogse jaren dominante structureel-functionalisme van Talcott Parsons en anderen beschouwt Lindblom mede debet aan de hierboven beschreven vooringenomenheid en verschafte haar volgens hem tevens een wetenschappelijke status. Hij schrijft: ‘The frequent Pollyannaism [dwaas optimisme – HTB] of mainstream political science of those decades was given a scientific sheen when it was derived or supported by the structural-functionalism of that period. Functionalism fell into a habit of looking for consequences benign for a society somehow considered homogeneous, rather than for consequences benign for a ruling, dominant, or disproportionately empowered group’ (1997: 247). Politicologen verwelkomden dus in de regel politieke apathie als een bron van stabiliteit (zie bij voorbeeld Berelson en Downs in § 5.5 van hoofdstuk 2). Zelden overwogen zij de mogelijkheid, dat deze apathie de elite in de gelegenheid stelde de massa te manipuleren of te exploiteren. ‘Indeed’, stelt Lindblom, ‘in its preoccupation with the benign – and in other ways too – political science of the 1940s and 1950s often displayed a noteworthy naïveté’ (1997: 247).

Een aantal van de fundamentele uitgangspunten waarop Lindblom doelt, is zeker ook terug te vinden in *Politics, Economics, and Welfare*.<sup>4</sup> In tegenstelling tot veel van de literatuur die in dezelfde periode verscheen, kan men niettemin moeilijk over dit boek beweren dat het goedgelovig de status quo en de hierin heersende macht bevestigt. Men denke aan de krachtige kritiek van Dahl en Lindblom op de bestaande sociale en, bijgevolg, politieke ongelijkheid; aan hun

---

<sup>1</sup> In *Politics, Economics, and Welfare* merken Dahl en Lindblom zelf terloops op: ‘That polyarchy – or indeed any stable structure of control – must rest upon successful social indoctrination is now hardly contested’ (1953: 289n). Zij verwijzen vervolgens naar Merriam (1934 en 1945), Leighton (1946), MacIver (1947) en De Jouvenel (1949) (zie § 6.2.2). Ook Mannheim en Schumpeter onderschreven deze gedachte.

<sup>2</sup> Evenzo in *Politics, Economics, and Welfare* stellen Dahl en Lindblom: ‘the familiar complaint that competing parties are like Tweedledum and Tweedledee need reflect no more than that, as in the United States, a widespread agreement exists on basic issues. In this case citizens are in a position to distinguish and choose political leaders on the basis of relatively minor differences rather than major ones, and rational incremental change is facilitated’ (1953: 85). Zie hier voorts Boorstin en Hartz in § 3.1 en Truman in § 4.6.3 van hoofdstuk 2.

<sup>3</sup> Dit thema zal, zoals we zullen zien, in zijn latere werk steeds meer gewicht krijgen. Zie vooral zijn *Inquiry and Change* (2000).

<sup>4</sup> Zie vooralsnog de twee voorlaatste voetnoten.

bedenkingen bij de macht van private ondernemingen, een macht die in hun optiek illegitiem is en onderworpen dient te worden aan publieke verantwoording; aan hun bezwaren tegen het prijssysteem en de vrije markt, een vrije markt waarvan zij de mogelijkheden aanmerkelijk beperkter inschatten dan gebruikelijk was en die zij door allerhande vormen van publieke interventies wensen te reguleren; aan hun kritiek op de manipulatie van de burger en zijn voorkeuren door de economische en politieke elite; aan hun bezwaren tegen de bestaande constitutionele orde die machtige, geprivilegieerde minderheden tal van mogelijkheden bood om de realisatie van breed gedragen politieke wensen te frustreren; en men denke aan hun in deze tijd uiterst gewaagde stelling, dat in een aantal belangrijke opzichten de socialistische het gelijk aan hun zijde hadden.

### 11.2 De receptie van *Politics, Economics, and Welfare*

Velen ervoeren *Politics, Economics, and Welfare* als dermate kritisch, dat in ieder geval Lindblom zelfs in politieke problemen kwam.<sup>1</sup> Hij maakt hiervan melding in een terugblik uit 1988 op zijn academische loopbaan. Terugkijkend zijn sommige door hem aangehaalde uitingen van het toenmalige repressieve academische klimaat bijna vermakelijk. Toen Dahl en hij voorstelden om aan Yale een collegencyclus te geven onder de titel 'Economic Planning' werd hen beleefd gevraagd deze te veranderen in 'Critique of Economic Planning'. Dit om 'misverstanden' te voorkomen. Bedreigender was dat diverse superieuren Lindblom in de eerste jaren van zijn academische loopbaan bij verschillende gelegenheden te verstaan gaven, dat hij er verstandig aan deed zijn aan het licht gekomen belangstelling voor eventuele onvolkomenheden van de bestaande maatschappelijke orde in het vervolg niet te opvallend te uiten. Dit in het perspectief van een mogelijk door hem gewenste voortgaande carrière (1988: 17).<sup>2</sup> De decaan van de economische faculteit waaraan Lindblom was verbonden, adviseerde hem na de publicatie van *Politics, Economics, and Welfare* om ontslag te nemen omdat er voor hem aan Yale toch geen toekomst meer zou zijn weggelegd. Het laatste overigens niet alleen vanwege de politieke boodschap van het boek. Naar zijn disciplinaire oordeel lag het probleem tevens in de irrelevantie van de hierin gestelde vragen en de onjuistheid van

---

<sup>1</sup> Dahl kan zich dienaangaande geen bijzonderheden herinneren (interview 25 februari 1998). Wellicht speelden zijn socialistische politieke voorkeuren hem minder parten omdat zijn patriotisme door zijn oorlogsverleden minder eenvoudig ter discussie kon worden gesteld.

<sup>2</sup> De omvang van de repressie in deze periode moet men niet onderschatten. Illustratief is de geschiedenis van de historicus Jack Foner (1910 – 1999) die in de jaren dertig doceerde aan het City College of New York. In deze jaren raakte hij betrokken bij de burgerrechten-campagne van de Amerikaanse zwarten, de vakbeweging en bij groepen die de anti-fascistische krachten in de Spaanse burgeroorlog steunden. Ook gaf hij in zijn academische werk meer aandacht aan de rol van de zwarten in de Amerikaanse geschiedenis dan te doen gebruikelijk. Vanwege deze associaties moest hij zich in 1941 verantwoorden voor een anti-communisme onderzoekscommissie van de staat New York, een voorloper van de McCarthy-commissie. Samen met zestig andere academici van de City College weigerde hij op de vragen van de onderzoekers in te gaan. Zij brandmerkten hem daarop als een communist. Gedurende drie decennia, tot 1969, kon Foner vervolgens geen universitaire betrekking meer krijgen. Hij voorzag in zijn levensonderhoud door samen met zijn drie broers (die eveneens op een zwarte lijst stonden) in een jazzband te spelen en door freelance werk te verrichten. In 1981 bood de New York City Board of Higher Education zijn excuses aan aan Foner en zijn zestig medeslachtoffers. De gebeurtenissen in 1941 werden hierbij omschreven als een 'egregious violation of academic freedom' (*New York Times*, 16 December 1999; cf. Johnson 1997: 835-6).

de gehanteerde methoden. Vele vakgenoten deelden volgens Lindblom toendertijd dit oordeel (interview 17 maart 2001).

De recensies waren evenwel in de regel betrekkelijk positief. In een uitvoerige bespreking in *World Politics* noemt de politiek econoom William Baumol de economische analyses in het boek 'relevant, thorough, and unoriginal'. Dit, vervolgt hij, 'is no doubt how it should be' (1954: 269). Het grote belang van het boek ligt namelijk in de intelligente combinatie van deze analyses met politicologische inzichten, een combinatie die voorheen zelden of nooit werd gemaakt. Zeer positief is C.Wright Mills die het boek in de *American Sociological Review* (Vol.19, No.4) omstandig prijst omdat het breekt met het sterk beschrijvende karakter van de vigerende status-quo-bevestigende politieke wetenschap en een grote constructief-utopische potentie heeft (1954: 495-6). *Politics, Economics, and Welfare* acht hij een 'major work' waarin op een frisse, dwarse en scherpzinnige wijze de belangrijkste morele en politieke problemen van zijn tijd worden geanalyseerd. In omvangrijkheid is deze analyse volgens hem vergelijkbaar met die van Mannheim in *Man and Society in an Age of Reconstruction*. Wright Mills beschouwt haar echter meer doortimmerd en solide. In het algemeen denken Dahl en Lindblom naar zijn mening 'about real problems from all sides, and they have become entrapped in neither the linguistic mire nor the sterile rigor of the higher sociological endeavour. Accordingly, they produce better sociology than is available nowadays' (1954: 495).

Ook in de politicologische vakbladen werd het boek verwelkomd als een belangrijke bijdrage. In *The American Political Science Review* (vol.xlviii, no.2) kwalificeert Bertram Gross het als zodanig omdat het onder meer een 'far-flung, pioneering venture' vertegenwoordigt in de combinatie en toepassing van de gereedschappen van de politieke en economische wetenschappen (1954: 558). Frederic Cleaveland spreekt in *The Journal of Politics* van 'a breath of fresh, clean air' en 'a painstaking and objective treatment' van een waardengeladen onderwerp, een onderwerp dat in de regel slechts steriele ideologische controversen oproept (1954: 386). De auteurs verlenen volgens hem vooral nieuwe status aan processen van 'bargaining' en trekken hiermee een lijn door die begon bij Bentley en eerder werd opgepakt door Truman (1954: 388). Na deze 'ground-breaking effort' acht Cleaveland het zaak de vele politiek-economische hypothesen die Dahl en Lindblom formuleren via talloze deelonderzoekingen op hun empirische houdbaarheid te toetsen. Het laatste vormt immers, stelt hij, de geijkte weg in de ontwikkeling van een wetenschap. In overeenstemming hiermee stelt Heinz Eulau begin jaren zestig dat de enorme, door hem waargenomen invloed van *Politics, Economics, and Welfare* zich vooral laat verklaren door de (behavioralistische) onderzoeksmogelijkheden die dit boek bood (1962: 40). Anders dan volgens hem gebruikelijk was, presenteerden de auteurs geen theorieën waarover slechts op scholastische wijze kon worden gedebatteerd, maar theorieën die uitnodigden tot empirisch onderzoek naar behavioralistisch model.<sup>1</sup>

Ondanks al deze positieve kritieken en ondanks zijn diepgang, omvangrijkheid en scherpte is, constateert ook Von der Muhl, *Politics, Economics, and Welfare*

---

<sup>1</sup> De volgende stap, theoretisch werk dat voortbouwt op de resultaten van empirisch onderzoek, was echter volgens Eulau tot dusver nauwelijks gezet. Slechts Dahls *A Preface to Democratic Theory* (zie hoofdstuk zes) achtte hij hierop een uitzondering (1962: 40).

waarschijnlijk meer geciteerd dan gelezen. De verklaring hiervoor is naar zijn oordeel dat het boek te origineel voor zijn tijd was: zowel de economen als de politicologen en de sociologen hadden grote moeite het te plaatsen en met andere studies in verband te brengen (1977: 1076). Of interdisciplinariteit nadien meer aandacht heeft gekregen, is de vraag.

### 11.3 De eindeloze ‘einde van de ideologie’- beweging

De gedachte dat men getuige is van het einde van de ideologie, hangt nauw samen met het hierboven gesignaleerde geloof in wetenschappelijke en maatschappelijke vooruitgang. Zij domineerde in, grofweg, de jaren vijftig (en vervolgens vanaf de jaren negentig) het Angelsaksische intellectuele klimaat.<sup>1</sup> Naar de meningen van Ricci (1984: 126) en Ball (1995: 63) kwam zij in de jaren vijftig primair voort uit een wijdverbreide tevredenheid over de bestaande maatschappelijke ordening. Uiteenlopende denkers als Daniel Boorstin (1953), Edward Shils (1955), Daniel Bell (1960) en Seymour Martin Lipset (1960) stelden, dat er binnen de westerse democratieën een brede normatieve consensus was ontstaan en dat er goedbeschouwd geen fundamentele politieke vraagstukken meer over waren.<sup>2</sup> De rol van ‘ideeën’ was uitgespeeld, ook binnen de academische politicologie. Er bestonden nog slechts praktische problemen, die om pragmatische, technische oplossingen vroegen. Nog enkel om hun achterban te mobiliseren en te behagen, maakten politici daarom gebruik van ideologieën. In hun dagelijkse keuzen speelden deze geen enkele rol meer. Dit achtten de genoemde theoretici ook toe te juichen. Met ideologieën verbonden grootschalige maatschappelijke planning kon slechts tot totalitarisme en andere maatschappelijke rampen leiden. Mensen dienden op ondogmatische, sceptische wijze via, wat Popper noemde, ‘piecemeal engineering’ langzaam verder te bouwen aan een betere samenleving, voorlopig datgene behoudend wat de empirische toets had doorstaan. De samenleving behoorde ‘open’ te zijn om deze door ‘trial and error’ voortgedreven vooruitgang mogelijk te maken.

Ook Dahl en Lindblom kunnen in een aantal opzichten als (vroeg) representanten van de ‘einde van de ideologie’-beweging worden gezien. Hun opvattingen dienaangaande kwamen echter geenszins voort uit zelfgenoegzaamheid over de Amerikaanse status quo. De fundamentele kritiek die zij hierop formuleerden, bewijst dit. Hun inspiratiebronnen waren de lange, brede en diepe traditie van het Amerikaanse pragmatisme, de sociaal-democratische *methode*<sup>3</sup>, hun geloof in

---

<sup>1</sup> De idee dat mensen persoonlijk het einde van de ideologieën, de politiek of zelfs van ‘de geschiedenis’ meemaken, mag zich op geregelde basis in een grote populariteit verheugen. Kennelijk voorziet zij in een belangrijke psychologische behoefte. Hegel meende al dat het hoogte- en eindpunt van de geschiedenis ongeveer rond 1880 zou liggen. Toevalligerwijze precies in Pruisen. Zie voor enige opmerkingen over haar kennistheoretische houdbaarheid: Blokland 1996a.

<sup>2</sup> Zie ook hoofdstuk 2, § 3.1. Zie voor vroeg politiekfilosofische kritieken op deze these, onder meer: Greaves 1960, Berlin 1962 en Rousseas & Farganis (1963). Aan het einde van dit boek kom ik uitgebreid terug op de vraag naar de mogelijkheid van een einde van de ideologie in maatschappij en wetenschap.

<sup>3</sup> Sociaaldemocraten hebben zich, merkt Kalma terecht op, sinds het revisionisme van Eduard Bernstein ingespannen via een eindeloze reeks van incrementele beleidsmaatregelen de levensomstandigheden van mensen te verbeteren. Dit ondanks hun geregelde rituele belijdenissen aan grootschalige, verre utopieën. De sociaal-democratie kenmerkt zich dus niet door een dogmatische ideologie, maar door een *methode*, een methode gericht op de ‘organisatie’ van het kapitalisme en het individualisme (1988: 42-9, 160).

wetenschappelijke vooruitgang, en het denken van Mannheim (op het laatste ga ik dadelijk in). Zoals wij zagen stellen zij, dat het vergroten van de individuele vrijheid en de sociale gelijkheid via rationele calculatie en maatschappelijke sturing het doel vormt van zowel het liberalisme als het socialisme. Het primaire onderwerp van debat is met behulp van welke combinatie van sociale technieken dit doel in zo hoog mogelijke mate kan worden bereikt. Ieder ideologisch geïnspireerd dogmatisme moeten wij in deze achter ons laten. Dit *kunnen* wij ook omdat dankzij de vooruitgang in onze kennis de consensus over de geschikte sociale technieken steeds meer toeneemt. Tegelijkertijd is duidelijk dat de afwegingen die Dahl en Lindblom voorstaan sterk door normatieve *ideeën* zijn gekleurd. De introductie van *party government* moet de rol van deze en (desnoods) andere ideeën zelfs drastisch versterken. Daarenboven is er geen sprake van enig lijdzaam of voldaan afwachten tot wat de geschiedenis of het vrije spel van maatschappelijke krachten ons zal brengen. Ook wanneer zij een lans breken voor het incrementalisme, het marktmechanisme of het onderhandelen doen zij dit in het kader van een algemeen pleidooi voor het doelbewust en doordacht aanwenden van sociale technieken voor het realiseren van weloverwogen maatschappelijke doeleinden.

#### **11.4 De modernisering en het einde van de Grote politiek**

De opkomst van de gedachte dat het einde van de ideologieën is aangebroken, kan niet alleen worden verklaard uit zelfgenoegzaamheid of, zoals in het geval van Dahl en Lindblom, uit pragmatistische en sociaal-democratische uitgangspunten en een overdreven geloof in wetenschappelijke vooruitgang. Er is tevens een diepere verklaring. In *De Modernisering en haar Politieke Gevolgen* zagen we, dat er volgens Weber, Mannheim en Schumpeter in een moderniserende samenleving een steeds kleinere rol is weggelegd voor ideologisch gemotiveerde politiek (2001: 251 e.v.). Door functionele rationaliteit gedomineerde economische markten en private en publieke bureaucratieën beheersen meer en meer levenssferen en laten steeds minder ruimte aan de substantieelrationele keuzen die de ‘Grote politiek’ kenmerken. De modernisering maakt het ons, met andere woorden, in toenemende mate moeilijk te ontsnappen aan de ooit door ons zelf geschapen ijzeren kooien van markt en bureaucratie. Binnen het kader van de niet of nauwelijks door ons te beïnvloeden processen van modernisering resteert slechts de ‘kleine politiek’, een politiek die hoofdzakelijk bestaat uit een nooit aflatende strijd om de verdeling van schaarse goederen.

Over de mogelijkheden van de politiek in een moderniserende samenleving bleek van de drie genoemde auteurs Mannheim zowel het somberst als het meest optimistisch gestemd te zijn. *Enerzijds* ziet ook hij de markt en de bureaucratie in steeds meer levenssferen oprukken. Hij constateert echter bovendien dat steeds minder mensen *in staat* zijn tot een substantieel-rationeel denken dat de beperkte rationaliteit van markt en bureaucratie overstijgt. De functionele rationaliteit beheerst dus in zijn optiek op een steeds vanzelfsprekender wijze ons leven. Daarom wordt het steeds moeilijker om buiten de kaders van deze rationaliteit te denken. Het sociale vermogen tot het kritisch (her)overwegen van de bestaande maatschappelijke structuren en processen neemt meer en meer af. *Anderzijds* acht Mannheim mensen in principe wel tot het laatste bij machte. Dit geldt het meest

voor degenen die, al dan niet vrijwillig, buiten de door markt en bureaucratie bepaalde maatschappelijke orde verblijven. Mede geholpen door deze ‘sozial freischwebende Intelligenz’ zouden wij de voor Grote politiek noodzakelijk denkinspanning kunnen opbrengen. Vermits het hiertoe noodzakelijke sociaal bewustzijn voldoende maatschappelijk is verspreid, zijn wij bovendien wel degelijk gezamenlijk in staat tot het beïnvloeden van de loop der geschiedenis en de inrichting van onze samenleving, tot *planning for freedom*. Positieve politieke vrijheid heeft bij Mannheim een betekenis, bij Weber en Schumpeter ontbreekt deze goeddeels.

### 11.5 De tijdgeest van Weber, Mannheim en Schumpeter

Wanneer de beschouwingen van Weber, Schumpeter en Mannheim realiteitswaarde bezitten, dan is de verbreiding van het ‘einde van de ideologie’-denken dus een onvermijdelijk gevolg van de modernisering van de samenleving. Dit brengt ons op de algemene betekenis van het gedachtegoed van deze auteurs voor de onderhavige studie. Een motief om in *De Modernisering en haar Politieke Gevolgen* op hun denken in te gaan, was de intellectuele omgeving te onderzoeken waarin het pluralisme mede tot ontwikkeling kwam. Gedrieën hebben Weber, Schumpeter en Mannheim op expliciete en samenhangende wijze een door de moderniteit getekend denken over politiek en democratie geformuleerd. Dit denken vormt een belangrijk interpretatiekader van het pluralisme. Bovendien kunnen zij Dahl en Lindblom, en vele andere sociale en politieke theoretici uit de jaren veertig en vijftig, op directe wijze hebben beïnvloed. Zo hebben, overigens veelal in blinde navolging van elkaar, Pateman (1970: 5), Daudt (1972: 199; 1981: 375, 381), Parry (1976: 143), Coe en Wilber (1985: 56), Lehning (1986a: 11; 1986b: 328; 1991: 108), Held (1987: 164) en Shapiro en Hacker-Córdon (1999: 4) betoogd, dat het kader van het naoorlogse democratieliddebat geheel of goeddeels is bepaald door Schumpeters *Capitalism, Socialism and Democracy* (1942).<sup>1</sup> Schumpeter, die op zijn beurt weer zwaar zou zijn beïnvloed door Max Weber (Held 1987: 163; Roth 1978: xcii), zou met name het fundament hebben gelegd voor de pluralisme-benadering van Dahl en Lindblom.

Het belang van Schumpeter voor de naoorlogse politieke wetenschappen wordt een halve eeuw later door Dahl en Lindblom bevestigd. Dahl noemt hem een belangrijk referentiepunt, een ‘te overwinnen’ theoreticus (interview 4 februari 1998). ‘Schumpeter was God’ in de Amerikaanse politicologie van de jaren veertig, herinnert Lindblom zich zelfs (interview 2 februari 1998). Terugkijkend was hij volgens hem de eerste die de politieke democratie benaderde in termen van hoe zij *feitelijk* werkte en niet in termen van hoe zij *behoorde* te werken – de voordien gebruikelijke politicologische vraagstelling in de Verenigde Staten. Schumpeter vestigde bovendien de aandacht op de politieke uitwerking van electorale preferenties. Sindsdien zou deze aandacht centraal blijven staan in de politicologie, men denke hier aan de ‘public choice’ en de ‘rational choice’-benaderingen van de democratie. De centrale vraag was dus niet langer wat deugdzaam of juist gedrag van politieke leiders vormde, maar wat het feitelijk

---

<sup>1</sup> Cf. Blokland 2001: 156-7. Zie voorts hoofdstuk 8, § 8 en § 11 alwaar ik specifiek zal ingaan op de interpretaties van de invloed van Schumpeter van, respectievelijk, Pateman, en Daudt en Lehning.

betekende wanneer mensen hun stem uitbrachten. Had dit tot gevolg dat hun preferenties werden gerealiseerd? Of bestond hun democratische participatie eigenlijk uit niet meer dan een keuze tussen verschillende elites die, nadat ze eenmaal in het zadel zaten, vervolgens ongestoord hun gang konden gaan? Lindblom erkent dat Weber en andere Duitse sociale en politieke theoretici reeds eerder vergelijkbare ideeën over politiek en democratie hadden geformuleerd. Maar hun invloed verliep aanvankelijk via Schumpeter. Weber kreeg pas in de jaren vijftig in de Verenigde Staten grote bekendheid en het was eerst in deze jaren dat Dahl en Lindblom kennis van zijn werk namen.<sup>1</sup>

In een schets van de ontwikkeling van het naoorlogse Amerikaanse pluralisme kunnen Schumpeter en zijn inspirator Weber dus niet ontbreken. Niettemin wordt de invloed van Schumpeter naar mijn indruk doorgaans zeer sterk overschat, in-middels ook door de direct betrokkenen. In de hierna volgende paragrafen en in hoofdstuk acht (§ 11) zal ik uitgebreid op deze kwestie ingaan, een kwestie die, zo zullen we zien, cruciaal is voor een juiste waardering van het pluralisme van Dahl en Lindblom: koesteren zij met name een vergelijkbaar elitisme en cynisme als vandaag doorgaans aan Schumpeter wordt toegeschreven? Bovendien illustreert zij fraai mijn eerdere kritiek op het gebrek aan kennis van vele politico-logen van de geschiedenis van hun eigen discipline en hun neiging zich kritiekloos te verlaten op gezaghebbende interpretaties van deze geschiedenis (hoofdstuk 1, § 1).

Terwijl Schumpeters invloed in de regel sterk wordt overdreven, worden andere invloeden zwaar onderschat of zelfs volkomen genegeerd. In het tweede hoofdstuk heb ik er hiervan een groot aantal behandeld. Er bleek geen sprake te zijn van één of een klein aantal inspirators, maar van een onoverzichtelijk conglomeraat van geregeld tegenstrijdige invloeden (zie § 6 voor een overzicht). De sporen van deze invloeden vonden wij op vele plaatsen terug in *Politics, Economics, and Welfare*. Een auteur die nog niet aan de orde is gekomen en die geheel ontbreekt in de gebruikelijke overzichten van inspiratiebronnen van Dahl en Lindblom en andere pluralisten, is Karl Mannheim. Na eerst enige opmerkingen te hebben gemaakt over de veronderstelde invloed van Schumpeter zal ik daarom die van Mannheim duiden.

### 11.5.1 Schumpeter, en Dahl en Lindblom

De invloed van een auteur op anderen valt niet altijd of volledig uit de voetnoten af te lezen. Niettemin geven zij een indicatie. Dahl vermeldt Schumpeter in *Congress and Foreign Policy* slechts één maal, en wel in afkeurende zin.<sup>2</sup> In *Politics, Economics, and Welfare* verwijzen Dahl en Lindblom weliswaar acht keer naar Schumpeter, maar in *zeven* gevallen betreft het hier een verwijzing naar zijn *eco-*

---

<sup>1</sup> Het door Gerth en Wright Mills vertaalde en bezorgde *From Max Weber: Essays in Sociology* dat Webers werk in de aandacht van Engelstaligen bracht, dateert uit 1948. Eerder verscheen echter reeds een vertaling van Talcott Parsons van *Die protestantischen Ethik und die Geist des Kapitalismus* (1930) en een vertaling van Talcott Parsons en A.M.Henderson van enige van Webers beschouwingen over bureaucratie: *The Theory of Social and Economic Organization* (1947). Naar beide boeken verwijzen Dahl en Lindblom één keer in *Politics, Economics, and Welfare*, maar de invloed van het laatste boek op hun beschouwingen over bureaucratie was, zoals ik reeds opmerkte, duidelijk groter dan deze ene voetnoot doet vermoeden.

<sup>2</sup> Hij zet zich hier af tegen Schumpeters weerstand tegen politieke responsiviteit (zie hoofdstuk 3, § 1).



nomische theorieën en opvattingen. De enkele keer dat zij refereren aan Schumpeters politieke ideeën (1953: 283n; zie hieronder), gebeurt dit bovendien op misprijzend wijze.<sup>1</sup> Ook in het werk van andere naoorlogse pluralisten als Truman, Latham, MacIver en Almond speelt Schumpeter, wanneer wij althans afgaan op de referenties, geen enkele rol van betekenis.

Inhoudelijk valt er eveneens weinig in *Politics, Economics, and Welfare* en, eerder, *Congress and Foreign Policy* terug te vinden dat rechtstreeks geïnspireerd lijkt door Schumpeter. Ik zal dit in het vervolg van deze paragraaf adstrueren. Overeenkomstig de herinnering van Lindblom stelt Huntington in zijn *The Third Wave* dat dankzij en dus eerst *na* Schumpeter een sterke empirische gerichtheid binnen de politicologie algemeen zou worden (2001: 5-7). Sinds *Capitalism, Socialism and Democracy* is men volgens hem niet langer primair geïnteresseerd in een *juiste* normatieve doctrine, maar in een wetenschappelijke, empirische theorie die de politieke werkelijkheid zo goed mogelijk beschrijft. Bijgevolg vormen de geformuleerde theorieën over het algemeen een neerslag van het bestaande, doorgaans Amerikaanse, politieke systeem. Het merendeel van de hierboven genoemde auteurs verdedigt deze herinnering van Lindblom en Huntington.<sup>2</sup> Historisch is haar juistheid echter onhoudbaar: de empirische, ‘realistische’ benadering had bij vele Amerikaanse politicologen op zijn minst al sinds de jaren twintig ingang gevonden.<sup>3</sup> Men denke aan Wallas, Bentley, Lippmann, Catlin, Dent, Merriam, Herring, Odegard en Schattschneider.<sup>4</sup> Wellicht hadden slechts weinigen hun ‘realisme’ zo bijtend en hardvochtig verwoord als Schumpeter, hetgeen mede de grote indruk die hij *in latere jaren* op velen maakte, bepaald zal kunnen hebben. Vanaf ongeveer de jaren zestig lijkt bovendien de Tweede Wereldoorlog als een waterscheiding te hebben opgetreden: alles van vóór de oorlog werd om de een of andere reden niet langer de moeite waard bevonden.<sup>5</sup> Ten dele gold dit zelfs voor Dahl en Lindblom en hun generatiegenoten. Zo constateerden wij al eerder dat het zogenaamde pluralismedebat uit de jaren twintig in de jaren veertig en vijftig goeddeels aan hen en andere pluralisten voorbij was gegaan (hoofdstuk 2, § 4.3).

Belangrijke uitgangspunten die Dahl en Lindblom volgens Pateman (1970) *cum suis* van Schumpeter zouden hebben overgenomen, zijn voorts dat conflicten over waarden en doeleinden niet rationeel beslecht kunnen worden en dat de notie van een algemeen belang een fictie is. Er zijn slechts deelbelangen en fundamentele waarden blijven bij voorkeur, om onoverbrugbare, escalerende meningsverschillen te voorkomen, buiten de politieke arena. Mede door dit uitgangspunt zouden ook

---

<sup>1</sup> Naar Mannheim verwijzen zij vijf en naar Weber drie keer. Zij doen dit evenwel alle keren instemmend. Ter vergelijking: David Truman en Chester Barnard noemen zij vijf, Karl Marx en Harold Lasswell zes, Victor Thompson negen, en Thomas Jefferson dertien keer.

<sup>2</sup> Een verklaring waarom Lindblom ook *zelf* tot de ‘herinnering’ over de invloed van Schumpeter is gekomen, ligt mogelijk in de vanzelfsprekendheid waarmee zij vandaag wordt geformuleerd.

<sup>3</sup> Volgens Crick (1959: 118 e.v.), Garson (1974: 1507) en Almond (1996: 64-5) gebeurde dit zelfs twintig tot dertig jaar eerder.

<sup>4</sup> Cf. § 4.3, § 4.4 en § 4.5 van hoofdstuk twee. Schumpeter lijkt ook op de hoogte te zijn geweest met het werk van sommige van deze auteurs. Zo zijn zijn ideeën over politieke partijen hoogstwaarschijnlijk sterk beïnvloed door Wallas (zie Blokland 2001: 302).

<sup>5</sup> Uit een onderzoek van de redacteurs van *A New Handbook of Political Science* (1996), Goodin en Klingemann, bleek dat tweederde van de 3403 in dit handboek aangehaalde publicaties jonger was dan twintig jaar (1996: 27). Een vergelijkbare hoge omloopsnelheid van publicaties constateert Herbert Gans in de sociologie in zijn ‘Sociological amnesia: the shortness of the discipline’s attention span’ (1992).

Dahl en Lindblom de politieke democratie definiëren als een besluitvormings-*methode* op nationaal niveau waarvan de concurrentie tussen verschillende elites om de stem van de kiezer het centrale element is. Politieke gelijkheid betekent binnen deze definitie in de eerste plaats de aanwezigheid van algemeen kiesrecht. Periodieke verkiezingen geven de burgers een beperkte mogelijkheid controle uit te oefenen op de leiders en vormen een zekere waarborg voor responsiviteit. De politieke participatie beperkt zich hoofdzakelijk tot het kiezen van de leiders en is vooral defensief en utilitair van aard: de participatie is gericht op het verdedigen van de eigen belangen tegen staat en medeburgers.

In zoverre Dahl en Lindblom in 1953 inderdaad deze uitgangspunten delen, lijken zij allereerst eerder geïnspireerd door de auteurs en stromingen die ik in hoofdstuk twee behandelde, dan door Schumpeter. Daarnaast wijken hun ideeën (en die van pluralisten als Truman en Latham) in een aantal cruciale opzichten af van die van Schumpeter. Dit geldt onder meer voor de aanmerkelijk grotere 'politieke consumentensoevereiniteit' die zij aan de burgers (willen) toekennen en voor het belang dat zij hechten aan het inhoudelijke politieke debat en aan het bereiken van overeenstemming hierin. Illustratief zijn de democratische criteria die Dahl in 1950 noemt: verantwoordelijk of responsief leiderschap; de aanwezigheid van een brede, open discussie ter bevordering van overeenstemming, en rationaliteit van het overeengekomen beleid (zie § 1 van hoofdstuk 3). Deze criteria van democratie zal men tevergeefs bij Schumpeter (of Weber) zoeken (zie Blokland 2001: 216-9; 79-82).

Net als Weber en Mannheim had Schumpeter bovendien slechts oog voor individuele burgers en politieke leiders. Pluralisten als Dahl en Lindblom vestigen daarentegen en daarenboven de aandacht op het uitgebreide veld van intermediaire organisaties. In hun optiek vormen belangengroepen voor individuen in een liberale democratie een zeer belangrijk (doch zeker niet het enige) voertuig om gezamenlijk met anderen hun belangen te verdedigen. Dankzij deze organisaties zijn moderne democratieën veel competitiever en responsiever dan Schumpeters model suggereert. Er bestaat een grotere diversiteit van machtsbronnen en bijgevolg zijn er meerdere machtscentra in de samenleving. De concentratie van macht in de handen van een kleine politieke elite is derhalve in de ogen der pluralisten te voorkomen.

In § 6.1 van dit hoofdstuk zagen wij dat Dahl en Lindblom net als Schumpeter groot belang hechten aan de competitie tussen leiders. Zolang leiders met elkaar moeten concurreren om de steun van niet-leiders is er naar hun mening een grote kans, dat zij redelijk responsief zijn. Zij zetten zich in dit verband echter expliciet af tegen Schumpeter die met enige opluchting constateert, dat politieke competitie louter een keuze tussen *leiders* waarborgt en niet een tussen politieke programma's. In een voetnoot reageren Dahl en Lindblom hierop met: 'This assumption is false unless one can show that choice among rival leaders is completely divorced from preferences as to policy. Schumpeter did not show this, nor in our view could he' (1953: 283n). Dit is niet alleen een empirische constatering. Beiden zijn tevens, zo bleek, krachtige pleitbezorgers van een op basis van *ideeën* gevoerde strijd om de gunsten van het electoraat en van het hiermee verbonden idee van 'party government'. Binnen de laatste regeringsvorm wordt een beleid gevoerd op basis van een *inhoudelijk* onderbouwd partijprogramma. Hierdoor kan tegengewicht worden geboden tegen de eisen van particularistische belangenorganisaties en kan worden opge-

komen voor algemene belangen die niet door specifieke groepen worden behartigd en voor de belangen van degenen die zich niet hebben georganiseerd. Het spreekt voor zich dat deze opvattingen van Dahl en Lindblom (en Truman) geenszins stroken met het relativisme en elitisme van Schumpeter: anders dan Schumpeter geloven zij in de mogelijkheden een rationeel debat over waarden en doeleinden te voeren, een 'algemeen belang' te formuleren dat de particularistische belangen van belangengroepen overstijgt, en samenhangende verkiezingsprogramma's te ontwikkelen waarin waarden, doeleinden en instrumenten tegen elkaar worden afgewogen en op basis waarvan burgers inhoudelijk invloed kunnen uitoefenen op het beleid van de door hen gekozen regering.

Met het bovenstaande hangen vele verdere verschillen tussen Schumpeter en Dahl en Lindblom samen. Schumpeter was een elitaire conservatief. Dahl en Lindblom waren egalitaire sociaal-democraten. Democratie betekent voor hen politieke gelijkheid: een ieder zijn belangen behoren gelijk te worden gewogen in de besluitvorming en om dit te garanderen is *sociale* gelijkheid noodzakelijk, een gelijkheid waarvan Schumpeter gruwde (zie § 2, § 6.2.6 en § 6.2.7). De indoctrinatie en manipulatie van de burgers door de maatschappelijke elite die Schumpeter niet alleen constateert, maar ook verdedigbaar acht, keuren Dahl en Lindblom ten zeerste af. De autonomie en politieke competentie van de burgers moeten juist met alle mogelijke middelen worden bevorderd (zie § 8.2.1 en § 10.2). De afwijkende condities die Schumpeter (zie Blokland 2001: 220-3) en Dahl en Lindblom (§ 6.2) noemen voor het voortbestaan van de democratie of de polyarchie zijn van dit alles een neerslag. Belangrijke verschillen zijn de nadruk van Dahl en Lindblom op sociaal pluralisme, een relatief hoog niveau van politieke participatie en op sociale en politieke gelijkheid.

Kortom, in ieder geval met betrekking tot hun gedachtegoed uit de jaren veertig en de beginjaren vijftig valt moeilijk te verdedigen, dat Dahl en Lindblom zwaar door Schumpeter zijn beïnvloed. Het blijft natuurlijk mogelijk dat dit eerst later is gebeurd. Ook Bentley werd tenslotte pas jaren na de publicatie van zijn *The Process of Government* op een voetstuk gehesen. Daarom zal ik opnieuw op deze voor de tegenwoordige waardering van het pluralisme fundamentele kwestie in hoofdstuk acht (§ 11) terugkomen.

### 11.5.2 Mannheim en Dahl

Was er van een invloed van Schumpeter op naoorlogse pluralistische theoretici niet of nauwelijks sprake, anders ligt dit met Karl Mannheim. De invloed van deze socioloog ligt wellicht weinig voor de hand omdat veel van hetgeen Dahl en Lindblom en hun geestverwanten over pluralisme en incrementalisme hebben geschreven, volkomen haaks lijkt te staan op zijn planningsociologie. Niettemin heeft *Politics, Economics, and Welfare* (1953) veel gemeen met onder meer Mannheims *Man and Society in an Age of Reconstruction* (1940). Lindblom bevestigt desgevraagd dat de ideeën van Mannheim een grote rol speelden in de tijd dat Dahl en hij hun boek samenstelden. Deze in een aantal opzichten typisch Midden-Europese denker was voortdurend 'at the back of our minds'.<sup>1</sup> Mannheim was

---

<sup>1</sup> Interview 2 februari 1998. Dahl beaamt het belang van Mannheim, maar kan zich niet meer herinneren hoe diepgaand zijn invloed ging (interview 4 februari 1998). Lindblom stelt voorts dat Dahl en hij Mann-

geen auteur waarmee Lindblom het in alle opzichten eens was, maar net als in het geval van Schumpeter was het iemand wiens theorieën moeilijk genegeerd konden worden, hooguit overwonnen. Zijn publicaties werden volgens Lindblom in de universitaire milieus waarin hij in de jaren veertig en vijftig verkeerde (achtereenvolgens Chicago, Minnesota en Yale) in betrekkelijk brede kringen gelezen en geregeld bediscussieerd.<sup>1</sup> Uit het notenapparaat van hun gezamenlijke boek blijkt dat hij en Dahl in ieder geval vertrouwd waren met drie van de vier belangrijkste werken van Mannheim: *Man and Society in an Age of Reconstruction* (1940), *Diagnosis of our Time* (1943) en *Freedom, Power, and Democratic Planning* (1950).<sup>2</sup> Zelfs in Nederland, waar Mannheims werk op een zeer welwillende ontvangst kon rekenen (cf. Blokland 2001: 99-101), waren er maar weinigen die dit aan het begin van de jaren vijftig konden nazeggen.

De uitvoerige bespreking van Mannheims gedachtegoed die Dahl publiceert naar aanleiding van de posthume verschijning van diens *Freedom, Power, and Democratic Planning*, illustreert het belang dat zeker Dahl hieraan hechtte. Hij is kritisch over de in 1947 overleden Mannheim maar laat er geen misverstand over bestaan hem als een belangrijk denker te beschouwen. Zo stelt hij over *Man and Society* dat dit boek 'for years to come must surely remain one of the most important theoretical works on planning' (1950b: 807). De niet door hem bekritiseerde kern van Mannheims gedachtegoed is in Dahls lezing, dat de moderne samenleving weliswaar door desintegratie wordt bedreigd, maar dat wij niet langer lijdzzaam hoeven af te wachten wat de krachtmeting tussen de tegengestelde tendenties van integratie en desintegratie ons zal brengen. De moderne samenleving kenmerkt zich namelijk door de aanwezigheid van een aantal sleutelposities van waaruit de gehele samenleving kan worden beheerst. De enige relevante vraag die wij vandaag moeten beantwoorden is *wie* deze posities zullen innemen. Wij hebben hierbij de keuze tussen democratisch of totalitair geïnspireerde actoren. Planning is dus in de moderne tijd zowel mogelijk als noodzakelijk: wanneer democraten hiervan zouden afzien, zullen anderen dankbaar het vacuüm opvullen. Zij impliceert evenwel niet alleen centralisatie, maar ook decentralisatie, niet alleen consensus, maar ook tweedracht, niet alleen eenheid, maar ook pluralisme, niet alleen beheersing, maar ook vrijheid. Planning is, kortom, geen bedreiging van de waarden vrijheid, democratie en humanisme maar kan deze juist helpen realiseren. Willen wij het laatste bevorderen dan moeten wij onder meer de ont-

---

heim in de jaren veertig beschouwden als een objectieve, a-politieke verwoorder van de inzichten, die in de Duitstalige mens- en maatschappijwetenschappen waren ontwikkeld. In hun eigen werk maakten zij ook vanuit dit perspectief gebruik van zijn publicaties. Belangrijk is in dit verband dat in tegenstelling tot bijvoorbeeld het werk van Weber, dat van Mannheim wel vroegtijdig in het Engels beschikbaar kwam.

<sup>1</sup> Interview 2 februari 1998. Illustratief voor de wellicht onverwacht goede receptie van Mannheim in de Verenigde Staten is dat *Man and Society in an Age of Reconstruction* onder meer werd gerecenseerd in *American Sociological Review* (1940 door C.Wright Mills), *American Political Science Review* (1941 door Jászi), *New York Times* (1940 door J.D.Norton), *Saturday Review of Literature* (1940 door J.Dewey), *Political Quarterly* (1940 door A.L.Rowse) en de *New Statesman and Nation* (1940 door L.Woolf). Mannheims andere werk stond in een vergelijkbare belangstelling in de Verenigde Staten en Engeland. Zie Woltring 1986: 410-34.

<sup>2</sup> Het vierde belangrijke, toendertijd evenzo in het Engels beschikbare boek van Mannheim is *Ideology and Utopia: An Introduction to the Sociology of Knowledge* (1936). Uit zijn recensie van *Freedom, Power, and Democratic Planning* (zie hieronder) blijkt dat Dahl ook hiermee vertrouwd was.

wikkeling van de democratische persoonlijkheid stimuleren. Ook deze ontwikkeling moet en kan het onderwerp zijn van zorgvuldige planning.<sup>1</sup>

Dahl constateert dat Mannheim zich in zijn latere werk steeds meer had bewegen van descriptie naar prescriptie, en betreurt het dat hij door zijn vroegtijdige dood niet in staat is geweest om alle problemen die met deze overgang gepaard gaan, van een oplossing te voorzien. Twee van deze problemen acht Dahl kenmerkend voor de moeilijkheden waarmee de sociale wetenschapsmens wordt geconfronteerd wanneer hij zich met het formuleren van beleidsaanbevelingen gaat bezighouden. Het laatste, schrijft hij overigens, 'no doubt, he will increasingly do to earn his keep in a society faced with complex social difficulties requiring new skills for a solution' (1950b: 808).

*In de eerste plaats* is een moeilijkheid abstracte idealen te vertalen in heldere beleidsaanbevelingen ter oplossing van de concrete problemen waarmee beleidsmakers zich dagelijks moeten bezighouden. Het is, schrijft Dahl in de hem typerende pragmatistische zin, 'precisely the complicated and frequently dull task of discovering specific means to the "general vision" that is .. of vital importance. The prescription of general goals, or even of general means, is not enough' (1950b: 808). Mannheim biedt ons hier naar zijn mening te weinig. Wanneer Mannheim dus bij voorbeeld aanbeveelt dat de beleidsmakers vooral zorgdragen voor een onderlinge consistentie van de beleidsmaatregelen en dat zij hiertoe de tegenstrijdige druk van de diverse belangengroeperingen moeten weten te weerstaan, dan acht Dahl dit weinig betekenisvol voor de dagelijkse beleidspraktijk. De details bepalen namelijk of deze maatregelen in een specifieke samenleving consistent, praktisch en wenselijk zijn.

*In de tweede plaats* vereist prescriptie naar de mening van Dahl dat men zijn doelen expliciteert en rechtvaardigt. Het spreekt voor zich dat 'zijn-vragen' zich hierbij analytisch onderscheiden van 'behoren-vragen'. In het geval van Mannheim lopen beide domeinen echter stelselmatig door elkaar. Hij refereert voortdurend, constateert Dahl, aan doelen als 'creativiteit', 'vrijheid', 'integratie', 'doelmatigheid' zonder ooit duidelijk te maken, laat staan te verdedigen, wat hij precies met deze termen bedoelt (1950b: 809). Dit laatste probleem wordt kritiek wanneer men beslissingen moet nemen over de aard van de persoonlijkheid die men in mensen wil bevorderen. Tot nu toe kon men deze beslissing door het toeval of door 'God' laten nemen. Vandaag ligt dit ook volgens Dahl anders: 'Mannheim has recognized (correctly, I think) that the time is coming, if it is not already here, when the plasticity of human nature and control of the "key positions" must mean that men will consciously attempt to recreate Man' (1950b: 809; zie voor Mannheim: Blokland 2001: 120-1; 145 e.v.). Met ieder decennium, schrijft Dahl optimistisch, 'our knowledge of techniques increases' en daarom zullen wij steeds succesvoller zijn in het plannen van de menselijke persoonlijkheid. Dit legt natuurlijk een zeer zware verantwoordelijkheid in de handen van de planners. Dahl vervolgt: 'Given Mannheim's analysis of the situation (which I am

---

<sup>1</sup> Dahl lijkt zich hier in zijn interpretatie van Mannheim vooral te baseren op *Diagnosis of Our Time. Man and Society* is aanmerkelijk diepgravender, complexer, genuanceerder en tegenstrijdiger. Kern van Mannheims analyse is mijn inziens de modernisering en dan vooral de vervaging van substantiële rationaliteit en moraliteit in een steeds functioneler georganiseerde wereld. De machtscentralisatie die in een moderne samenleving optreedt, is hiervan een aspect.

not contesting) the question becomes: Who is to be God?' (1950b: 809). Mannheim had zelf geen duidelijk beeld voor ogen hoe de nieuwe persoonlijkheid er uit moest zien en hoe zijn beeld moest worden gerechtvaardigd. Dahl oppert dat hij wellicht daarom steun zocht in de religie. Hoe dan ook, Mannheim heeft op deze vraag geen bevredigend antwoord kunnen formuleren.<sup>1</sup>

Het is tekenend dat *Politics, Economics, and Welfare* eveneens eindigt met een algemeen pleidooi om de persoonlijkheidsvorming te beïnvloeden (zie § 10.2).<sup>2</sup> De realisatie van primaire menselijke doeleinden en van een democratische samenleving kan zo volgens de auteurs het doeltreffendst worden bevorderd. Het neutralisme van het liberalisme in deze is een vorm van struisvogelpolitiek en moeten wij achter ons laten. Ook deze, primair door Dahl geschreven en duidelijk door Mannheim beïnvloede passages eindigen evenwel open.<sup>3</sup> Met een optimisme over de ontwikkeling van de mens- en maatschappijwetenschappen die zij delen met Mannheim, stellen Dahl en Lindblom, dat onze kennis anno 1953 *nog* tekortschiet om te beslissen via welke sociale technieken wij de vorming van welke persoonlijkheden kunnen stimuleren. Mede ter voorkoming van machtsmisbruik is incrementalisme daarom geboden. Daarnaast moet veel worden overgelaten aan nieuw leven ingeblazen kleine groepen. Bij uitstek in deze directe affectieve verbanden kunnen de fundamentele menselijke doeleinden en behoeften worden gerealiseerd en kunnen beleidsmaatregelen aangaande de persoonlijkheidsvorming de meeste vruchten afwerpen. Ook in dit pleidooi voor de revitalisering van kleine groepen kan men een parallel met Mannheim herkennen: kleine groepen waarin het individu er nog toe doet en mensen veilig een evenwichtige persoonlijkheid kunnen ontwikkelen, moeten volgens hem de massa vervangen (1940: 265).

De invloed van Mannheim reikt verder. De fundamentele idee van 'planning for freedom' en de uitvoerige analyse van de vele mogelijke 'sociale technieken' om onze maatschappelijke doelen te realiseren, lijken in hoge mate door hem geïnspireerd. Dahl en Lindblom gaan echter verder waar Mannheim, zoals Dahl in 1950 terecht opmerkt, verzuimde door te gaan: zij maken een heldere, consistente en diepgaande afweging van zo ondubbelzinnig mogelijk door hen omschreven doelen en instrumenten met betrekking tot concrete maatschappelijke vraagstukken. De inspiratie op dit terrein is van Mannheim, de gedegen, lucide uitwerking van Dahl en Lindblom. Ook in hun opvatting is vrijheid de belangrijkste maatschappelijke waarde (zie § 2) en volledig in de geest van 'planning for

---

<sup>1</sup> Mannheim gaf tevens geen bevredigend antwoord op de vraag *wie* in de nieuwe constellatie God moest spelen of, preciezer, *wie* de planners op *welke wijzen* beheerst. Juist met betrekking tot de laatste vraag vormt het denken van de pluralisten vanzelfsprekend een enorme stap vooruit. Aangaande de gewenste persoonlijkheidsvorming, echter, biedt Mannheim naar mijn oordeel meer dan Dahl erkent (zie Blokland 2001: 141-9).

<sup>2</sup> Wanneer Lindblom bijna een halve eeuw later de betreffende passages krijgt voorgelegd, reageert hij ongelovig: 'Did we really write that?' (interview 18 februari 1998). Dahl is minder verrast (zie ook de volgende voetnoot).

<sup>3</sup> Inzake de planning van persoonlijkheden vertelt Dahl in 1998 dat hij en Lindblom geen duidelijk beeld voor ogen hadden waaruit deze planning had moeten bestaan zodra er meer kennis over de persoonlijkheidsvorming beschikbaar zou zijn gekomen. Dat wij tegenwoordig meer kennis bezitten over de democratische of de minder competitieve persoonlijkheid, gelooft hij niet, hoewel hij de betreffende literatuur niet echt meer volgt. Vandaag zou hij het een en ander ook daarom niet meer zo vol vertrouwen opschrijven als in 1953 (interview 25 februari 1998).

freedom' onderzoeken zij via welke 'sociale technieken' (zelfs de terminologie is identiek) een samenleving optimaal gebruik kan maken van haar hulpbronnen om met name deze waarde te realiseren. Individueel of in bijzondere combinaties worden de diverse beschikbare sociale technieken *doelbewust* in specifieke situaties ingezet om specifieke maatschappelijke doeleinden te verwerkelijken. Men *plant*, ook wanneer men in een bepaalde context kiest voor de markt, de polyarchie of 'bargaining': weloverwogen, nimmer ideologisch gemotiveerd, maakt men in bepaalde omstandigheden en voor het bereiken van bepaalde doelen gebruik van een specifieke techniek. De tijd van de grote ideologieën is zowel volgens Mannheim als volgens Dahl en Lindblom voorbij. Het gaat niet meer om een keuze tussen ideologieën maar om een keuze tussen *sociale technieken*, technieken die voortdurend in aantal, raffinement en effectiviteit groeien. Planning, het gericht gebruik maken van deze technieken, impliceert voorts niet noodzakelijk een hiërarchische machtsuitoefening en een vrijheidsbeperking. Ook Mannheim houdt niet op hierop te hameren. Hij laat zien dat er vele technieken zijn die deze directe machtsuitoefening overbodig en achterhaald maken (Blokland 2001: 125-30). Dahl en Lindblom zitten volledig op dezelfde lijn.

Een in het laatstgenoemde verband belangrijk verschil tussen Mannheim en Dahl en Lindblom betreft echter het besef van de altijd aanwezige spanning tussen negatieve en positieve politieke vrijheid. Mannheim vertoont op dit terrein een opmerkelijke naïveteit. Omdat hun interacties onbeheerst zijn, oefenen de instituties die mensen in een eerdere fase hebben ontwikkeld, volgens hem vandaag een enorme, zelfs destructieve macht uit over het leven van mensen. Vrijheid bestaat voor Mannheim uit het via planning onder controle brengen van deze instituties en hun interacties. Mensen geven hierbij deels hun vrijheid op om zelfstandig en primair te reageren op omgevingsstimuli. Zolang zij de planning zelf hebben gewild, groeit echter hun totale vrijheid. De vraag is evenwel of dit geen verkleining van onze negatieve vrijheid met zich mee kan brengen. Mannheim blijkt hier net als Rousseau te veronderstellen, dat wanneer men zijn regeerders democratisch kiest, men zijn vrijheid niet inlevert (1940: 371). Voor dit algemene probleem van de spanning tussen (de noodzaak van) collectief handelen en de individuele vrijheid hebben de pluralisten Dahl en Lindblom uiteraard veel meer oog. Een primaire invalshoek is voor hen de vraag hoe machtsuitoefening, waar deze ook plaatsvindt, kan worden beheerst. De inzet van een groot scala aan sociale technieken staat juist ten dienste van deze inperking.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Op een cruciaal terrein van de machtsbeheersing zitten Mannheim en Dahl en Lindblom echter weer volledig op een lijn: de democratische controle van grote bedrijven. Mannheim schrijft dat de liberalen in de geschiedenis twee vrijheidsconcepties ontwikkelden. Enerzijds, verdedigden zij de vrijheid in de private en de economische sfeer. Anderzijds, trachtten zij voor de vrijheid op te komen door een democratische beheersing van de gecentraliseerde macht te bepleiten. Nu ook in de economische sfeer een grote centralisatie van de macht heeft plaatsgevonden, houdt Mannheim het voor een logische volgende stap om tevens, omwille van de vrijheid, in deze sfeer tot een democratische controle van de macht over te gaan (1940: 330-2). Dahl en Lindblom onderschrijven deze logica volledig (zie § 4.2 en § 9.1).





## Hoofdstuk vijf

### De behavioralistische stemming

In het tweede hoofdstuk zagen wij dat zich binnen de Amerikaanse politicologie vanaf het begin van de twintigste eeuw een verlangen ontwikkelde deze discipline tot een ‘echte’ wetenschap te transformeren. Deze ontwikkeling manifesteerde zich onder meer in de strijd tussen ‘pluralistische’ politicologen als Bentley, Laski en Catlin enerzijds en ‘monistische’ politicologen als Wallas en Elliott anderzijds. In de jaren veertig vertaalde het streven naar een meer wetenschappelijke politicologie zich in de opkomst van het behaviorisme. Deze stroming groeide in de jaren vijftig uit tot de dominante wetenschapsopvatting.<sup>1</sup> Zij behield haar suprematie tot het einde van de jaren zestig, toen zij om politieke en wetenschapstheoretische redenen zwaar onder vuur kwam te liggen. Hoewel deze periode betrekkelijk kort is, heeft zij een waterscheiding binnen de politicologie veroorzaakt die tot vandaag gezichtsbepalend is gebleven voor haar beoefenaren. De huidige conditie van deze discipline kan daarom alleen worden begrepen vanuit de behavioristische periode (cf. Farr, Dryzek & Leonard 1995: 1 *e.v.*). Evenzo kan men het werk van Dahl en Lindblom eerst goed begrijpen binnen het kader van de ontwikkeling van het behaviorisme.

De behavioristen definieerden hun activiteiten geregeld niet minder als een ‘revolutie’ binnen de politieke wetenschappen en bezigden een daarbij passend dramatisch taalgebruik. Niettemin was het, ook voor de direct betrokkenen, niet eenvoudig te duiden wat het behaviorisme precies inhield. De behavioristen wilden vooral meer onderzoek doen volgens ‘de wetenschappelijke methode’, zonder een duidelijk beeld voor ogen te hebben waaruit deze methode dan wel bestond. Mede daarom omschreven zij het behaviorisme soms als een ‘beweging’, een ‘protest’, een ‘houding’ of zelfs als een ‘stemming’. In een vroeg overzichtsartikel vergelijkt Dahl het behaviorisme met het monster van Loch Ness: wat het *niet* is kan men vrij goed aangeven, wat het *wel* is, blijft vooralsnog aan het zicht onttrokken (1961b: 15). Historisch gezien, schrijft hij, is het behaviorisme, ook aangeduid als ‘political behavior approach’ en ‘behavioral(ist) research’, in de eerste plaats een protestbeweging binnen de politicologie (1961b:

---

<sup>1</sup> Uit een in 1964 door Albert Somit en Joseph Tanenhaus uitgevoerde enquête onder de leden van de *American Political Science Association* (APSA) bleek, dat zeven van de acht volgens de respondenten belangrijkste naoorlogse politicologen behavioristen waren. Dit gold voor, in volgorde van beoordeelde belangrijkheid, Key, Truman, Dahl, Lasswell, Simon, Almond en Easton. Alleen de op de derde plaats staande Hans J. Morgenthau was geen behaviorist (1964: 66). De Political Science Department van Yale University werd door de APSA-leden die zichzelf als behaviorist omschreven, als de belangrijkste politicologie faculteit in de Verenigde Staten beschouwd (1964: 71).

18). Het ging om een pluriforme groep voornamelijk Amerikaanse politicologen die een grote ontevredenheid deelden over de opbrengsten van de traditionele, vooral historische, filosofische en beschrijvend-institutionele benaderingen van de politieke wetenschap. De betrokkenen geloofden dat er additionele methoden en benaderingen bestonden of konden worden ontwikkeld. Deze konden de politieke wetenschap voorzien van empirische proposities en systematische theorieën, die waren gebaseerd op meer nauwkeurige, directe en controleerbare waarnemingen van politieke gebeurtenissen. De behavioristen deelden dus, stelt Dahl, een 'stemming': 'a mood of skepticism about the current intellectual attainments of political science, a mood of sympathy toward "scientific" modes of investigation and analysis, a mood of optimism about the possibilities of improving the study of politics' (1961b: 19).

Velen beschouwen Dahl als een uitgesproken representant van het behaviorisme.<sup>1</sup> Hoewel deze typering, zoals wij zullen zien, niet geheel terecht is, leent zijn werk zich beslist om het behavioralistische denken te schetsen. Dit niet alleen omdat hij in verschillende artikelen expliciet hierop is ingegaan, artikelen waarvan we er drie in dit hoofdstuk zullen behandelen. Maar ook omdat hij in zijn eigen empirische onderzoek intensief de grenzen en de mogelijkheden van het behaviorisme heeft verkend. Dit gebeurde vooral in *Who Governs?* (1961a) en *Polyarchy* (1971). Beide studies komen in hoofdstuk zeven aan de orde. De wetenschapstheoretische kritiek die ook *Who Governs?* in de jaren zestig ten deel viel, alsmede Dahls antwoorden hierop, behandel ik vanaf hoofdstuk negen. Evenals Lindblom is Dahl daarenboven in de jaren negentig uitgebreid op de wetenschappelijke resultaten en vermogens van de (behavioralistische) politologie teruggekomen. Deze terugblikken bespreek ik in het volgende deel van *Een Rehabilitatie van de Politiek*.

In dit hoofdstuk zal ik eerst ingaan op de voedingsbodem van het behaviorisme. Net als bij het pluralisme zal deze uiterst rijk in diversiteit blijken te zijn. Daarna zal ik vooral aan de hand van het denken van David Easton, die net als Dahl geldt als één van de meest vooraanstaande naoorlogse behavioristen, en vervolgens dat van Dahl en Lindblom een indruk geven van de stemming in de jaren vijftig inzake de eigenschappen, de potenties en de opgaven van een politieke wetenschap. Na aldus, in overeenstemming met de tijd, al tastend de contouren van het behaviorisme te hebben geschetst, kom ik tot een voorlopige beoordeling, een beoordeling die in het vervolg van dit boek wordt gecompleteerd.

## **1 De voedingsbodem van het behaviorisme**

### **1.1 Bentley, Wallas en Merriam**

Tot de krachten die de behavioralistische beweging hebben gevoed behoren allereerst intellectuele erflaters. Direct betrokkenen als David Truman, Heinz Eulau, Gabriel Almond en David Easton noemen in dit verband vooral Arthur Bentley,

---

<sup>1</sup> Zo rekent Farr hem samen met Truman, Easton en Eulau tot de prominentste behavioristen en acht hij Dahls *A Preface to Democratic Theory* en *Who Governs?* 'arguable the discipline's most important contributions to liberal pluralism during the behavioral revolution' (1995: 214). Zie ook de voorgaande voetnoot.

Graham Wallas en Charles Merriam. Truman verwijst in *The Governmental Process* (1951) nadrukkelijk naar Bentleys *The Process of Government* (1908) om zijn visie op de politicologie te rechtvaardigen. In navolging van Bentley stelt hij dat haar beoefenaren op *empirisch wetenschappelijke* wijze het *gedrag* van *groepen* bestuderen (1951: ix; zie § 4.6 van hoofdstuk 2). Ook Bentleys *behavioristische* opvattingen over wat deze ‘wetenschappelijke wijze’ inhoudt, vinden, op theoretisch niveau, bij sommige behavioristen weerklank.<sup>1</sup> In zijn optiek behoort een wetenschappelijke studie van de politiek uiteindelijk gebaseerd te zijn op *waarneembare activiteiten*. ‘Ideeën’, ‘motieven’ en ‘gevoelens’ openbaren zich volgens hem enkel en alleen door deze activiteiten en vormen slechts hypothesen over hoe wij hen zouden kunnen interpreteren. Deze interpretaties zijn eindeloos in variëteit en bieden daarom geen vaste grond voor de wetenschapsbeoefening. Concentreert men zich op opvattingen en beweegredenen dan beweegt men zich ‘into the labyrinth, not into the light’ (1908: 16). Wij moeten derhalve naar Bentleys mening vasthouden aan ‘what we can observe and examine’ (1908: 16). Politicologen onderzoeken dus niet ‘de wet’ of politieke essays, toespraken en programma’s. Het zou een grove zelfoverschatting van ‘pencil-pushers’ zijn om aan deze ‘woorden’ een grote waarde te hechten. ‘The raw material’, betoogt Bentley, ‘can be found only in the actually performed legislating-administrating-adjudicating activities of the nation and in the streams and currents of activity that gather among the people and rush into these spheres’ (1908: 16). Hij acht het voorts onmogelijk materiaal wetenschappelijk te benutten, dat zich niet in een of andere vorm leent voor *meting* en *kwantificatie*. Meten is weten en alleen door te kwantificeren kan dit op een nauwkeurige wijze geschieden. Door ideeën, motieven en gevoelens, door *alles* wat onmeetbaar is, en daarom ‘willekeurig’, achter ons te laten, kunnen wij volgens Bentley eindelijk vooruitgang boeken in de ontwikkeling van betrouwbare kennis (1908: 18). Meten en kwantificeren zijn ook goed mogelijk in de politiek daar zij zwanger gaat aan in kwantiteiten uit te drukken activiteiten. ‘There is no political process’, benadrukt Bentley, ‘that is not a balancing of quantity against quantity’ (1908: 17).

Bentleys eerder doodgeboren boek kreeg een herdruk in 1949 en werd alsnog een bestseller binnen de politieke wetenschap. Eulau, Eldersfeld en Janovitz stellen in 1956 dat het samen met Graham Wallas zijn *Human Nature in Politics* (1908) ‘probably marks the beginning of the modern political behavior approach’ (1956: 7).<sup>2</sup> Instemmend citeren zij Bentleys kritiek op de traditionele politicologie: ‘We have a dead political science. It is a formal study of the most external characteristics of governing institutions. It loves to classify governments by incidental attributes... When it is necessary to touch up this barren formalism with a glow of humanity, an injection of metaphysics is used. There will be a good deal

---

<sup>1</sup> In de praktijk, in hun dagelijkse wetenschapsbeoefening, zullen zij zich veel meer door ‘common sense’-noties laten leiden dan door wetenschapsopvattingen. Op het verschil tussen behaviorisme en behaviorisme kom ik in § 6.4 terug.

<sup>2</sup> Ik citeer hier uit hun inleiding tot hun breedgelezen *Political Behavior: A Reader in Theory and Research* (1956) waarvan de veertig herdrukken van artikelen van onder meer Wallas, Bentley, Merriam, Almond, Truman, Dahl, Lasswell, Latham, Key, Huntington, March, Simon een goed overzicht geven van de behavioralistische beweging. Hetzelfde geldt voor de door Polsby, Dentler en Smith geredigeerde reader *Politics and Social Life: An Introduction to Political Behavior* (1963).

to say about civic virtue or ideals or civilization' (1956: 7).<sup>1</sup> Evenzo onderschrijven zij expliciet Bentleys nadruk op 'action and interaction, on functional relations and group processes as objects of inquiry' (1956: 7).

Lovende woorden hebben Eulau, Eldersfeld en Janovitz tevens voor Merriams *New Aspects of Politics* uit 1925 en de school die hij in Chicago opbouwde met mensen als Lasswell, Key, Simon, Almond en Truman. Zij pakten de draad op van Bentley en Wallas en zouden na de oorlog prominente leden van de behavioralistische beweging worden. Wallas pleit in *Human Nature in Politics* voor systematisch, empirisch onderzoek naar het menselijk gedrag en voor de toepassing van de resultaten hiervan in de politieke wetenschappen. Mensvisies liggen namelijk impliciet of expliciet aan alle politieke theorieën ten grondslag. Merriam bevestigde op zijn beurt, in de woorden van Eulau, Eldersfeld en Janovitz, 'the desirability and propriety of applying psychological and sociological insights and techniques to political investigation, and he insisted on the need for minute inquiry and microscopic studies of the political process carried on by scientific methods' (1956: 7).<sup>2</sup>

## 1.2 Duitse vluchtelingen, maatschappelijke irrelevantie, fondsen, en meer

Ook Dahl (1961b: 16) en Almond (1996: 65-8) benadrukken de invloed van de school van Merriam. Dit overigens tegen de achtergrond van algemene factoren als empiricisme, pragmatisme en een breed beleden vertrouwen in wat de wetenschap vermag. Beiden wijzen bovendien op het belang van de Tweede Wereldoorlog als laboratorium en trainingservaring voor politicologische onderzoekers. Dahl schrijft (uit eigen ervaring) dat gedurende deze oorlog een groot aantal politicologen in publieke dienst trad en aldaar bemerkte, dat veel van de bestaande politicologische kennis geen praktische waarde had. Deze confrontatie van theorie en praktijk animeerde 'a strong sense of the inadequacies of the conventional approaches of political science for describing reality, much less for predicting in any given situation what was likely to happen' (1961b: 16).

Daarnaast speelden volgens Dahl de Europese academici die in de jaren dertig naar de Verenigde Staten emigreerden een voorname rol. Vooral Duitstalige vluchtelingen als Franz Neumann, Paul Lazarsfeld, Hans Speier, Sigmund Neumann, Hans Gerth en Reinhard Bendix vestigden de aandacht op denkers als Marx, Durkheim, Weber, Freud, Mosca, Michels en Pareto. Zij bepleitten een sterk door Max Weber beïnvloede benadering van de politiek: sociologische en ook psychologische methoden en inzichten waren in hun optiek cruciaal voor het onderzoeken, repectievelijk, begrijpen van politieke verschijnselen.

Dahl acht verder de snelle verspreiding van de 'survey'-methode vermeldingswaardig.<sup>3</sup> Dit gereedschap gaf een enorme stimulans aan het onderzoek van

---

<sup>1</sup> Eerder, in § 4.4 van hoofdstuk twee, zagen we reeds aan de hand van Crick (1959) en Garson (1974), dat het door Bentley geschilderde beeld van de bestaande politicologie overdreven was.

<sup>2</sup> Het in een adem noemen van Bentley, Wallas en Merriam als erflaters van het behaviorisme illustreert zijn diversiteit: Wallas en Merriam passen met hun nadruk op menselijke motieven geenszins in het behaviorisme van Bentley.

<sup>3</sup> 'Indeed', stelt Eulau, 'what has been called the revolution in the behavioral sciences is, to no small extent, a technological revolution' (1962: 42). Hij wijst in dit verband op de 'random sample survey' en het panel onderzoek.

politieke houdingen en keuzen, en vooral van het kiezersgedrag. De voordien vooral impressionistische en journalistieke interpretaties van electorale keuzen kon hierdoor worden vervangen door meer en meer verfijnde statistische analyses (zie hoofdstuk 2, § 5.4). Menig politicoloog hoopte dat zij deze succesvolle methoden terzijner tijd ook kon toepassen op andere terreinen van de politieke wetenschap.

Met betrekking tot de verbreiding van het behavioralisme ging volgens Dahl, tot slot, over de jaren een grote stimulans uit van de *Social Science Research Council* en van grote onderzoeksfondsen. In zijn jaarrapport van 1945 valt te lezen, dat de eerstgenoemde raad besloten had 'to explore the feasibility of developing a new approach to the study of political behavior. Focused upon the behavior of individuals in political situations, this approach calls for examination of the political relationships of men – as citizens, administrators, and legislators – by disciplines that can throw light on the problems involved, with the object of formulating and testing hypotheses, concerning uniformities of behavior in different institutional settings' (geciteerd en gecursiveerd door Dahl 1961a: 17). Een in 1949 ingesteld en aanvankelijk door Key en later door Truman voorgezeten *Committee on Political Behavior* van deze raad definieerde zijn taak veelzeggend als volgt: 'The committee is concerned with the development of theory and improvement in methods which are needed if social science research on the political process is to be more effective' (geciteerd en gecursiveerd door Dahl 1961a: 17). Ook grote fondsinstellingen als Carnegie, Rockefeller en Ford omarmden volgens Dahl het behavioralisme. Zeker omdat behavioralistisch onderzoek in de regel aanmerkelijk kostbaarder was dan traditionele studies, was hun zeer welwillende houding tegenover dit soort onderzoek van groot belang voor de opkomst van deze stroming.

### 1.3 De invloed van Popperiaanse wetenschapstheoretische noties

Anders dan direct betrokkenen als Dahl, Truman, Almond, Easton of Eulau wijst David Ricci vooral op de algemene invloed die het 'Popperisme' op de totstandkoming van het behavioralisme uitoefende. De uitkomst van de Tweede Wereldoorlog versterkte volgens hem allereerst de liberale, 'Deweyiaanse' wereldvisie zoals deze zich voor de oorlog had ontwikkeld (zie § 5.3 van hoofdstuk 2). Kernconcepten hiervan waren openheid, aanpassing, experimentisme, debat, compromis en empirisme. Wat nog ontbrak was een fundament, een wetenschapsfilosofie op basis waarvan al deze noties op consistente wijze konden worden verbonden. Dit fundament werd in Ricci's opvatting uiteindelijk aangereikt door de Oostenrijks-Britse filosoof Karl Raimund Popper (1902 – 1994). Popper, benadrukt hij, 'was not the author of all the ideas he so successfully integrated in his work, and later advocates of the new outlook did not acquire their convictions from his work alone' (1984: 115). Ricci gebruikt Popper evenwel voor 'a shorthand expression' van het naoorlogse liberale en wetenschapstheoretische denken dat hij wenst te beschrijven.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Dit lijkt mij een zeer verdedigbare benadering: in deze studie probeer ik niet anders te doen. Minder verdedigbaar is evenwel dat hij dit uitgangspunt later geregeld uit het oog verliest. Zo schrijft hij onder meer Lindbloms incrementalisme volledig toe aan Popper, hetgeen volstrekt onhoudbaar is.

In het centrum van Poppers visie staat de vraag wat als wetenschappelijke kennis kan gelden (cf. Ricci 1984: 116-8; Zwanenburg 2000).<sup>1</sup> In zijn inmiddels welbekende antwoord benadrukt Popper dat een uitspraak eerst wetenschappelijk is, wanneer zij *toetsbaar* is. Men moet in staat zijn haar juistheid te testen, hetgeen niet het geval is met, bij voorbeeld, religieuze of esthetische uitspraken. Daarnaast constateert Popper dat het onmogelijk is de juistheid van een uitspraak te bewijzen via een methode van verificatie: hoeveel empirische waarnemingen men ook doet die een bepaalde uitspraak bevestigen, logisch gezien zal hun aantal altijd verwaarloosbaar zijn ten opzichte van het aantal mogelijke waarnemingen. De kans blijft bestaan dat een omhoog geworpen steen morgen niet naar de aarde terugvalt. Wat men echter wel kan doen is een uitspraak *falsificeren*. Vooruitgang in de wetenschap bestaat dan ook volgens Popper niet uit het bewijzen van de juistheid, maar van de *onjuistheid* van beweringen. Het is de opdracht van wetenschapsmensen hun beweringen zodanig te formuleren dat het laatste ook mogelijk is. De uitspraken over de werkelijkheid die niet zijn gefalsificeerd, vormen onze *voorlopige* kennis: de mogelijkheid blijft altijd bestaan, dat zij op een bepaalde dag toch onhoudbaar blijken. De wetenschappelijk *methode* is daarom belangrijker dan het resultaat. Het gaat er niet om *wat* men heeft gevonden, maar *hoe*.

Popper ontkende niet dat waarnemingen gekleurd en dus subjectief kunnen zijn. Zoals onder anderen Mannheim (1936) in zijn kennissociologie liet zien, bezitten individuen impliciete of expliciete uitgangspunten over mens, maatschappij en wereld en oefenen deze een grote invloed uit op de wijze waarop zij de werkelijkheid waarnemen. Maar juist daarom acht Popper de wetenschappelijke methode zo belangrijk. Wanneer kennis op een controleerbare en herhaalbare wijze is verworven en wanneer kennisuitspraken dusdanig zijn geformuleerd, dat *andere* leden van de wetenschappelijke gemeenschap deze uitspraken kunnen toetsen en falsificeren, wordt de kans kleiner dat uitspraken puur subjectief zijn. Deze kans blijft evenwel altijd bestaan. Een voltallige wetenschappelijke gemeenschap kan er kort of langdurig naast zitten en daarom is alle kennis tentatief.

Vanwege dit tentatieve karakter van onze kennis kan al het beleid dat op deze kennis is gebaseerd, niet meer dan experimenteel zijn.<sup>2</sup> Wij starten dus voorzichtig een bepaald beleid en continueren dit slechts zolang zijn, nauwgezet gevolgd, effecten enigszins overeenkomen met onze verwachtingen. Zekerheid dat een bepaald beleid tot de gewenste resultaten leidt, hebben wij nooit. De kans hierop neemt bovendien af naarmate de plannen in ambitie groeien. Gezien dit karakter van onze wetenschappelijke kennis acht Popper het onmogelijk een 'gesloten' samenleving te rechtvaardigen. Een dergelijke samenleving berust op de 'utopische' misvatting dat wij op rationele wijze ultieme waarheden kunnen vaststellen en via een rationeel, allesomvattend beleid een ideale samenleving kunnen realiseren. In plaats daarvan pleit Popper voor een 'open' samenleving, een procedurele 'institutionele democratie' die de afwijkende en veranderlijke voorkeuren

---

<sup>1</sup> Popper heeft zijn wetenschapstheorie vooral uitgewerkt in zijn *Logik der Forschung* (1934), door hem in het Engels vertaald als *The Logic of Scientific Discovery* (1959). Zie tevens zijn *Conjectures and Refutations: The Growth of Scientific Knowledge* (1963).

<sup>2</sup> Zie voor Poppers visie op beleid vooral *The Open Society and its Enemies* (1945: 158-68) en *The Poverty of Historicism* (1956: 64-71). Vergelijk hier de verwante opvattingen van Dahl en Lindblom over incrementalisme (zie hoofdstuk vier, § 3.1).

van de burgers kan absorberen en altijd ruimte biedt aan nieuwe ideeën, doelen en regeringen. De reeds door Dewey benadrukte overeenkomst met de wetenschappelijke gemeenschap ligt hier voor de hand. Net als in deze gemeenschap trachten beleidsmakers, door een op 'trial and error' gebaseerd proces van 'piecemeal social engineering' concrete en overzichtelijke maatschappelijke problemen van een oplossing te voorzien. Zij steunen hierbij op de voorhanden zijnde wetenschappelijke kennis, kennis die weliswaar beperkt is, maar betrouwbaarder en gefundeerder dan die van leken.

## **2 De toestand en de toekomst van de politicologie volgens David Easton**

*The Political System: An Inquiry into the State of Political Science* (1953) van David Easton (1917) houdt Farr voor 'the single-most important manifesto lodged against traditional political science during the behavioral revolution' (1995: 207). Terecht of niet, het boek biedt in ieder geval een representatieve indruk van de stemming onder politicologen aan het begin van de jaren vijftig over de toestand en de toekomst van hun discipline. Daarnaast levert Easton een analyse van de kennistheoretische problemen van een politieke wetenschap, hetgeen hem in positieve zin doet afwijken van het merendeel van de behavioristen uit zijn tijd. En tenslotte nuanceert het boek in belangrijke mate het tegenwoordige beeld, dat Easton en andere behavioristen er voor pleitten binnen de politicologie niet langer een plaats toe te kennen aan normatieve vraagstukken.

### **2.1 Feiten, weetjes en wetjes**

Anno 1953 houdt Easton de conditie van de Amerikaanse politieke wetenschap voor 'disturbing and disappointing, if not in absolute terms at least in terms of what is possible' (1953: 39). Toetsbare theorieën en betrouwbare kennis hebben de beoefenaren van deze discipline volgens hem tot dusverre niet of nauwelijks voortgebracht. In plaats daarvan hebben zij eindeloos feiten verzameld, grove, eendimensionale generalisaties gemaakt en hun beperkte inzichten prematuur toegepast op praktische problemen. Politicologen zijn er dus, schrijft Easton, nog altijd niet in geslaagd op betrouwbare wijze vast te stellen hoe de machtsverhoudingen in de samenleving liggen (1953: 41). Daarom weten zij nog steeds niet hoe beleid feitelijk tot stand komt en wat de gevolgen van een beleid zullen zijn. Op veranderingsprocessen en -patronen hebben zij evenzo nauwelijks zicht. Bijna uitsluitend bestuderen zij het *tegenwoordige* functioneren van politieke instellingen. Hiermee verbonden bestaat er 'a strong predisposition in American political research to view the going political system as though, with all its avowed imperfections, it were the best of all possible practical worlds' (1953: 43; cf. 89).

Een grote tekortkoming van politicologische werken acht Easton voorts hun vaagheid en ambiguïteit. Hij heeft er begrip voor dat er in de beginstadia van de ontwikkeling van een wetenschap nog nauwelijks aandacht is voor exacte formuleringen en voor ondubbelzinnige definities. De politicologie heeft dit stadium echter nog altijd niet verlaten. Haar belangrijkste concepten, 'are still frustratingly unclear' (1953: 44). Er bestaat geen enkele overeenstemming over de betekenis van termen als 'klasse', 'dictatuur', 'soevereiniteit' en 'verantwoordelijkheid', om nog maar te zwijgen van normatief geladen begrippen als 'democratie',

‘vrijheid’, ‘gelijkheid’ en ‘rechten’.<sup>1</sup> Bijgevolg zijn politicologische generalisaties doorgaans uitermate vaag en op verschillende wijzen uit te leggen. Zoals Herbert Simon heeft laten zien voor de bestuurskunde<sup>2</sup>, kan men volgens Easton voor de hele politieke wetenschap demonstreren, ‘that, like folk probverbs, for each principle supported by considerable evidence there is a contradictory one supportable by evidence of equal weight’ (1953: 45).

De belangrijkste verklaring van deze deplorabele toestand van de politicologie acht Easton een volledig gebrek aan theoretische belangstelling, hetgeen voor hem betekent dat haar beoefenaren hebben verzuimd ‘de wetenschappelijke methode’ over te nemen en toe te passen (1953: 4, 47, 52, 65). Politicologen hebben wetenschap sinds de eeuwwisseling opgevat als de ‘objective collection and classification of facts and the relating of them into singular generalizations’ (1953: 66).<sup>3</sup> Als gevolg hiervan geldt voor het merendeel van het bestaande Amerikaanse politicologische onderzoek, ‘that each piece is likely to stand alone with little conscious relation to the work of others in the field’ (1953: 66).

## 2.2 De noodzaak van theorieën

Hadden politicologen de ‘wetenschappelijke methode’ overgenomen, stelt Easton, dan was hen snel het cruciale belang van theorieën voor de opbouw van een wetenschap duidelijk geworden.<sup>4</sup> Iedereen maakt gebruik van theorieën, verduidelijkt hij, of men zich hiervan nu wel of niet bewust is. Om een selectie te maken uit, om orde te scheppen in, de onoverzichtelijke hoeveelheid verschijnselen waaruit de werkelijkheid is opgebouwd, zijn zij onontbeerlijk (1953: 53). Wat is echter een theorie? Generalisaties over het verband tussen twee variabelen, stelt Easton, vormen nog geen theorie. Hiervan is wel enigszins sprake wanneer deze generalisaties in een geheel worden samengebracht waarmee men méér kan verklaren, dan de data waarop de desbetreffende generalisaties betrekking hebben. Dit noemt Easton ‘synthetic or narrow-gauge’ theorieën. Op het hoogste niveau onderscheidt hij ‘broad-gauge or systematic theory’, hetgeen hij definieert als ‘the conceptual framework within which a whole discipline is cast’ (1953: 57). Voor

---

<sup>1</sup> Het betreft hier louter, wat Gallie (1956) noemt ‘essentially contested concepts’ (cf. Gray 1977). Waarom Easton denkt dat de eerstgenoemde minder normatief van karakter zijn, is onduidelijk. Over de betekenis van wezenlijk betwiste concepten kan eindeloos (doch niet zinloos) worden gedebatteerd daar deze betekenis onvermijdelijk in het kader van een specifiek wereldbeeld wordt verleend. Wereldbeelden zijn onontkoombaar gebaseerd op altijd aanvechtbare metafysische, epistemologische en ethische assumpties. Voor zowel het debat over wereldbeelden als voor het debat over concepten als democratie, politiek of vrijheid, geldt dus dat zij altijd open blijven. Op deze problematiek ben ik uitgebreider ingegaan in *Wegen naar Vrijheid* (1995: 24 e.v.). Op het belang van mens-, maatschappij- en wereldbeelden voor onder meer de definiëring van concepten gaan we in hoofdstuk 10 uitgebreid in.

<sup>2</sup> Zie zijn *Administrative Behavior: A Study of Decision-making Processes in Administrative Organization* (1948). Easton verwijst naar het tweede hoofdstuk. Een typisch behavioristische uiteenzetting over de wetenschappelijke basis van een ‘bestuurskunde’ vormt de appendix ‘What is an Administrative Science?’.

<sup>3</sup> Easton ziet twee oorzaken van het volgens hem bestaande ‘hyperfactualism’. Ten eerste is er sprake van een reactie op het negentiende-eeuwse staatsdenken, een abstract denken waarbinnen men zich weinig gelegen liet liggen aan empirische feiten (zie hoofdstuk 2, § 4.2). Ten tweede hebben politicologen zich altijd geroepen gevoeld tot het doen van beleidsaanbevelingen. Ten behoeve hiervan denken zij (ten onrechte) primair feiten te moeten verzamelen (1953: 78).

<sup>4</sup> ‘Without a conscious understanding of the role of theory and its possibility’, schrijft Easton, ‘.. political research must remain fragmentary and heterogeneous, unable to fulfill the promise in its designation as a political science’ (1953: 5).



een waarlijke politieke wetenschap acht Easton dergelijke conceptuele kaders om drie redenen onontbeerlijk (1953: 61). *Ten eerste* markeren zij de belangrijkste variabelen en hun onderlinge relaties. De onderzoeker zou bijgevolg over een masterplan voor zijn werk beschikken en de inspanningen van de verschillende onderzoekers zouden een samenhang krijgen: hun resultaten zouden onderling vergelijkbaar worden en de oorzaken van afwijkende resultaten zouden eenvoudiger te traceren zijn. *Ten tweede* kan een onderzoeker dankzij een conceptueel kader beter vaststellen waar additioneel onderzoek het meest gewenst is. Zonder dit kader zijn de activiteiten van onderzoekers betrekkelijk willekeurig. En, *ten derde* bevordert een theorie de betrouwbaarheid van de resultaten van oud en nieuw onderzoek daar zij al dit onderzoek als het ware met elkaar vervlecht en via elkaar versterkt. Onderzoek en onderzoeksresultaten staan dus niet meer op zichzelf, maar worden ondersteund door andere, hiermee verbonden, onderzoeken en onderzoeksresultaten.

Conceptuele kaders of systematische theorieën onderscheiden zich dus van hun synthetische voorgangers door hun algemeenheid of omvattendheid. Daarnaast zijn zij in hun meest ontwikkelde vorm *deductief* van aard. Behalve binnen de economie zijn dit soort theorieën nog nergens in de sociale wetenschappen gerealiseerd. Niettemin, hoopt Easton: *'It is conceivable that some day in the social sciences such a framework might reach the stage of maturity associated with theory in physics, for example.* In the latter science, from a few basic premises, empirically derived, it has proved possible to formulate deductively a whole body of intermediate theory and from this in turn, to predict the occurrence of empirical events. From such predictions the ultimate validity of the parent conceptual framework is then either affirmed or denied in whole or in part' (1953: 58, mijn cursivering).

### 2.3 Kan de politicologie een wetenschap worden?

Welke belemmeringen zijn er voor de ontwikkeling van een uit systematische theorieën bestaande politieke wetenschap? Easton ziet allereerst psychologische barrières. Hij constateert een vlucht van de rationele levenshouding die samenhangt met de wetenschappelijke methode, naar een houding waarin emoties of geloof en traditie centraal staan (1953: 6). In tegenstelling tot de negentiende eeuw, schrijft hij, '[t]oday we have lost faith in the ability of men to use scientific reason for the common welfare. Scientific method is no longer associated with social good' (1953: 15). In de negentiende eeuw, illustreert Easton somber, meenden denkers als John Stuart Mill de democratie te kunnen bepleiten via een appèl op de rede. Vandaag stellen theoretici als W.A. Orton (1945), Robert MacIver (1947) en Michael Oakeshott (1947) dat wij, willen wij althans het fascisme de wind uit de zeilen kunnen nemen, een appèl dienen te doen op emoties, geloof en vertrouwen (1953: 20; cf. De Kadt 1939; Mannheim 1943: 23-4). Gezien de gebeurtenissen in de jaren dertig en veertig begrijpt Easton de teleurstelling in de wetenschappelijke rede, een rede die deze gebeurtenissen kennelijk niet heeft kunnen voorkomen. Er is volgens hem echter vooral sprake van een *stemming*, niet van een gefundeerde positie.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Een fundamentele kritiek op deze postmodernistische stemming in de jaren vijftig acht hij daarom kenne-

Een serieuzer probleem voor de idee van een politieke wetenschap acht Easton wat Robert Merton in 1948 omschreef als de 'self-fulfilling', dan wel de 'self-denying prophecy'. Het zou niet mogelijk zijn een wet voor menselijk gedrag op te stellen die langdurig van kracht is, omdat mensen hun gedrag zouden wijzigen zodra zij van het bestaan van deze wet kennis zouden nemen (1953: 25). Easton meent dat het belang van dit verschijnsel sterk wordt overdreven. Ten onrechte wordt volgens hem gesuggereerd dat mensen hun gedrag op een elk door hen gewenst moment kunnen veranderen. Bovendien zijn er generalisaties waarvan de validiteit onafhankelijk is van het antwoord op de vraag of mensen hiervan al dan niet op de hoogte zijn. Verspreiding van de wetenschap dat er een verband is tussen industrialisatie en urbanisatie heeft vooralsnog niets aan dit verband veranderd (1953: 27-30).<sup>1</sup>

Daarnaast, schrijft Easton, zien sommigen als een moeilijkheid dat wetten in de mens- en maatschappijwetenschappen cultureel bepaald zijn: zij zijn alleen van kracht binnen de specifieke cultuur en tijd waarin zij worden geformuleerd (1953: 31).<sup>2</sup> De cultuur waarin wij leven, zo gaat deze redenering, beïnvloedt onze aard en ons gedrag. Verandert deze cultuur, dan zijn de wetten die onze aard en ons gedrag beschreven, bijgevolg in de nieuwe omstandigheden niet meer van toepassing. Easton acht dit een krachtig argument. Economen zijn er altijd vanuit gegaan dat hun wetten van vraag en aanbod universeel zijn, maar dankzij antropologisch onderzoek weten wij inmiddels, dat er culturen zijn waar de prijs constant blijft wanneer het aanbod afneemt. Economische wetten zijn dus cultureel bepaald. Het machtsstreven van individuen dat politicologen voor vanzelfsprekend houden, blijkt volgens Easton evenzo een vooral westers verschijnsel. 'To this extent, then,' schrijft hij, 'the critics are right. Much of social science is culture-bound' (1953: 34). Om deze reden moet van iedere theorie precies worden aangegeven wat haar reikwijdte is en moet nauwkeurig worden onderzocht in welke culturen zij geldt. Het zou daarbij kunnen blijken dat er wel degelijk universele theorieën bestaan. Dit alles acht Easton echter een kwestie van diepgaand wetenschappelijk onderzoek, onderzoek waaraan wij nog maar net zijn begonnen.

Aan het einde van zijn boek worstelt Easton met een volgende, geregeld geformuleerde reden waarom de politicologie nimmer een objectieve wetenschap zou kunnen worden: de waardegeladenheid van onze waarneming (zie ook hoofdstuk 9). In het algemeen stelt hij, dat 'while moral views may be logically separable from factually oriented knowledge, in actual research our moral frame of reference plays an influential and inextricable part in conditioning our observations and conclusions' (1953: 220, cf. 52). Een waardevrije wetenschap acht hij

---

lijk overbodig.

<sup>1</sup> Hetgeen overigens niet zeggen, benadrukt Easton, dat wij de negatieve gevolgen van industrialisatie lijdzaam moeten ondergaan: kennis van de generalisatie kan ons stimuleren op deze gevolgen te anticiperen. Dit is een curieuze toevoeging: wanneer hij urbanisatie tot deze negatieve gevolgen rekent, impliceert deze anticipatie immers wel degelijk een gedragsverandering.

<sup>2</sup> Easton verwijst hier, zonder paginavermelding, naar Mannheims *Ideology and Utopia* (1934) en *Man and Society* (1940). Men kan zich afvragen of Mannheim in het laatste boek nog even relativistisch was als in het eerste (zie Blokland 2001: 102-3). Daarnaast gelooft Mannheim wel degelijk in het bestaan van algemene wetten. Hij denkt echter dat de wijze waarop zij in bepaalde historische constellaties op elkaar inwerken dermate specifiek en uniek is, dat het vrijwel onmogelijk is op grond van wetten belangwekkende gebeurtenissen te voorspellen.

daarom een ‘mythe’ (1953: 223). Dit standpunt is helder, maar lijkt Easton in het vervolg van zijn betoog niet geheel te bevredigen. Waarden, stelt hij onder verwijzing naar Karl Mannheim en Ernst Troeltsch, bepalen de selectie van het probleem dat men wil onderzoeken, de formulering van het probleem, de selectie van de data en *zelfs* de interpretatie van deze data. Niettemin wordt de validiteit van een uitspraak, betoogt Easton vervolgens, uiteindelijk bepaald door zijn overeenkomst met de werkelijkheid. Of een uitspraak al dan niet ‘waar’ is, schrijft hij onder verwijzing naar Popper (1945), ‘depends upon whether, when verified through the known procedures of good reasoning and observation, we find that it accords with experience’ (1953: 226). Maar of wij in staat zijn bepaalde relaties tussen feiten te zien, kan afhangen, geeft Easton daarna weer toe, van onze morele overtuiging.<sup>1</sup>

## 2.4 De onvervulde functie van de normatieve politieke theorie

Een belangrijke consequentie van het bovenstaande acht Easton dat onderzoekers zich van hun morele uitgangspunten bewust dienen te zijn. Explicatie hiervan is noodzakelijk om te kunnen analyseren op welke wijze zij onderzoeksresultaten beïnvloeden (1953: 228). Maar het volstaat volgens Easton niet dit formeel aan onderzoekers te vragen: in de regel denken zij zelden over hun normatieve uitgangspunten na. Mensen kunnen bovendien niet in abstracto, maar eerst in een concrete keuzesituatie (het relatieve belang van) hun waarden vaststellen, een situatie waarin al hun waarden worden aangesproken (1953: 230).<sup>2</sup> Een oplossing van dit probleem biedt naar Eastons mening de normatieve politieke theorie. Op basis van bepaalde normatieve beginselen wordt in een politieke theorie op logisch-consistente wijze een politiek systeem uitgedacht. Waarden worden hierin niet simpelweg vermeld, zij worden ‘constructief’ tegen elkaar afgewogen, een afweging waarin wij onze kennis toepassen over de gevolgen van het nastreven van bepaalde waarden voor andere waarden.<sup>3</sup> Een politieke theorie helpt ons dus zowel het relatieve gewicht van onze waarden te bepalen als ons van deze waarden bewust te worden.

In de praktijk biedt de normatieve politieke theorie de politicoloog evenwel geen enkele hulp in de analyse van zijn normatieve uitgangspunten. In de eerste helft van de twintigste eeuw is zij volgens Easton vervallen tot ‘historicisme’: onderzocht wordt waar ideeën vandaan komen, wat iemand ‘eigenlijk’ heeft willen zeggen, wie wie heeft beïnvloed, hoe consistent oude theorieën zijn, et cetera. De constructieve taak van de politieke theorie, het opbouwen van een theorie die ons helpt onze waarden in de huidige maatschappelijke omstandigheden te ordenen, hebben de betrokkenen volledig laten liggen (1953: 234). Historicistische

---

<sup>1</sup> De vraag is hier wat precies ‘the known procedures of good reasoning and observation’ zijn. Hoe verhouden deze procedures zich daarnaast tot de these dat onze normatieve uitgangspunten de *interpretatie* van onze waarnemingen beïnvloeden? Easton lijkt er bepaald niet uit te zijn en het blijft daarom onduidelijk in hoeverre hij een objectieve waarneming, beschrijving, verklaring en voorspelling van politieke verschijnselen mogelijk acht.

<sup>2</sup> Vergelijk de opvattingen van de pragmatisten (hoofdstuk 2, § 3.3).

<sup>3</sup> Sommige pragmatisten betwijfelen evenwel of men deze afwegingen in abstracto kan doen: men moet in hun optiek de keuzesituatie daadwerkelijk beleven, wil men zich de werkelijke betekenis van waarden kunnen inleven. Mede daarom, zo zullen wij nog zien, ziet een pragmatist als Lindblom weinig in de opbouw van normatieve politieke *theorieën*.

theoretici als W.A. Dunning, C.H. McIlwain en G.H. Sabine hebben ieder leven uit, wat Easton noemt, de 'waarde theorie' gewrongen. Zij gaan ervanuit 'that very little more can be said about values except that they are a product of certain historical conditions and that they have played a given role in the historical process' (1953: 236).

Voor de neergang van de normatieve politieke theorie ziet Easton drie redenen. *In de eerste plaats* gaat de overgrote meerderheid der politicologen er in zijn lezing vanuit, dat de bestaande maatschappelijke ordening wenselijk en wellicht zelfs de hoogst haalbare is (1953: 255-9). Bijgevolg is er geen reden diepgaand onderzoek te verrichten naar alternatieven. Men kan zich beperken tot de studie van de totstandkoming van de huidige orde. Een dergelijke historische studie – Easton noemt *The Modern Democratic State* (1943) van A.D. Lindsay als typisch voorbeeld – geeft deze orde vervolgens een additionele ondersteuning: 'trial and error' heeft ons tot haar gebracht.

*In de tweede plaats* heeft het wijdverbreide waarderelativisme de motivatie ondermijnd waardetheorieën op te bouwen: wanneer alle waarden niet meer zijn dan het subjectieve product van een specifieke, tijdsgebonden groep, waarom zou men dan nog de moeite nemen een algemene theorie te ontwikkelen? (1953: 260). Easton verwerpt dit relativisme. Onder verwijzing naar Mannheim (1936) benadrukt hij, dat waarden weliswaar de neerslag van een bepaalde historische constellatie vormen, maar dat hiermee nog niet is gezegd dat alle waarden even nastrevenswaardig zijn: *binnen* deze constellatie kunnen er wel degelijk afwegingen worden gemaakt. Voor het overige, bij afwezigheid van een objectieve externe maatstaf, zijn waarden en de culturen waarvan zij het product vormen, 'onvergelijkbaar'.<sup>1</sup>

*In de derde plaats*, stelt Easton, waren er binnen de westerse samenlevingen vanaf de laatste helft van de negentiende eeuw nauwelijks meer fundamentele normatieve meningsverschillen geweest (sic). Daarom was er nauwelijks reden alternatieve theorieën te construeren. Men kon zich inderdaad beperken tot de studie van de historische groei naar de bestaande consensus (1953: 263). Met de opkomst van het fascisme is deze situatie volgens Easton echter radicaal veranderd. Mensen blijken op basis van radicaal verschillende morele overtuigingen te kunnen handelen. In deze nieuwe situatie van morele verdeeldheid is er een grote behoefte aan de ontwikkeling van een eigentijdse waardetheorie, een theorie die mensen de noodzakelijke houvast kan bieden.

Kortom, Easton betreurt ten stelligste de neergang van de normatieve politieke theorie. Evenzo betreurt hij dat de wegen van de beoefenaren van de politieke wetenschap en de politieke filosofie zich volledig hebben gescheiden (1953: 308). Alleen door samen te werken kan volgens hem de kwaliteit en de relevantie van het werk van beide groepen toenemen. Anders dan vandaag, benadrukt Easton, waren de grote politieke theorieën uit het verleden niet louter moreel van aard. Zij bezaten vier, slechts analytisch te onderscheiden soorten proposities:

---

<sup>1</sup> Het is de vraag in welke mate ons dit verder helpt. Zo impliceert deze positie dat men nimmer praktijken in andere culturen kan be- en eventueel veroordelen. Dit probleem groeit in omvang naarmate samenlevingen multicultureler van aard worden. Zie voor deze, vanaf de jaren tachtig herhaalde discussie mijn 'Berlin on pluralism and liberalism: a defence' (1999).

feitelijke, morele, toegepaste en theoretische (1953: 310).<sup>1</sup> Zij verwezen dus zowel naar de feitelijke als de nagestreefde situatie, als naar de weg die wij het best konden bewandelen om de ideale situatie te bereiken. Het laatste impliceert weer dat hun opstellers enige theoretische noties bezaten over het causale verband tussen bepaalde middelen en doelen, over de gevolgen dus van bepaalde maatregelen. Politieke theorieën waren derhalve nimmer puur normatief van karakter. Dit kan ook niet omdat waarden alleen in een feitelijke context onderzocht kunnen worden. Door zich volledig te concentreren op hun normatieve aspecten hebben, meent Easton, de politiek filosofen van zijn tijd waardevolle theoretische noties van de klassieke theorieën voor hedendaagse politicologen verborgen gehouden. Daarmee houdt Easton hen medeverantwoordelijk voor het gebrek binnen de politicologie aan ‘constructive theoretical inquiry’, het laatste zowel in causale als in morele zin (1953: 313). Traditionele politieke theorie is dus geenszins louter om historische of morele redenen van belang. Zij kan kennis organiseren en richting geven, een organisatie en richting die de politicologen van zijn tijd volgens Easton ontberen.<sup>2</sup>

## 2.5 De potentie van de in de politicologie vigerende evenwichtstheorie

Met uitzondering van in de economie zijn dus volgens Easton nog nergens in de sociale wetenschappen ‘systematische theorieën’ gerealiseerd. Niettemin zijn alle verrichte empirische onderzoeken gebaseerd op vooronderstellingen over de belangrijkste variabelen en hun onderlinge relaties. In het expliciteren en evalueren hiervan ziet Easton een manier om de ontwikkeling van de politicologie te bevorderen. Zijn eigen analyse is dat het grootste deel van het politicologische onderzoek van zijn tijd plaatsvindt in het kader van een ‘evenwichtstheorie’. Impliciet en onuitgewerkt bestaat er dus binnen deze discipline wel degelijk een theoretisch kader. Ik zal hierbij kort stilstaan omdat het ons een beeld biedt van wat kennelijk, in ieder geval volgens Easton<sup>3</sup>, in de jaren veertig en vijftig als plausibele politieke assumpties werden beschouwd. Bovendien onthult Eastons analyse welke verwachtingen hij koestert over de ontwikkelingsmogelijkheden van een politieke wetenschap.

De vigerende evenwichtstheorie kent volgens Easton twee basisideeën. *Ten eerste*, alle elementen of variabelen van een politiek systeem zijn op een functionele wijze met elkaar verbonden (‘functionally interdependent’). En, *ten tweede*, zij werken op elkaar in totdat een evenwicht is bereikt, hoe kortstondig ook

---

<sup>1</sup> Dit onderscheid, stelt Easton, is slecht analytisch omdat ‘no statement can ever refer exclusively to facts, values or theories. Each aspect of a proposition is usually involved with one or more of the others’ (1953: 310). Bemerkt dat deze these impliceert dat er geen zuivere, objectieve politieke wetenschap mogelijk is: er bestaan immers geen proposities die louter op feiten betrekking hebben.

<sup>2</sup> Het blijft enigszins vaag welk verband Easton precies ziet tussen empirische en normatieve politieke theorie. Kan men beide nu wel of niet scheiden? Bestaat er nu wel of niet een zuivere empirische theorie? Vormen normatieve politieke theorieën altijd het kader van empirisch onderzoek of bieden deze slechts de mogelijkheid de eigen normatieve uitgangspunten te expliciteren en aldus een zuivere empirische politieke wetenschap op te bouwen? Ik kom hierop terug in paragraaf zes van dit hoofdstuk en vervolgens in hoofdstuk tien.

<sup>3</sup> In paragraaf vier zullen wij evenwel zien dat Lindblom grotendeels overeenkomstige assumpties waarneemt. De evenwichtstheorie in de politicologie komt bovendien grotendeels overeen met het in dezelfde tijd binnen de sociologie heersende functionalisme van Talcot Parsons.

(1953: 268). Het eerste idee hangt in Eastons optiek nauw samen met de notie van een *proces*: er is een pluraliteit aan krachten (belangengroepen, partijen, parlementen, publieken) waarvan de voortdurende interacties de veranderende staten en het veranderende beleid van een politiek systeem voortbrengen. De grote populariteit van deze procesnotie herleidt Easton tot de groei aan het begin van de twintigste eeuw van het maatschappelijk pluralisme. Met de aanvaarding van de noties van proces en pluralisme was volgens Easton de weg bereid voor de reeds in de economie en sociologie verbreide idee van een 'evenwicht'. De laatste idee heeft echter tevens een eigen logica. Interdependentie, schrijft Easton, kan het best worden begrepen als een systeem waarin de interacterende actoren wederzijds afhankelijk zijn en dus door elkaar worden gedefinieerd. Om deze reden hebben zij de neiging, wanneer een actor het evenwicht dreigt te verstoren, om opnieuw rust in de onderlinge verhoudingen te willen brengen (1953: 270). Er is derhalve altijd een tendentie naar een evenwicht.

Het werk van Bentley acht Easton een eerste uitdrukking van de associatie van proces met evenwicht. Hij staat niet onkritisch tegenover Bentley<sup>1</sup>, maar benadrukt dat deze een beslissende bijdrage heeft geleverd aan de ontwikkeling van de moderne Amerikaanse politicologie (1953: 94, 176). Als een der eersten heeft hij een aantal politicologische uitgangspunten geëxpliciteerd of geformuleerd, die inmiddels in Eastons tijd bijna algemeen worden geaccepteerd (1953: 272). Met name de notie van 'evenwicht' is volstrekt vanzelfsprekend geworden. Als voorbeelden van politicologen die deze notie hebben overgenomen noemt Easton onder anderen Catlin, Merriam, Key, Truman, Simon en Herring (1953: 276). Hij bekritiseert hen omdat zij er geregeld vanuit lijken te gaan, dat er in de politiek daadwerkelijk evenwichten bestaan. Bijgevolg zou er nimmer sprake kunnen zijn van een conflictieuze en instabiele situatie. Meer in overeenstemming met de realiteit acht hij het heuristische, door Bentley vertolkte uitgangspunt, dat er een *tendentie* naar evenwicht bestaat, maar dat dit evenwicht nooit wordt bereikt. Dit als gevolg van voortdurende wijzigingen in zowel de omstandigheden van de betrokken actoren als in hun posities en onderlinge verhoudingen.<sup>2</sup>

Easton kan zich nu in principe voorstellen dat een dynamisch evenwichtsmodel als een betrekkelijk bevredigend 'major framework for all political science' kan dienen, op vergelijkbare wijze waarop dit met veel succes in de economie is gebeurd (1953: 283). Vooralsnog ziet hij echter een groot probleem: anders dan Bentley, meent hij dat de variabelen van dit model binnen de politiek zeer moeilijk zijn te kwantificeren. Wil men de wetenschappelijke mogelijkheden van het evenwichtsmodel optimaal benutten, dan is kwantificatie echter een voorwaarde. Volgens dit model, licht Easton toe, werken individuen, groepen of partijen op elkaar in totdat geen der actoren meer verwacht zijn positie te kunnen verbeteren. Alle actoren menen dus in de evenwichtssituatie hun politieke hulpmiddelen met een maximaal resultaat te hebben ingezet. De in deze situatie bestaande bindende toedeling van waarden is hiervan de neerslag. Weten wij eenmaal waar dit even-

---

<sup>1</sup> Hij hekelt met name zijn 'uncompromising hostility to introspective psychology' en zijn 'antiquated psychological behaviorism' (1953: 177).

<sup>2</sup> Zie ook de, eveneens door Easton aangehaalde opvattingen van Schumpeter over statische en dynamische economische theorieën: Blokland 2001: 166. Overigens heeft ook Easton geen enkele aandacht voor de democratische theorie van Schumpeter.

wichtspunt ligt, dan zouden wij, zoals in de economie het geval is, precies kunnen vaststellen hoeveel macht de betrokken actoren uitgeoefend hebben.<sup>1</sup> *Vermits* deze macht dus kwantificeerbaar is.<sup>2</sup> Dit acht Easton echter 'at present and for the distant future' een probleem (1953: 286). In zijn tijd van schrijven beschikken politicologen nog nauwelijks over tevredenstellende indicatoren waarmee zij macht kunnen meten.<sup>3</sup> Zij kunnen weliswaar stemmen tellen, de inhoud analyseren van communicaties of de fysieke of financiële hulpmiddelen van actoren berekenen, maar al deze maten geven slechts zeer beperkt de uitgeoefende macht weer (1953: 287). Welke soorten van indicatoren van macht Easton wel adequaat acht, omschrijft hij niet.<sup>4</sup> Wel benadrukt hij dat een vroegtijdige en geforceerde toepassing van de evenwichtstheorie met zich mee kan brengen, dat men zich louter met die variabelen gaat bezighouden die kwantificeerbaar zijn. Dit zijn, waarschuwt Easton, niet vanzelfsprekend de meest belangrijke.<sup>5</sup>

Kortom, de enige vandaag in de politicologie beschikbare theorie die een systematische theorie enigszins benadert, de evenwichtstheorie, is vooralsnog empirisch onbruikbaar. Haar betekenis beperkt zich tot het heuristische niveau. Niettemin wil Easton dit belang niet bagatelliseren. De theorie bevat in zijn opvatting belangrijke noties over de relaties tussen de elementen van een politiek proces (1953: 291-2). *In de eerste plaats* suggereert een omschrijving van dit proces als een *evenwicht*, dat het proces in een *politiek systeem* plaatsvindt. Dit impliceert dat de elementen van het proces wederzijds afhankelijk zijn en dat daarom iedere verandering op een bepaalde plaats consequenties heeft voor het totaal. Bovendien wordt het laatste weer teruggekoppeld naar het element waar de verandering begon. Daarnaast impliceert de systeemnotie dat de elementen een coherent geheel vormen, een geheel dat dankzij zijn interne coherentie onderscheiden kan worden van de buitenwereld en derhalve een bruikbare eenheid van

---

<sup>1</sup> Het belang van het vaststellen van het evenwichtspunt, schrijft Easton, 'is that the equilibrium would immediately reveal the determinants of policy; we would know exactly how much each of the elements influenced the given authoritative allocation of values' (1953: 285). Easton definieert *politiek* als 'de bindende toedeling van waarden voor een samenleving' (1953: 129; zie de volgende paragraaf).

<sup>2</sup> De kwalitatieve verbanden zou men dan kwantitatief kunnen invullen en vervolgens zou men vergelijkbare wiskundige modellen als in de economie kunnen ontwikkelen. Easton schrijft ambitieus: 'By filling in the actual quantitative data for some of the unknowns, the others could be discovered. Theory here would therefore fulfill its major task of permitting the solution of problems with a minimum of actual observation of data' (1953: 286).

<sup>3</sup> De politicologie is tot dusverre niet in staat geweest 'to reduce the complex power relations of society to the necessary numerical quantities, and there is little prospect that in the foreseeable future it will be in a position to do so' (1953: 289).

<sup>4</sup> Ook daarom mist zijn betoog kennistheoretische scherpte. De cruciale discussie over de operationalisatie van het machtsconcept zal eerst enige jaren later in de politicologie losbarsten. Ik behandel deze discussie onder meer in de hoofdstukken zeven en negen. Op Eastons systeembenadering kom ik tevens in hoofdstuk tien terug.

<sup>5</sup> Easton (1953: 290) citeert opnieuw instemmend uit Mannheims *Ideology and Utopia*: 'For it is not to be denied that the carrying over of the methods of natural science to the social sciences gradually leads to a situation where one no longer asks what one would like to know and what will be of decisive significance for the next step in social development, but attempts only to deal with those complexes of facts which are measurable according to a certain already existent method. Instead of attempting to discover what is most significant with the highest degree of precision possible under the existing circumstances, one tends to be content to attribute importance to what is measurable merely because it happens to be measurable' (1936: 46).

analyse vormt.<sup>1</sup> *In de tweede plaats* acht Easton de notie van een dynamisch evenwicht van belang: een wereld die voortdurend in evenwicht tracht te geraken, maar hierin nimmer slaagt. Deze notie plaatst de kwestie van *politieke verandering* in het centrum van de aandacht. Zoals wij al zagen is hiervoor volgens Easton binnen de bestaande politicologie veel te weinig belangstelling: te vaak ziet men het politiek systeem als een statische entiteit.

### 3 Dahls kritiek op de oude en de nieuwe politicologie

In 'The science of politics: new and old' (1955) gaat Dahl uitvoerig in op Eastons *The Political System*. Omdat Dahl en Easton beiden als typische behavioristen te boek staan, zou Dahl dit juichend hebben moeten ontvangen. Dit is evenwel geenszins het geval. Easton maakt zich volgens hem schuldig aan het schilderen van een karikatuur van zijn tegenstanders, een karikatuur die hij vervolgens eenvoudig kan ridiculiseren (1955: 479).

Dahls belangrijkste problemen met de studie van Easton houden verband met de centrale vraag die deze zich stelt: 'What is political science?'. Volgens Easton bestaan er binnen de politicologie traditioneel twee scholen die hierop een antwoord geven. De ene heeft zich gericht op de staat: wat zijn zijn aard en kenmerken. De andere op macht: hoe is deze verdeeld en hoe wordt deze uitgeoefend. Geen van tweeën levert naar Eastons mening een referentiekader dat de meest algemene en kenmerkende eigenschappen van het politieke leven blootlegt (1953: 106). Zo zou een concentratie op de staat impliceren dat voormoderne samenlevingen geen politiek kennen en dat er buiten de staat geen politiek is. In werkelijkheid hebben politicologen zich volgens Easton over de eeuwen beziggehouden met de vraag hoe waarden bindend worden toegewezen voor een samenleving. Dit heeft hun onderzoek in de praktijk samenhang gegeven. Politiek wetenschappelijk onderzoek zou daarom naar zijn mening gericht moeten zijn op 'the authoritative allocation of values for a society' (1953: 129) en, zoals wij hierboven reeds zagen, georganiseerd moeten worden rond de notie van een 'systeem'.

Het zoeken naar een precieze definitie van politieke wetenschap acht Dahl zinloos en triviaal. Enigszins sarcastisch wijst hij er op dat de innovaties in de natuurwetenschappen, wetenschappen die Easton ten voorbeeld stelt aan de politicologen, niet tot stand zijn gekomen omdat Newton, Einstein of Darwin zich afvroegen wat eigenlijk, respectievelijk, mechanica, fysica of biologie was. De vraag wat politieke wetenschap is, schrijft Dahl,

'is curiously metaphysical, a search for "essences", and the pursuit of an answer cannot by itself provide a single scientific theorem. For in the end we have no more than a definition of political science and a proposal that the definition be employed. But we cannot know whether empirical theory will be facilitated by this definition, or by an alternative to it, until the empirical theory is actually produced. And *empirical theory can be produced only by constructing and testing propositions about the real*

---

<sup>1</sup> Het idee van een systeem beschouwt Easton als het centrum van iedere poging een algemene theorie te formuleren (1953: 96 e.v.). In onder meer *A Systems Analysis of Political Life* (1965) zal hij dit idee minutieus uitwerken (zie ook hoofdstuk tien, § 4.5).



*world*, not by defining political science. Hence the question cannot long be pursued without degenerating into a sterile definitional process' (1955: 481-2; mijn cursivering).

Waarom, zo vraagt Dahl zich voorts af, zouden politicologen zich bezig *behooren te houden* met 'authoritative social policies'? Easton veronderstelt waarschijnlijk dat dit uiteindelijk een bruikbare, coherente empirische theorie oplevert over bepaalde aspecten van sociaal handelen. Maar de enige manier om hier achter te komen, herhaalt Dahl, is door daadwerkelijk onderzoek te verrichten, hetgeen Easton nalaat. Daarnaast levert Easton geen 'operationele' of 'waarneembare' definities van zijn centrale concepten. Dahl acht deze niet minder dubbelzinnig dan die van Eastons voorgangers. Wanneer is bij voorbeeld sprake van een 'authoritative allocation of values for a society'? Wanneer het gevoel bestaat, stelt Easton, dat de allocatie behoort te worden gerespecteerd. Maar door wie? vraagt Dahl zich af, en door hoeveel mensen? En wat betekent hier 'society'? Wanneer is een toewijzing gezaghebbend voor een 'hele' samenleving? En wie bepaalt dat? Het hele punt is, stelt Dahl, 'we really have no evidence that the categories [Easton] proposes are useful and workable' (1955: 483).

Dahl licht niet toe welke vorm van bewijs hij verlangt voor de bruikbaarheid van de door Easton voorgestelde onderscheidingen. Het merendeel van de vragen die hij formuleert naar aanleiding van Eastons definitie van politiek, is normatief van karakter. In tegenstelling tot Easton voelt hij weliswaar aan, dat het hier handelt om 'essentially contested concepts' (Gallie 1956; zie § 2.1 hierboven). Maar hoe men deze via *empirisch* onderzoek inhoud zou kunnen geven, is onduidelijk. Hiermee verbonden suggereert Dahl dat wetenschappelijke theorieën 'van onderop' worden opgebouwd met geverifieerde proposities. Easton, daarentegen, denkt op goede gronden dat men reeds over een minimale theorie moet beschikken, wil men zelfs maar met een onderzoek kunnen beginnen.

Eenzelfde onbestemdheid over het kennistheoretische karakter van een politieke wetenschap komt drie jaar later terug in Dahls analyse van *Sovereignty: An Inquiry into the Political Good* (1957) van de vooraanstaande Franse politicoloog Bertrand de Jouvenel (1903 – 1987).<sup>1</sup> Het precieze betoog van De Jouvenel is voor ons minder relevant. Anders ligt dit met de aard van Dahls kritiek. In de inleiding van zijn bespreking stelt hij waardering voor De Jouvenel te hebben daar hij, volledig tegen de bestaande trend in, tracht een politieke theorie 'in the grand style' te formuleren. In de Engelstalige wereld, vervolgt Dahl,

'where so many of the interesting political problems have been solved (at least superficially), political theory is dead... In the West this is the age of textual criticism and historical analysis, when the student of political theory makes his way by rediscovering some deservedly obscure text or reinterpreting a familiar one. Political theory (like literary criticism) is reduced to living off capital – other people's capital at that' (1958: 57; cf. 1976: 137-9).

---

<sup>1</sup> Dahl bespreekt dit zeer uitvoerig in 'Political theory: truth and consequences'. Het zoeken van Dahl en, in mindere mate, Lindblom naar het precieze karakter van hun discipline uit zich overigens in de geregelde analyses die hij maakt van vergelijkbare zoektochten van anderen.

Politieke theorieën vervullen in de optiek van Dahl politieke, psychologische en wetenschappelijke functies. Zij rechtvaardigen een bestaande of nagestreefde politieke orde en bezitten ‘normative, projective, and cognitive functions for the individual’ (1958: 61). Psychologische behoeften bepalen mede welke ideeën een specifiek individu aantrekken en politieke behoeften bepalen mede welke ideeën in een specifieke historische periode vigeren. Omdat politieke theorieën zich zo goed voor deze functies lenen trekken sommigen, constateert Dahl, de conclusie dat zij onvermijdelijk onwetenschappelijk zijn. Dahl weerspreekt dit. Zijn standpunt alsmede de wetenschapstheoretische motivatie hiervoor zijn echter weinig helder, een onhelderheid die de naoorlogse behavioralistische zoektocht naar een wetenschappelijke politicologie typeert. Dahl suggereert dat het in principe mogelijk is een ‘grand political theory’ te formuleren die geen normatieve elementen bevat. Het probleem is slechts dat dergelijke theorieën een zeer groot aantal variabelen bevatten, variabelen die bovendien louter ordinaal kunnen worden uitgedrukt. Bijgevolg is het doorgaans (maar niet altijd) onmogelijk aan te geven hoe deze theorieën getoetst kunnen worden. En zelfs wanneer men hiertoe wel in staat zou zijn, zou men de hiervoor noodzakelijk informatie niet bijeen kunnen brengen.<sup>1</sup>

In zijn verdere toelichting herkent men het Popperiaanse denken, hoewel Popper zelf onvermeld blijft. Dahl acht het redelijk hogere eisen aan de onderbouwing van een theorie te stellen, naarmate de consequenties van haar toepassing verder reiken of naarmate de waarschijnlijke schade toeneemt die haar toepassing zal aanrichten ingeval zij onjuist is. Van de auteur van een veelomvattende politieke theorie mag men dus verlangen, ‘that he indicates in some detail what he would regard as a full and fair test of his key hypotheses, or of the theory taken as a whole. He should, that is to say, indicate in rather careful language what evidence would lead to accepting or rejecting his theory’ (1958: 64). Een onnodige vaagheid resulteert wanneer hij dit achterwege laat. Het is precies deze vaagheid van de bestaande politieke theorie die er volgens Dahl toe leidt, dat zij vaak niet meer is dan literaire kritiek: haar beoefenaren discussiëren eindeloos over een juiste interpretatie van een tekst zonder ooit een gezamenlijke conclusie te bereiken. Het is maar wat de lezer erin legt. Zolang de politiek theoretici niet aangeven hoe hun theorieën *weerlegd* kunnen worden – hetgeen Dahl zinnvoller acht dan het aandragen van empirisch bewijsmateriaal – zal de politieke theorie, kortom, ‘take up permanent cohabitation with literary criticism’ (1958: 65).

---

<sup>1</sup> Het probleem acht Dahl ‘the impossibility of satisfying the scientific functions of political theory. For political theory in the grand manner can *rarely*, if ever, meet rigorous criteria of truth’ (1958: 62). Dahl refereert hier uitdrukkelijk niet, verduidelijkt hij, aan ‘those moral elements that seem to be an invariable (*if not necessarily unavoidable*) part of all political theories of the traditional scope and comprehensiveness... I refer only to the empirical elements of theory, to the attempt to give... a correct or approximately correct mapping of [the political] world. Now “grand” theory suffers from the inescapable difficulty that it concerns a system made up of a very large number of variables .. the changing values of which typically cannot be stated meaningfully except in ordinal terms, and for which, in any case, no suitable measures exist. Thus it is usually impossible to say with any high degree of precision what would constitute a fair test of a political theory; and even if a fair test could be formulated, it would normally be impossible to summarize the information required for such a test’ (1958: 62, mijn cursivering).

Dit brengt ons op Dahls kritiek op De Jouvenel. Ondanks zijn waardering voor hem is Dahl van mening dat 'in the case of all of his important prepositions the grasp of the argument far exceeds the reach of the evidence he presents' (1958: 65). Hij geeft hiervan vier voorbeelden. Deze geven aanmerkelijk beter aan wat Dahl en sommige behavioristen bewoog dan hun wetenschapstheorie. Enkele sluiten aan op het werk van Mannheim en het hiermee samenhangende tegenwoordige debat over burgerschap, 'sociale cohesie' en 'multiculturalisme'. Het is typerend voor de langzaam maar zeker tot onplooiing komende 'wetenschappelijke stemming' in de jaren vijftig, dat Dahl in 1958 aanmerkelijk kritischer is over De Jouvenel, dan in 1950 over Mannheim (zie § 11.5.2 van het vorige hoofdstuk).

In de lezing van Dahl ziet De Jouvenel in een vrije pluralistische samenleving een precair politiek evenwicht. Wederzijds respect, vertrouwen en verantwoordelijkheidsbesef moeten voorkomen dat een dergelijke samenleving afglijdt naar anarchie, een anarchie die vervolgens een tiran voortbrengt. Maatschappelijke consensus is dus een noodzakelijke voorwaarde voor politieke stabiliteit en het laatste is een noodzakelijke voorwaarde voor vrijheid. Omgekeerd leidt een te grote mate van tweedracht volgens De Jouvenel uiteindelijk tot autoritarisme (1958: 65).<sup>1</sup> Dahl acht deze these veel te vaag. Waar moeten wij zoeken om haar te kunnen bevestigen of verwerpen? Naar zijn idee moet De Jouvenel specificeren *waarover* er consensus moet bestaan. Met betrekking tot een groot aantal zaken is zij waarschijnlijk volkomen irrelevant. Binnen het politieke domein lijkt het Dahl van belang te onderscheiden tussen overeenstemming over de *regels* voor het nemen van publieke besluiten en over de *inhoud* van de besluiten. Ook lijkt hem van belang of er overeenstemming bestaat over wat de regels *zijn* óf over wat de regels *behoren te zijn*. Al dit soort vragen stelt De Jouvenel zich niet en daarom kan het debat over de interpretatie en juistheid van zijn these volgens Dahl nimmer worden beëindigd.

Hetzelfde geldt voor een andere centrale stelling van De Jouvenel: een te snelle sociale innovatie (de verbreiding van nieuwe verbanden als ondernemingen en bureaucratieën) leidt tot politieke instabiliteit.<sup>2</sup> Dit lijkt plausibel, erkent Dahl, totdat men iets verder redeneert en tot de ontdekking komt dat deze stelling een tautologie is – innovatie betekent verandering en verandering betekent instabiliteit – of volkomen grondeloos. Men kan de stelling zelfs omdraaien: een hoge economische groei leidt tot politieke stabiliteit; innovatie is noodzakelijk voor

---

<sup>1</sup> Het lijkt De Jouvenel evenwel ook volstrekt evident dat een volledig harmonieuze, frictieloze cultuur vandaag niet meer kan worden gerealiseerd. Hij acht dit een uiting van 'nostalgia for the tribe' en 'political infantilism'. Het heeft geen zin, in de instemmende woorden van Dahl, te verlangen naar een harmonie die slechts kan bestaan in, 'a "City" small in size, completely homogeneous, hostile to outside influences of all kinds, and immutable, a city that regards the spirit of innovation as a source of discord to be suppressed' (1958: 60).

<sup>2</sup> Een vergelijkbare slag in de lucht is dat maatschappelijke veranderingen in tal van Islamitische landen te snel zijn gegaan en daarom hebben geleid tot extremisme: mensen voelen de grond onder hun voeten wegzakken en grijpen terug op veronderstelde zekerheden uit het verre verleden. Wanneer deze these juist is dan zou vooral de plattelandsbevolking ontvankelijk moeten zijn voor fundamentalistische interpretaties van de Islam – voor haar zijn de veranderingen immers het snelst gegaan. Ernest Gellner (1992) laat echter zien dat het juist vaak in het Westen opgeleide, moderne stadsbewoners zijn die hiervoor vatbaar zijn gebleken.

economische groei; dus innovatie bevordert de stabiliteit (1958: 66; cf. Tilly 1984).

De volgende twee proposities van De Jouvenel doen evenzo sterk aan Mannheim denken – alsmede aan de tegenwoordige deelnemers aan het ‘normen en waarden’ en ‘sociale cohesie’-debat in Nederland. Zijn derde propositie is dat moreel relativisme niet tot tolerantie leidt en de samenhang en dus de stabiliteit van de samenleving bedreigt daar het mensen niet kan (ver)binden tot gemeenschap. Dahl acht dit op logische, historische en psychologische gronden een slag in de lucht. Allereerst bestaat er geen logisch verband tussen democratie *enerzijds* en relativisme of absolutisme *anderzijds*. Daarnaast lijkt het historisch weliswaar plausibel dat het relativisme in de Verenigde Staten in de laatste eeuw is toegevoegd, maar Dahl zou niet weten welke conclusies daaruit getrokken kunnen worden voor de tolerantie en de sociale stabiliteit. Op psychologisch terrein, ten slotte, blijkt uit onderzoek van McClosky (1958), dat tolerantie eerder samenhangt met hedonistische en relativistische, dan met moralistische houdingen.<sup>1</sup>

Tot slot onderscheidt Dahl een stelling van De Jouvenel over maatschappelijke convergentie en divergentie van opvattingen. In vroeger tijden nam men aan, stelt De Jouvenel, dat er een al dan niet goddelijk gegeven waarheid bestond, die mensen in hun vrije uitwisseling van meningen zouden ontdekken en dat deze vrije uitwisseling derhalve tot een convergentie van opvattingen zou leiden. Daarentegen denkt men vandaag dat wanneer de vrijheden van meningsuiting en vereniging niet worden voorafgegaan door een consensus over basiswaarden, de confrontatie tussen afwijkende opvattingen en belangen leidt tot een steeds grotere en uiteindelijk fatale tweedracht. Dit alles acht Dahl nog redelijk te volgen, maar welke conclusies De Jouvenel hieraan wenst te verbinden, is voor hem onduidelijk (1958: 67). Wil De Jouvenel stellen dat wanneer er geen goddelijk ‘licht’ *bestaat*, divergentie onvermijdelijk is; dat het laatste geldt wanneer mensen niet *geloven* in een goddelijke waarheid; of dat divergentie onontkoombaar is *behalve* wanneer er een goddelijke waarheid is en mensen daarin geloven? Los hiervan ziet De Jouvenel volgens Dahl een aantal belangrijke alternatieven over het hoofd. Zo is er geen reden om aan te nemen dat een systeem zich slechts door convergentie óf divergentie kan kenmerken. Van *beide* kan sprake zijn. Binnen een naar het lijkt uiterst stabiele politieke orde kunnen de meningsverschillen op sommige terreinen toenemen en op andere terreinen afnemen. Deze trends hoeven ook niet door te gaan tot volledige overeenstemming of totale onenigheid: zij kunnen halverwege blijven steken. Sommige onderwerpen zijn voorts irrelevant voor de stabiliteit omdat niemand ze in politieke termen vertaalt. Gebeurt dit laatste toch, dan kan de divergentie, onder invloed van het publieke debat, toenemen totdat een politieke beslissing wordt genomen. Zijn de resultaten hiervan bevredigend, dan kan daarna het onderwerp van de agenda verdwijnen. Politieke systemen kunnen dus eindeloos ‘oscilleren’.

Dahl heeft, kortom, de nodige kritiek op De Jouvenel. Zoals zo veel andere politiek theoretici schiet deze volgens hem in wetenschappelijk zin tekort.<sup>2</sup>

---

<sup>1</sup> Veel hangt hier overigens af van de operationalisatie van concepten als tolerantie: zo wordt tolerantie niet zelden verward met onverschilligheid.

<sup>2</sup> In een recensie in *The American Economic Review* (Vol.42, No.5) van een ander boek van De Jouvenel (*The Ethics of Redistribution*, 1951) brengt Lindblom zes jaar eerder kritiek naar voren die overeenkomt

Niettemin verwerpt Dahl uitdrukkelijk de conclusie van sommige behavioristen dat de politieke theorie daarom maar beter kan worden afgeschaft: 'Political macroanalysis suffers from certain inherent difficulties; but we cannot afford to abandon it' (1958: 69). De precieze redenen hiervoor werkt hij uit in zijn drie jaar later verschenen 'grafsteen' voor de behavioristische stemming. Voordat ik hierop inga, behandel ik eerst een artikel van Lindblom uit 1956. Dit levert een verdere nuancering van de behavioristische kritiek op de traditionele politicologie en resumeert wat velen in de jaren vijftig voor belangrijke inzichten van de politicologie hielden. Aardig is dat Lindblom zich hier aanmerkelijk optimistischer over de wetenschappelijke verworvenheden van de politicologie betoont dan Dahl en dat vier decennia later hun posities precies zullen zijn omgedraaid.

#### 4 Lindbloms lof van de bestaande politiek-wetenschappelijke kennis

In zijn 'In praise of political science' (1956) bespreekt Lindblom uitvoerig Anthony Downs vermaarde *An Economic Theory of Democracy* (1957).<sup>1</sup> Op de hem kenmerkende, tegendraadse wijze betoogt Lindblom dat, anders dan zijn (behavioristische) beoefenaren onderkennen, de politicologie reeds sterk is ontwikkeld en over een scala aan waardevolle inzichten en theorieën beschikt. Deze blijven echter in de regel impliciet. De opdracht is daarom hen te expliciteren en er vervolgens consequent mee te werken.<sup>2</sup> Zijn grote waardering voor Downs is dat hij dit precies heeft gedaan. Hij voorspelt (correct) dat de door Downs 'opgegraven' en geformaliseerde economische theorie van de democratie een enorme invloed op de politicologie zal gaan uitoefenen.

Lindblom constateert allereerst een groot contrast tussen de discipline die hij van huisuit beoefent en de politicologie: 'Where economists have made the most of a seriously defective theoretical system, political scientists have permitted a kind of perfectionism to inhibit ambitious, explicit system-building' (1956: 241). Een verklaring waarom economen wel een systematische theorie hebben opgebouwd, acht Lindblom dat zij beschikken over tal van betrekkelijk eenvoudig te kwantificeren variabelen. Men denke hier aan grootheden als nationaal inkomen, rente, inflatie, export of werkgelegenheid. Op basis van een klein aantal grove assumpties over het menselijk gedrag hebben zij hiermee een imposant theore-

---

met die van Dahl. De Jouvenel betoogt in het betreffende boek dat zoals arme landen sociale ongelijkheid nodig hebben ten behoeve van de accumulatie van kapitaal, rijke landen ongelijkheid nodig hebben ten behoeve van de accumulatie van cultuur. Lindblom acht de bewijsvoering hiervan ontoereikend: 'To some extent this is because he needs evidence that is not available; but in part it is because he leans heavily on oversimplified deduction from debatable facts, trusting logic to carry him across chasms not spanned by empirical evidence' (1952: 920).

<sup>1</sup> Het artikel verscheen aanvankelijk in *World Politics* en werd onder meer herdrukt in Polsby et al (1963: 85-93). Lindblom analyseert een onderzoeksrapport dat Downs schreef voor de *Office for Naval Research* en dat was getiteld: *An Economic Theory of Government Decision-Making in a Democracy*. Daar de verspreiding van het werk naar zijn gevoel anders te beperkt zou blijven, pleit hij krachtig voor een commerciële uitgave. Een jaar later werd het boek inderdaad onder de titel *An Economic Theory of Democracy* bij Harper uitgegeven.

<sup>2</sup> Het volgens hem volkomen ontbreken van zelfrespect van het merendeel der politicologen uit zich, in zijn woorden, op twee wijzen: '(1) .. they often undervalue the richness of their professional insights, concepts, and empirical generalizations, neglecting to employ them in analytical work to which they are relevant. (2) .. they have failed to recognize, applaud, and make explicit the systematic theory that is implicit in their work' (1956: 240).

tisch bouwwerk opgetrokken. Veel van de theoretische verfijning is volgens Lindblom echter ten koste gegaan van de relevantie. Omdat de assumpties waarop het hele theoretische stelsel is gebouwd, geregeld iedere realiteitswaarde missen, zijn de individuele theorieën goeddeels onbruikbaar zodra men met concrete problemen wordt geconfronteerd. Daarnaast zijn er grote domeinen van het economisch leven, zoals het consumentengedrag, waarover de economische theorie niets belangrijks heeft te melden.<sup>1</sup> In dit licht houdt Lindblom het voor mogelijk dat geëxpliciteerde politieke theorieën veel relevanter, doorwrochter en interessanter zijn dan hun economische evenknieën. In de wetenschap dat de werkelijkheid uiterst complex en weerbarstig is, zijn politicologen namelijk uitermate terughoudend geweest in het bouwen van algemene, veelomvattende, vaak tamelijk monocausale theorieën.

Na deze waarderende woorden voor de politieke wetenschap frappeert het vervolg van Lindbloms betoog. De overeenkomsten tussen enige belangrijke publicaties van de voorafgaande jaren vormden volgens hem een aanwijzing, dat politicologen inmiddels een gezamenlijk onderliggend theoretisch systeem bezaten.<sup>2</sup> Het bestaan hiervan acht Lindblom nu echter 'afdoende' bewezen door Downs' 'voortreffelijke' boek (1956: 242). Naar zijn mening heeft Downs gedemonstreerd, 'that a large body of definitions, assumptions, and propositions current in the profession constitute with some adjustment a theoretical system. Q.E.D., the discipline has been and is better off than many of its practitioners have allowed' (1956: 244). Lindblom acht Downs' formulering van de impliciete politieke theorie 'bold, imaginative, creative' en houdt haar voor een 'indrukwekkende' theorie in de 'klassieke zin': 'from relatively few definitions and assumptions, it derives deductively a large integrated body of generalizations which can be tested against generalizations empirically established' (1956: 242).<sup>3</sup>

Zijn belangrijkste postulaat ontleent Downs aan de economie: mensen zijn rationele egoïsten die trachten hun nut te maximaliseren. Hun gedrag staat hierbij volledig in het teken van de functionele rationaliteit (cf. Moon 1975: 197-8). Van alle opties die dus voor hen open liggen bepalen zij de mogelijke consequenties en daarna stellen zij, op basis van hun, evenzo rationeel geordende preferenties, de optimale keuze vast. Uitgangspunten zijn dat mensen bij iedere twee opties kunnen aangeven welke zij prefereren; dat zij consistent zijn in hun keuzen (wanneer zij x verkiezen boven y en y boven z, dan verkiezen zij x boven z); dat zij 'meer' prefereren boven 'minder'; dat hun preferentie-orde weergegeven kan worden door een nutsfunctie; dat zij een afnemend marginaal grensnut ervaren; en dat het individu indifferent staat tegenover hoe anderen zijn uiteindelijke keu-

---

<sup>1</sup> De naar zijn overtuiging grote tekortkomingen van de economische theorie is een langlopend thema in het werk van Lindblom. Zie onder meer 1955b, 1988 en 2000.

<sup>2</sup> Als belangrijke voorbeelden noemt hij, onder anderen, Bentley (1908), Herring (1940), Simon (1947), Lasswell & Kaplan (1950), Truman (1951), Latham (1952), Easton (1953), Dahl & Lindblom (1953) en Dahl (1956). Bemerkt dat Schumpeter in deze opsomming opnieuw ontbreekt.

<sup>3</sup> Dit is de enige indicatie die Lindblom geeft van wat hij verstaat onder een 'wetenschappelijke theorie'. Het logisch-deductief opbouwen van een theorie is een werkwijze die hij ook zelf toepaste in zijn dissertatie (1949a). De kritiek die Lindblom hierop van onder meer John Dunlop (1950: 468) ontving, laat zich goed vergelijken met de bezwaren die Lindblom in 1956 ventileert tegen de economische wetenschap. Gezien deze bezwaren blijft het vreemd dat hij de modelbouw uit de economie goedbeschouwd aanprijst bij de politicologen.

zen ervaren. Binnen dit kader kan men vervolgens eindeloos doorgaan met verfijningen, al doende een steeds groter deel van de werkelijkheid beschrijvend.

De fundamentele politicologische hypothese van Downs is dat politieke partijen organisaties vormen die door hun leden worden gebruikt om met verkiezingen zo veel mogelijk stemmen en hiermee macht te verwerven. Lindblom citeert een aantal van Downs' vijftientig deductief beredeneerde, empirisch toetsbare proposities die een 'indrukwekkende' overeenkomst vertonen met proposities die volgens Lindblom in brede politicologische kringen als waar worden beschouwd. Ik neem deze mede over omdat zij laten zien wat Lindblom en vele anderen eind jaren vijftig kennelijk als 'common knowledge' opvatten:

- 'Party members have as their chief motivation the desire to obtain the intrinsic rewards of holding office; therefore they formulate policies as means to that end rather than seeking office in order to carry out preconceived policies.'
- 'Both parties in a two-party system agree on any issue that a majority of citizens strongly favor.'
- 'In a two-party system, party policies are (a) more vague, (b) more similar to those of other parties, and (c) less directly linked to an ideology than in a multi-party system.'
- 'In a multi-party system governed by a coalition, the government takes less effective action to solve basic social problems, and its policies are less integrated and consistent, than in a two-party system.'
- 'A large percentage of citizens – including voters – do not become informed to any significant degree on the issues involved in elections, even if they believe the outcomes to be important' (Downs 1956: 336-41; geciteerd door Lindblom 1956: 243; Downs 1957: 296-300).

Lindblom stelt niet te hadden verwacht, dat de in de economie zo productieve assumptie van rationaliteit dermate vruchtbaar zou zijn in de politieke theorie. Het leek hem dat consumenten en producenten rationeler handelen dan burgers en politici. Maar Downs heeft volgens hem overtuigend laten zien, dat zelfs het door onderzoekers beschreven 'irrationele' electoraat in een rationeel model past. Kiezers, betoogt Downs, zijn rationele wezens die proberen via het uitbrengen van hun stem hun particuliere belangen te behartigen. Wanneer de kosten van dit stemmen hoger zijn dan de baten, blijven zij thuis. Downs spreekt daarom niet over 'apathie', maar over 'rational abstention'. Voor democraten is er volgens hem weinig reden zich zorgen te maken over non-participatie: deze is slechts schijn en duidt op instemming en consensus. Kennelijk zijn de thuisblijvers vooralsnog tevreden over de gang van zaken.<sup>1</sup> Lindblom prijst Downs dus met betrek-

---

<sup>1</sup> De moeilijkheid van deze theorie is natuurlijk, dat het binnen haar kader onmogelijk is te verklaren waarom kiezers überhaupt de moeite zouden nemen te stemmen, gezien de volstrekt minimale invloed die zij op deze wijze kunnen uitoefenen. De kans dat men op weg naar het stemlokaal wordt overreden, schrijft Lane (2000: 242), is aanmerkelijk groter dan de kans dat juist zijn stem de doorslag geeft. Voorstellen om dit fundamentele probleem op te lossen door te stellen dat de burger gaat stemmen uit plichts- en verantwoordelijkheidsgevoel of uit liefde voor de democratie ondermijnen het rationelekeuzemodel omdat zij botsen met zijn centrale assumpties van individuele nutsmaximalisatie en functionele rationaliteit (cf.

king tot de laatstgenoemde propositie omdat hij heeft gedemonstreerd, dat electorale apathie en onwetendheid aanmerkelijk rationeler kan zijn, dan Lazarsfeld et al (1948) en Berelson et al (1954) wilden laten geloven (1956: 244) (zie hoofdstuk 2, § 5.5).

Het postulaat van rationaliteit kan in de politieke wetenschap, meent Lindblom, zelfs vruchtbaarder zijn dan in de economie. Zo wordt in de laatste discipline gepostuleerd dat ondernemers streven naar winstmaximalisatie terwijl zij in werkelijkheid ook kunnen streven naar, onder meer, omzetgroei, diversificatie, continuïteit in markrelaties en marktbeheersing. In contrast hiermee, schrijft Lindblom, 'the political party's interest in winning elections is almost single-minded and the vote-maximization assumption more serviceable' (1956: 245). Daarenboven kan de ondernemer op *verschillende termijnen* streven naar winstmaximalisatie: onmiddellijk, een decennium, over het leven van de eigenaar, et cetera. De horizon van een politieke partij, daarentegen, ligt nooit verder dan de volgende verkiezingen. Ook dit versimpelt het model aanmerkelijk.

Tot hoever Downs' model kan worden uitgewerkt zal wat Lindblom betreft al doende moeten blijken. Vooralsnog acht hij het model 'richly suggestive of directions to take for explicit theoretical analysis along several lines' (1956: 246). Hij denkt hier onder meer aan een analyse van de bestaansvoorwaarden van een democratie en zelfs aan een theoretische rechtvaardiging van de democratie.<sup>1</sup> Kortom, de huidige taak van politicologen is in de opvatting van Lindblom niet zo zeer het creëren als wel het *expliciteren* van theorie. Downs heeft hiermee een begin gemaakt, maar 'indefinitely more digging remains to be done' (1956: 247).<sup>2</sup>

## 5 Een grafschrift voor een succesvol protest

Een fraaie afsluiting van deze kennismaking met het behaviorisme vormen Dahls reeds aangehaalde 'The behavioral approach in political science: epitaph for a monument to a successful protest' (1961)<sup>3</sup> en Eastons 'The current meaning of "behavioralism"' (1962).<sup>4</sup> Beiden geven in hun artikel een eerste oordeel over de behavioralistische doeleinden, methoden en verworvenheden.

### 5.1 Een sobere omschrijving van het behaviorisme

Dahl ontkent dat er voor het behaviorisme specifieke methoden, onderwerpen, onderstellingen of opvattingen zijn. Het behaviorisme komt in zijn optiek op

---

Moon 1975: 200).

<sup>1</sup> 'I would guess', schrijft hij, 'that political theory can more quickly establish a satisfactory theoretical justification for democracy than can economic theory for the market' (1956: 246). Hoe deze rechtvaardiging eruit zou kunnen zien, licht hij helaas niet toe.

<sup>2</sup> In § 6.6 van dit hoofdstuk ga ik onder meer in op de vraag wat dit 'graven' uiteindelijk heeft opgeleverd.

<sup>3</sup> Het artikel verscheen oorspronkelijk in de *American Political Science Review*. Ik maak gebruik van de herdruk in: Polsby et al (eds)(1963) *Politics and Social Life*. Het artikel loopt overigens enigszins op ons verhaal vooruit omdat het verschijnt na de publicatie van *A Preface to Democratic Theory* (1956) en *Who Governs?* (1961), twee boeken waarin Dahl, zoals wij zullen zien, al doende de grenzen en mogelijkheden van het behaviorisme aftast.

<sup>4</sup> Het boek waarin Eastons artikel is opgenomen, het door Charlesworth geredigeerde *Contemporary Political Analysis* (1967) kwam voort uit een publicatie van de *American Academy of Political and Social Science* van vijf jaar eerder, getiteld: *The Limits of Behavioralism in Political Science*. Dit verklaart waarom Easton nergens ingaat op de kritiek die er op het behaviorisme in de jaren zestig werd geformuleerd.



niet veel meer neer dan een streven politieke verschijnselen beter te begrijpen door te trachten deze te verklaren 'by means of methods, theories, and criteria of proof that are acceptable according to the canons, conventions, and assumptions of modern empirical science' (1961b: 19).<sup>1</sup> Ter ondersteuning hiervan verwijst hij zeer instemmend en gedetailleerd naar een volgens hem uitermate wijs en afgewogen, doch goeddeels genegeerd essay van David Truman uit 1951. In 'The implications of political behavior research' stelt deze onder meer, dat met de term 'politiek gedrag' wordt bedoeld op die acties en interacties van *individuen en groepen*, die betrekking hebben op *processen* van besturen. Politiek gedrag is en behoort in Trumans opvatting geen specialisme binnen de politicologie te zijn, maar een *invalshoek* die, zover mogelijk, in alle domeinen van deze discipline is terug te vinden. Politicologen trachten voorts alle uitspraken die betrekking hebben op besturen te vertalen in termen van *waarneembaar* gedrag. Hiermee verbonden dient hun onderzoek naar Trumans mening *systematisch* te zijn, alsmede gefundeerd op een nauwkeurige formulering van *hypothesen* en een robuuste *empirische* bewijsvoering. Bij het laatste tekent Truman echter aan dat een theoretisch ongericht, bot empirisme slechts tot steriliteit leidt. Hij bepleit verder het gebruik van *kwantitatieve* methoden *in zoverre* deze toepasbaar zijn. Is dit niet mogelijk dan is de politicoloog verplicht kwalitatieve methoden te hanteren. Studies over hoe mensen *behoren te* handelen, acht hij voorts geen onderdeel van het onderzoek naar politiek gedrag, maar hij benadrukt het belang van deze studies daar waarden immers het menselijk handelen sterk beïnvloeden. Bovendien is een belangrijke motivatie van het onderzoek naar politiek gedrag wetmatigheden te vinden, die van nut kunnen zijn in de realisatie van politieke waarden. Tot slot verzet Truman zich tegen een ontkenning van het belang van historische kennis en van de andere traditionele politicologische invalshoeken. Zoals gezegd, onderschrijft Dahl van harte deze aanbevelingen van Truman. Wanneer de voor- en tegenstanders van het behaviorisme Trumans essay op zijn juiste waarde hadden geschat, had een groot deel van het, naar Dahls oordeel, irrelevante, zinloze en ongeïnformeerde debat over deze benadering voorkomen kunnen worden.

Net als Dahl acht Easton het anno 1962 moeilijk om precies aan te geven wie tot de behavioristische beweging behoren en wat haar kenmerken zijn (1962: 14). Niettemin merkt hij even later op dat er een betrekkelijk grote consensus bestaat over haar meest fundamentele doeleinden en onderstellingen. Easton noemt er acht. *Ten eerste* gaan de behavioristen er volgens hem vanuit dat er in generalisaties of theorieën uit te drukken regelmatigigheden bestaan, die een verklarende en voorspellende waarde hebben: 'There are discoverable uniformities in political behavior. These can be expressed in generalizations or theories with explanatory and predictive value' (1962: 16). *Ten tweede* eisen zij dat de desbetreffende generalisaties empirisch zijn te toetsen: 'The validity of such generalizations must be testable, in principle, by reference to relevant behavior' (1962: 16). *Ten derde* spreken de methoden om data te verkrijgen, te interpreteren en te analyseren volgens de behavioristen nimmer voor zich en dienen zij voortdurend tegen het

---

<sup>1</sup> Wat Dahl hier precies bedoelt met 'modern empirical science' blijft onduidelijk: gaat het hier (ook) om de natuurwetenschappen of louter om mens- en maatschappijwetenschappen als de psychologie, de sociologie en de economie?

licht te worden gehouden. Ten behoeve van de nauwkeurigheid dienen, *ten vierde*, de vaststelling van data en de presentatie van resultaten kwantitatief te gebeuren. Dit althans, in zoverre dit mogelijk, relevant en betekenisvol is. *Ten vijfde* zijn behaviorialisten, nog altijd in Eastons lezing, van mening dat ethische evaluatie en empirische verklaring analytisch behoren te worden gescheiden. *Ten zesde* dient onderzoek in hun optiek systematisch te zijn en dus theoretisch te worden gestuurd. Gebeurt het laatste niet dan zal het onderzoek doorgaans triviaal en willekeurig van karakter zijn. *Ten zevende* gaat het begrip en de verklaring van politiek gedrag volgens de behaviorialisten vooraf aan, en verschaffen zij de basis voor, het trachten maatschappelijke problemen op te lossen.<sup>1</sup> En *ten achtste* achten zij interdisciplinariteit geboden omdat de sociale wetenschappen gericht zijn op 'the whole human situation', een situatie waarin alles met elkaar samenhangt. Een ieder, erkent Easton, hecht aan elk van deze acht doeleinden en onderstellingen een afwijkend belang. Niettemin streven alle behaviorialisten volgens hem uiteindelijk naar hetzelfde: 'a science of politics modeled after the methodological assumptions of the natural sciences' (1962: 17).

## 5.2 De verworvenheden van het behaviorisme

Dahl acht het in 1961 nog te vroeg om een eindoordeel te vellen over de resultaten van de behavioralistische benadering. Dit zal de volgende generatie politicologen moeten doen. Op basis waarvan deze generatie volgens hem tot een standpunt zal komen, is echter veelzeggend. Hij juicht toe dat er meer aandacht is voor methodologische nieuwigheden, verificatieproblemen, de operationalisatie van politieke concepten, kwantificatie, toetsing, databronnen, hypothesen en theorieën uit andere sociale wetenschappen. Dit alles moet uiteindelijk verklaringen voortbrengen van belangrijke aspecten van de politiek, 'that are more thoroughly verified, less open to methodological objections, richer in implications for further explanation, and more useful in meeting the perennial problems of political life than the explanations they are intended to replace' (1961b: 21). Wanneer hiervan in onvoldoende mate sprake zal zijn, dan verwacht Dahl dat de poging een empirische politieke wetenschap op te bouwen de stuwkracht zal verliezen, die zij in zijn tijd had verkregen.

Hoewel 1961 dus rijkelijk vroeg is, maakt Dahl enige tentatieve opmerkingen over de resultaten die het behaviorisme volgens hem inmiddels heeft geboekt. Zeer te spreken is hij allereerst over het kiezersonderzoek dat vanaf de jaren veertig is verricht (zie hoofdstuk 2, § 5.4 en § 5.5). Hij acht het niet overdreven te

---

<sup>1</sup> In *The Political System* beklagde Easton zich er nog over dat de vele beleidsaanbevelingen die politicologen traditioneel formuleren zelden expliciet theoretisch zijn gefundeerd (1953: 78). Hij wees erop dat iedere aanbeveling echter is gebaseerd op verwachtingen over de gevolgen van bepaalde maatregelen en dus over het verband tussen bepaalde gebeurtenissen. Met andere woorden: aan iedere beleidsaanbeveling liggen 'theorieën' ten grondslag, of men zich hiervan nu wel of niet bewust is. De 'theorieën' waar politicologen doorgaans vanuit gingen, waren echter volgens Easton in hoge mate onbetrouwbaar. Omdat hun theoretische assumpties bovendien geregeld danig van elkaar afweken, waren hun aanbevelingen vaak tegenstrijdig. Daar deze assumpties zelden werden geëxpliciteerd bleven de oorzaken hiervan in de regel aan het zicht onttrokken. Hoe terecht deze constatering ook, het is de vraag of politicologen of bestuurskundigen, zoals Easton stelt, anno 1962 inmiddels algemeen onderschrijven dat beleidsaanbevelingen theoretisch onderbouwd dienen te zijn. Dezelfde vraag kan men stellen naar aanleiding van andere door hem genoemde algemeen gedeelde behavioralistische uitgangspunten.

stellen dat de desbetreffende serie onderzoeken het begrip van het stemgedrag van burgers buitengewoon heeft verdiept. Ook is er sprake van een duidelijke accumulatie van kennis: ieder onderzoek bouwt voort op het voorgaande en hierbij worden tevens inzichten uit de sociologie en de sociale psychologie geïncorporeerd.<sup>1</sup> Dahl vermoedt dat dit succesvolle kiezersonderzoek een belangrijk psychologisch effect heeft (gehad) op vooral de jongere generatie politicologen. De betrokkenen vergeleken de opbrengsten van de hier gebruikte methoden met die van de methoden op andere terreinen, 'and arrived at the interference – *which is probably false* – that the application of comparable new methods elsewhere could produce a comparable gain in results' (1961b: 22; mijn cursivering).

Ook met betrekking tot de algemene politieke participatie ziet Dahl grote vorderingen in de verwerving van kennis. Verwijzend naar Robert Lane's *Political Life* (1959) stelt hij dat wij over steeds nauwkeuriger antwoorden beschikken op vragen als 'Wie participeert op welke wijzen in verkiezingen', 'Wie tracht op welke manieren publieke functionarissen te beïnvloeden' en 'Waarom participeren mensen uit de lagere strata minder dan mensen uit de hogere strata'. Hiermee verbonden weten wij veel meer dan de vorige generatie over de psychologische kenmerken van de *homo politicus*: wat zijn haar achtergronden, attitudes, neigingen, overtuigingen en karaktertrekken? Van belang acht Dahl hier vooral het werk van Lasswell, Cantril, Lane, Adorno et al., McClosky, Almond en Lipset.

Welke opbrengsten het behaviorisme op andere terreinen zal hebben, acht Dahl moeilijk te voorspellen. De meest aansprekende resultaten van deze benadering hebben betrekking op *individuen*. De bovenstaande onderwerpen illustreren dat. Een individu, benadrukt Dahl, is echter heel iets anders dan een politiek stelsel. Zo schiet onderzoek naar individuele preferenties te kort om processen van collectieve besluitvorming te verklaren. Evenzo kan men van individuele attitudes weinig afleiden met betrekking tot politieke problemen van beheersing en calculatie.

Easton komt in 1962 tot een vergelijkbare conclusie. De behavioristische wijze van onderzoek is volgens hem het meest geschikt gebleken voor onderzoek naar het gedrag van individuen of van aggregaten van individuen, zoals het electoraat. Haar resultaten verliezen aan betrouwbaarheid wanneer er onderzoek wordt gedaan naar de relaties tussen instituties zoals tussen electorale systemen en partijen of tussen politieke ordening en de recruterende van leiders (1962: 15). In de praktijk moet men daarom de onderzoeksmethode toepassen die het beste bij de desbetreffende onderzoeksvraag past, hetgeen niet altijd de behavioristische methode hoeft te zijn. Ook Eulau, een van de meest fervente behavioristen van het eerste uur, merkt bescheiden op: 'the behavioral approaches are complementary

---

<sup>1</sup> Dahl deelt dit optimisme met de auteurs van *Voting* (zie § 5.5 van hoofdstuk 2). Eulau is aanmerkelijk minder positief op dit terrein. In een artikel uit 1962 waarin hij evenzo ingaat op de verworvenheden van het behaviorisme, wijst hij op een merkwaardige paradox: hoe moeilijker er empirisch, behavioristisch onderzoek valt te verrichten, men denke aan de leer der internationale betrekkingen, hoe creatiever en doorwochter het theoretische werk in het desbetreffende domein doorgaans is. Daar waar er betrekkelijk eenvoudig empirisch onderzoek kan worden verricht, 'theorizing has been sluggish'. Het verkiezingsonderzoek acht hij hiervan een voorbeeld: 'Here we are now facing an enormously rich mine of empirical research for which there does not exist even a comprehensive conceptual schema within which to organize and order the data' (1962: 41).

and supplementary to the more traditional methods of the discipline' (1962: 46). Net als Easton acht hij een groot probleem voor de behavioristen hoe er betekenisvolle uitspraken kunnen worden gedaan over het gedrag van groepen, instituties en landen op basis van onderzoek naar het gedrag van individuen.<sup>1</sup>

### 5.3 De toekomst en het lijmen van de brokstukken van de politicologie

Hoe zal de behavioralistische stemming zich verder ontwikkelen? Dahl verwacht in 1961 dat zij als een specifieke benadering langzaam zal verdwijnen en zal worden opgenomen in de hoofdstroom van de politicologie. Anno 1961 heeft zij, wat hem betreft, haar functie verricht. Terugkijkend vond de behavioralistische opstand eigenlijk buitengewoon laat plaats en misschien is hij daarom enigszins in sectarische richting doorgeschoten: de betrokkenen trachtten enigszins geforceerd een achterstand in te halen en ontmoetten daarbij meer tegenstand dan hun evenknieën in verwante disciplines hadden gehad. Naar Dahls mening heeft deze beweging echter in het algemeen meer goed dan slecht gedaan. Dankzij haar is in ieder geval de aansluiting hersteld met theorieën, methoden en bevindingen van de moderne psychologie, sociologie, antropologie en economie. Daar staat tegenover dat het behaviorisme een door Dahl zeer betreunde opsplitsing van de politicologie heeft bewerkstelligd en heeft verdeeld wat samenhoort. Vijf elementen moeten daarom opnieuw worden samengevoegd: empirische wetenschap, normatieve theorie, politieke geschiedenis, algemene theorie en speculatie. Vergelijkt men dit pleidooi met dat van Easton (1962; zie ook 1969), dan zijn er overigens weinig verschillen te constateren.

De behavioralistische politicoloog wenst zich louter bezig te houden met zijn vragen. Tot wie, vraagt Dahl, moeten wij ons echter wenden voor behoren-vragen? In 1961 ziet hij geen enkele discipline meer die hiervoor in aanmerking komt. De politieke filosofie lijkt een kandidaat, stelt Dahl, maar schiet vaak te kort. Anders dan veel van haar beoefenaren lijken te veronderstellen, kan de evaluatie van politieke stelsels en verschijnselen niet in een vacuüm plaatsvinden. Men kan niet, stelt Dahl (evenals Easton in navolging van de pragmatisten), zonder kennis van de relevante feiten tot normatieve oordelen komen. Politiek filosofen wekken om deze reden bij behavioralistische politicologen vaak de indruk dat zij hun huiswerk onvoldoende hebben gemaakt. Op hun beurt spreiden de laatsten geregeld een enorme naïveteit en oppervlakkigheid ten toon zodra zij zich uitlaten over beleidskeuzen. Dahl pleit er daarom voor dat beide dimensies van de politicologie de aandacht krijgen die zij verdienen. Uiteraard is enige werkverdeling gewenst, 'but clearly the field needs more people who do not regard rapid shifts of mood – I mean from the behavioral to the philosophical – as a symptom of severe schizophrenia' (1961b: 24).

Evenzo pleit Dahl voor een herstel van de relatie tussen politieke wetenschap en politieke geschiedenis. Bijna al het behavioralistische onderzoek is volkomen a-historisch van karakter, hetgeen volgens hem grote tekortkomingen met zich meebrengt. Wanneer men hypothesen opstelt over de variabelen die van belang

---

<sup>1</sup> Een mogelijke oplossing acht Eulau individuen theoretisch en empirisch te verbinden met grotere entiteiten via een ketting van relaties: individuen aan andere individuen, individuen aan groepen, groepen aan groepen, groepen aan organisaties, organisaties aan organisaties, etc. (1962: 47).

lijken voor de verklaring van politieke fenomenen, is men bij afwezigheid van historische kennis geneigd die variabelen over het hoofd te zien waarvan het somtijds doorslaggevend belang zich slechts over een lange periode openbaart. A-historische behavioristen zijn dus geregeld een slachtoffer van hun tijd. Historische kennis is zeker ook gewenst om politieke *verandering* te kunnen begrijpen. Hier doet zich echter het probleem voelen dat historici vaak geen theoretische belangstelling hebben en de politicoloog niet meer kunnen bieden dan massa's losstaande feiten. Dahl pleit er daarom voor dat historici meer pogen theorieën te ontwikkelen of in ieder geval meer trachten kennis te nemen van de onderwerpen, problemen en methoden van de moderne sociale en politieke wetenschappen (1961b: 25).

Het laatste sluit aan bij een derde relatie die Dahl wenst te herstellen: die tussen empirisch onderzoek en algemene theorie. De wetenschappelijke stemming kan er toe leiden dat de onderzoeker zich beperkt tot het overvloedig en ondubbelzinnig bewijzen van trivialiteiten en terugschrikt voor de formulering van theorieën die weliswaar minder gefundeerd zijn, maar aanmerkelijk relevanter. Het gevaar is volgens Dahl, 'that the quest for empirical data can turn into an absorbing search for mere trivialities unless it is guided by some sense of the difference between an explanation that would not matter much even if it could be shown to be valid by the most advanced methods now available, and one that would matter a great deal if it should turn out to be a little more or a little less plausible than before, even if it still remained in some considerable doubt' (1961b: 25). Tot nu toe, stelt Dahl, heeft het behaviorisme vooral geleid tot een enorme voorzichtigheid. Op zich acht hij dit begrijpelijk, maar het lijkt hem tegelijkertijd evident, 'that unless the study of politics generates and is guided by broad, bold, even if highly vulnerable general theories, it is headed for the ultimate disaster of triviality' (1961b: 25).<sup>1</sup>

Tot slot pleit Dahl hartgrondig voor meer 'speculatie'. De grote doorbraken, ook in de natuurwetenschappen, zijn gerealiseerd door mensen met visie en voorstellingsvermogen die er niet voor terugschrokken hypothesen en theorieën te formuleren waarvoor op dat moment nog geen enkel plausibel empirisch bewijs was te vinden. De eisen van zorgvuldige empirische bewijsvoering, hoe terecht ook, mogen deze stoutmoedigheid nimmer onmogelijk maken.

## **6 Enige eerste waarnemingen over het behaviorisme**

Net als Dahl en Easton eerder deden, merkt James Farr terugkijkend op dat ondanks het streven naar een grotere uniformiteit de verscheidenheid aan invalshoeken, theorieën, onderwerpen en methoden van onderzoek binnen het behaviorisme enorm was (1995: 213). Niettemin deelden de behavioristen uit de jaren veertig en vijftig enige gedachten, motivaties en ambities. Zoals ook voor andere ideeënwerelden geldt, blijken deze vaak genuanceerder dan in latere jaren is gesuggereerd. In deze paragraaf zal ik op enige algemene kenmerken ingaan, zowel werkelijke als veronderstelde. Aan de hand van het feitelijk door Dahl en anderen

---

<sup>1</sup> Opnieuw moet men zich hier afvragen hoe Dahl de verhouding ziet tussen deze 'algemene theorie' en de normatieve politieke theorieën die in de 'politieke filosofie' worden geformuleerd. Hij suggereert dat er een onderscheid is door beide apart te vermelden als kennisvelden waarmee de behavioralistische politicologen de relatie moeten herstellen. Maar waaruit bestaat dit precies?

verrichte onderzoek zal ik deze in de rest van dit boek preciseren. In de hoofdstukken tien en elf zal ik vervolgens uitvoerig op de wetenschapstheoretische merites en tekortkomingen van het behaviorisme terugkomen.

### 6.1 De schaarste aan wetenschapstheoretische reflectie

Wat in de beginjaren van de behavioralistische beweging ontbreekt, is een diepgaande wetenschapstheoretische analyse van de aard van de maatschappijwetenschappen.<sup>1</sup> Zo lijken maar weinigen zich af te vragen of deze wellicht verschillen van de natuurwetenschappen, en zo ja, welke gevolgen dit zou kunnen hebben voor de methoden die gehanteerd moeten worden en de resultaten die behaald kunnen worden. Met name Easton, zo zagen we, lijkt zonder meer van een overeenkomst tussen de maatschappij- en natuurwetenschappen uit te gaan.<sup>2</sup> Dahl constateert later dat de behavioralistische beweging in de jaren dertig een belangrijke impuls had gekregen van Duitstalige sociologen en politicologen (zie § 1.2). Opmerkelijk is dat de binnen het Continentale denken traditionele gevoeligheid voor wetenschapstheoretische vraagstukken de Amerikaanse politicologen kennelijk nauwelijks beroerde. Zij namen dus wel kennis van de sociale en politieke ideeën van denkers als Weber en Mannheim, maar reflecteerden hooguit oppervlakkig op hun wetenschapstheoretische opvattingen. Zij begonnen, constateert Lindblom later, simpelweg helemaal overnieuw (interview 8 mei 2000). Bijgevolg kan de behavioristen geregeld enige kennistheoretische naïveteit worden verweten. Eerst in de loop van de jaren zestig, nadat sommigen door schade en schande de grenzen van hun opvattingen ontdekt hadden, kwam bij enkelen (opnieuw) aandacht voor de epistemologische grondslagen van hun discipline (zie hoofdstuk 10 en 11).

Treffend is dat Dahl in zijn bespreking van Easton stelde het weinig zinvol te beschouwen een theoretische analyse te maken van de eigenaardigheden en mogelijkheden van een politieke wetenschap. Deze mogelijkheden wil hij simpelweg *al doende* onderzoeken, een pragmatische houding die zijn hele oeuvre typeert. Niettemin bleek Dahl aanmerkelijk doordachter dan Easton met betrekking tot het 'essentieel betwiste' karakter van politieke concepten en onderzoeksperspectieven. Ook de hierdoor veroorzaakte meningsverschillen suggereerde hij evenwel gaandeweg via *empirisch* onderzoek te willen overbruggen. Hoewel dit onderzoek geenszins vruchteloos hoeft te zijn<sup>3</sup>, bleef onduidelijk wat Dahl hierbij pre-

---

<sup>1</sup> Voor de rechtvaardiging van hun opvattingen verwezen de behavioristen soms naar wetenschapsfilosofen als Hempel, Nagel en, zoals gezegd, Popper (zie § 1.3). Het is evenwel de vraag, constateert Farr terecht, in hoeverre zij deze filosofen daadwerkelijk hadden bestudeerd en door hen waren beïnvloed (1995: 223). Het directe verband dat onder anderen Bernstein (1976: 5) en Lehning (1981: 167) zien tussen het logisch positivisme van de Wiener Kreis en het behaviorisme lijkt daarom over het algemeen vergezocht. Voor Dahl en Lindblom, echter, moet in ieder geval met betrekking tot Hempel een uitzondering worden gemaakt: Hempel was, bij toeval, van beiden in de jaren vijftig een zeer bevriende buurman en had met beiden tal van wetenschapstheoretische discussies, discussies waarvan zij naar eigen zeggen veel hadden geleerd (Dahl 1997: 72; interview Lindblom 15 mei 2000).

<sup>2</sup> Donald Moon schat nog in het midden van de jaren zeventig dat deze onderstelling onder politicologen het meest verbreid is: 'Perhaps the most popular methodological position in political science is one that might broadly be called the "naturalist" or "scientific" model, for it seeks to structure political science in terms of the methodological principles of the natural sciences' (1975: 132).

<sup>3</sup> De mens- en maatschappijbeelden waarop de normatieve theorieën zijn gebaseerd in welk kader essentieel betwiste concepten hun betekenis krijgen, kunnen immers door empirisch onderzoek aan plausibiliteit

cies voor ogen had. Even onhelder was zijn suggestie, dat het in principe mogelijk is een klassieke politieke theorie in de traditie van Plato, Machiavelli en Locke te formuleren die geen betwistbare normatieve elementen bevat (§ 3).<sup>1</sup>

Eastons uiteenzettingen over empirische en normatieve politieke theorieën (zie § 2.4) illustreerden evenzo de onbestemdheid van de behaviorialisten over de mogelijkheden van een zuivere politieke wetenschap. Evenals bij Dahl bleef het precieze verband tussen beide theorieën vaag. Op de ene plaats schrijft Easton dat beide van elkaar gescheiden moeten worden omdat er een logische kloof bestaat tussen feiten en waarden. Op een andere plaats suggereert hij dat beide vormen van theorie in elkaar overgaan en dat er slechts politieke theorieën sec bestaan. Deze bezitten zowel feitelijke als morele, toegepaste en theoretische proposities. Op de ene plaats spreekt hij voorts van 'empirische feiten' waaraan uitspraken en theorieën getoetst moeten worden. Op een andere plaats meldt hij dat er eigenlijk geen feiten bestaan daar zij altijd in het kader van een theorie worden geselecteerd en geïnterpreteerd. In dat geval toetst men een theorie met een theorie, in casu dezelfde theorie. Vindt, kortom, volgens Easton alle wetenschapsbeoefening uiteindelijk plaats in het kader van normatieve politieke theorieën of bieden deze slechts de mogelijkheid de eigen normatieve uitgangspunten te expliciteren en te analyseren en aldus een zuivere empirische politieke wetenschap op te bouwen? En, hiermee verbonden, *begint* men nu met een, vooral vanuit de politieke filosofie aangeleverde 'systematische theorie', of *eindigt* men hiermee nadat men eerst een groot aantal feiten heeft verzameld en generalisaties heeft geformuleerd?

## 6.2 Bouwen van de grond af?

In zijn algemeenheid lijkt een centrale gedachte van vele behaviorialisten te zijn, dat alle theorieën herleid moeten (kunnen) worden tot empirisch of logisch toetsbare hypothesen en dat op basis van deze geverifieerde of gefalsificeerde kennis-elementen een politieke wetenschap naar natuurwetenschappelijk model kan worden ontwikkeld. Ook Dahls werk uit de jaren vijftig en zestig bestaat bijgevolg in hoge mate uit een minitieuze analyse van de basale, somtijds banale, vooronderstellingen die aan bepaalde uitspraken over politiek ten grondslag liggen. *A Preface to Democratic Theory* uit 1956, dat in het volgende hoofdstuk aan de orde komt, is hiervan een fraai voorbeeld. Een hiermee samenhangend kenmerk van positivistisch geïnspireerde wetenschapsmensen is bovendien de neiging te pas en te onpas te definiëren, te classificeren en te structureren. De achterliggende gedachte lijkt hier dat er een logische ordening in de objectief kenbare en onafhanke-

---

winnen (zie hoofdstuk 10).

<sup>1</sup> Hij suggereerde dit in zijn commentaar op de 'grand political theory' van De Jouvenel. De scherpzinnige kritiek die Dahl uitte op verschillende centrale stellingen van De Jouvenel, gaf aanmerkelijk beter aan wat hem in het streven naar een meer wetenschappelijke politicologie bewoog. Een belangrijk deel van deze kritiek is echter ook van toepassing op Mannheim. Het betrekkelijke gemak waarmee Dahl acht jaar eerder vergelijkbare dubbelzinnige, ambigue en ontoetsbare stellingen van Mannheim accepteerde (zie het vorige hoofdstuk, § 11.5.2), illustreert de ontwikkeling van de behavioralistische stemming in de jaren vijftig. Een rol zal hierbij hebben gespeeld dat de crisisjaren en de oorlog op grotere afstand waren gekomen. De westerse samenlevingen waren in rustiger vaarwater gekomen, hun problemen leken minder dringend en grootschalig, en dus was er meer tijd afstandelijk en nauwgezet te analyseren. Zie voor het volgens Van Doorn 'duistere, ambivalente en pretentieuze' (1989: 35) karakter van Mannheims denken: Blokland 2001: 99-101; 149-156.

lijk van ons bestaande werkelijkheid aanwezig is, dan wel gebracht kan worden. Door te definiëren, te classificeren en te structureren kunnen wij deze blootleggen, repectievelijk, opleggen. In een veel hogere mate dan vandaag in een vergelijkbare studie het geval zou zijn, is daarom een boek als *Politics, Economics, and Welfare* gevuld met definities, categorisering, opsommingen en schema's.<sup>1</sup> Nochtans is dit boek te nadrukkelijk prescriptief van karakter om het behavioralistisch te kunnen noemen. Hetzelfde geldt voor Dahls *Congress and Foreign Policy*.

Denken behaviorialisten nu dat systematische theorieën steen voor steen, generalisatie voor generalisatie, moeten worden opgebouwd? Ricci houdt dit voor een van de centrale kenmerken van deze stroming. In zijn lezing was er een door onder anderen Easton, Deutsch en Eulau uitgesproken hoop en verwachting, dat de politicologen hun wetenschap zouden kunnen ontwikkelen door eerst onderzoek te doen in betrekkelijk kleine en overzichtelijke domeinen van de werkelijkheid en later de aldus verworven, verspreide kennis samen te voegen in één of meerdere grote theorieën (1984: 141-3).<sup>2</sup> Evenzo stelt Farr dat behaviorialisten meenden een wetenschap op te kunnen bouwen door eerst grote aantallen waarnemingen te generaliseren tot toetsbare *wetten* en deze wetten vervolgens aan elkaar te koppelen in *theorieën*. Met behulp van deze theorieën zouden wij uiteindelijk politieke gedragingen en processen kunnen *verklaren* en *voorspellen* (1995: 203)

Zonder enige twijfel heeft deze gedachte tot op heden impliciet en expliciet als rechtvaardiging gefungeerd voor het verrichten van onderzoek naar betrekkelijk triviale en irrelevante maatschappelijke verschijnselen. De verlokkingen hiervan zijn evident: het onderzoek is overzichtelijk, de vlot geboekte resultaten zijn relatief tastbaar en de kans op kritiek van breder georiënteerde, doch minder gespecialiseerde 'buitenstaanders' is het geringst. Deze verlokkingen blijken dermate groot dat de politicologie voortdurend door irrelevantie wordt bedreigd, een irrelevantie die niettemin geregeld terugkerende protesten uitlokt. Ik kom hierop terug in de laatste twee hoofdstukken.

In hoeverre mensen als Dahl en Easton daadwerkelijk geloofden in de bovenstaande strategie om een wetenschap op te bouwen, is onduidelijk, vermoedelijk ook voor hen zelf. In zijn kritiek op Easton stelde Dahl inderdaad, dat een empirische wetenschap van de grond moet worden opgebouwd door de formulering en de toetsing van empirische proposities. Het bleef vaag waar deze precies vandaan kwamen en hoe zij met elkaar in verband moesten worden gebracht. In zijn graf-schrift voor het behaviorisme, evenwel, neemt hij hiervan, zo zagen wij hierboven, weer expliciet afstand en waarschuwt hij nadrukkelijk voor de trivialiteit en de irrelevantie waartoe een te weinig door theorie en visie gestuurd onderzoek kan leiden. Op zijn beurt hamert Easton weliswaar nadrukkelijk op het belang van theorieën voor de opbouw van een waarlijke wetenschap, maar is onhelder in welke zin hij deze nu als een begin- of een eindpunt van de wetenschappelijke arbeid ziet (zie de vorige paragraaf). Goedbeschouwd heeft men dus op dit terrein

---

<sup>1</sup> Easton zal met zijn latere werk, men denke aan *A Systems Analysis of Political Life* (1965), de kroon op dit terrein spannen (zie hoofdstuk 10, § 4.3).

<sup>2</sup> Uiteraard waren er altijd twijfelaars. Ricci haalt Robert Lynd aan die in 1939 in *Knowledge for What?* stelde, dat een op deze wijze ontwikkelde wetenschap coherentie en richting zou missen en uiteindelijk zou lijken op 'the ditty bag of an idiot, filled with bits of pebbles, straws, feathers, and other random hoardings' (1939: 183, geciteerd door Ricci 1984: 142).



geen consistente, uitgewerkte ideeën, hetgeen ons terugbrengt op het gebrek aan wetenschapstheoretische reflectie. De dagelijkse praktijk wordt bijgevolg vooral bepaald door impliciete veronderstellingen en gemak.

### 6.3 Bouwen tot in de hemel?

In overeenstemming met het gevoel dat een wetenschap van onderop wordt opgebouwd, meenden veel behaviorialisten een gestadige cumulatie van onze politieke kennis te kunnen waarnemen en voorspellen. Politicologen konden staan op de schouders van een voortdurend groeiend aantal voorgangers en tegenwoordige collega's. In dit vooruitgangsproces verloren eerdere inzichten hun relevantie en sommigen zagen geen reden nog langer van deze verouderde inzichten kennis te nemen.<sup>1</sup> De verwachting dat de sociale wetenschappen belangrijke vooruitgang zouden gaan boeken, kwamen we reeds tegen in *Congress and Foreign Policy* en *Politics, Economics, and Welfare* (zie hoofdstuk 4, § 11.1). In zijn 'In praise of political science' is Lindblom nog altijd opmerkelijk optimistisch gestemd, dit zeker gezien zijn standpunten in latere jaren (zie vooral 1990, 1993, 1997). Bij Dahl, echter, zijn in 1961 de eerste twijfels te bespeuren. Zo vraagt hij zich sterk af of de vooruitgang die inderdaad geboekt is in het onderzoek naar individuele politieke voorkeuren, achtergronden en gedragingen ook behaald kan worden op het geaggregeerde niveau van politieke structuren en processen (zie § 5.2).

Hoewel ook Easton hier een discrepantie ziet, blijft hij optimistischer. In dit optimisme is hij van de hier besproken auteurs altijd het meest uitgesproken geweest en het meest representatief voor het behaviorisme. Zo getuigen de wetenschappelijke mogelijkheden die hij in 1953 in principe ziet in de evenwichtstheorie, voor menig tegenwoordige lezer van een ronduit verbazingwekkende ambitie (zie § 2.5 en § 4.5 van hoofdstuk 10). Een klein decennium later is deze nog nauwelijks getemperd. In 'The current meaning of "behavioralism"' schrijft hij dat het streven van de behaviorialisten een politieke wetenschap 'naar natuurwetenschappelijk model' te ontwikkelen geen geïsoleerd verschijnsel is, maar een reactie op 'the fact that all the social sciences are together advancing to a new stage – one of increased scientific maturity, I am tempted to say' (1962: 18). In dit kader verbindt hij de opkomst van het behaviorisme met de geschiedenis van de filosofie. Deze geschiedenis kenmerkt zich in zijn lezing door een voortdurende afscheiding van groepen filosofen die op een gegeven moment zoveel overeenstemming hadden bereikt over de binnen een bepaald onderzoeksterrein te volgen methode en te hanteren concepten en ook zoveel aantoonbare resultaten behaalden, dat zij een zelfstandige wetenschappelijke discipline vormden. Dit gold voor de astronomie, de biologie, de scheikunde en de natuurkunde. De filosofie is in deze ontwikkeling steeds kleiner van omvang geworden. Op dezelfde

---

<sup>1</sup> Ook natuurkundestudenten, stelde Glendon Schubert in 1969 polemisch in het vakblad *Political Science*, begonnen niet bij Aristoteles om uiteindelijk, na een jarenlange studie, te eindigen met de laatste wetenschappelijke bevindingen (1969: 596; aangehaald door Ricci 1984: 143). Iedere generatie natuurkundigen had slechts een klein residu aan waardevolle inzichten achtergelaten. Van de rest was het niet de moeite waard kennis te nemen. Evenzo was er voor moderne politicologen geen reden om diepgaand Plato of Aristoteles te bestuderen. Het feit dat ook vandaag velen geen reden zien om in hun werk gebruik te maken van publicaties die meer dan een decennium oud zijn (cf. Goodin en Klingemann 1996: 27; Gans 1992), illustreert overigens dat het vooruitgangsgeloof in de sociale en politieke wetenschappen nog altijd wijdverspreid is.

wijze zijn de beoefenaren van de gedragswetenschappen volgens Easton op dit moment bezig zich over de hele linie los te maken van de filosofie en een waarlijke wetenschap te ontwikkelen.<sup>1</sup> Hij stelt: 'Each transition – from philosophy to natural and moral philosophy, to moral and natural sciences, then to the social sciences, and now to behavioral sciences – signals a stage in a *truly linear movement* in the nature and assumptions about our understanding of man in society. We may well suspect that some fundamental transformations have taken place today or are in mid-process' (1962: 21, mijn cursivering).

#### **6.4 Behaviorisme versus behaviorisme: louter zintuiglijke waarnemingen?**

Een volgend uitgangspunt dat geregeld aan het behaviorisme wordt toegeschreven, is dat uitsluitend zintuiglijk waarneembare verschijnselen als 'feit' gelden. Zo stelt Rodger Beehler: 'The behaviorist seeks quite deliberately to fashion his practice as a social inquirer according to the canons (as he understands them) of the natural sciences. The achievements of the natural sciences, he tells us, proceed from confining scientific attention to what is *knowable*; that is, to what can be observed, measured, and confirmed by other observers. There is no place in science for anything but facts. And facts are perceivable, datable, describable, measurable, confirmable, and so indisputable – especially the last' (1978: 83; cf. Kim 1965: 39). Het grootste probleem met deze opvatting acht Beehler de kennelijke onderstelling, dat al datgene wat de onderzoeker 'needs to discover will be there and perceivable in the form of colours, shapes, movements, etc. – i.e., as physical happenings' (1978: 84). Tal van onze waarnemingen zijn evenwel van een totaal ander karakter. Wij zien bij voorbeeld bedrog, ongeduld, onderdanigheid, wanhoop, bewondering, enthousiasme, schaamte, angst, ambitie, kundigheid, gratie, heldhaftigheid, altruïsme, et cetera. Dit zijn allemaal verschijnselen die wij onmogelijk puur op basis van zintuiglijke ervaringen waarnemen: onze waarnemingen zijn hier het product van *interpretaties*. Daarnaast is datgene wat zich afspeelt onder de oppervlakte van de waarneembare handelingen – de wereld van de ideeën, emoties, driften – van uitermate groot belang om deze handelingen te kunnen verklaren (zie verder hoofdstuk tien).

Kan inderdaad volgens de behavioristen uitsluitend door de *waarneming* waarheid worden gevonden? In zijn 'The current meaning of "behavioralism"' gaat Easton nader op deze kwestie in. Hij wijst op de naar zijn mening cruciale verschillen tussen de termen behaviorisme en behaviorisme (1962: 12-13). Oorspronkelijk, schrijft hij, was het behaviorisme een psychologische stroming die was verbonden met het werk van John B. Watson (1878-1958). Hierin werd voorgestaan alle verwijzingen naar subjectieve data als doelen, intenties, verlangens of ideeën uit het wetenschappelijke onderzoek te verbannen. Alleen fysieke waarnemingen achtten haar pleitbezorgers als data acceptabel. Het ging hierbij om waarnemingen van gedrag, gedrag dat werd opgeroepen door externe stimuli. Inmiddels, schrijft Easton, is het behavioristische *stimulus-response* schema binnen de psychologie vervangen door het *stimulus-organism-response* schema. Ge-

---

<sup>1</sup> Vergelijk hier Berlins 'The purpose of philosophy' (1962) en 'The divorce between the sciences and the humanities' (1974). Berlin denkt evenwel geenszins dat de menswetenschappen zich ooit volledig van de filosofie kunnen afscheiden. Zie hiervoor tevens zijn: 'Does political theory still exist?' (1962).

voelens, motivaties en alle andere aspecten van het subjectieve bewustzijn van het organisme worden hierin als potentieel bruikbare data beschouwd. Het behaviorisme is onderwijl volledig uit de psychologie verdwenen en Easton vindt het merkwaardig dat de term plotseling binnen de politicologie opduikt, behalve wanneer dit ter kwader trouw gebeurt. Afgezien van de 'rather quaint' en niet al te consistente overname van het behaviorisme van Watson door Bentley in zijn *Process of Government*, schrijft Easton, 'I know of no one associated with political research who has advocated a position that even begins to approximate so rigid an exclusion of subjective data. Ideas, motives, feelings, attitudes, all appear as important variables' (1962: 12).<sup>1</sup> De juiste termen zijn daarom 'behavior' en 'behavioral' en niet 'behavioristic'.

De aanleiding waarom de Amerikaanse sociale wetenschappen na de oorlog de (verwarring scheppende) titel 'behavioral sciences' meekregen, is overigens vermakelijk. Een senaatscommissie, verhaalt Easton, was bezig de behoefte te onderzoeken aan een nationale organisatie voor wetenschappen. Vertegenwoordigers van de sociale wetenschappen probeerden te bewerkstelligen, dat ook hun disciplines in de desbetreffende wetgeving zouden worden opgenomen. Al dan niet bewust betitelden een aantal opposerende senaatsleden de sociale wetenschappen gedurende de parlementaire beraadslagingen consequent als *socialistische* wetenschappen. Om deze fatale connotatie in de toekomst te vermijden, gebruikten de betrokken sociale wetenschapsmensen de term 'behavioral sciences'. Hiermee refereerden zij aan alle levende gedragssystemen, zowel biologisch als sociaal. Het onderliggende idee was volgens Easton, 'that it would serve to identify those aspects of the social sciences that might come under the aegis of a foundation devoted to the support of hard science' (1962: 21).<sup>2</sup>

### 6.5 Tégen de politieke filosofie?

Een ander uitgangspunt dat vandaag voetstoots aan de behavioristen wordt toegeschreven, is dat de politieke filosofie geen functie heeft binnen een objectieve en dus waardevrije politieke wetenschap en daarom geen aandacht meer verdient. In de interpretatie van Farr impliceerde de logische kloof tussen waarden en fei-

---

<sup>1</sup> Eulau verzet zich net als Easton tegen de term 'behavioristic' omdat dit herinneringen oproept aan de stroming in de psychologie uit de jaren twintig. "'Behavior" in political behavior,' benadrukt hij, 'refers not simply to directly or indirectly observable political action but also to those perceptual, motivational, and attitudinal components of behavior which make for man's political identifications, demands and expectations, and his system of political beliefs, values, and goals' (1962: 35). Ook volgens hem verdient de term 'behavioralism' daarom de voorkeur. Typerend voor de lippendienst die hooguit aan het behaviorisme uit de psychologie werd betoond, is dat Eulau, Eldersfeld en Janovitz in hun overzicht van belangrijke grondleggers van het behaviorisme (zie § 1.1) Bentley in één adem noemen met Wallas en Merriam: de laatstgenoemden bepleitten precies het psychologische en sociologische onderzoek waarvan Bentley gruwde.

<sup>2</sup> De introductie van de nieuwe terminologie herleidt Easton tot het streven in de jaren dertig en veertig de betreunde voortdurende specialisering binnen de mens- en maatschappijwetenschappen terug te draaien door op zoek te gaan naar analyse-eenheden, die als basis voor al deze disciplines konden dienen. Deze eenheden, men denke aan 'actie', 'beslissing', 'functie' en 'systeem', zouden idealiter 'repetitious, ubiquitous, and uniform' moeten zijn en 'would constitute the particles out of which all social behavior is formed and which manifest themselves through different institutions, structures, and processes' (1962: 24). Kortom, 'In its broadest sweep, adoption of the label "behavioral sciences" symbolizes the hope that, ultimately, some common variables may be discovered, variables of a kind that will stand at the core of a theory useful for the better understanding of human behavior in all fields' (1962: 25).

ten volgens de behavioristen, dat normatieve vraagstukken betreffende het Goede leven en de Goede maatschappij niet wetenschappelijk kunnen worden beantwoord en daarom niet in een politieke wetenschap thuishoren (1995: 204; cf. Bernstein 1976: 4 e.v.). Eulau ging hierin volgens Farr het verst. In zijn lezing betoogde Eulau in *The Behavioral Persuasion in Politics* (1963), dat de traditionele politicologen niet veel meer hadden gedaan dan het voeren van een per definitie eindeloos debat over het Goede leven en het verrichten van een eveneens eindeloze exegese van de als 'heilig' benaderde klassieke teksten. Het mocht zo zijn dat deze activiteiten binnen de muren van politicologische faculteiten hadden plaatsgevonden, maar dat bewees nog niet, dat het hier om een zinvolle wetenschapsbeoefening ging.

De juistheid van deze lezing van het werk van vooraanstaande behavioristen moet worden betwijfeld. Hun kritiek betreft vooral de wijze waarop de politieke filosofie in de praktijk wordt ingevuld: een zowel wetenschappelijk als maatschappelijk in hoge mate irrelevante uitleg van klassieke geschriften (in het laatste hoofdstuk kom ik hierop terug). Easton, Truman, Berelson en Dahl houden, zo hebben we gezien, juist een krachtig pleidooi voor een herstel van de positie van de politieke filosofie.<sup>1</sup> Allen betreuren, zeker ook om (toegegeven: niet altijd even heldere<sup>2</sup>) kennistheoretische redenen, de gescheiden wegen van behavioralistische politicologen en politiek filosofen. Eulau is hierop geen uitzondering. De scheiding die is opgetreden tussen politieke theorie en politieke wetenschap heeft volgens hem twee betreuenswaardige gevolgen gehad. *Eenzijds* faalde de politieke theorie decennialang 'the other subfields of the discipline' te bevruchten met institutionele en beleidsmatige vraagstukken. *Anderzijds* verwerd de politieke theorie tot een steriele doctrinegeschiedenis, 'a rather scholastic enterprise unrelated to experiences in the real world of politics' (1962: 40). Bovendien constateert hij dat gedurende de behavioralistische revolutie de formulering van theorieën sterk is achtergebleven bij de verzameling van empirische data en dat de overvloed aan beschikbare data daarom niet betekenisvol geordend kan worden. Een hernieuwd huwelijk tussen politieke theorie en empirisch onderzoek moet dit verhelpen: 'increasing remarriage of political theory and empirical research is one of the most important conditions likely to facilitate the development of behavioral analysis in politics' (1962: 42).

Dit alles neemt niet weg dat in de praktijk de belangstelling voor normatieve politieke vraagstukken voortdurend is afgenomen en dat de positie van de politiek filosofen binnen de universiteiten en die van hun vak binnen het politicologische curriculum sinds de jaren vijftig sterk is ondermijnd. Dit was echter geen gevolg van wetenschapstheoretische keuzen van prominente behavioristische politicologen. Een verklaring moet eerder worden gezocht in de particuliere ambities van minder prominente politicologen die meer vatbaar zijn gebleken voor de functionele rationaliteit van de moderne tijd. De gestage verbreiding van het functionele denken binnen de westerse cultuur vormt hierbij de hoofdstroom waarmee, zo

---

<sup>1</sup> Zie voor Berelson § 5.5 van hoofdstuk 2; voor Easton § 2.4, voor Truman § 5.1 en voor Dahl § 5.3 van hoofdstuk 5.

<sup>2</sup> In Eastons geval is het bij voorbeeld curieus dat hij meent dat de gedragswetenschappen zich op dezelfde wijze aan het losmaken zijn van de filosofie als eerder de natuurwetenschappen hadden gedaan (zie § 6.3). Dit suggereert een objectiviteit en hardheid die hij elders weer tegenspreekt.

zullen we zien in hoofdstuk 11, ambitieuze behavioralistische politicologen en later bestuurskundigen zich gaarne lieten meedrijven.

### 6.6 Economische theorie van de democratie, evenwicht en rationele keuze

Lindblom is minder dan Dahl door het behaviorisme beïnvloed. In de jaren dat deze stroming in de politicologie opkwam, was hij nog vooral als econoom werkzaam. Met deze achtergrond, vertelt hij, voelde hij veel minder de drang, zoals hij deze wel bij Dahl constateerde, om de politicologie te ‘verwetenschappelijken’. De wetenschappelijke modellen waarnaar Dahl en anderen streefden, bestonden reeds in zijn discipline en Lindblom was niet altijd even onder de indruk van hun relevantie (interview 17 april 2000). In dit licht is het natuurlijk opmerkelijk dat Lindblom zich in 1956 dermate positief betoonde over de formalisering van de bestaande politicologische inzichten door Downs en zijn economische model van de democratie zelfs aanpreef als een wenkend perspectief. De ironie van de geschiedenis wil dat deze aanprijzing ruimschoots gehoor heeft gevonden, maar resultaten heeft voortgebracht die de econoom Lindblom had (moeten) kunnen voorspellen. De kritiek die hij in de jaren vijftig uitte op de formele modellen binnen de economie, zal later immers ook van toepassing blijken op de rationelekeuzebenadering die zich mede op basis van het model van Downs zal ontwikkelen.<sup>1</sup> De hierin tot in de kleinste finesses uitgewerkte theorieën zijn uiteindelijk net zo irrelevant voor praktische vraagstukken gebleken, als volgens Lindblom voor het merendeel van de economische theorie gold.

Het laatste blijkt reeds uit enige van de door Lindblom en ook hierboven geciteerde proposities van Downs (zie § 4). Zo stelde Downs dat in een tweepartijstelsel de standpunten van partijen vager zijn, meer gelijken op die van andere partijen en minder sterk ideologisch zijn gekleurd, dan in een meerpartijstelsel. De ervaringen in de Verenigde Staten en Engeland bewijzen echter geregeld het tegendeel: Thatcher was veel rechtser en ideologischer gemotiveerd dan het midden van het politieke spectrum. De Labour Party reageerde niet door het centrum met een gematigd program te paaien, maar door de relatief extreme kandidaat Michael Foot naar voren te schuiven. De conservatieven vanaf William Hague proberen niet het door Tony Blair ingenomen midden te heroveren, maar schuiven juist naar rechts op. Reagan was evenmin een ‘compromis-figuur’ op zoek naar het gulden midden, doch een tamelijk gedreven ideoloog. Voor George Bush junior geldt dit zo mogelijk nog meer. Een onbewezen uitgangspunt van Downs is dat de electorale voorkeuren een normaalverdeling vertonen. Dit hoeft echter geenszins het geval te zijn. Het is zelfs mogelijk dat er bijna geen kiezers in het midden zijn te vinden, een beeld dat veel etnisch gespleten landen vertonen.<sup>2</sup>

---

<sup>1</sup> Had hij voorzien, verklaart Lindblom jaren later, dat het werk van Downs min of meer als startschot voor de ontwikkeling van de rational choice benadering zou dienen, dan had hij het belangrijk minder enthousiast aangeprezen (interview 8 mei 2000). Easton bekritiseert overigens reeds in 1953 wat Downs in 1956 zal gaan doen: toepassing van de economie op politiek (zie § 3.5). Zijn met Mannheim gedeelde zorg dat hierbij nog louter gekeken zal worden naar variabelen die *kwantificeerbaar zijn*, variabelen die niet noodzakelijk de meest belangrijke zijn, is een goede voorspelling gebleken van de resultaten van de rationelekeuzebenadering.

<sup>2</sup> In het algemeen is het overigens opvallend dat Dahl en Lindblom een aantal van de in 1956 door Lindblom onderschreven proposities nadrukkelijk in *Politics, Economics, and Welfare* verwierpen. Men denke aan de eerste door Lindblom aangehaalde en door Schumpeter als waarheid aangenomen hypothese, dat

In een door een coalitie bestuurd meerpartijstelsel, veronderstelde Downs evenzo, neemt de regering minder effectieve maatregelen om fundamentele maatschappelijke problemen op te lossen en is haar beleid minder samenhangend en consistent, dan in een tweepartijstelsel. Het is opmerkelijk dat Lindblom deze propositie voor plausibel houdt daar zij volkomen strijdig is met zijn bijna gelijktijdig verdedigde opvattingen over de grote voordelen van een onder invloed van vele groepen geformuleerd incrementalistisch beleid.<sup>1</sup> Er zijn ook tal van empirische voorbeelden – Nederland, België, Denemarken – die het tegendeel bewijzen. Evenzo kan men met betrekking tot stelsels als die van het Verenigd Koninkrijk en de Verenigde Staten betogen, dat het beleid over de jaren buitengewoon inefficiënt, on samenhangend en inconsistent is geweest omdat dit na iedere regeringswisseling relatief drastisch werd gewijzigd.

Op een wijze die overeenkomt met Lindbloms kritiek op de economie kunnen, kortom, Donald Green en Ian Shapiro in hun *Pathologies of Rational Choice Theory* betogen, dat de formele theorieën zoals deze sinds de jaren vijftig binnen het rationelekeuzemodel zijn geformuleerd, ons ‘exceedingly little’ hebben geleerd (1994: 10). Een deel van de verklaring hiervan achten zij te herleiden tot het feit dat de aanhangers van dit model bijna uitsluitend zijn geïnteresseerd in het uitwerken van steeds geraffineerdere theorieën en nooit de moeite nemen deze empirisch te testen. Een rol speelt daarnaast de ambitie van de betrokkenen om universele politieke theorieën te ontwikkelen. In plaats van te vragen *welke* rationelekeuzetheorie een verklaring zou kunnen geven voor X lijkt het Green en Shapiro aanmerkelijk zinnvoller te vragen *wat* X zou kunnen verklaren. Dit, erkennen zij, zal beslist moeizaam onderzoek met zich meebrengen naar het relatieve belang van een groot aantal verklarende variabelen. ‘No doubt strategic calculation will be one,’ vervolgen zij, ‘but there will typically be many others, ranging from traditions of behavior, norms, and cultures to differences in people’s capacities and the contingencies of historical circumstance. The urge to run from this complexity rather than build explanatory models that take it into account should be resisted, even if this means scaling down the range of application’ (1994: 10).

De economische theorie van de democratie die volgens Lindblom impliciet aan het vigerende politicologische denken ten grondslag ligt<sup>2</sup>, heeft uiteraard veel gemeen met de evenwichtstheorie, die Easton op zijn beurt als de impliciete basis ziet van de in zijn tijd verrichte politicologische studies. Beide theorieën zijn vanuit de economie geïnspireerd en beide gaan uit van een ‘abstracte’ conceptie van het individu. Binnen deze conceptie bezitten individuen gegeven, onveranderlijke behoeften, talenten, rechten, belangen en voorkeuren die volstrekt los worden gezien van een sociale context. Individuen zijn louter de dragers van deze, hun gedrag bepalende, kenmerken en de maatschappij is niet meer dan een constructie ten behoeve van de realisatie van individuele doeleinden. Het laatste doen zij op een egoïstische en rationele wijze (Lukes 1973: 73-9; cf. Blok-

---

partijleden als belangrijkste motivatie hebben bestuursfuncties te verwerven en dat zij hun standpunten volledig hierop toespanden.

<sup>1</sup> Zie vooral zijn ‘The science of muddling through’ uit 1959.

<sup>2</sup> Overigens verklaart Lindblom later er nog altijd achter te staan dat er een impliciete politieke theorie in het werk van politicologen was te vinden. ‘Het probleem was alleen – en dat wist ik toen nog niet – dat deze theorie niet klopte’ (interview 8 mei 2000).

land 1995: 168 *e.v.*). Mensen participeren dus in de politiek om hun particuliere belangen optimaal te behartigen. Hebben zij de indruk dat, bij voorbeeld, het uitbrengen van hun stem hieraan geen bijdrage levert, dan blijven zij bij verkiezingen thuis. De democratie is uitsluitend een voertuig om de belangenbehartiging geordend te laten verlopen, op een wijze overeenkomstig de werking van de economische markt. Politieke partijen streven naar regeringsmacht en passen hun standpunten zo aan dat de kans op het verkrijgen hiervan het grootst is. Et cetera. Kortom, deze abstracte individuen zijn volledig in de ban van Webers kapitalistische ethos en Mannheims functionele rationaliteit. Het illustreert de voortgaande modernisering van de samenleving dat zowel Lindblom als Easton waarnemen dat dit denken zich inmiddels ook binnen de politiek heeft gevestigd.





## Hoofdstuk zes

# Een logische analyse van de polyarchie

In dit en het volgende hoofdstuk volgen wij de ontwikkeling in het denken van Dahl van het midden van de jaren vijftig tot het begin van de jaren zeventig. Het oorspronkelijke pluralisme beleefde in deze periode zijn hoogtijdagen: het was het veruit dominante paradigma binnen de politicologie, zowel in de Verenigde Staten als in de vele landen waar deze discipline zwaar door de Amerikaanse was beïnvloed. In de loop van de jaren zestig werd het pluralisme echter in toenemende mate bekritiseerd. Hetzelfde lot trof het hiermee in de praktijk verbonden behaviorisme. Hoewel het pluralisme van groot belang bleef, verloor het door de desbetreffende politieke en wetenschapstheoretische kritiek zijn dominante positie. Ook Dahl en Lindblom veranderden langzaam maar zeker van standpunt. Uiteindelijk keren zij in hoge mate terug op de sociaaldemocratische posities die zij aan het begin van hun loopbaan innamen. Tegelijkertijd neemt de populariteit van het oorspronkelijke pluralisme *buiten* de politieke wetenschap steeds meer toe. Ook daarom behoudt dit pluralisme zijn relevantie.

De schets van Dahls ontwikkeling begin ik met zijn *A Preface to Democratic Theory* uit 1956, dat algemeen wordt beschouwd als één van de klassieke verdedigingen van de pluralistische conceptie van de democratie. Bovendien stelt Dahl in een eigen recensie van *A Preface* uit 1991, dat dit boek, ook al was dit in 1956 bepaald geen bewuste keuze, een voorwoord tot het werk is gebleken waarmee hij zich in al de tussenvolgende jaren had beziggehouden.

Het belang van *A Preface to Democratic Theory* berust mede op de hierin gevolgde werkwijze. Deze weerspiegelt de pogingen in de jaren vijftig om een meer wetenschappelijk politicologie op te bouwen. Wat dit precies impliceerde was ook voor de betrokkenen, zo zagen wij eerder, niet helemaal duidelijk en zeker Dahl trachtte daarom *al doende* uit te vinden hoever hij met verschillende werkwijzen kon komen. In *A Preface* probeert hij zijn argumentatie logisch-deductief te ontwikkelen en mede formeel, met behulp van symbolen te formuleren.<sup>1</sup> In het vorige hoofdstuk stelde ik dat een kerngedachte van vele behavioristen lijkt te zijn, dat alle theorieën herleid moeten (kunnen) worden tot empirisch of logisch toetsbare hypothesen en dat op basis van deze geverifieerde of gefalsificeerde kennis-elementen een politieke wetenschap kan worden ontwikkeld. Deze gedachte is zeker in *A Preface* terug te vinden. Het bestaat uit een minitieuze analyse van de

---

<sup>1</sup> In 1991 schrijft Dahl dat zijn poging voortkwam uit zijn ontevredenheid met het ontwijkende en ongrijpbare karakter van een groot deel van de toenmalige politieke theorie (1991: 299). Hij was daarbij gestimuleerd door Kenneth Arrow's *Social Choice and Individual Values* uit 1951, dat hem inspireerde delen van zijn (zeer compact geschreven) boek op een formele wijze te presenteren.

vooronderstellingen die aan uitspraken over politiek ten grondslag liggen en van de logica van de tussen uitspraken gelegde verbanden. De vele symbolen en formules zijn overigens vooral in de voetnoten en de bijlagen opgenomen en blijken voor een begrip van Dahls betoog geenszins onontbeerlijk.

Met *A Preface to Democratic Theory*<sup>1</sup> vestigt Dahl definitief zijn naam als één van de meest vooraanstaande Amerikaanse politicologen van zijn tijd. Ook in zijn eigen oeuvre heeft het voor lange tijd een centrale plaats ingenomen. Von der Muhll schrijft in 1977: ‘Dahl has never written another book as rigorous, as condensed, as foundational, and as pellucid in style as this one’ (1977: 1079). Hoewel Dahl sindsdien een aantal werken het licht heeft doen zien die vergelijkbare kwalificaties verdienen, prijkt het boek, dat inmiddels aan zijn vierentwintigste druk toe is, tot op heden op de verplichte literatuurlijsten van politicologiestudenten. De klassieke teksten daargelaten, is het één van de weinige publicaties binnen deze discipline die langer dan vier decennia heeft standgehouden.<sup>2</sup>

## 1 Een voorwoord tot een democratische theorie

*A Preface* begint met een analyse van twee democratie-opvattingen die volgens Dahl representatief zijn voor de vigerende ideeën op dit terrein: een conceptie die is vernoemd naar James Madison en een die hij toeschrijft aan de ‘populisten’. Mede op basis van hun beste elementen ontwikkelt Dahl daarna zijn eigen theorie van de *polyarchie*. Tot slot zet hij uiteen waarom hij veronderstelt dat deze theorie het politieke stelsel van de Verenigde Staten adequaat beschrijft.

### 1.1 De democratie volgens James Madison

De democratieconceptie die Dahl toeschrijft aan Madison<sup>3</sup>, is een compromis. Enerzijds wil Madison de politieke gelijkheid van alle burgers respecteren. Anderzijds wenst hij uit angst voor een dictatuur van de meerderheid hun soevereiniteit te begrenzen. Evenals Hobbes gaat Madison er namelijk zonder meer vanuit dat individuen of groepen andere individuen of groepen zullen tiranniseren wanneer externe krachten (‘checks’) hen niet intomen. Macht over anderen geeft een intrinsieke voldoening en is bovendien van instrumentele waarde voor de realisatie van vele andere doeleinden. Het streven naar macht kenmerkt daarom zowel minder-

---

<sup>1</sup> Het is vandaag wellicht moeilijk voorstelbaar dat de ‘Democratische Theorie’ tot de jaren vijftig niet als een onderscheiden onderzoeksveld binnen de politicologie bestond. Zelfs de term werd niet of nauwelijks gebruikt. Dahl houdt het voor mogelijk dat zij in *A Preface* voor het eerst in een boektitel voorkwam (1997: 74).

<sup>2</sup> In 1989 werd dit boek om deze reden de Biennial Benjamin Evans Lippincott Award toegekend door *The American Political Science Association*. Deze prijs is bedoeld voor ‘a work of exceptional quality by a living political theorist that is still considered significant after a time span of at least 15 years since the original publication’. Het is overigens veelzeggend dat deze prijs bestaat.

<sup>3</sup> James Madison (1751 - 1836) speelde een belangrijke rol in de Conventie die in 1787 de Amerikaanse Constitutie opstelde. Samen met Hamilton en Jay schreef hij de *Federalist Papers* die dienden ter ondersteuning van de campagne voor ratificatie van deze grondwet. De betreffende vijftientig opstellen worden nog altijd gezien als de klassieke interpretatie en verdediging van het Amerikaanse politieke systeem. Madison had overigens niet alleen theoretische aspiraties: tussen 1801 en 1809 was hij minister van Buitenlandse Zaken onder Jefferson en vervolgens was hij tussen 1809 en 1817 (een weinig succesvol) president (cf. Miller 1987: 306-8). In *Pluralist Democracy in the United States* (1967) gaat Dahl uitgebreid in op de debatten, die gedurende de Conventie werden gevoerd tussen Madison, Hamilton en anderen over de grondslagen van het Amerikaanse staatsbestel.

heden als meerderheden: zodra zij de kans krijgen zullen zij het andere deel van de bevolking onderdrukken. Volgens Dahl waren Madison en zijn geestverwanten echter vooral bevreesd voor een door de afgunst, onbezonnenheid en incompetentie van 'het volk' gevoede tirannie van de meerderheid (*in casu* de wetgevende macht). Deze angst houdt Dahl overigens niet alleen kenmerkend voor Madison: sinds 1789 zijn Amerikaanse politieke denkers in zijn opvatting gepreoccupeerd met de goede en slechte kanten van het beslissen of regeren bij meerderheid.

Het centrale doel dat Madison in de optiek van Dahl nastreeft, is de vestiging van een niet-tirannieke republiek. Een republiek of representatieve democratie is volgens Madison een regeringsvorm, die zijn macht uiteindelijk ontleent aan 'het volk'. Zij oefent een tirannie uit wanneer zij burgers een natuurrecht ontzegt. Twee voorwaarden moeten worden vervuld om dit te verhinderen. Allereerst dient voorkomen te worden dat alle wetgevende, rechterlijke en uitvoerende machten in dezelfde handen komen. Het maakt hierbij geen verschil of deze handen nu aan één persoon, aan weinigen of aan velen toebehoren en of deze nu erfelijk, zelfbenoemd of gekozen zijn. Madison bepleit derhalve een constitutionele scheiding der machten. Zijn hoop is dat de ambities van de ene groep machtsdragers die van de andere groep in evenwicht zal houden.<sup>1</sup>

Een tweede voorwaarde acht Madison dat *facties* zodanig moeten worden beheerst, dat zij onmachtig zijn de rechten van andere burgers of het algemeen belang te schaden. Een factie bestaat uit een minder- of een meerderheid van burgers, die onderling zijn verbonden door een belang of een passie welke conflicteert met de rechten van anderen of met het algemeen belang. Omdat mensen verschillende aangeboren kwaliteiten bezitten en mede hierom afwijkende levenslopen, posities en belangen krijgen, valt hun ontwikkeling volgens Madison niet te voorkomen. Om een tirannie te verhinderen, dienen wij derhalve vooreerst de *effecten* van facties te beteugelen. Bestaat een factie uit een minderheid, dan kan zij worden beheerst via het meerderheidsbeginsel: zo nodig stemt de meerderheid haar eenvoudig weg. Van meerderheidsfacties moeten wij vooral de ontwikkeling pogen te voorkomen. Dit kunnen wij doen door te bevorderen dat de belangen van het electoraat talrijk, verspreid en divers zijn. Het laatste is het meest waarschijnlijk in een grote republiek. Madison schrijft: 'Extend the sphere, and you take in a greater variety of parties and interests; you will make it less probable that a majority of the whole will have a common motive to invade the rights of other citizens; or if such common motive exists, it will be more difficult ... to act in unison' (*The Federalist*, No.10; geciteerd door Dahl 1956: 17).<sup>2</sup>

Madison is in Dahls opinie onduidelijk over de kwestie *wanneer* het belang van een groep mensen strijdig is met de rechten van anderen of met het algemeen belang. Van individuele natuurrechten noch van het publieke belang geeft hij een omschrijving. Wellicht, oppert Dahl, zou een besluitvormingsprocedure hier uitkomst

---

<sup>1</sup> Dahl vermag echter niet in te zien waarom een dergelijke constructie machtige minderheden of populistische usurpatoren er van zou (kunnen) weerhouden een tirannie te vestigen. Madison en anderen overschatten volgens hem de betekenis van deze machtsdeling en onderschatten het belang van 'the inherent social checks and balances existing in every pluralistic society' (1956: 22). Zie verder § 2.4.

<sup>2</sup> In zijn voorkeur voor *vergroting* van de polis wijkt Madison af van het traditionele republikeinse gedachtegoed: tot zijn tijd meende men de kans op een algemene erkenning van een publiek belang te vergroten en de kans op het bestaan van (onderdrukte) minderheden te verkleinen, door de republiek zo *klein* en hiermee zo *homogeen* mogelijk te houden (Dahl 1967: 27-30; 1989: 318).

kunnen bieden (1956: 24-7). De vaststelling of er sprake is van een factie kan echter niet door een meerderheid geschieden, omdat deze zichzelf nimmer als zodanig zal kwalificeren. De hele idee van een tirannie van de meerderheid verliest haar betekenis wanneer men juist deze meerderheid laat beslissen wanneer er sprake is van een schending van natuurrechten en dus van tirannie. Een minderheid is hiertoe evenmin geroepen. Iedere groep zal immers, veronderstelt Madison, haar macht misbruiken en de natuurrechten van anderen schenden, zodra zij niet door externe krachten in bedwang wordt gehouden. Unanimitieit is onhaalbaar en irreal: zij maakt onmogelijk dat wij delinquenten als misdadigers typeren. Kortom, stelt Dahl, de idee van tirannie heeft in het systeem van Madison geen ‘operationele betekenis’.

Resumerend schrijft Dahl dat door de afwezigheid van duidelijke betekenissen van, toch centrale, begrippen als ‘factie’, ‘natuurrechten’ en ‘tirannie’ Madison een tamelijk dubbelzinnige politieke theorie heeft ontwikkeld. Wij moeten deze theorie volgens hem echter eerder historisch dan logisch benaderen. Zoals gesteld, vormt zij een compromis tussen twee concluderende doelen. *Eenzijds* wilde Madison een politiek systeem ontwerpen waarin een ieder gelijke rechten genoot en waarin derhalve meerderheden het overheidsbeleid zouden bepalen. *Anderzijds* wilde hij de vrijheden of de voorrechten van de sociaal-economische minderheid beschermen tegen de nivellerende wensen van de meerderheid. Meerderheden dienden derhalve constitutioneel te worden tegengewerkt (enige wijzen waarop dit tot op de dag van vandaag gebeurt, komen in § 2.4 aan de orde). Madison of anderen hebben echter niet kunnen garanderen dat de mechanismen die zij daartoe hebben uitgedacht, uitsluitend ‘slechte’ en geen ‘goede’ meerderheden frustreren. Dahl stelt: ‘Genetically the Madisonian ideology has served as a convenient rationalization for every minority that, out of fear of the possible deprivations of some majority, has demanded a political system providing it with an opportunity to veto such policies’ (1956: 30, cf. 142).<sup>1</sup> Ten tijde van de formulering van de Constitutie bestond deze minderheid uit één vermogende, machtige en statusrijke economische elite. Vandaag echter, wij schrijven 1956, beschouwen vele Amerikanen zich als lid van minimaal één door een meerderheid bedreigde minderheid. Zo kan het gebeuren dat het denkraam van Madison nog altijd een centrale plaats inneemt in het Amerikaanse denken en voelen: ‘.. whatever its defects of logic, definition, and scientific utility, the Madisonian ideology is likely to remain the most prevalent and deeply rooted of all styles of thought that might properly be labeled “American”’ (1956: 31).<sup>2</sup>

---

<sup>1</sup> Deze kwestie kwam ook reeds in *Politics, Economics, and Welfare* aan de orde (zie hoofdstuk 4, § 7.2) en zal in Dahls werk tot een steeds belangrijker thema uitgroeien. Uiteindelijk zal hij er een boek aan wijden, met als titel: *How Democratic is the American Constitution?* (2002).

<sup>2</sup> In zijn recensie ‘Reflections on A Preface to Democratic Theory’ (1991) relateert Dahl overigens het sterke verband dat hij in 1956 suggereerde tussen de ideeën van Madison, eenzijds, en de Amerikaanse Constitutie en het politieke systeem dat hier mede op is gebaseerd, anderzijds (1991: 293-6). Daarnaast denkt hij dat Madison *cum suis* in hogere mate door de waarden politieke gelijkheid en volkssoevereiniteit werden geïnspireerd, dan hij oorspronkelijk had betoogd. Reeds in *Pluralist Democracy* (1967: 32-3) is hij trouwens aanmerkelijk positiever over de *founding fathers*. Dahl stelt hier dat de stelling van historici als Charles Beard en Merrill Jensen dat de Constitutie vooral was ontworpen om de belangen van de rijken te beschermen onhoudbaar is. Was zij namelijk juist dan zou het gegeven dat de Constitutie op een grote bijval in de gehele samenleving kon rekenen, onverklaarbaar zijn (sic). Daar komt bij dat de deelnemers aan de conventie geen gesloten front tegen de armen vormden, maar onderling sterk verdeeld waren.

## 1.2 De populistische democratie

Dahl onderzoekt vervolgens een, wat hij noemt, ‘populistische’ versie van democratie. Deze is niet verbonden aan een specifieke theoreticus of stroming, maar is volgens hem terug te vinden in de hele geschiedenis van het politieke denken. Democratie wordt hier vereenzelvd met politieke gelijkheid, volkssoevereiniteit en meerderheidsbeslissingen (1956: 37-8). Van een democratie is sprake indien bij de vaststelling van het overheidsbeleid de voorkeuren van alle burgers even zwaar meetellen en indien het uiteindelijk gevoerde beleid deze voorkeuren maximaal weerspiegelt.<sup>1</sup> Voorts is een veronderstelling, dat het meerderheidsbeginsel de voor een democratie meest geëigende (laatste) beslisregel vormt.<sup>2</sup> Dit beginsel wordt daarbij doorgaans geclausuleerd: het geldt zolang een aantal rechten en belangen van de minderheid ongeschonden blijft.

De populistische conceptie heeft naar Dahls mening verschillende technische, ethische en empirische tekortkomingen. Een *technisch* probleem is dat het meerderheidsbeginsel geen uitkomst biedt wanneer de verkiesbare alternatieven door in omvang vergelijkbare groepen worden geprefereerd. Dit probleem groeit naarmate de betrokkenen hun preferenties sterker beleven. Een vraagstuk is bovendien op welke wijze er moet worden beslist wanneer twee of meer groepen afwijkende, tevens verschillend beleefde, preferenties bezitten voor meerdere alternatieven. Met name Kenneth Arrow (1951) heeft volgens Dahl briljant gedemonstreerd hoe ogenschijnlijk plausible procedures hier tot irrationele, door niemand gewenste resultaten kunnen leiden (1956: 42).<sup>3</sup>

Een *ethisch* bezwaar is dat er binnen deze populistische conceptie geen aandacht is voor de intensiteit van voorkeuren. Een minderheid kan haar preferentie aanzienlijk gepassioneerder beleven dan een meerderheid. Het lijkt Dahl in dat geval niet onredelijk de stemmen van de kleinere groep zwaarder te wegen. Uiteraard zouden de burgers van een populistische democratie kunnen afspreken, dat zij slechts op centraal regeringsniveau bij meerderheid beslissen, dat zij hiertoe eerst overgaan nadat alle andere beslismethoden zijn uitgeput en dat meerderheden zoveel mogelijk rekening trachten te houden met hun gepassioneerde tegenstrevers.

---

<sup>1</sup> Vergelijk hier Schumpeters danig afwijkende omschrijving van de ‘klassieke’ democratietheorie (zie Blokland 2001: 209-20).

<sup>2</sup> Het meerderheidsbeginsel, schrijft Dahl in een *A Preface* typerende formele wijze, ‘prescribes that in choosing among alternatives, the alternative preferred by the greater number is selected. That is, given two or more alternatives  $x$ ,  $y$ , etc., in order for  $x$  to be government policy it is a necessary and sufficient condition that the number who prefer  $x$  to any alternative is greater than the number who prefer any single alternative to  $x$ ’ (1956: 38).

<sup>3</sup> Stel de actoren A, B en C rangschikken hun voorkeuren voor X, Y en Z. A prefereert X boven Y en Y boven Z. B prefereert Z boven X en X boven Y. En C prefereert Y boven Z en Z boven X. Er is dan zowel een meerderheid voor X boven Y boven Z, als voor Z boven X! Arrow liet zien dat dergelijk impasses bijna zeker optreden zodra meer dan twee actoren hun voorkeuren aangaande meer dan twee alternatieven rangschikken. In 1997 schrijft Dahl dat hij waarschijnlijk de eerste politicoloog was die het belang onder de aandacht bracht van wat later ‘Arrow’s Theorem’ of ‘Arrow’s Paradox’ is gaan heten (1997: 72; zie ook Dahl 1989: 146). De desbetreffende wiskundige beschouwingen van Arrow werden evenwel in *Politics, Economics, and Welfare* (1953: 422-3) nog als empirisch nauwelijks relevant weggewimpeld. Een verklaring voor Dahls sterk toegenomen waardering hiervoor ligt vermoedelijk in zijn gegroeide belangstelling voor de wiskunde en de statistiek (1997: 72). Onder invloed van het opkomende behaviorisme ging Dahl zijn kennis hiervan steeds meer als ontoereikend ervaren. Daarom liep hij colleges in de wiskunde op Yale en verbleef hij in 1955-56 voor een jaar op de *Center for Advanced Study in the Behavioral Sciences* in Palo Alto. Aldaar leerde hij Arrow persoonlijk kennen en groeide zijn begrip van diens werk.

Maar dan nog blijft het volgens Dahl moeilijk te bepalen wanneer een minderheid voldoende gepassioneerd is om toch haar zin te krijgen. Men kan dit niet altijd aan de meerderheid overlaten (1956: 48-50).<sup>1</sup>

Een ander ethisch bezwaar vindt Dahl dat de pleitbezorgers van deze conceptie slechts twee waarden pogen te maximaliseren: politieke gelijkheid en volkssoevereiniteit (1956: 51). Alle andere waarden, offeren zij hiervoor op – of laten zij onbesproken. Men kan hier denken aan waarden als privacy, eendracht, stabiliteit, vooruitgang en welvaart. Uit de praktijk blijkt echter dat bijna niemand de twee genoemde waarden dermate belangrijk acht, dat hij bereid is om dit offer te brengen. Zolang de populistische theorie geen plaats biedt aan een afweging van deze waarden is zij dan ook weinig bruikbaar.

Tot slot ziet Dahl een *empirische* moeilijkheid van de onderhavige conceptie. Zij ‘consists only of logical relations among ethical postulates. It tells us nothing about the real world. From it we can predict no behavior whatsoever’ (1956: 51).<sup>2</sup> Concreet onderscheidt Dahl drie tekortkomingen (1956: 52-9). Allereerst levert de conceptie geen criteria op basis waarvan de uitermate belangrijke beslissing genomen kan worden *wie* precies lid van de demos is. Een tweede groot probleem acht Dahl dat binnen deze conceptie geen aandacht is voor het empirische gegeven, dat zich binnen iedere samenleving of organisatie onvermijdelijk een heersende klasse of elite ontwikkelt.<sup>3</sup> Onder meer Gaetano Mosca en Robert Michels vestigden hierop de aandacht. Theorieën over politieke gelijkheid en volkssoevereiniteit waarin aan dit gegeven wordt voorbijgegaan, zullen deze klasse, waarvan de leden altijd zullen voorwenden het volk te representeren, volgens Dahl slechts legitimeren en vrij spel bieden. Tenslotte ziet hij als een moeilijkheid, dat een meerderheid kan besluiten het model te liquideren en dat een veto van de minderheid noodzakelijk kan zijn om dit te verhinderen. Zo kan een meerderheid beslissen dat een bepaalde minderheid haar stemrecht verliest. Onder welke omstandigheden dit kan geschieden en met welke methoden dit eventueel kan worden voorkomen, beschouwt Dahl een empirisch vraagstuk waarop een antwoord onontbeerlijk is. Het populistische model biedt hier evenwel geen enkel inzicht.

Ondanks al deze bezwaren is het in de opvatting van Dahl onnodig en zeker ongewenst om het ideaal van politieke gelijkheid volledig op te geven. Het moge zo zijn dat dit ideaal hier is vertaald in ‘an axiomatic body of theory that is, in the end, almost useless as a guide to action’, maar ‘there is nothing inherent in the concept of political equality that makes it devoid of meaning in the real world’ (1956: 60).

---

<sup>1</sup> In een recensie in *The Journal of Politics* (Vol.19, No.2) stelt J.Roland Pennock in reactie hierop, dat Dahl lijkt te veronderstellen dat verschillen in intensiteit de enige rechtvaardiging vormen om af te wijken van het meerderheidsbeginsel. Een andere pertinente overweging lijkt hem echter of een bepaalde maatregel al of niet herroepen kan worden. Naarmate dit moeilijker is, kan men een grotere overeenstemming eisen. Een voorbeeld vormt de vrijheid van meningsuiting. Haar afschaffing ‘can not be reversed by the same processes by which it may be brought about’ (1957: 310).

<sup>2</sup> De eis dat men op basis van deze *normatieve* populistische beginselen gedrag moet kunnen *voorspellen* is curieus. De ethische beginselen dat men niet mag liegen, stelen of moorden zijn ook geen goede voorspelers van het menselijk gedrag gebleken. Dit is geen reden om deze beginselen daarom maar te laten vallen.

<sup>3</sup> In *Politics, Economics, and Welfare* betitelden Dahl en Lindblom dit als ‘The First Problem of Politics’ (zie hoofdstuk 4, § 6.1). Helemaal aan het begin van *A Preface* schrijft Dahl in dezelfde geest: ‘At a minimum, it seems to me, democratic theory is concerned with processes by which ordinary citizens exert a relatively high degree of control over leaders...’ (1956: 3).

### 1.3 Een haalbaar alternatief: de polyarchie

Dahl ziet twee wegen om een democratietheorie te ontwikkelen (1956: 63). Madison en de 'populisten' volgen de eerste weg: zij postuleren één of meerdere doeleinden en onderzoeken vervolgens binnen welke politieke structuren deze in zo hoog mogelijke mate kunnen worden gerealiseerd. Tegenover deze 'maximalisatiemethode' staat de door Dahl geprefereerde 'descriptieve methode'. Hier analyseert men allereerst de gemeenschappelijke kenmerken van die staten en organisaties die doorgaans als 'democratisch' gelden. Vervolgens onderzoekt men de bestaansvoorwaarden van deze democratische systemen. In de praktijk sluiten de twee methoden elkaar overigens niet volledig uit: wanneer men begint met de eerste, dan zal het volgens Dahl na verloop van tijd noodzakelijk worden ook de tweede toe te passen.

Dahl opent dus met de vraag wat *in de empirie* de kenmerken en de bestaansvoorwaarden van een democratie zijn. Wanneer mensen een politieke systeem als zodanig typeren, dan voldoet het volgens hem in betrekkelijk hoge mate aan een achttal voorwaarden (1956: 67-71). De eerste drie liggen betrekkelijk voor de hand. *Ten eerste* kan ieder lid zijn voorkeuren met betrekking tot de aanwezige alternatieven te kennen geven, bij voorbeeld door middel van het uitbrengen van een stem. *Ten tweede* worden alle voorkeuren even zwaar gewogen. En *ten derde* wordt het alternatief verkozen dat de meeste stemmen krijgt. Reeds uit de praktijk blijkt dat deze drie condities, hoewel noodzakelijk, nog niet voldoende zijn: ook in een totalitaire samenleving, zoals in het Rusland uit de jaren vijftig, kunnen mensen stemmen. Het probleem is evenwel dat de alternatieven doorgaans vastliggen. Om deze reden formuleert Dahl een *vierde* conditie: ieder lid dat een alternatief meent te weten dat de voorkeur verdient boven de bestaande, heeft de mogelijkheid deze aan de keuze-alternatieven toe te voegen. Bovendien dient niemand over zoveel meer informatie te beschikken, dat hij de keuzen van anderen kan manipuleren. Alle individuen bezitten dus, *ten vijfde*, vergelijkbare informatie over de keuzemogelijkheden. In principe is het mogelijk dat een regime tot en met de verkiezingen aan deze vijf condities voldoet en daarna zijn eigen weg gaat. Dahl voegt daarom nog een tweetal voorwaarden toe. *Ten zesde* verdringen de alternatieven (leiders of beleidsprogramma's) met het grootste aantal stemmen na de verkiezingen al degene met minder steun. En *ten zevende* worden de opdrachten van de gekozen volksvertegenwoordigers ook uitgevoerd. Een laatste conditie betreft het tijdvak tussen twee verkiezingen. *Ten achtste* zijn gedurende deze periode de beslissingen ondergeschikt aan dewelke die zijn genomen tijdens de verkiezingen of komen deze beslissingen tot stand onder omstandigheden welke bepaald worden door de eerste zeven condities. Dahl voegt deze conditie toe omdat kandidaten en kiezers gedurende de verkiezingen zelden volledig kunnen voorzien welke keuzeproblemen er zich in de jaren tot de volgende verkiezingen zullen aandienen.

In de praktijk zijn er volgens Dahl nimmer politieke systemen geweest die geheel en al aan deze voorwaarden voldeden. Niettemin, naarmate dit meer het geval is, is meer sprake van politieke gelijkheid en volkssoevereiniteit en kan men met meer recht spreken van een democratie. Net als in *Politics, Economics, and Welfare* (zie § 6 van hoofdstuk 3) typeert Dahl deze feitelijk bestaande, onvolkomen vormen van democratie als *polyarchieën*. Staten kunnen aldus op een polyarchie of een democratie-schaal worden geïnclassificeerd, ook al erkent Dahl dat het buitengewoon

moeilijk is de verschillende condities te operationaliseren en ten opzichte van elkaar te wegen.

De empirische vraag wordt vervolgens onder welke omstandigheden politieke systemen in zo groot mogelijke mate de acht kenmerken van een democratie bezitten. Dahl neemt in 1956 nog niet de taak op zich om dit onderzoek te verrichten. Dit zal hij later doen in, onder meer, *Who Governs?* (1961) en *Polyarchy* (1971). Wel stelt hij een aantal hypothesen op waarvoor naar zijn inschatting voldoende bewijsmateriaal voorhanden is om de juistheid te kunnen vermoeden. De belangrijkste hiervan komen in het vervolg aan de orde.

#### **1.4 Het betrekkelijke belang van constitutionele waarborgen tegen tirannie**

Vergelijkt men de polyarchische democratietheorie met die van Madison, dan acht Dahl het belangrijkste verschil, dat in de eerste theorie de sociale en niet de constitutionele voorwaarden van een democratische orde in het middelpunt staan (1956: 82, cf. 22). Anders dan volgens Dahl het merendeel der Amerikanen denkt, zijn het deze sociale voorwaarden die cruciaal zijn in het voorkomen van een tirannie.<sup>1</sup>

Een centraal doel van Madison, zo bleek eerder, was te verhinderen dat een meerderheid een minderheid van haar natuurrechten berooft. Op vergelijkbare wijze kan men volgens Dahl vandaag stellen, dat een betrekkelijk apathische meerderheid moet worden belet een gepassioneerde minderheid haar voorkeur op te leggen. Dit is niet alleen ethisch, maar ook vanuit het oogpunt van de politieke stabiliteit gewenst. De minderheid zou zich immers op den duur genoodzaakt kunnen zien de beslisregels waarop de politieke orde is gebaseerd, niet langer te accepteren (1956: 90-9). Madison en zijn erfopvolgers zien twee mogelijke oplossingen voor dit probleem. *Ten eerste*, een sociaal systeem waarin de verscheidenheid aan belangen dermate groot is dat de betreffende asymmetrische meningsverschillen onwaarschijnlijk zijn. En, *ten tweede*, een systeem van constitutionele regels. Hoewel er voor de eerste oplossing niet of nauwelijks empirisch bewijs is verzameld, houdt Dahl haar voor plausibel (1956: 105). Wanneer de meeste individuen in een samenleving zich met meer groepen kunnen identificeren bestaat inderdaad de mogelijkheid, dat leden van een meerderheid zich verbonden voelen met een bedreigde, gepassioneerde minderheid – een minderheid waartoe zij ook hadden kunnen behoren – en daarmee in hun voorkeur rekening houden.<sup>2</sup>

De constitutionele oplossing bestaat in de Verenigde Staten primair uit drie elementen. De Supreme Court bezit, *ten eerste*, de bevoegdheid om wetgeving aan de grondwet te toetsen. *Ten tweede* hebben minderheden in het Congres een veto op constitutionele amendementen: in zowel de Senaat als het Huis van Afgevaardigden heeft een derde plus een van de leden het recht een amendement tegen te houden. En *ten derde* is de structuur van de Senaat aangepast: ongeacht de omvang van hun bevolking hebben alle staten hierin twee vertegenwoordigers. Van het belang van geen van deze oplossingen is Dahl onder de indruk. In de eerste twee gevallen blijkt historisch, dat een minderheid er geregeld in is geslaagd een relatief gepassioneerde meerderheid voor soms meer dan een kwart eeuw van wetgeving af te hou-

---

<sup>1</sup> Ook Schumpeter (1942: 290-5; zie Blokland 2001: 220-3) benadrukt het belang van sociaal-culturele in plaats van structurele variabelen voor het functioneren van de democratie.

<sup>2</sup> Vergelijk hier Trumans uiteenzettingen over overlappende groepslidmaatschappen (hoofdstuk 2, § 4.6.2).



den. Voorbeelden zijn het verbod op kinderarbeid en de instelling van inkomensbelasting (1956: 105-12). Met betrekking tot de derde regel wijst Dahl erop, dat de acht grootste staten met 54 per cent van de kiezers in 1952 evenveel vertegenwoordigers in de Senaat hadden als de acht kleinste met minder dan drie per cent van de stemgerechtigden. Deze scheve representatie bevoordeelde op volstrekt *willekeurige* wijze onder meer de (conservatieve) agrarische sector en benadeelde de zwarte bevolking, de migranten en de loonarbeiders. De gelijke vertegenwoordiging van staten, benadrukt Dahl, moet *historisch* worden verklaard, niet politiek-theoretisch als een middel om minderheden te beschermen. Zij vormde niet meer dan een compromis om de kleine staten te bewegen lid te worden van de nieuwe federatie. Het is dan ook, schrijft Dahl, 'rather muddleheaded to romanticize a necessary bargain into a grand principle of democratic politics' (1956: 118).

### 1.5 Hoe minderheden heersen binnen de door de meerderheid gezette kaders

Een mogelijke tirannie van een (apathische) meerderheid is volgens Dahl in de Amerikaanse praktijk op gans andere wijzen voorkomen dan via constitutionele regels. Hij formuleert hierover zeven proposities die in zijn opvatting weliswaar enigszins speculatief zijn, maar toch voortvloeien uit zijn overige bevindingen.

Dahls *eerste propositie* luidt, 'that on matters of specific policy the majority rarely rules' (1956: 124). Verkiezingen zeggen om te beginnen weinig over de voorkeuren van meerderheden (cf. hoofdstuk 3, § 2). Problemen die zich hier voordoen zijn, onder meer, dat door de wijze van het tellen der stemmen de uitkomst van de verkiezingen kan afwijken van de werkelijke voorkeuren. Zo komt het geregeld voor dat de winnende kandidaat of partij slechts een minderheid van de kiezers achter zich weet. Daarnaast is een moeilijkheid dat grote delen van het electoraat hun stem niet uitbrengen, ook al staan zij niet onverschillig tegenover de keuzemogelijkheden. Als gevolg hiervan is onduidelijk hoe de verhoudingen hadden gelegen indien zij wel hun weg naar het stemlokaal hadden weten te vinden. Voorts zegt het uitbrengen van een stem weinig over concrete beleidsvoorkeuren. De vele standpunten van een kandidaat of partij komen zelden volledig overeen met die van een individuele kiezer. Het kan daarom volgens Dahl gebeuren dat een meerderheid een kandidaat kiest die standpunten huldigt, die stuk voor stuk slechts door een minderheid worden gesteund (1956: 128).<sup>1</sup> Wat geldt voor de verkiezingsperiode,

---

<sup>1</sup> Een additionele complicatie vormt hier dat nietszeggenheid voor kandidaten in waarschijnlijk toenemende mate een succesvolle strategie is gebleken. Dit maakt het nog moeilijker voor kiezers om geïnformeerd, bewust te kiezen. Dit is niet louter een Amerikaans verschijnsel. Twee dagen na de door Schröder op 27 september 1998 gewonnen verkiezingen schrijft Hugo Young in *The Guardian*: 'How Schröder will now perform is a mystery... He made hardly a single promise that can be held against him when he fails to deliver... Schröder displaced [Kohl] by avoiding the expression of any meaningful convictions at all. It was a victory for mood, and the desire for change – as long as no change looked like a threat to anyone. This was quite like the basis on which Blair secured his great victory in May 1997..' (zie voor de succesvolle nietszeggenheid van Blair: Cuperus 1998). De onvoorspelbaarheid voor het electoraat van het uiteindelijke beleid werd fraai geïllustreerd door de Amerikaanse presidentsverkiezingen van 7 november 2000. Aan de vooravond hiervan was het in hoge mate onduidelijk wat de nieuwe president wilde en zou kunnen. Richard L. Berke schrijft in de *New York Times* van 5 november 2000: 'Because they've sent so many conflicting signals, no one knows for sure which direction either new president would take or how they would lead their parties – which are themselves riven between left and right... Whatever the new president does put forward will be complicated by the fact that... he will not enjoy a popular mandate. He will have to negotiate with a Congress where control of the House might turn on narrow margins, forcing

geldt nog meer voor de periode hierna. Hierin zullen zich onvermijdelijk vele kwesties aandienen die geen onderwerp van debat zijn geweest. Mochten verkiezingen al electorale voorkeuren openbaren, met betrekking tot deze nieuwe kwesties zijn deze helemaal onduidelijk. Bijgevolg zijn er ook geen criteria op basis waarvan de winnaar beslissingen kan nemen. Het lijkt Dahl onwaarschijnlijk dat deze in plaats daarvan onder de eerste zeven polyarchiecondities genomen worden (zie § 1.3). Bijgevolg is zijn conclusie vooralsnog: 'most interelection policy seems to be determined by the efforts of relatively small but relatively active minorities' (1956: 130).

Ondanks de beperkte betekenis van verkiezingen voor het vaststellen van beleidsvoorkeuren vormen zij volgens Dahl niettemin één van de twee fundamentele methoden om leiders enigszins responsief te houden ten opzichte van het electoraat.<sup>1</sup> De andere methode bestaat uit een voortdurende politieke competitie tussen individuen en tussen partijen. Samen met verkiezingen vergroot deze competitie het aantal en de diversiteit van minderheden met welke rekening moet worden gehouden bij het maken van beleidskeuzen.<sup>2</sup> Dahl denkt dan ook, een gedachte welke zijn *tweede propositie* vormt, dat een democratie zich vooral onderscheidt van een dictatuur door het gegeven dat niet één minderheid, maar een aantal minderheden de macht in handen heeft. Het is daarom onjuist om bestaande democratieën te beschrijven in termen van meerderheden versus minderheden. Men kan louter, schrijft Dahl onder verwijzing naar Bentley, Truman en Latham, verschillende groepen van afwijkende omvang onderscheiden die, veelal ten koste van andere groepen, trachten hun doelen te realiseren.

Zijn *derde these* is dat het uiteindelijk gevoerde beleid weliswaar vooral het resultaat is van de invloeden van minderheden, maar dat dit beleid doorgaans toch aansluit bij de fundamentele waarden van de meerderheid en derhalve op haar instemming kan rekenen. In deze zin oefent de (politiek actieve) meerderheid volgens Dahl toch de macht uit (1956: 132). Politici moeten zich immers laten leiden door de fundamentele opvattingen die in de samenleving vigeren willen zij hun kansen op herverkiezing niet beschadigen. Datgene wat wij doorgaans 'politiek' noemen, is derhalve niet meer dan een oppervlakteverschijnsel. Dahl schrijft: 'Prior to politics, beneath it, enveloping it, restricting it, conditioning it, is the underlying consensus on policy that usually exists in the society among a predominant portion of the politically active members. Without such a consensus no democratic system would long survive the endless irritations and frustrations of elections and party competition. With such a consensus the disputes over policy alternatives are nearly always disputes over a set of alternatives

---

across-the-aisle charm offensives. In addition, either Mr.Gore or Mr.Bush will be besieged by people and constituencies who feel they are owed much for delivering the election. And once the president appeases one group, he will offend another. The winner, in fact, may have more trouble in his own party because of promises made – and expectations met.' Kijkt men vier jaar later terug op Bush' presidentschap, dan lijkt deze onvoorspelbaarheid nauwelijks voorstelbaar.

<sup>1</sup> In een voetnoot schrijft Dahl: 'In this respect the otherwise excellent analysis of democracy in Joseph A. Schumpeter, *Capitalism, Socialism and Democracy* ... seems to me somewhat defective' (1956: 131, mijn cursivering). Dit is de enige verwijzing naar Schumpeter in *A Preface*. Wel is het de eerste keer dat Dahl in positieve zin naar hem verwijst.

<sup>2</sup> Dahl schrijft: 'Elections and political competition do not make for government by majorities in any 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: 132).

that have already been winnowed down to those within the broad area of basic agreement' (1956: 132-3).

Omdat er in de praktijk altijd wordt geregeerd door minderheden, is een tirannie van de meerderheid een mythe, stelt Dahl in zijn *vierde propositie*. Madisons angst dienaangaande was ongegrond. De ter zake doende vraag is niet gebleken of een tirannieke meerderheid via democratische procedures een minderheid haar wil zou opleggen, maar 'the extent to which various minorities in a society will frustrate the ambitions of one another with the passive acquiescence or indifference of a majority of adults or voters' (1956: 133).

Dahls *vijfde stelling* is dat de rechten van groepen eerder worden beschermd door de sociale condities en kenmerken van een polyarchie dan door constitutionele regels. Het probleem van de gepassioneerde minderheden is hiervan een voorbeeld. Naarmate de condities van de polyarchie meer zijn vervuld en er meer sprake is van polyarchische structuren neemt de kans af, dat de overheid de meest dierbare rechten van deze minderheden schendt. Dit verhinderen de aanwezige consensus over polyarchische normen, de socialisering hierin, en de overeenstemming over beleidsalternatieven en acceptabele politieke activiteiten. Daarnaast biedt een polyarchie minderheden grote mogelijkheden hun rechten te verdedigen. Gezien de feiten dat in een polyarchie de relatieve invloed op de besluitvorming grotendeels de uiteindelijke beslissing bepaalt en dat de leden van gepassioneerde minderheden in de regel een meer dan gemiddelde politieke activiteit aan de dag leggen, weerspiegelen naar Dahls verwachting in een polyarchie de beleidskeuzen de intensiteit waarmee de burgers de verschillende voorkeuren beleven (1956: 134-5).

Constitutionele regels zijn dus geen cruciale, onafhankelijke variabelen met betrekking tot de instandhouding van de democratie. Eerder zijn ze het product van dieperliggende, niet-constitutionele factoren. Hun betekenis ligt vooral hierin, zo luidt Dahls *zesde propositie*, dat zij mede bepalen welke groepen met een voor-sprong of een achterstand aan de politieke strijd beginnen. De onevenredige vertegenwoordiging van de staten in de Senaat illustreert dit.

Dahls *zevende these* is wellicht de belangrijkste (en naderhand meest bekritiseerde): de constitutionele ontwikkeling in de Verenigde Staten heeft een politiek systeem voortgebracht 'in which all the active and legitimate groups in the population can make themselves heard at some crucial stage in the process of decision' (1956: 137). Binnen het 'normale' Amerikaanse politieke proces heeft, naar Dahls indruk, iedere legitieme groep de gelegenheid *effectief* invloed uit te oefenen (1956: 145, 150). Een legitieme groep bestaat hierbij uit mensen wier activiteiten door de andere leden van het systeem als billijk en juist worden ervaren. En 'effectief' betekent dat ambt dragers kunnen verwachten, dat zij schade zullen worden berokkend indien zij de betreffende groep onvoldoende tevredenstellen. De activiteiten van al deze groepen tezamen hebben tot gevolg dat de ontwikkeling van het overheidsbeleid, schrijft Dahl, 'is not a majestic march of great majorities united upon certain matters of basic policy. It is the steady appeasement of relatively small groups' (1956: 146).

Naar eigen zeggen heeft Dahl in zijn boek getracht de dagelijkse werking van het Amerikaanse politieke systeem te beschrijven en geen poging ondernomen vast te stellen of het ook een nastrevenswaardig systeem is (1956: 149). Het model, erkent

hij, heeft zijn voor- en nadelen. Sommigen zien als een nadeel dat het zo weinig geordend is, hetgeen Dahl beaamt: 'it is a markedly decentralized system. Decisions are made by endless bargaining; perhaps in no other national political system in the world is bargaining so basic a component of the political process' (1956: 150).<sup>1</sup> Evenzo nadelig is wellicht dat de besluitvaardigheid hierdoor minder groot is dan in meer hiërarchisch geordende systemen. Daar staat echter tegenover dat alle legitieme groepen een grote kans hebben de besluitvorming effectief te beïnvloeden. Voorts benadrukt Dahl het dynamische karakter van het systeem: het heeft zich voortdurend kunnen aanpassen aan veranderende omstandigheden. Wellicht, concludeert hij om deze redenen, is dit merkwaardige hybride stelsel ongeschikt voor export, maar 'so long as the social prerequisites of democracy are substantially intact in this country, 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 incredibly complex society' (1956: 151).

## 2 Enige kanttekeningen bij een voorwoord

*A Preface* illustreert de naoorlogse botsing tussen traditionele en nieuwerwetse politicologen. Het boek werd over het algemeen zeer positief ontvangen<sup>2</sup>, maar van de eerstgenoemden krijgt Dahl scherpe kritiek te verduren. In het perspectief van de ontwikkeling van Dahls denken en van de politicologie zijn alvast enige kanttekeningen over *A Preface* op hun plaats. Deze betreffen vooral de door Dahl gevolgde werkmethode en het hiermee samenhangende economisch individualisme en wetenschappelijk waarderrelativisme. Vanaf hoofdstuk acht, nadat in hoofdstuk zeven het beeld van het pluralisme is vervolmaakt, ga ik fundamentele in op Dahls in *A Preface* geformuleerde positie.

### 2.1 Symbolisme en deductieve logica

De politiek filosoof Ralph L. Ketcham schrijft in het tijdschrift *Ethics*, dat *A Preface* twee opvallende kenmerken heeft: 'a dogged logical analysis, and a proclivity for the use of algebraic symbols' (1957: 217). Hij stelt lezers echter gerust die te-

---

<sup>1</sup> Op welke wijzen, via welke kanalen, dit alles precies geschiedt en welke personen en organisaties hierbij betrokken zijn, blijft nog enigszins onduidelijk in *A Preface*. Zijn de 'actieve minderheden' waarover Dahl in zijn eerste propositie spreekt, louter of vooral actief in het beïnvloeden van politieke partijen, de volksvertegenwoordiging, regeringsfunctionarissen, de publieke opinie, et cetera, of pogen zij ook ambtenaren en leiders van concurrerende belangengroepen te beïnvloeden? Zijn hun activiteiten louter gericht op het beïnvloeden van de formele politieke besluitvorming of pogen zij ook, buiten deze besluitvorming om, beslissingen over zaken te beïnvloeden die voor hen relevant zijn? Dahl lijkt hier primair van de eerste mogelijkheid uit te gaan. In *Politics, Economics, and Welfare* kwam de laatste mogelijkheid meer aan bod. Waarschijnlijk gebeurde dit vooral onder invloed van Lindblom die, zoals gezegd, in zijn werk nadien de democratische en beleidsmatige mogelijkheden van processen van 'spontane wederzijdse aanpassing' diepgaand zou onderzoeken (zie onder meer 1959, 1963 en 1965). Hoewel ook Dahl hiervoor in de loop der jaren meer aandacht zal krijgen, zal hij gedurende zijn gehele loopbaan het primaat van de politiek veronderstellen en bepleiten.

<sup>2</sup> Zo noemt J. Roland Pennock het boek 'a must for democratic theorists' (1957: 310). Hij wijst erop dat zijn allergrootste kwaliteit de gebruikte werkmethode is, een methode die de zuiverheid en nauwkeurigheid van redeneren sterk bevordert en empirische proposities voortbrengt, die het komende onderzoek richting en samenhang kunnen geven. Dahls conclusies acht Pennock evenwel 'hardly original', maar wellicht, oppert hij, is dit inherent aan een 'voorwoord' (1957: 308).

rugschrikken voor pagina's die eerder in een algebra handboek lijken thuis te horen, dan in een politicologische verhandeling; het boek blijkt ook zonder al deze symbolen en formules goed te begrijpen. Ook het feit dat ze vooral in voetnoten en appendices zijn opgenomen, duidt er reeds op dat Dahl ze weg had kunnen laten. Dahls, in Ketchams opvatting, sterke neiging consistentie en logica belangrijker te achten dan wijsheid en inzicht, acht hij moeilijker te negeren. Zijn boek krijgt hierdoor geregeld 'a sense of unreality' die Ketcham hogelijk irriteerde (1957: 218).

Hij geeft een voorbeeld. Zoals wij hierboven zagen, stelt Dahl dat het concept 'tirannie' geen 'operationele betekenis' bezit in Madisons 'systeem'. Madison geeft namelijk geen definitie van de natuurrechten die in zijn optiek geschonden moeten worden, voordat hiervan sprake is. Deze kwestie kan men bovendien noch door een meerderheid noch door een minderheid laten beslissen daar in beide gevallen het hele idee van een natuurrecht – en daarmee van tirannie – zijn inhoud zou verliezen. Ketcham reageert hierop met: 'The obtuseness of this argument is similar to that of the argument that it is not possible to state when a man has a beard and when he does not, since exactly how many hairs on a man's chin constitute a beard? This neglects, of course, the self-evident difference between a man with a beard and a man without' (1957: 219). Eisen dat concepten als factie, natuurrecht en tirannie op (onderling) logisch consistente wijze worden gedefinieerd en concluderen dat deze concepten betekenisloos zijn omdat deze definities niet gegeven kunnen worden, impliceert op dezelfde wijze het negeren van het volstrekt vanzelfsprekende verschil tussen de Verenigde Staten en de Sovjet Unie. Ketcham acht het getuigen van weinig wijsheid wanneer men de conceptie van natuurrechten en de bijdrage die zij heeft geleverd aan de ontwikkeling van een vrije, humane samenleving volledig overboord gooit 'just because it defies meticulous definition and is not actually accepted as self-evident by all people at all times' (1957: 219). Madison legt hier in zijn optiek meer inzicht in de menselijke natuur en de geschiedenis aan de dag. Deze begrijpt dat er onmogelijke afwegingen moeten worden gemaakt, die misschien niet leiden tot een fraai, logisch consistent theoretisch systeem, maar wel tot een leefbare samenleving. Instemmend haalt Ketcham daarom Edmund Burke en Daniel Boorstin aan en de stelling van de laatste, dat er geen expliciete Amerikaanse politieke filosofie bestaat, doch enkel een onnavolgbaar, historisch gegroeid geheel van inmiddels vanzelfsprekende normen, gewoonten en verwachtingen. Deze vormen gezamenlijk weliswaar geen consistente filosofie, maar garanderen wel een democratische samenleving (zie § 3.1 van hoofdstuk 2). Veel meer waardering heeft Ketcham om deze reden voor het laatste hoofdstuk van *A Preface*.<sup>1</sup> Dahl geeft hierin volgens hem 'a brilliant summary' van 'some of the curious and ill-defined forms and forces which in willy-nilly fashion make American society work' (1957: 221). Kortom, naar Ketchams mening heeft Dahl geen voorwoord maar een *epiloog* van de democratische theorie geschreven. Hij eindigt met een welgemeend advies: 'Leave the systems to the Scholastics and Hegelians whose followers must learn to hug the chains their theorists have forged; and we, alas, must be content with the paradoxes the life of freedom inflicts upon us' (1957: 221).

---

<sup>1</sup> 'His manful efforts at logic and meticulous definition result in almost meaningless abstraction and astonishingly little insight into the real operation of American politics, until his concluding chapter when he abandons the critical method' (1957: 221).

Ook Douglas Morgan vraagt zich in een zeer uitgebreide kritiek in *The American Political Science Review* af in hoeverre de politicologie toe is en ooit toe zal komen aan het formeel-logisch construeren van theorieën met behulp van symbolen. Een vooronderstelling hiervan lijkt dat ideologieën, zoals de democratische theorie van Madison, beschouwd kunnen worden als een ordelijk deductief systeem dat toetsbaar is met formeel deductieve procedures (1957: 1046). Morgan acht dit tamelijk naïef. Ideeënstelsels zijn niet meer dan het sediment van eeuwen gebruik en misbruik. Het is onzinnig hier de zorgvuldigheid en de zuiverheid te verwachten die de mechanica of de wiskunde kenmerken. Belangrijker voor Morgan is echter, dat men onmogelijk met een paar formules de onwaarschijnlijke verwevenheid van verklarende variabelen kan uitdrukken die politieke fenomenen voortbrengen. Hij schrijft: "To symbolize one or two aspects of a complex political situation... may be to cast one ray of light on one aspect of one isolated situation. But if it be thought to explain anything of any general theoretical interest, it is as absurd as it would be to try to "explain" the marriage of a man and a woman by the use of the formula "one plus one equals two"" (1957: 1047). Dergelijke beperkte verklaringen zijn in de natuurwetenschappen bruikbaar omdat het hier mogelijk is een klein aantal variabelen van de rest te isoleren. In de politieke wetenschappen, echter, 'we are certainly not yet near that often-promised land' (1957: 1047). Morgan erkent dat Dahl geen overdreven verwachtingen met zijn symbolisme wekt en een helder besef tentoonspreidt van de enorme problemen die hiermee zijn verbonden. Maar hij waarschuwt voor 'enthusiasts' die Dahls symbolisme overnemen zonder diens bescheidenheid.

In een niet minder uitvoerige (doch onvolledige) repliek op Morgan (en impliciet op Ketcham) geeft Dahl volmondig toe dat men van historisch gegroeide theorieën geen ondubbelzinnigheid en interne consistentie kan verwachten. Het probleem voor een tegenwoordige politicoloog is echter in hoeverre hij op de fundamenten van deze theorieën voort kan bouwen. Hoewel niet irrelevant, stelt een theorie als die van Madison volgens hem in dit opzicht simpelweg teleur (1957a: 1056). Ook met Morgans tweede opmerking heeft Dahl geen moeite. Het kan soms zinvol zijn om verbanden met symbolen uit te drukken omdat op deze wijze meer controle wordt verkregen over de logica van de desbetreffende verbanden. Vanzelfsprekend bestaat er echter altijd het gevaar dat het gebruik van een abstract deductief systeem de werkelijkheid in die mate van zijn complexiteit ontdoet, dat de winst aan helderheid te niet wordt gedaan door een verlies aan relevantie. Dahl wijst er evenwel op dat aan buitengewoon abstracte concepten (die bovendien vaak uiterst dubbelzinnig zijn) hetzelfde gevaar is verbonden als aan abstracte symbolen (1957a: 1056). Hij twijfelt er niet aan dat ook de politieke wetenschap zijn modes zal hebben, zoals het flirten met logica en wiskunde. Maar hij zou het betreuren wanneer zijn beoefenaren, uit angst voor de gebruikelijke ironische opmerkingen van critici, hiervoor zonder meer terug zouden schrikken.

Dahls twijfels bleken van dien aard dat hij na *A Preface* zelden meer de hierin deels gehanteerde methode zal toepassen. Een belangrijke reden hiervoor was, schrijft Dahl veertig jaar later, dat hij 'was somewhat sceptical about the ultimate contributions that game theory and rational choice could make to political understanding' (1997: 78). In de reeds aangehaalde eigen recensie van *A Preface* uit 1991 verzucht hij naar aanleiding van de formele of symbolische presentatie van

delen van zijn betoog: 'How helpful to the reader that has been now seems to me more than doubtful' (1991: 298). En over zijn poging de poyarchie 'kwantitatief te meten' door haar acht condities te schalen (1956: 84-7; zie § 1.3), stelt hij in 1984: 'In later work I wholly abandoned the heroic, but confusing, achievement of pseudo-quantitative scholasticism represented in those two or three pages of a chapter appendix' (1984: 239).

## 2.2 Naturrechten of een sociale besluitprocedure

Net als Ketcham neemt Morgan het op voor Madison. Het is waar dat deze geen definitie en rechtvaardiging geeft van naturrechten en dat het begrip tirannie daarom, gezien vanuit een hedendaags naturalistisch perspectief, geen praktische betekenis heeft. Voor Madison *cum suis*, stelt Morgan, was het echter volslagen *evident* dat mensen recht hadden op leven, vrijheid, geluk, et cetera (1957a: 1042-6). Wat een natuurrecht is stelt men in hun beleving niet vast via een besluitvormingsprocedure, het antwoord op deze vraag *weet* men gewoon, net zoals men weet dat gras groen is en tien de som van vijf en vijf. Er zijn natuurlijk uitzonderingen, zoals er ook mensen zijn die niet kunnen optellen, maar onder normale, intelligente mensen zijn meningsverschillen hierover uitgesloten. Iedereen heeft hetzelfde waardenstelsel en dit is het stelsel van God. Dahls stelling dat het begrip tirannie binnen Madisons systeem geen operationele betekenis heeft, acht Morgan (en Ketcham) daarom onjuist en onbillijk. Hitlers Duitsland was zonder meer een tirannie, zou Madison hebben geantwoord, daar hebben we geen stemming voor nodig, dat *weten* wij nadat wij naar de overvloedige bewijzen hebben gekeken. Kortom, Madison kan men niet bekritisieren vanuit het naturalistische, 'wetenschappelijk' perspectief van de twintigste eeuw, maar moet in zijn tijd begrepen worden.

Dahl wijst er in zijn weerwoord op dat er een cruciaal, door Morgan genegeerd onderscheid is tussen *individuele* keuzen en *sociale* beslissingen (1957a: 1054-6). Wellicht herkennen individuen onmiddellijk en vanzelfsprekend een natuurrecht. Feit is dat zij hierover niettemin geregeld van mening verschillen en dat zij toch moeten of willen samenleven. Daarom hebben zij een *procedure* nodig om tot werkbare beslissingen te komen over de inhoud van naturrechten (en dus over de definitie van tirannie). Ook Madison blijkt dit heel goed te begrijpen. Wanneer hij inderdaad zou onderstellen dat individuen na een open discussie altijd tot overeenstemming zouden komen, 'then a kind of Friends' Meeting formula would appear to provide the only appropriate procedure for arriving at decisions. Such a formula might be incorporated into the constitutional system' (1957a: 1055). Nergens in zijn werk heeft Madison evenwel voorstellen in deze richting gedaan. Dahl lijkt het ook tamelijk onwaarschijnlijk dat hij dit ooit heeft overwogen.

## 2.3 Normatieve uitgangspunten en politieke wetenschap

Een volgend verwijt van Morgan is, dat Dahl niet of nauwelijks op (werkelijk belangrijke) normatieve vragen ingaat en suggereert dat iedere ethische analyse achterwege kan blijven bij de beantwoording van de vragen die hij zich in *A Preface* heeft gesteld. Morgan stelt dat zodra iemand de wenselijkheid van een regeringsvorm onderzoekt, 'his analysis is inescapably and properly ethical through and through' (1957a: 1051). Suggesteren dat een dergelijke analyse louter uitgevoerd kan worden 'on a mechanical-symbolic level of game-theory, or in terms of a

purely logical manipulation, is to distort the subject matter before one begins... Indeed, I am willing to go further. A political theory prescribing some form of government always rests upon certain moral assumptions' (1957a: 1051).<sup>1</sup>

Dahl is niet onder de indruk. Allereerst wijst hij erop dat men bij het doen van onderzoek 'ergens' moet beginnen daar dit onderzoek anders nimmer van de grond kan komen. Bij ieder onderzoek zijn dus enige zonder verder bewijs aangenomen onderstellingen onontbeerlijk, hetgeen natuurlijk niet wil zeggen dat men deze onderstellingen niet elders ter discussie kan stellen. Dahl geeft niet aan wat zijn a priori's zijn geweest, maar vermoedelijk denkt hij hier aan normatieve onderstellingen als 'in een democratie behoren alle voorkeuren in de besluitvorming te worden meegewogen'. In ieder geval suggereert hij dat er een onderscheid kan worden gemaakt tussen normatieve en empirische proposities en dat hij zich in *A Preface* louter met de tweede heeft beziggehouden. De volgende vraag is dan of dit onderscheid kennistheoretisch houdbaar is. Dahl antwoordt bevestigend: 'I find myself singularly unimpressed by all the conventional arguments of political philosophers who insist that ethical and empirical assertions are always inherently interdependent and not "even radically distinguishable"... there are, I believe, a tremendous number of important questions in political science the answers to which are patently and unarguable independent of ethical considerations' (1957a: 1059-60). Hij geeft hiervan een groot aantal, aan zijn boek ontleende voorbeelden. Zeker ook vanwege hun belang voor de kennistheoretische discussie die vanaf de jaren zestig zal worden gevoerd<sup>2</sup>, noem ik er drie: 'Majorities rarely govern on matters of specific policy'; 'American constitutional development has evolved a political system in which all the active and legitimate groups in the population can make themselves heard at some crucial stage in the process of decision'; en 'The extent of consensus on the basic norms of democracy is a function of the extent of agreement on choices among policy alternatives' (1957a: 1060). De juistheid of onjuistheid van deze proposities, verzekert Dahl, is in al deze gevallen volkomen onafhankelijk van het antwoord op vragen als 'wat is een goed mens?' en 'hoe behoren mensen samen te leven?' (1957a: 1061).

#### 2.4 Dahls groeiende economisch individualisme

In *Congress and Foreign Policy* en *Politics, Economics, and Welfare* stelde Dahl zich nadrukkelijk de vraag hoe preferenties tot stand komen en benadrukte hij het belang van de sociale omgeving voor de ontwikkeling van geïnformeerde voorkeuren. Vanaf *A Preface* beschouwt hij de bestaande voorkeuren als gegeven (cf. Von der Muhll 1977: 1079). Zoals Dahls behandeling van de kenmerken van een polyarchie illustreert, is zijn centrale vraag hier teruggebracht tot: wat zijn, gezien een bestaande verdeling van preferenties en politieke hulpbronnen, de uitkomsten van de politieke besluitvorming? De naturalistische, economische benadering van de politiek en het hiermee verbonden abstracte mensbeeld groeien dus in gewicht

---

<sup>1</sup> Het is evident dat een theorie die een bestuursvorm *voorschrijft*, gebaseerd moet zijn op normatieve uitgangspunten. Maar Morgan suggereert dat dit voor iedere theorie geldt. Hij laat echter na aan te geven op welke normatieve uitgangspunten Dahls analyse dan wel is gestoeld. Zijn kritiek blijft hierdoor in de lucht hangen. In de jaren zestig zal deze leemte worden opgevuld. Zie de laatste twee hoofdstukken en vooral Bays bezwaren tegen *A Preface* in § 2 van hoofdstuk 11.

<sup>2</sup> Zie het voorlaatste hoofdstuk waarin ik vanaf § 4.3 op specifiek Dahls uitspraken terug zal komen



(cf. hoofdstuk 5, § 6.6). Heeft men zich voorgenomen op logisch-deductieve wijze een theorie in de mens- en maatschappijwetenschappen op te bouwen, dan is het kennelijk moeilijk de verleiding te weerstaan van de simpele veronderstelling uit te gaan, dat mensen contextloze rationele egoïsten zijn die louter trachten hun belangen te maximaliseren. De in zijn eerdere werk prominente pleidooien voor *party government* verdwijnen bijgevolg eveneens, ook al stelt Dahl later dat hij hiervan altijd een voorstander is gebleven (interview 25 februari 1998). De idee van een politieke partij die een politiek program uitwerkt en het electoraat actief van de waarde hiervan tracht te overtuigen, verhoudt zich moeilijk met de idee dat kiezers bepaalde vaste voorkeuren of belangen bezitten en dat politieke participatie gericht is op de maximale behartiging hiervan.



## Hoofdstuk zeven

### Empirisch onderzoek naar de polyarchie

Zowel het werk van Dahl in de late jaren vijftig als dat van de jaren zestig kenmerkt zich door een zoeken naar nieuwe wegen om betrouwbare politologische kennis te ontwikkelen. Hoewel deze wegen tot dezelfde bestemming blijken te leiden, verschillen zij danig van aard. De door Dahl in *A Preface* gevolgde vooral analytische werkwijze genereerde een groot aantal hypothesen over de werking van het Amerikaanse politieke systeem, die wellicht plausibel zijn, maar empirische ondersteuning ontberen. Deze leemte zal Dahl in de jaren zestig proberen op te vullen met empirisch, behavioralistisch geïnspireerd onderzoek.

Dahl verricht vooral onderzoek naar de machtsverdeling in de samenleving en de bestaanscondities van de polyarchie. Hiervan doet hij voornamelijk verslag in *Who Governs?* (1961) en *Polyarchy* (1971). Zijn werk zal in deze periode sterk descriptief en weinig geëngageerd van karakter blijken. Bijna volledig verdwijnen de evaluatieve en prescriptieve elementen die nog zo nadrukkelijk aanwezig waren in zijn dissertatie over de mogelijkheden van het marktsocialisme, vervolgens in *Congress and Foreign Policy* en uiteindelijk in *Politics, Economics, and Welfare*. De traditionele politieke vragen naar het Goede leven en de Goede samenleving worden, met andere woorden, steeds minder door Dahl gesteld. Hij wekt bij velen de indruk deze niet meer werkelijk relevant en interessant te vinden. Ze kunnen immers niet wetenschappelijk beantwoord worden. Evenmin zijn ze opportuun: het reilen en zeilen van de Amerikaanse samenleving in de jaren vijftig en zestig geeft alle aanleiding tot tevredenheid en daarom is het onnodig haar grondvesten fundamenteel ter discussie te stellen. Het in 1967 gepubliceerde *Pluralist Democracy in the United States* houden velen voor het voorbeeld bij uitstek van deze betrekkelijke kritiekloosheid en voldaanheid. Vooral met dit boek vestigt Dahl een naam als vooraanstaande vertegenwoordiger en apologeet van de gevestigde orde. Helemaal tevreden met deze reputatie blijkt hij niet te zijn. In zijn *After the Revolution?* (1970), dat een reactie vormt op de aanzwellende roep om 'volledige democratisering' in de jaren zestig, tracht hij zich te verdedigen. Dit vormt de afsluiting van de tweede periode in Dahls werk.

#### 1 Empirisch onderzoek naar de machtsverdeling

In *Who Governs? Democracy and Power in an American City* (1961) onderzoekt Dahl in hoeverre binnen het Amerikaanse politieke systeem feitelijk sprake is van politieke gelijkheid en volkssoevereiniteit. New Haven, de vestigingsplaats van Yale, gebruikt hij als een representatief voorbeeld van dit systeem. Deze empirische studie vormt, zoals gezegd, een voor de hand liggend vervolg op zijn nauwelijks

onderbouwde proposities dienaangaande in *A Preface to Democratic Theory*. In een interview met Polsby verklaart Dahl in 1991 dat hij in de praktijk wilde ervaren in hoeverre het mogelijk is empirisch onderzoek naar macht te verrichten. Gedurende het jaar dat hij had doorgebracht op het *Center for Advanced Study in the Behavioral Sciences* om *A Preface* te schrijven, had hij bovendien een sterke drang ontwikkeld 'to get into the real world with a piece of research, so that I would know something about something instead of these abstractions' (1991: 175). In de volgende paragrafen zal ik nader op dit onmiddellijk spraakmakende onderzoek ingaan, alsmede op de context waarbinnen het tot stand kwam. De empirische en normatieve uitgangspunten van het pluralisme worden aldus verder verduidelijkt.

### 1.1 Het debat tussen elitisten en pluralisten

Dahls onderzoek in New Haven vormt een bijdrage aan een debat over de verdeling van de macht in de Amerikaanse samenleving, dat sinds het einde van de jaren veertig binnen de sociologie en politicologie werd gevoerd. Dit debat tussen pluralisten en zogenaamde 'elitisten' is zelfs decennialang in zeer belangrijke mate gezichtsbepalend geweest voor de politicologiebeoefening.<sup>1</sup> Eerst in de jaren tachtig verdween de belangstelling voor dit onderwerp naar de achtergrond, zonder dat overigens een gemeenschappelijk standpunt was bereikt. De elitisten, die vooral onder sociologen waren te vinden, meenden dat één sociaal-economische bovenlaag de samenleving op alle belangrijke terreinen beheerst. De pluralisten stelden daarentegen dat er sprake is van meerdere, elkaar bestrijdende elites. Beide kampen verzamelden (vooral op lokaal niveau) uitgebreid empirisch materiaal om het eigen standpunt te ondersteunen en dat van de tegenpartij te ondergraven. Door de tegenstrijdige resultaten werd de discussie steeds meer methodologisch van karakter, hetgeen sterk bijdroeg aan de toenemende belangstelling voor wetenschapstheoretische problemen in de jaren zestig.

Een zwakte van vele eerste onderzoeken was dat deze slechts waren gebaseerd op de zogenaamde reputatiemethode. Aan verschillende personen wordt hierbij gevraagd wie zij binnen hun gemeenschap op bepaalde terreinen als invloedrijk beschouwen. Hoe meer iemand wordt genoemd, hoe machtiger hij wordt verondersteld. De socioloog Floyd Hunter was één van de eersten die de machtsverdeling in een plaatselijke gemeenschap op deze wijze onderzocht. In zijn *Community Power Structure: A Study of Decision Makers* (1953) kwam hij aldus tot een elitistische conclusie. Dahl verwerpt Hunters methodologie en dus ook diens conclusie (of,

---

<sup>1</sup> In Nederland vormde de studie *Graven naar Macht: Op Zoek naar de Kern van de Nederlandse Economie* uit 1975 het hoogte- en eindpunt van dit debat. De hierin gehanteerde onderzoeksmethode week overigens af van die van Dahl *cum suis*: Helmers, Mokken, Plijter en Stokman telden het aantal dubbelfuncties van topfunctionarissen en kwamen zo tot een cohesieve groep van circa tweehonderd mensen die gezamenlijk Nederland bestuurden. Een belangrijke aanleiding voor deze studie was de hoogoplopende maatschappelijke discussie die de Katholieke vakbondsleider P.J.J. Mertens in 1968 entameerde door in een rede in Sneek te poneren: 'De gehele economie in ons land is in handen van rond tweehonderd personen. Van een groep mensen, die elkaar goed kennen en elkaar frequent ontmoeten in verschillende colleges. Het is een evenzo deskundige, financieel sterke als beangstigende groep... Grote ondernemingen zijn door het lijnenspel in ons land in staat een niet gering deel van het nationale beleid te bepalen... Zij hebben op allerlei plaatsen hun schaakstukken staan, steeds onder een ander etiket, dat men door gebrek aan inzicht in de onderlinge verhoudingen niet kan thuisbrengen' (geciteerd door Helmers et al 1975: 11).

wellicht realiteitsvoller geformuleerd: hij verwerpt de conclusie en dus ook de methodologie). In 'A critique of the ruling elite model' stelt hij, dat te veel mensen te graag willen geloven dat "'they" run things' (1958: 463). Gefrustreerd idealisme vindt volgens hem vaak een gemakzuchtige uitlaat in een wereldwijsheid suggerevend cynisme, waarin het inzicht centraal staat dat een duistere groep de touwtjes in handen heeft en de goede bedoelingen van de betrokkene dwarsboomt.<sup>1</sup>

Het belangrijkste (popperiaanse) bezwaar van Dahl tegen de elite-theorie is dat deze altijd zodanig ge(her)formuleerd kan worden, dat het onmogelijk is haar te falsificeren: achter iedere groep die, dankzij nader onderzoek, niet de elite blijkt te zijn, kan men een nieuwe 'werkelijk' heersende groep veronderstellen. Een wetenschappelijke elite-theorie dient echter vertaald te kunnen worden in ondubbelzinnige concepten en toetsbare hypothesen. Om te laten zien hoe een dergelijke theorie eruit zou moeten zien, formuleert Dahl in zijn artikel een definitie van een heersende elite en enige hypothesen waarmee men haar bestaan plausibel zou kunnen maken.

Een heersende elite is volgens hem 'a minority of individuals whose preferences regularly prevail in cases of differences in preference on key political issues' (1958: 464). De samenstelling van deze groep moet bovendien in hoge mate gespecificeerd kunnen worden, om een eindeloze regressie van verklaringen te voorkomen. Dahl benadrukt voorts dat men een groep met een grote machtpotentie niet zonder meer gelijk kan stellen aan een heersende elite. Cruciaal is haar politieke *effectiviteit* en deze wordt door meerdere zaken bepaald dan door haar potentie. Onbruikbaar zijn ook de hypothesen waarbij de invloed op een bepaald terrein wordt geeneraliseerd: 'Any investigation that does not take into account the possibility that different elite groups have different scopes is suspect' (1958: 465). Een groep met veel invloed op het ene terrein is volgens Dahl vaak niet of nauwelijks actief op andere terreinen of is intern te verdeeld om hier politiek effectief te kunnen zijn.

Met betrekking tot de onderzoeksmethode stelt Dahl, dat een wetenschappelijk inzicht in de werkelijke machtspositie van een groep louter kan worden verkregen door een 'careful examination of a series of concrete decisions' (1958: 466). Hunter, maar ook C. Wright Mills in zijn *The Power Elite* (1956), hebben dit naar zijn mening nagelaten.<sup>2</sup> Hij acht het voorts vanzelfsprekend dat er bij deze beslissingen over 'key political issues' sprake moet zijn van een conflict tussen een haar zin krijgende minderheid en een meerderheid. Is er geen conflict, maar grote eensgezindheid, dan kunnen er namelijk geen fundamentele politieke kwesties en ook geen elites worden onderscheiden.

---

<sup>1</sup> De eerste alinea van Hunters boek luidt treffend als volgt: 'It has been evident to the writer for some years that policies on vital matters affecting community life seem to appear suddenly. They are acted upon, but with no precise knowledge on the part of the majority of citizens as to how these policies originated or by whom they are really sponsored. Much is done, but much is left undone. Some of the things done appear to be manipulated to the advantage of relatively few' (1953: 1). Vergelijk Trumans beschrijving van de volgens hem vigerende ideeën over, wat vandaag heet, 'special interests' (§ 4.6 van hoofdstuk 2).

<sup>2</sup> Gezien zijn in onder *Politics and Markets* (1977) en *Inquiry and Change* (1990) ingenomen standpunten over maatschappelijke elites en 'impairment' is het een aardige voetnoot, dat Lindblom reeds helemaal aan het begin van zijn loopbaan aanmerkelijk meer geduld met Mills blijkt te hebben dan Dahl. Zo recenseert Lindblom Mills' *The New Men of Power: America's Labor Leaders* (1948), een voorloper van *The Power Elite*, uiterst positief in de *American Sociological Review* (Vol.14, No.3). Hij acht dit boek 'a careful examination of the facts relevant to its extraordinarily fruitful hypotheses and a provocative argument showing on the whole both sharp insight and sound judgment' (1949: 432).

Nu is het natuurlijk mogelijk, erkent Dahl, dat de heersende elite zoveel invloed uitoefent op de ideeën, attitudes en opinies in een samenleving dat er een soort vals bewustzijn onder de burgers bestaat, een ‘manipulated and superficially self-imposed adherence to the norms and goals of the elite by broad sections of a community’ (1958: 468). Hij vermoedt dat C. Wright Mills iets dergelijks poneert. Maar ook deze hypothese kan volgens Dahl uitsluitend getoetst worden op de door hem voorgestelde wijze. Wanneer de tentoongespreide consensus immers permanent en onbreekbaar is, kan men op geen enkele wijze vaststellen wie heerst en wie wordt beheerst. Wanneer er daarentegen geen consensus bestaat, moet er een moment zijn aan te wijzen in de meningsvorming ‘.. at which the one group will be seen to initiate and veto, while the rest merely respond. And we can only discover these points by an examination of a series of concrete cases where key decisions are made..’ (1958: 169). In zijn algemeenheid acht Dahl het vooralsnog gerechtvaardigd er van uit te gaan dat de Verenigde Staten niet kunnen worden vergeleken met een totalitair systeem waar de terreur dermate diepgaand en doordringend is, dat het voor een onderzoeker onmogelijk is de werkelijke preferenties van burgers te achterhalen.<sup>1</sup>

## 1.2 Het definiëren en onderzoeken van macht

In zijn vijf jaar later verschenen leerboek *Modern Political Analysis* (1963) gaat Dahl dieper in op mogelijke definities, verschijningsvormen en indicatoren van de concepten macht en invloed.<sup>2</sup> Macht of invloed, stelt hij hier, is een oorzakelijke, asymmetrische *relatie* waarbij een actor A een actor B ertoe brengt anders te handelen dan B normaliter gedaan zou hebben: ‘A influences B to the extent that he gets B to do something that B would not otherwise do’ (1963: 40). Macht onderscheidt zich van invloed door de mogelijkheid krachtige positieve of negatieve sancties op te leggen (1963: 50). Wanneer hiervan sprake is, acht Dahl deels subjectief: niet iedereen wordt gelijkelijk getroffen door een beloning of boete van duizend dollar. Bijgevolg is er geen harde scheiding tussen beide concepten. De ondubbelzinnig krachtigste sancties zijn evenwel gewelddadig van aard. De staat onderscheidt zich door zijn monopolie op dit terrein, hetgeen verklaart waarom zovelen pogen de staatsmacht te veroveren.<sup>3</sup>

Politiek gaat meestal over macht en daarom is er een sterke motivatie dit verschijnsel te meten. Dit, benadrukt Dahl, is geen eenvoudige opgave. Omdat macht

---

<sup>1</sup> Opvallend is dat de meerderheid der politicologen in de jaren veertig tot en met de jaren tachtig in hoge mate blijkt te veronderstellen – een passage als de onderhavige is hiervan een illustratie –, dat de politieke propaganda in totalitaire staten (met name die in het ‘communistische’ Oostblok) uitermate effectief is. Na de ineenstorting van veel van deze staten in de jaren tachtig en negentig bleken echter tal van traditionele identificaties en ressentimenten dermate diepgeworteld te zijn, dat jarenlange propaganda om ze uit te roeien, vruchteloos was geweest. De gebeurtenissen in voormalig Joegoslavië illustreren dit wellicht bij uitstek. Het vermogen van mensen (en vooral geëquiperden) om het ene te antwoorden, en het andere te denken, wordt veelvuldig schromelijk onderschat.

<sup>2</sup> Zie tevens zijn, nog sterk formalistisch geïnspireerde ‘The concept of power’ uit 1957. De discussie binnen de politicologie over macht wordt bijna gelijktijdig gevoerd met de discussie binnen de sociale en politieke filosofie over het begrip vrijheid. Omdat beide concepten in hoge mate elkaars spiegelbeeld vormen – daar waar macht wordt uitgeoefend, wordt vrijheid belemmerd –, is het merkwaardig dat de deelnemers nimmer naar elkaar verwijzen. De muren tussen de genoemde, toch nauw gerelateerde disciplines blijken dermate hoog, dat de betrokken discussianten weet hebben, laat staan profijt trekken van de parallelle discussie en de daarin geformuleerde argumenten (cf. Blokland 1995: hst.5).

<sup>3</sup> Vergelijk Webers definitie van de staat (Weber 1919a: 78; 1978: 45; Blokland 2001: 67).

altijd een *relatie* betreft, kan dit allereerst nimmer in absolute termen gebeuren: men heeft macht *in verhouding tot* de macht van een ander. Wil men de macht van twee actoren vergelijken, dan is bovendien een moeilijkheid dat men dit op verschillende dimensies kan doen. Dahl denkt hier onder meer aan de omvang van de gedragsverandering die men bewerkstelligt, de subjectieve psychologische kosten die deze verandering voor de betrokkene met zich mee brengt (en de weerstand die men dus overwint), de specifieke terreinen waarop men invloed uitoefent en het aantal mensen dat men beheerst (1963: 41-7). Er is hier nooit sprake van een simpele rekensom. Voor de diverse dimensies kan men namelijk moeilijk ondubbelzinnige maatstaven vaststellen. Daarnaast zijn deze maatstaven onderling onvergelijkbaar. Hoe meet men, bij voorbeeld, de omvang van een gedragsverandering? En hoe vergelijkt men deze omvang met die van een gedragsverandering op een ander terrein? Is het beheersen van duizend mensen op een gebied dat hen 'betrekkelijk' koud laat, belangrijker dan het beheersen van honderd mensen op een gebied waarop zij 'relatief' sterke voorkeuren hebben? Wanneer een actor vooral invloed uitoefent op het onderwijsbeleid van een gemeente en een ander vooral op het transport- en het milieubeleid, wie heeft dan de meeste invloed?

Ook de keuze van de methoden om te onderzoeken welke actoren hoeveel macht uitoefenen, is verre van eenvoudig. In *Modern Political Analysis* blijkt Dahl over dit onderwerp nochtans milder te zijn, dan in zijn artikel van vijf jaar eerder. Iedere methode, erkent hij nu, heeft zijn voor- en nadelen (1963: 52-4). Geen enkele is perfect. In *de eerste plaats* kan men veronderstellen dat iemands macht samenhangt met zijn positie in de bestaande maatschappelijke hiërarchieën. Men kan onderzoeken wie welke posities inneemt of welke groepen op deze posities zijn over- of ondervetegenwoordigd. Het grote voordeel van deze methode acht Dahl haar simpelheid: de benodigde informatie is eenvoudig te verkrijgen en te controleren. Hij beschouwt haar vooral bruikbaar om grootschalige historische veranderingen, zoals de opkomst van de bourgeoisie, te analyseren of om relatiepatronen tussen verschillende elites te ontdekken, zoals de overlap tussen degenen die hoge posities innemen in de economie, de overheid, de politiek en het leger. De grote zwakte van deze methode beschouwt Dahl haar basisassumptie dat er een rechtstreeks verband is tussen formele positie en macht. De *eminence grise*, de mannetjesmaker, de vertrouweling blijven buiten beeld, alsmede de klasse die indirect heerst door anderen op de formele posities te benoemen. Bovendien hoeft iemand de macht die verbonden is aan zijn positie, niet altijd (adequaat) te gebruiken.

Om aan deze zwakte tegemoet te komen kan men, *in de tweede plaats*, gebruik maken van goed geplaatste beoordelaars. Dit was de methode die Floyd Hunter hanteerde. Zolang men maar tevens vraagt *op welk terrein* de beoordelaar de onderzochte persoon machtig acht, een vraag die Hunter naliet, kan dit volgens Dahl een zeer zinvolle methode zijn.<sup>1</sup> Zij is betrekkelijk simpel, snel en economisch, en de inschattingen van de ene beoordelaar kan men eenvoudig controleren door ze te

---

<sup>1</sup> Dahl legt ditmaal minder nadruk op zijn eerdere kritiek op de reputatiemethode: ook al is daartoe geen aanleiding, willen mensen simpelweg *geloven*, dat er 'ergens' een machtige groep is die hen heimelijk dwarszit. Dit geloof is niet te falsificeren. Mogelijk is Dahl tussen 1956 en 1963 zelf meer vatbaar voor de idee geraakt, dat er machtige, doch moeilijk aanwijsbare groepen zijn en acht hij het Popperiaanse falsificatiecriterium inmiddels te hard. De kritiek op onder meer *Who Governs?* zal hierin een rol hebben gespeeld (zie hoofdstuk 9).

vergelijken met die van anderen. De grote moeilijkheid blijft echter wel wie van de beoordelaars gelijk heeft. Eén vertrouweling van een machtige actor kan de werkelijke machtsverhoudingen soms beter inschatten dan vijftig relatieve buitenstaanders. Ook zeer goed geplaatste informanten kunnen zich bovendien laten misleiden door valse reputaties en actoren macht toeschrijven die ze feitelijk geenszins uitoefenen. Hebben we dus beoordelaars nodig om de beoordelaars te controleren? En wie zouden dit kunnen zijn?

Om deze problemen te vermijden zou men volgens Dahl, *in de derde plaats*, kunnen onderzoeken welke actoren daadwerkelijk participeren in welke beslissingen. Hoe meer iemand aan de tafel zit waaraan in een bepaald domein besluiten worden genomen, hoe machtiger hij of zij is. Evenzo: hoe groter het aantal *verschillende* tafels waaraan iemand aanschuift, hoe groter zijn of haar invloed. Ook deze methode heeft een belangrijke tekortkoming. Het feit dat iemand aanwezig was op het moment dat er besluiten vielen, betekent niet vanzelfsprekend dat hij ook effectieve invloed heeft uitgeoefend. De secretaris van de Amerikaanse president zit aan evenveel tafels als zijn superieur, mogelijk zelfs meer. Niettemin zal de laatste vermoedelijk machtiger zijn (zelfs dit weten we niet helemaal zeker).

Vanwege dit probleem zou men, *in de vierde plaats*, de activiteiten van de diverse participanten in beslissingen kunnen wegen. Deze methode past Dahl toe in zijn studie over New Haven. Hij berekent hier hoeveel beleidsvoorstellen die iemand op een bepaald terrein had gedaan daadwerkelijk in beleid waren vertaald, alsmede hoeveel keren hij de voorstellen van anderen had weten te torpederen. Naarmate deze ratio's hoger zijn, beschikt de betrokkene over meer invloed (zie de volgende paragraaf). Afgezien van haar arbeidsintensiviteit is een nadeel van deze methode, erkent Dahl, dat de operationalisatie van de weging altijd vatbaar blijft voor kritiek. Wie is dus machtiger op een specifiek terrein: iemand die twee voorstellen formuleert die zonder noemenswaardige weerstand worden geïmplementeerd; iemand die één voorstel formuleert en geaccepteerd krijgt, ondanks heftige tegenstand; of iemand die twintig voorstellen initieert waarvan 'slechts' een derde in beleid wordt vertaald?<sup>1</sup> Kortom, schrijft Dahl, 'Every method of detecting and weighing power ... has decided advantages and disadvantages. None is foolproof. Without commonsense and judgment, all can produce ludicrous results. Used skillfully, however, each is highly useful' (1963: 53).

### 1.3 Dahls onderzoek in New Haven

In *Who Governs?* onderzoekt Dahl, zoals gesteld, de machtsverhoudingen in New Haven (Connecticut). Volgens Dahl is deze plaats van ruim honderdduizend inwoners in hoge mate representatief voor andere Amerikaanse steden en vertoont haar politieke stelsel bovendien belangrijke analogieën met het nationale systeem. De studie werd verricht in de jaren 1957, 58 en 59 en vormt een onderdeel van een groter onderzoek in New Haven waarvan, naast het boek van Dahl, in twee andere publicaties verslag werd gedaan.<sup>2</sup>

---

<sup>1</sup> Vergelijk hier de discussie van Easton over de politiek-wetenschappelijke toepassing van het evenwichtsmodel in hoofdstuk 5, § 2.5.

<sup>2</sup> Nelson Polsby toetste in zijn dissertatie *Community Power & Political Theory* (1963) de stratificatie- of elitetheorie zoals deze in andere machtsonderzoekingen was ontwikkeld. Raymond Wolfinger, evenals



### 1.3.1 De centrale vragen en de onderzoeksmethoden

Vooraf in Amerika, zo opent Dahl zijn studie, heeft altijd in brede kring de overtuiging geleefd, dat iedere burger een evenredige kans behoort te hebben om het overheidsbeleid te beïnvloeden. Vele politiek theoretici benadrukken echter dat, wil hiervan sprake zijn, politieke hulpbronnen als kennis, macht en inkomen enigermate gelijkmatig verdeeld moeten zijn. Deze voorwaarde is in de Verenigde Staten op geen enkele wijze vervuld, hetgeen de vraag oproept wie er dan wel regeert. In *Who Governs?* staat deze kwestie centraal. Dahl vraagt: 'In a political system where nearly every adult may vote but where knowledge, wealth, social position, access to officials, and other resources are unequally distributed, who actually governs?' (1961: 1).

Dahl splitst deze vraag vervolgens op in zes meer specifieke deelvragen (1961: 7-8). Deze verraden de centrale uitgangspunten van het pluralisme. *Ten eerste*, zijn ongelijkheden in politieke invloedsmiddelen al dan niet cumulatief? Bezitten mensen, met andere woorden, met meer hulpbronnen op het ene terrein ook meer hulpbronnen op het andere terrein? *Ten tweede*, hoe worden belangrijke beslissingen feitelijk genomen? Zijn het al dan niet dezelfde mensen die op verschillende terreinen de besluiten nemen? Uit welke groepen van de bevolking zijn de beslissers afkomstig? *Ten derde*, vormen de leiders met elkaar een soort oligarchie of juist een pluralistisch gezelschap waar meningsverschillen, conflicten en onderhandelingen de toon zetten? *Ten vierde*, wat is het belang van het stemrecht, de meest gelijk verspreide politieke hulpbron, in verhouding tot andere, op onder meer vermogen, inkomen en kennis gebaseerde invloedsmiddelen? *Ten vijfde*, hoe en onder invloed van welke variabelen heeft zich de invloedverdeling in de tijd ontwikkeld? En, *ten zesde*, in hoeverre wordt het politieke proces beïnvloed door de opvattingen van de burgers over democratie? Is hier met name een rol weggelegd voor de in de Verenigde Staten bijna algemeen beleden beginselen van politieke gelijkheid en volksoevereiniteit?

Om deze vragen te beantwoorden gebruikt Dahl verschillende onderzoeksmethoden. Hij analyseert, onder meer, het stemgedrag van de leden van de verschillende sociale strata en groepen, de omvang en de aard van de politieke participatie van sociaal-culturele en sociaal-economische notabelen, en de sociale achtergrond van de ambtsdragers, de geregistreerde kiezers en de actieve deelnemers aan de politieke besluitvorming op verschillende gebieden. Verder maakt hij een diepte-analyse van de besluitvorming in New Haven met betrekking tot vier specifieke beleidsterreinen: de herontwikkeling van de binnenstad (gedurende de jaren 1950-9), het openbaar onderwijs (1950-9), de nominaties binnen de twee belangrijkste politieke partijen voor de verkiezing van de burgemeester (1941-59) en de ontwikkeling van een nieuw 'City Charter' (1950-9). Op elk van deze terreinen reconstrueert Dahl voor de betreffende periode de beslissingen die de deelnemers als het

---

Polsby een promovendus van Dahl, onderzocht in zijn *The Politics of Progress* (1974) verschillende theorieën van politiek leiderschap en evalueerde deze tegen de achtergrond van de ervaringen met de politieke leiders in New Haven. Beide onderzoeken verifieerden de theorie van het pluralisme. In de tweede, uitgebreide editie van zijn boek (1980) evalueert Polsby de (vooral methodologische) literatuur die sinds 1963 over de studie van macht in lokale gemeenschappen is verschenen. Hierin is tevens een overzicht opgenomen van alle studies over New Haven. Zie voor een bibliografie van 'community power studies' voorts: Hawley & Svava 1972 en voor een synthese van theorie en onderzoek: Putnam 1976. In hoofdstuk 9 kom ik, onder meer aan de hand van het werk van William Domhoff, uitgebreid op *Who Governs?* terug.

belangrijkst typeren. Dit gebeurt met behulp van interviews, beleidsdocumenten, persberichten en observaties. Om vervolgens de machtsverhoudingen te bepalen onderscheidt hij drie indicatoren van invloedsoefening: de aanvaarding van een voorstel ondanks de oppositie van anderen, de succesvolle torpedering van een voorstel van anderen en de aanvaarding van een voorstel zonder dat er oppositie was gevoerd. Een participant acht Dahl invloedrijker dan een ander, 'if the relative frequency of his successes out of all successes is higher, or the ratio of his successes to his total attempts is higher' (1961: 333).

### 1.3.2 De indirecte macht van het apolitieke stratum

Een van Dahls bevindingen in New Haven is dat de omvang en de effectiviteit van de individuele politieke participatie enorm variëren. Dit betekent echter niet noodzakelijk, benadrukt hij keer op keer, dat de resultaten van de politieke besluitvorming strijdig zijn met de preferenties van de grote groep weinig actieven.

De burgers die het meest politiek actief zijn, over de meeste politieke vaardigheden en kennis beschikken en de meeste invloed op de publieke besluitvorming uitoefenen, omschrijft Dahl als het 'politieke stratum'. In New Haven noch in de Verenigde Staten vormt dit volgens hem een gesloten of statische groep. Evenmin is sprake van een homogene klasse met duidelijke klassenbelangen. Individuen en groepen kunnen het politieke stratum betrekkelijk eenvoudig penetreren. Dahl schrijft dit vooral toe aan het feit dat electorale competitie politici een sterk motief geeft voortdurend hun coalities te verbreden en hun aanhang te vergroten. Zolang er verkiezingen en politieke competitie zijn, zal het politieke stratum daarom in hoge mate de waarden en doeleinden van het apolitieke stratum representeren. Omdat de leden van het laatste stratum onderling sterk zijn verdeeld, is er ook geen sprake van een homogeen politiek stratum.

Politieke issues worden volgens Dahl in de regel binnen het politieke stratum geformuleerd. Uiteraard ervaren ook (of misschien wel *juist*) mensen uit het apolitieke stratum maatschappelijke problemen, maar zij zijn zelden in staat deze te vertalen in politieke eisen en voorstellen. Politieke leiders of professionals gaan vooral tot het laatste over wanneer zij verwachten hiermee hun electorale kansen te vergroten. Tot teleurstelling van de leden van het apolitieke stratum negeren deze leiders daarom geregeld onderwerpen. Wanneer zij de urgentie van deze onderwerpen echter verkeerd hebben ingeschat, kan dit grote gevolgen hebben voor de eigen positie op de langere termijn (1961: 91-4).<sup>1</sup>

Politieke leiders bezitten, vervolgt Dahl, binnen de eigen associaties een enorme macht. Deze houden zij in stand door onder meer de subleiders voor hun steun te belonen met banen, functies en posities. De ondemocratische verhoudingen binnen politieke associaties hoeven echter een pluralistische democratie niet in de weg te staan. Politieke leiders die de competitieve verkiezingen willen winnen, komen er immers niet onderuit posities in te nemen die naar hun gevoel door electorale meerderheden worden gesteund. Dit inzicht acht Dahl van cruciaal belang voor een goed begrip van de situatie in New Haven. Uit zijn onderzoek blijkt

---

<sup>1</sup> Een Nederlands voorbeeld hiervan vormen de politici van de Paarse coalitie die in de laatste jaren van hun administratie langzaam het contact met het politieke stratum en de samenleving kwijtraakten en daarvoor bij de verkiezingen in 2002 werden afgestraft, eerst door het electoraat en vervolgens door het politieke stratum binnen de eigen partijen.

namelijk dat in elk van een aantal sleutelsectoren weliswaar slechts een klein aantal personen een grote directe invloed op de besluitvorming uitoefent, maar dat het onverstandig zou zijn 'to underestimate the extent to which voters may exert *indirect* influence on the decisions of leaders by means of elections' (1961: 101). De keuzen die burgers maken in belangrijke verkiezingen hebben volgens hem een grote indirecte invloed, 'for results of elections are frequently interpreted by leaders as indicating a preference for or acquiescence in certain lines of policy' (1961: 163, cf. 90, 309).<sup>1</sup>

Hoe groot de indirecte invloed van het electoraat is, acht Dahl onmogelijk te preciseren. Leiders beïnvloeden de opvattingen van burgers, maar de besluiten van leiders zijn dus op hun beurt mede bepaald door wat zij denken wat de voorkeuren van de burgers zijn. De veronderstelde voorkeuren laten zij meewegen om hun kansen bij de volgende verkiezingen te vergroten. Deze wederkerigheid, schrijft Dahl, maakt het moeilijk vast te stellen waar precies de macht ligt. Een hiermee verbonden probleem is dat in een politieke cultuur waarin democratische en egalitaire waarden vigeren, leiders weten er verstandig aan te doen de indruk te wekken, dat zij deze waarden in hun besluitvorming hebben gerespecteerd. Daarom gaat deze besluitvorming in de regel zwanger aan democratische rituelen, die op de keper beschouwd betekenisloos kunnen zijn. De werkelijkheid blijft echter niet zelden achter de façade verscholen (1961: 89-90).<sup>2</sup>

De preferenties van de kiezers worden dus door de leiders zowel gevolgd als gevormd. Tot het laatste zijn zij echter minder in staat naarmate zij meer zijn verdeeld en zij, omwille van het kunnen beslechten van hun conflicten, meer met elkaar concurreren om de steun van het electoraat. Burgers beschikken dan immers over diverse bronnen van informatie en de pogingen hen te beïnvloeden heffen elkaar ten dele op (1961: 165).

### 1.3.3 Vijf patronen van leiderschap

De onderlinge cohesie van de leiders is dus bepalend voor de mate waarin zij de burgers kunnen beïnvloeden. Ook daarom is het van belang te weten in hoeverre zij binnen de verschillende beleidsterreinen dezelfde sociale achtergrond hebben, in welke mate zij gemeenschappelijke doeleinden nastreven en hoe zij, ingeval van conflicten, tot overeenstemming komen. Dahl onderscheidt hier vijf patronen van leiderschap.

Allereerst kan er sprake zijn van een 'heimelijke integratie door economische notabelen': er bestaat een kleine homogene groep van welgestelden, meestal managers en directeuren van belangrijke ondernemingen, die achter gesloten deuren overeenstemming bereiken over het te voeren beleid en vervolgens onopgemerkt hun wil opleggen aan de formele beleidsmakers. Onder anderen Floyd Hunter en

---

<sup>1</sup> De vraag is echter, een vraag die Dahl in 1950, 1953 en 1956 nadrukkelijker stelde, waarop deze interpretatie is gebaseerd en in hoeverre zij correct is. Zeker bij gemeentelijke verkiezingen, verkiezingen die vaak zwaar door de landelijke worden beïnvloed, lijkt nauwelijks te achterhalen welke voorkeuren burgers hebben met betrekking tot elk van de doorgaans enorme hoeveelheid relevante kwesties.

<sup>2</sup> Een voorbeeld van de bedoelde rituelen is het houden van een 'inspraakavond', terwijl het besluit eigenlijk reeds door de daartoe werkelijk bevoegde organen genomen is. Het (vaak goedbedoelde) suggereren van de mogelijkheid tot invloedsuitoefening veroorzaakt grote teleurstellingen en kan op de lange termijn het vertrouwen in de democratie ernstig ondermijnen.

Robert & Helen Lynd verdedigden deze voorstelling van zaken.<sup>1</sup> Dahl acht haar echter onverdedigbaar (1961: 184-6). Hij wijst erop dat haar aanhangers wel in clandestiniteit moeten geloven omdat, in tegenstelling tot in vroeger tijden, de belangrijkste beleidsmakers in het New Haven van de jaren vijftig zelden uit de economische topklaag afkomstig zijn. Tot deze beleidsmakers behoren de burgermeester, de andere gekozen politieke leiders, de partijvoorzitters en de topambtenaren. Uiteraard kunnen zij heimelijk worden aangestuurd door de economische notabelen, maar Dahl lijkt het weinig plausibel dat zij dit dermate geheim kunnen houden, dat geen van de meer dan vijftig prominente beleidsmakers die hij ten behoeve van zijn studie heeft ondervraagd, van het bestaan van een dergelijke 'cabal' op de hoogte was. Na de vele jaren studie die hij en zijn medewerkers naar macht in New Haven hebben verricht, hadden zij toch in ieder geval de weg naar de deur moeten vinden waarachter de clandestiene beraadslagingen plaatsvonden? Daarmee is niet gezegd, erkent Dahl, dat de betreffende notabelen geen invloed uitoefenen. Zij doen dit evenwel ongecoördineerd. Wanneer men daarom uit wil vinden 'how policies of different leaders are coordinated in New Haven, one must consider some pattern other than covert integration by Economic Notables' (1961: 186).

De andere vier door Dahl onderscheiden leiderschapspatronen spelen volgens hem allemaal een rol, hoewel op verschillende momenten en met betrekking tot verschillende beleidskwesties. Een tweede patroon is een 'grand coalition of coalitions', een coalitie die is gesmeed door een krachtige, doorgaans charismatische politieke leider als Roosevelt of Truman. De leden hiervan zijn publieke en private functionarissen, die de belangen vertegenwoordigen van verschillende belangrijke sectoren van de samenleving. Er is een machtshierarchie waarbij de leiders van de maatschappelijke groeperingen meer afhankelijk zijn van de politieke leider, die zich met succes beroept op zijn legaliteit en legitimiteit, dan andersom. In het derde, hiermee verbonden patroon, een coalitie van leiders, is deze hiërarchie goeddeels afwezig. De integratie van belangen is hier niet primair het product van het doortastende leiderschap van de gekozen leider, maar van onderhandelingen en het sluiten van compromissen tussen de leiders van de diverse groepen. Sommigen hiervan kunnen, vooral binnen een specifiek deelterrein, invloedrijker zijn dan anderen, maar geen enkele kan zonder de inbreng van andere leiders zijn doelen realiseren.

Het vierde en vijfde patroon van leiderschap gaan evenzo in elkaar over. Allereerst kan er sprake zijn van diverse groepen leiders waarvan elke groep de dienst uitmaakt binnen een specifiek, betrekkelijk afgebakend terrein dat van belang is voor haar achterban. Zolang het beleid in de diverse deelterreinen niet onderling conflicteert, negeren de groepen leiders elkaar en gunnen zij elkaar de macht in ieders invloedssfeer. Wanneer er beleidsconflicten optreden komt hierin echter verandering. De betrokkenen vechten het dan uit. Omdat zij opereren binnen een gemeenschappelijk systeem van wettelijke normen, constitutionele praktijken en politieke gewoonten doen zij dit echter op voorgeschreven wijzen, variërend van verkiezingen, rechterlijke beslissingen tot parlementaire of bestuurlijke stemmingen. Hoe meer conflicten worden uitgevochten, hoe meer de betrokkenen zullen proberen de steun van het publiek te verwerven en hoe meer zij, om deze steunverlening

---

<sup>1</sup> Robert S. Lynd en Helen Merrell Lynd *Middletown: A Study in Modern American Culture* (Harcourt, Brace & Jovanovich, 1929) en *Middletown in Transition: A Study in Cultural Conflicts* (Harcourt, Brace & World, 1937).

te bevorderen, rekening zullen houden met de veronderstelde wensen van dit publiek. Het uitvechten van tegenstellingen is echter tamelijk kostbaar en zijn gevolgen zijn vaak onvoorspelbaar. Daarom kunnen zich sterke invloedssferen ontwikkelen waarvan de grenzen door alle betrokkenen worden erkend. In dit geval, schrijft Dahl, 'fighting it out is avoided, appeals to the populace are less likely, and policies are shaped more to meet the goals of leaders, subleaders, and special followings' (1961: 188).<sup>1</sup>

Welk patroon in de praktijk optreedt, zo bleek Dahl in New Haven, varieert per onderwerp en in de tijd (1961: 190-220). Met uitzondering van het eerste patroon kwamen alle varianten voor. De relatie tussen de twee politieke partijen kwam overeen met het vierde patroon: onafhankelijke groepen leiders, die onderling de strijd aangaan om de steun van de kiezer. Op de meeste andere gebieden was vóór 1953 het vijfde patroon dominant: sterk afgebakende invloedssferen waar leiders betrekkelijk ongestoord door anderen de zaken regelden die voor hun achterbannen van belang waren, in een diffuus systeem zonder machtscentrum waarvanuit het totale beleid werd gecoördineerd of gestuurd. Nadien ging dit over (tot in ieder geval 1961) in het tweede patroon. Het initiatief tot en de regie over de besluitvorming kwam in hoge mate bij een gekozen politiek leider te liggen. Deze leider smeedde een coalitie van een verzameling andere coalities, behoorde in bijna alle beleidsterreinen tot de machtigste twee of drie actoren en hield in bijna al zijn beslissingen rekening met hun electorale gevolgen. Zo kwam de herontwikkeling van de binnenstad van New Haven volgens Dahl pas in gang nadat de ambitieuze en krachtdadige burgermeester Richard Lee deze kwestie tot speerpunt van zijn politiek program had gemaakt. De directe invloed van de bevolking was nihil. Zij bekrachtigde zoals gewoonlijk slechts de positie van de politieke leiders. De economische notabelen, die toch een direct belang in de herontwikkeling hadden, waren volgens Dahl onderling te verdeeld om hierin een initiërende en leidende rol te spelen. Het initiatief lag bijna volledig bij de burgermeester, die niettemin 'had to wheedle, cajole, recruit, organize, plan, negotiate, bargain, threaten, reward, and maneuver endlessly to get the support and participation needed from the Notables, the small businessmen, the developers ... the federal authorities, and the electorate' (1961: 79; cf. 115, 200).

#### 1.3.4 Gespecialiseerde invloed en verspreide ongelijkheden

De resultaten van het onderzoek in New Haven bevestigen, het bovenstaande illustreerde dit reeds, grotendeels Dahls vermoedens over het feitelijk functioneren van de polyarchie. In het algemeen komt hij tot de conclusie, dat de voormannen van instellingen en belangengroepen (die tot de 'sub-leaders' behoren) zich slechts bemoeien met voor hen relevante beslissingen en dat de invloed derhalve 'gespecialiseerd' is. Daarnaast acht hij opvallend dat zowel de 'subleaders' als de gekozen politieke leiders diverse sociale achtergronden bezitten.<sup>2</sup> Het is dus

---

<sup>1</sup> Dit is de situatie in een neocorporatistisch systeem als Nederland. Vergelijk de kritiek die Dahl en Lindblom reeds in *Politics, Economics, and Welfare* uitten op het corporatisme (hoofdstuk 4, § 7.2 en § 9.2).

<sup>2</sup> In zijn woorden: 'Probably the most striking characteristic of influence in New Haven is the extent to which it is *specialized*; that is, individuals who are influential in one sector of public activity tend not to be influential in another sector; and, what is probably more significant, the social strata from which individuals in one sector tend to come are different from the social strata from which individuals in other sectors are

zelden of nooit het geval dat de leiders in de verschillende sectoren uit dezelfde sociale klasse afkomstig zijn en langs één gesloten front optrekken (1961: 169).

Verder zijn alle politieke hulpbronnen weliswaar ongelijk verdeeld, maar beschikken individuen die bovenmatig bedeeld zijn met één soort hulpbron, volgens Dahl vaak nauwelijks over andere soorten hulpbronnen. In tegenstelling tot in vroeger tijden<sup>1</sup> zijn ongelijkheden in politieke hulpbronnen niet cumulatief, maar verspreid: 'The revolution in New Haven might be said to constitute a change from a system of *cumulative inequalities* in political resources to a system of noncumulative or *dispersed inequalities* in political resources' (1961: 228, cf. 85). In dit systeem is geen enkele invloedsbron doorslaggevend in alle of zelfs de meeste sleutelbeslissingen, is een invloedsbron zelden of nooit effectief op alle beleids-terreinen en beschikt bijna niemand en zeker geen groep over geen enkele invloedsbron.<sup>2</sup> Dankzij een hulpbron heeft men bovendien weliswaar potentiële, maar nog geen effectieve macht. In hoeverre bij voorbeeld de notabelen van New Haven op een bepaald terrein daadwerkelijk hun zin krijgen, bleek volgens Dahl af te hangen van de relevantie van hun hulpbronnen in het desbetreffende geval, de mate waarin de groepsleden het met elkaar eens waren, hun vaardigheid en vasthoudendheid, de omvang en de aard van de ervaren tegenstand, de graad van consistentie tussen hun doelen en die van de gekozen politieke leiders, en de mate waarin hun doelen strookten met wijdverbreide opvattingen in de gemeenschap (1961: 71-84). Dit grote aantal interveniërende variabelen voorkomt dat alle potentiële macht effectief wordt.

Dahl onderscheidt verschillende hulpbronnen die van belang *kunnen* zijn (1961: 229-67). Vooral de blanke, hoofdarbeidende middenklasse beschikt allereerst over *sociale status*: de mate waarin iemands persoon en standpunten binnen bepaalde, met name hogere kringen worden geaccepteerd. Het in de Verenigde Staten zeer ongelijk verdeelde *inkomen en vermogen* spelen uiteraard de meest vermogenden het meest in de kaart. Zeker het doneren aan verkiezingscampagnes kan een effectief middel zijn om de behartiging van zijn voorkeuren en belangen te bevorderen. Het laatste geldt ook voor *legaliteit*, de mogelijkheid zich te beroepen op de wet. De winnaars van verkiezingen kunnen bovendien de wet schrijven en zo hun legaliteit vergroten. In deze verkiezingen hebben de burgers met de minste hulpbronnen echter nog altijd de *macht van het getal*. Belangrijk is het tevens, beslist voor leiders, om te kunnen beschikken over *populariteit* en een beroep te kunnen doen op de *solidariteit* van de leden van een specifieke achterban. Voorts zou het *beheersen*

---

drawn' (1961: 169).

<sup>1</sup> Aan het begin van de negentiende eeuw heerste er volgens Dahl een cohesieve oligarchie: 'By almost any test it seems safe to infer that the elite of New Haven, like the Standing Order in Connecticut, completely dominated the political system. They were of one common stock and one religion, cohesive in their uniformly conservative outlook on all matters, substantially unchallenged in their authority, successful in pushing through their own policies, and in full control of such critical social institutions as the established religion, the educational system (including not only all the schools but Yale as well) and even business enterprise. Both they and their opponents took their political supremacy as a fact' (1961: 15-6).

<sup>2</sup> Het zelfvertrouwen van Dahl op dit terrein blijkt uit de wijze waarop hij zijn discussie begint van de hulpbronnen van de notabelen van New Haven: 'Like other groups in the community, from Negroes on Dixwell Avenue to teachers in the public schools, sometimes the Notables have their way and sometimes they do not' (1961: 75). Uit weinig in *Who Governs?* blijkt echter dat de zwarten in bepaalde gevallen tot invloedrijke besluitvormers gerekend kunnen worden. Het is enigszins misleidend hen in één adem met de notabelen te noemen.

van *werkgelegenheid* een hulpbron kunnen zijn, maar Dahl is hiervan niet onder de indruk. Vanzelfsprekend kunnen ondernemers beleidsmakers, werknemers en het electoraat dreigen de stad te verlaten wanneer zij hun zin niet krijgen. Maar zij kunnen dit slechts één keer doen.<sup>1</sup> Daarenboven is de positie van werknemers voortdurend versterkt door wetgeving en door een hogere organisatiegraad in steeds machtiger vakbonden (1961: 254-5).

Evenmin grote zorgen maakt Dahl zich over de zeer ongelijke verdeling in de *beheersing van informatiebronnen*, de laatste door hem onderscheiden politieke hulpbron. Omdat het overgrote deel van de burgers slechts via kranten, tijdschriften, radio en televisie kennis neemt van de politieke wereld, is controle over de media van groot potentieel belang. Volgens Dahl wordt deze potentie evenwel in New Haven geenszins vervuld. De belangrijkste massamedia zijn hier de twee lokale kranten die beide in eigendom zijn van een uiterst conservatieve Republikeinse familie. De samenstelling van de redacties kent echter een minimum aan pluralisme en daarom verschijnen er toch geregeld artikelen, die de Democraten in een goed daglicht plaatsen. Daarnaast lezen de politiek meest actieve inwoners van New Haven landelijke kranten als *The New York Times* en *The Herald Tribune*. Voorts kijken en luisteren zij naar een variëteit aan plaatselijke en landelijke televisie- en radiostations die eveneens politieke informatie verschaffen en kunnen zij geregeld beschikken over mondelinge informatie. Tenslotte vormt politieke apathie een effectieve verdedigingswal tegen propaganda. Dahl schrijft: 'Despite the great quantity of information about politics pressing on all sides, the average citizen is remarkably deaf and blind to everything not of vital interest to him... Political indifference surrounds a great many citizens like impenetrable armor plate and makes them difficult targets for propaganda' (1961: 264).<sup>2</sup>

Hoe gebruiken de burgers van New Haven tenslotte hun hulpbronnen? In aanvulling op het voorgaande constateert Dahl, dat de meerderheid deze zelden of nooit in de strijd werpt. Ongeveer veertig per cent neemt zelfs niet de moeite te stemmen (1961: 276). De welgestelden participeren meer in de politiek dan de mensen uit de lagere strata, maar omdat aanmerkelijk meer mensen tot deze laatste strata behoren, is het absolute aantal politiek actieven dat hieruit afkomstig is, groter (1961: 284). Voorts blijkt dat beter opgeleide welgestelden méér zelfvertrouwen hebben, daarom méér participeren, daarom méér invloed uitoefenen en daarom méér zelfvertrouwen krijgen (1961: 292). De mensen die niet participeren zitten in een omgekeerde spiraal. Opmerkelijk acht Dahl tevens dat de zwarte bevolking van New Haven aanmerkelijk actiever is in de politieke

---

<sup>1</sup> De stad kan men inderdaad slechts een keer verlaten, maar men kan er vele malen mee dreigen. Boven-dien kan men zijn activiteiten *stapsgewijs* verplaatsen. Men denke aan de positie van Philips in Nederland. Lindblom zal onder meer in *Politics and Markets* (1977) veel meer gewicht toekennen aan de macht die bedrijven op deze wijze over overheden kunnen uitoefenen.

<sup>2</sup> Dahls bewijsvoering is weinig overtuigend en kan ook bepaald anders worden geïnterpreteerd. Aan het einde van de jaren vijftig werd er campagne gevoerd en een referendum gehouden over een nieuw 'City Charter'. De *New Haven Register* was hiertegen sterk gekant. Uit Dahls peilingen na de desbetreffende volksraadpleging blijkt, dat 'slechts' 35 per cent van de kiezers op de hoogte was van het standpunt van deze krant. In vergelijking met de groep die hiermee niet bekend was, stemde echter *twee keer zoveel* mensen uit deze groep *tegen* het nieuwe handvest (1961: 266-7). Dit lijkt geen insignificant detail. Evenzo kan men natuurlijk van de veronderstelde geringe invloed van lokale kranten op een specifiek terrein geen conclusies trekken voor de algemene invloed van de totale landelijke media.

campagnes, meer geneigd is om te stemmen en positiever staat tegenover een politieke carrière van haar kinderen, dan de blanke bevolking (1961: 293-6).<sup>1</sup>

### 1.3.5 Hoe een actieve minderheid waakt over de democratie

De theoretische consequenties van zijn studie voor de stabiliteit en ontwikkeling van een politiek systeem werkt Dahl nader uit in het laatste deel van zijn boek.

Omdat het merendeel van de burgers zijn hulpbronnen voor andere dan politieke doeleinden gebruikt, is er een groot verschil tussen zijn potentiële en werkelijke invloed. Dit verschil betitelt Dahl als 'slack in the system'. De aanwezigheid van grote hoeveelheden 'slack' acht hij kenmerkend voor pluralistische politieke systemen (1961: 305). Zij vormt een belangrijke verklaring waarom 'politieke entrepreneurs' niet eindeloos doorgaan met het uitbreiden van hun machtspositie. Er kan namelijk altijd een moment komen waarop individuen of groepen hun ongebruikte politieke hulpmiddelen alsnog in de strijd werpen. Een goed politicus, schrijft Dahl, anticipeert hierop. Het electoraat heeft daarom, zo zagen we reeds, volgens hem een belangrijke *indirecte* invloed. Aangezien leiders herkozen willen worden, zullen zij in hoge mate met de preferenties van de burgers rekening houden, zelfs wanneer de burgers, zoals in New Haven, niet of nauwelijks van hun politieke hulpbronnen (inclusief het stemrecht) gebruik maken (1961: 309, cf. 90, 101, 163).<sup>2</sup>

Naar Dahls overtuiging worden de leiders er daarnaast van weerhouden hun macht te misbruiken en de continuïteit en stabiliteit te ondermijnen, dankzij een 'widespread consensus on the American creed of democracy and equality' (1961: 310). Op een hoog abstractieniveau bestaat er in de Verenigde Staten een grote overeenstemming over een aantal beginselen en opvattingen zoals dat de democratie de beste regeringsvorm is, dat alle stemmen even zwaar moeten tellen, dat besluiten bij meerderheid genomen behoren te worden en dat minderheden het recht hebben deze besluiten te bekritisieren.<sup>3</sup> Deze beginselen en opvattingen vormen 'the democratic creed' (1961: 316). Het merendeel van de burgers denkt bovendien dat het bestaande politieke systeem in overeenstemming is met deze democratisch overtuiging. Sterker, zij denken dat het Amerikaanse systeem de meest getrouwe uitdrukking van de democratische gedachte ter wereld is.

Diverse krachtige sociale processen garanderen volgens Dahl de continuïteit van de belijdenis aan de democratische overtuiging. De formele educatie en de voortdurende blootstelling aan de massamedia zijn hiervan het belangrijkste. Deze processen hebben een enorme invloed op de burger, 'partly because they begin

---

<sup>1</sup> Veertig jaar later is van dit optimisme aangaande het kunnen verbeteren van het eigen lot via de politiek niets meer over. Zie de in 2006 te verschijnen studie over New Haven en haar zwarte bevolking van Talja Blokland.

<sup>2</sup> In *Congress and Foreign Policy* verwierp Dahl deze optimistische redenering nog. Dit onder meer omdat het voor een volksvertegenwoordiger buitengewoon moeilijk is de voorkeuren van zijn achterban, in zoverre deze al bestaan, te achterhalen en te interpreteren. Zelfs wanneer zij hierin zou slagen kan zij deze voorkeuren negeren, erop vertrouwend dat tegen de tijd dat er weer verkiezingen zijn, de burgers dit zullen zijn vergeten (zie hoofdstuk 3, § 2). Een additioneel probleem is dat politici, men denke aan een president in zijn tweede termijn, geregeld op constitutionele gronden niet herverkiesbaar zijn. Omdat zij geen verkiezingen kunnen verliezen, staan zij dus ook niet bloot aan 'indirecte invloed'.

<sup>3</sup> Dahl verwijst hiervoor naar 'Fundamental Principles of Democracy: Bases of Agreement and Disagreement' (*Journal of Politics*, Vol. 22) van James Prothro en Charles Grigg (1960: 282, 284).



early in life and partly because the very unanimity with which the creed is espoused makes rejection of it almost impossible... To reject the democratic creed is in effect to refuse to be an American' (1961: 317). Zoals in vele andere Amerikaanse plaatsen werden er in New Haven onvoorstelbare inspanningen verricht om de vele immigranten en hun kinderen te 'amerikaniseren' daar het politieke stratum bang was dat zij anders het politieke systeem zouden destabiliseren. Omdat zij er wanhopig, volgens Dahl soms zelf 'pathetisch' naar streefden als echte Amerikanen geaccepteerd te worden, waren de immigranten op hun beurt uiterst welwillend de boodschap te internaliseren. De mate waarin Amerikanen vandaag 'the democratic creed' onderschrijven, schrijft Dahl, 'is a measure of the almost unbelievable success of this deliberate attempt to create a seemingly uncoerced nation-wide consensus' (1961: 318).

Niettegenstaande deze consensus over abstracte democratische beginselen ontstaan er onmiddellijk meningsverschillen zodra zij concreet moeten worden toegepast.<sup>1</sup> In het algemeen zijn mensen geneigd de universele beginselen die zij zeggen aan te hangen, onmiddellijk te clausuleren zodra zij deze naar de praktijk vertalen. De tegenstrijdigheid ontgaat hen hierbij vaak volledig. Het vermogen en de motivatie tot het uitdenken van een coherent en consistent stelsel van politieke ideeën zijn tamelijk beperkt, constateert Dahl. Men meent dat hiervoor professionele politici bestaan en dat deze, ook al zou men een gefundeerde mening bezitten, toch niet luisteren. Ook de politieke concepties van intelligentere mensen vertonen daarom vaak een simpelheid die voor politiek filosofen onvoorstelbaar is.<sup>2</sup>

Kiezersonderzoek laat dus weliswaar zien dat de overgrote meerderheid van de Amerikanen enige zeer abstracte democratische beginselen onderschrijft, maar dat zij in een aantal cruciale gevallen danig van mening verschillen zodra zij deze concreet moeten toepassen. Zo blijkt keer op keer uit onderzoek, dat velen geen grondwettelijke rechten en vrijheden aan specifieke individuen en groepen willen toekennen. Daarnaast blijkt dat een meerderheid opvattingen koestert, die strijdig zijn met de bestaande democratische spelregels. De vraag is bijgevolg waarom het bestaande politieke systeem desondanks stabiel lijkt. De belangrijkste verklaring hiervoor acht Dahl dat het voor de stabiliteit van een democratie niet zo zeer noodzakelijk is dat burgers enthousiast de democratische normen en waarden aanhangen, als wel dat zij zich bij het bestaan van deze normen en waarden neerleggen. Een meerderheid van kiezers die de vrijheid van meningsuiting niet van toepassing acht op sterk afwijkende meningen, kan derhalve om pragmatische redenen afzien van grote inspanningen om deze vrijheid in te perken.

De gepassioneerde waarmee mensen voorkeuren belijden, benadrukt Dahl opnieuw, is van groot belang voor de kracht waarmee zij deze voorkeuren verdedigen. Evenzo van belang zijn hier de hoeveelheid hulpbronnen waarover zij beschikken, het geloof dat zij hechten aan politieke activiteiten om hun waarden praktisch te vertalen en hun vaardigheid in het laatste. Dahl houdt het in dit licht voor plausibel dat een zeer actieve minderheid die beschikt over relatief veel politieke hulpbronnen en die sterk gelooft in democratische waarden en regels,

---

<sup>1</sup> Dahl refereert aan *Communism, Conformity and Civil Liberties* (1955) van Samuel Stouffer en opnieuw naar Prothro en Grigg (1960).

<sup>2</sup> Dahl verwijst hier naar de in *The American Voter* (1960) gepubliceerde onderzoeksbevindingen van Campbell, Converse, Miller en Stokes.

verantwoordelijk is voor de stabiliteit van het politieke systeem. Degenen die deze waarden en regels een minder warm hart toedragen, zijn te onverschillig en te apathisch en beschikken over te geringe politieke vaardigheden om een serieuze bedreiging van de status quo te vormen. De politieke instabiliteit zou derhalve toemenen 'if the minority favoring the system no longer had superior resources, or if it became less skillful, or if the question of rules became salient and urgent to a majority of voters' (1961: 315).

De actieve minderheid die waakt over de democratie, bestaat uit de professionele politici en de leden van het politieke stratum. Zij hebben meer kennis van en waardering voor de democratische waarden en normen, en vertonen meer consistentie en coherentie in hun opvattingen. Vooral de professionals steunen de bestaande spelregels. Hun steun hieraan was immers een belangrijk criterium in hun selectie en opkomst.<sup>1</sup> Omdat de professionals superieure politieke hulpbronnen en vaardigheden bezitten, is het voor dissidenten uiterst moeilijk om de door hen gedragen democratische normen ter discussie te stellen en te veranderen. Uiteraard ontstaan er soms onder de professionals en de leden van het politieke stratum meningsverschillen over de spelregels. Maar doorgaans lossen zij deze onder elkaar op of maken zij daartoe gebruik van bestaande, niet bestreden spelregels, zoals de mogelijkheid de zaak voor te leggen aan een derde orgaan dat een bindende beslissing neemt. Zelden neigen de professionals ernaar de burgers bij hun onenigheden over democratische spelregels te betrekken. Afgezien van hun waarschijnlijk zeer geringe belangstelling hiervoor<sup>2</sup> betreft het vaak uiterst gecompliceerde kwesties, die naar de opvatting van de professionals beter via zorgvuldige onderhandelingen, dan via de oversimplificaties van het publieke debat geregeld kunnen worden. Normaal gesproken, concludeert Dahl daarom, 'it is not difficult for a stable system of rights and privileges to exist that, at least in important details, does not have widespread public support and occasionally even lacks majority approval. As long as the matter is not a salient public issue ... the question is substantially determined within the political stratum itself' (1961: 321).

Het geloof van het grote publiek in abstract geformuleerde democratische normen en waarden speelt dus slechts een beperkte, maar volgens Dahl toch geen totaal onbelangrijke rol. Politici weten zich namelijk aan deze zeer algemene normen en waarden gebonden. Wanneer de democratische overtuiging van het publiek sterk in kracht zou inboeten, groeit evenwel de kans dat politici, omwille van hun eigen positie, de desbetreffende twijfels gaan aanwakkeren. In plaats van discussies over de toepassing van democratische normen kan men dan terecht komen in discussies over de normen zelf.<sup>3</sup> De gevolgen zijn vervolgens niet meer te overzien (1961: 325).

---

<sup>1</sup> Dahl schrijft: 'complex processes of political selection and rejection tend to exclude the deviant who challenges the prevailing norms of the existing political system' (1961: 320). In het algemeen lijkt dit plausibel. Maar deze processen werken naar twee kanten: wanneer een politieke cultuur corrupt is, worden 'zuivere' politici evenzo buitengesloten.

<sup>2</sup> 'Interest in political matters', constateert ook Dahl, 'wanes rather quickly; since complex issues of democratic norms nearly always lack a direct relation to the on-going life of an individual, they have even less capacity for holding attention than many other issues. However passionately the dissenters feel about their case, life does move on, old questions become tiresome, and the newspapers begin to shove the conflict to the inside pages' (1961: 324).

<sup>3</sup> Men kan hier denken aan Pim Fortuyn die in 2001 het eerste grondwetsbeginsel ter discussie stelde. Dit

### 1.3.6 De wisselende receptie van *Who Governs?*

Ondanks het feit dat *A Preface* geen andere boodschap had, heeft *Who Governs?* aanmerkelijk heftiger reacties opgeroepen. Deze waren bovendien belangrijk normatiever van karakter. Verklaringen hiervan lijken het langzaam veranderende politieke klimaat en het gegeven dat Dahl (behalve in het laatste hoofdstuk) ditmaal geen proposities had geformuleerd, doch zijn thesen uitgebreid empirisch had onderbouwd. Dit droeg bij aan het confronterende en dwingende karakter van het boek. Op Polsby's vraag waarom dit boek zulke beroering heeft gewekt, antwoordt Dahl dertig jaar later en niet geheel ten onrechte: '*Who Governs?*' is an extremely well-written book. I think that *Who Governs?* is a very persuasive book. For people who disagree with it, it's a dangerous book because it is so persuasive' (1991: 176). Aanvankelijk waren de commentaren uiterst lovend. Daarna, vanaf het midden van de jaren zestig, werd Dahl het middelpunt van de veroordeling van de critici van de gevestigde politicologie. Vandaag wordt *Who Governs?* gerekend tot de belangrijkste politicologische publicaties van de twintigste eeuw.<sup>1</sup> Ik geef een paar voorbeelden van de reacties. Op de inhoudelijke kritiek zal ik vooral in de laatste drie hoofdstukken ingaan.

Zeer positief is de recensie van Heinz Eulau in *The American Political Science Review* (Vol.lvi, No.1). *Who Governs?* acht hij 'a sophisticated and undogmatic treatise on democratic politics'. Hij prijst Dahl vooral omdat deze een middenweg vindt tussen, *enerzijds*, het op basis van normatieve uitgangspunten bekritisieren van de feiten (bij voorbeeld op het terrein van de politieke competentie van burgers), en, *anderzijds*, het volledig aanpassen van de democratische theorie aan deze feiten. Conservatieven en sommige aanhangers van de evenwichtstheorie maken zich volgens Eulau aan het laatste schuldig (1962: 144-5).<sup>2</sup> In *The Journal of Politics* (Vol.24, No.3) noemt David Knepper *Who Governs?* 'outstanding' en 'a pattern for others' (1962: 620). Hij blijkt geen enkele bedenking bij het boek te hebben. Iets kritischer is Hugh Price. Deze stelt in de *Political Science Quarterly* (Vol.77, No.2) dat Dahl 'clearly has written a definitive account of power in New Haven'. Dahl heeft bewezen dat zijn methodologie veruit superieur is aan die van Hunter *cum suis* (1962: 270). Wel vraagt hij zich af of de conclusies die Dahl trekt ook van toepassing zijn op andere steden dan New Haven. Zo is de laatste stad een typische representant van de oude, in verval geraakte industriële centra van New England. Deze hebben volgens Price weinig gemeen met 'booming' economische brandpunten als Atlanta, Denver, Houston of Dallas. In deze steden zullen economische notabelen onvermijdelijk een grotere rol in de publieke besluitvorming spelen.

Vergelijkbare twijfels over de generaliseerbaarheid van Dahls conclusies uit Marshall Goldstein in de *American Sociological Review* (Vol.27, Nr.6). Hij be-

---

kostte hem weliswaar het lijsttrekkerschap van Leefbaar Nederland, maar niet zijn politieke carrière.

<sup>1</sup> Goodin en Klingemann rekenen het in hun recente overzicht van de politicologie tot de ongeveer twintig naoorlogse publicaties die tot de 'common currency' of 'lingua franca' van de discipline behoren (1996: 15). Andere boeken of deze lijst (hoewel de politicologie steeds meer in tijdschriften wordt beoefend, zijn het volgens de auteurs nog altijd slechts boeken die een blijvende indruk achterlaten) zijn onder meer: Downs' *An Economic Theory of Democracy*, Eastons *A Systems Analysis of Political Life*, Keyes *The Responsible Electorate*, Lanes *Political Ideology* en Lindbloms *The Intelligence of Democracy*.

<sup>2</sup> Zoals wij nog zullen zien, wordt Dahl vanaf het midden van de jaren zestig juist hetzelfde verwijt gemaakt.

pleit daarom comperatief onderzoek. Daarenboven wijst hij erop dat Dahl zijn onderzoeksmateriaal geregeld te graag wil interpreteren als een bewijs van pluralisme. Wanneer Dahl dus vindt dat van de vijftig mensen die de sterkste invloed op de besluitvorming uitoefenden, acht afkomstig waren uit de groep 'sociale notabelen' en twaalf uit de 'economische notabelen', dan acht hij dit 'weinig' en dus een bewijs van pluralisme. Maar hoeveel is hier 'weinig' en hoeveel is 'veel'? Hangt zijn inschatting hiervan niet af van de vooraf ingenomen standpunten?<sup>1</sup> Niettemin concludeert Goldstein: 'No student of community politics of whatever methodological persuasion or ideological persuasion will want to continue with his work without reading this book (1962: 861-2). Niet verbazingwekkend werd het boek daarom reeds in 1962 de *Woodrow Wilson Foundation Award* toegekend. Volgens de jury bood het, zo staat op de achterflap van de paperback editie te lezen, 'a dynamic, pluralist theory of local power structure' en zou het 'a classic reference' worden 'for those seeking an understanding of political behavior in modern urban environments under democratic regimes.'

Dit oordeel wordt geenszins tegengesproken door de vele critici van de bestaande politicologie in het algemeen en het pluralisme in het bijzonder, die zich vanaf het midden van de jaren zestig manifesteren. *Who Governs?*, schrijft William Domhoff, 'is one of the major bulwarks of the "pluralistic" conception of America' en wordt naar zijn mening algemeen beschouwd als 'a landmark in rigor and insight' (1978b: 1). Dahl is volgens Robert Lineberry 'the pluralists' principal heavyweight' en met betrekking tot Dahls *Who Governs?* stelt hij: 'It would be hard to think of more than two or three other books ... whose influence in our discipline is as extensive' (1980: 875). En Stephen David schrijft dat Dahls *Who Governs?* 'is the classic study presenting the pluralist perspective' (1979: 156). Juist daarom nemen de critici doorgaans Dahls werk als uitgangspunt. Centraal in hun bezwaren staan Dahls definitie van macht en de door hem gebruikte onderzoeksmethoden. Volgens zijn opponenten moest hij hierdoor wel tot een bevestiging van zijn uitgangspunten komen. Daarnaast ontwikkelt zich in de jaren zestig een steeds heftiger kritiek op de, naar het lijkt, geringe waarde die politieke participatie binnen het pluralisme krijgt toegekend. John Walker (1966) beschuldigt Dahl ervan een 'elitist theory of democracy' aan te hangen. Peter Bachrach, na eerst samen met Morton Baratz (1962 en 1963) Dahls machtsconceptie te hebben bekritiseerd, typeert het pluralisme van Dahl en anderen als *The Theory of Democratic Elitism* (1967). William Domhoff ging zelfs zover Dahls hele onderzoek overnieuw te doen. Hij deed hiervan verslag in zijn *Who Really Rules? New Haven and Community Power Reexamined* (1978).

Al deze en andere kritieken zijn tevens van toepassing op de werken die Dahl nog verder in de jaren zestig het licht laat zien, werken die op hun beurt een samenhangend geheel vormen met *Who Governs?* en *A Preface*. Vanwege deze samenhang is het voor de opbouw van het betoog beter eerst later in het betoog inhoudelijk op de vele reacties in te gaan.

---

<sup>1</sup> Goldstein meldt dat Hunter Dahls materiaal juist als een bewijs voor zijn elite-these zag! Van Dahls rozige, pluralistische kijk op de werkelijkheid van New Haven gaf ik hiervoor reeds enige voorbeelden. Zo bagatelliseerde hij tamelijk geforceerd de invloed van de lokale media. Ook in het vervolg zullen we nog tal van dergelijke voorbeelden tegenkomen. In hoofdstuk tien ga ik nader in op de invloed die aangehangen theorieën uitoefenen op de wijze waarop wij de werkelijkheid waarnemen.

## 2 Een tevreden politieke democratie of een tevreden politicoloog?

Dahls volgende boek, *Pluralist Democracy in the United States: Conflict and Consent* (1967), is ditmaal geen empirisch onderzoek of een vooral logisch deductief opgebouwd argument, maar geeft in hoge mate een 'state of the art' van de pluralistische inzichten in het midden van de jaren zestig. In de ogen van tal van zijn critici in de jaren zestig en zeventig laat Dahl zich met deze publicatie definitief kennen als een verdediger en representant van de *status quo*. Dit reeds met *A Preface* en *Who Governs?* langzaam opgebouwde imago is hij daarna nooit meer kwijtgeraakt, de latere verschijning van menig kritisch werk ten spijt.

*Pluralist Democracy* bestaat voor een groot deel uit een beschrijving van het bestaande Amerikaanse politieke systeem: hoe is het tot stand gekomen, welke instellingen zijn er, welke functies vervullen zij, hoe verhouden zij zich tot elkaar, et cetera. Voor zover dit overzicht geen algemene politieke vooronderstellingen en ideeën blootlegt, is het voor ons doel weinig relevant uitgebreid op deze onderwerpen in te gaan. Dit geldt echter niet voor de algemene vraag die ten grondslag ligt aan het boek en voor de antwoorden die Dahl hierop verspreid in zijn betoog formuleert. Deze vraag luidt: op welke wijze kan worden voorkomen dat onvermijdelijke conflicten tussen de burgers uitlopen op maatschappelijke instabiliteit en, uiteindelijk, op een ineenstorting van de politieke orde? Met andere woorden, hoeveel maatschappelijke consensus is noodzakelijk voor het voortbestaan van een politiek systeem? De relevantie van deze vraag voor onze tijd spreekt voor zich. Zeker in Europa is het multiculturele karakter van de samenleving sterk toegenomen en zijn velen zich gaan afvragen welke consequenties dit heeft of kan gaan hebben voor het functioneren van de bestaande democratische instellingen.

### 2.1 De democratie als een methode van conflictbeslechting

De redenen die Dahl in *Pluralist Democracy* ziet voor het ontstaan van 'politiek' zijn typisch naturalistisch (1967: 5-7).<sup>1</sup> Daarenboven zijn zij simpel en ondubbelzinnig: hoewel mensen een onbedwingbare behoefte bezitten met anderen samen te leven, zijn zij hiertoe niet in staat zonder voortdurend met elkaar in conflict te geraken. Conflict, schrijft Dahl, 'seems to be an inescapable aspect of community and hence of being human' (1967: 5). Derhalve hebben zij van oudsher gezocht naar manieren om deze conflicten op een dusdanige, vreedzame wijze op te lossen, dat het gemeenschapsleven toch nog mogelijk en draaglijk zou zijn. Met het laatste streven transformeerde de mens van een sociaal naar een politiek wezen.

Geen enkele gemeenschap kan dus zonder politieke structuren en processen om conflicten tot een goed einde te brengen. Een van de volgende vragen is: wie behoort in de desbetreffende besluitvorming te participeren? Hierop acht Dahl een 'aristocratisch' en een 'democratisch' antwoord mogelijk. Beide bezitten in zijn opvatting een zekere plausibiliteit (1967: 7-11). In het aristocratische antwoord wordt terecht het belang van kundigheid, kennis en wijsheid benadrukt. Een moeilijkheid is echter dat er geen overeenstemming bestaat over wanneer hiervan sprake

---

<sup>1</sup> Wij kwamen deze ook reeds in zijn eerdere werk tegen. In *Congress and Foreign Policy* en in *Politics, Economics, and Welfare* waren de redenen evenwel tevens 'teleo-naturalistisch' of communitaristisch van aard: mensen bedrijven politiek om samen het beste van zichzelf te maken. Zie § 2.4 van het vorige hoofdstuk en § 6.6 van hoofdstuk 5.

is. Bovendien weten wij niet goed op welke wijze wij kunnen bewerkstelligen, dat de besten onder ons inderdaad tot regeren geroepen worden. Onzeker is voorts of de installatie van deze leiders, alsmede de besluiten die zij vervolgens nemen, voldoende instemming genieten in de gemeenschap. En tenslotte is een vraagstuk hoe wij kunnen voorkomen dat de besten corrumperen, nadat zij de macht in handen hebben gekregen.

Dahl stelt dat er vanwege deze problemen in landen als de Verenigde Staten voor het democratische alternatief is gekozen. Democraten gaan er volgens hem van uit dat er geen superieure groep mensen bestaat, die vanzelfsprekend tot regeren uitverkoren is. In plaats daarvan achten zij bijna een ieder in staat deel te nemen aan het bestuur: 'In the proper conditions – and it is the job of a democracy to foster and maintain these conditions – practically everyone has sufficient knowledge and virtue to share, directly or indirectly, in the task of governing' (1967: 10). Ook deze oplossing is niet zonder moeilijkheden. Zo kan men zich afvragen of er nog competente, snelle en daadkrachtige beslissingen kunnen worden genomen wanneer iedereen mag meebeslissen. Hoe kan men daarnaast voorkomen dat meerderheden minderheden onderdrukken en dat groepen die voortdurend stemmingen verliezen, weerspanning en zelfs opstandig worden? En op welke wijze kan men er voor zorgdragen dat een ieder inderdaad een gelijke invloed op de besluitvorming kan uitoefenen? Zullen de politieke hulpbronnen niet onvermijdelijk ongelijk worden verdeeld en zal het democratische idee, dat er wordt geregeerd met de goedkeuring van allen, niet meer dan een schaamlap zijn voor grove politieke ongelijkheid?

Gezien deze moeilijkheden rijst de vraag *waarom* regeringen eigenlijk de instemming behoren te genieten van hun onderdanen? Dahl, die zijn betoog voor zijn doen rommelig opbouwt, noemt vier redenen (1967: 15-6). Slechts de eerste twee hiervan zijn normatief van aard. Een regering waaraan men geen goedkeuring heeft verleend is, *ten eerste*, in strijd met de individuele vrijheid: zijn vrijheid wordt beperkt wanneer men wetten moet gehoorzamen waarmee men niet heeft ingestemd.<sup>1</sup> *Ten tweede* is een dergelijke regering een ontkenning van de menselijke waardigheid.<sup>2</sup> Individuen kunnen er, *ten derde*, nooit zeker van zijn dat juist zij in een positie zullen verkeren waarin zij over anderen kunnen beslissen en derhalve is het voor hen niet onverstandig te eisen, dat *iedereen* kan deelnemen aan de besluitvorming. En, *tenslotte*, lijkt het Dahl wijs te staan op instemming omdat regeringen die de goedkeuring van hun burgers genieten, in de regel stabiel en duurzamer zijn. De kans op frustraties, vijandigheid en ressentimenten – en dus op instabiliteit – zal dan immers kleiner zijn.

Hoe kan men ervoor zorgdragen dat burgers daadwerkelijk met hun regering instemmen? Gezien het feit dat mensen voortdurend van mening verschillen, is er weinig kans op bijval met alles wat een regering voorheeft. Dahl acht het evenwel een haalbare tussenoplossing te verlangen, dat een ieder het *proces* van besluitvorming kan onderschrijven (1957: 17). De kans dat ook degenen die bepaalde beslui-

---

<sup>1</sup> Dit is te simpel. Alle wetten en regelingen perken vrijheid in, of men hiermee nu wel of niet heeft ingestemd. Positieve politieke vrijheid staat altijd op gespannen voet met negatieve individuele vrijheid. En autocratieën kunnen burgers veel meer individuele vrijheid toestaan dan democratieën (cf. Blokland 1995: 257-8).

<sup>2</sup> De reden waarom men iemands vrijheid niet behoort te beperken, is een respect voor zijn waardigheid. De eerste twee door Dahl genoemde redenen zijn derhalve identiek.

ten inhoudelijk afwijzen, deze zullen accepteren, is immers groter wanneer besluiten volgens een algemeen als rechtvaardig beschouwde procedure zijn genomen.<sup>1</sup>

## 2.2 Pluralisme in plaats van meerderheidsbeslissingen

Hoe kan men dit compromis naar de praktijk vertalen? Dahl ziet twee hoofdmogelijkheden (1957: 18-24). In de eerste plaats kunnen de burgers van een bepaalde plaats- en tijdgebonden gemeenschap van mening zijn, dat besluiten bij meerderheid genomen behoren te worden. Een logische of anderzins dwingende rechtvaardiging voor dit meerderheidsbeginsel bestaat er volgens Dahl niet. Het lijkt hem ook onwaarschijnlijk dat mensen hiervoor in de praktijk zonder meer zullen kiezen. Naarmate de verschillen in cultuur, ras, etniciteit, klasse, professie, inkomen, vermogen, et cetera toenemen, neemt de kans hierop bovendien af. De frequentie groeit dan immers waarin mensen kunnen verwachten een lid van een voortdurend weggestemde minderheid te zijn. Alleen de burgers van kleine homogene gemeenschappen zullen volgens Dahl een dermate hoge consensus bezitten over het te voeren beleid, dat zij langdurig en eensgezind het meerderheidsbeginsel zullen ondersteunen.

In plaats van voor het meerderheidsprincipe heeft men in de praktijk, schrijft Dahl, voor een 'pluralistische oplossing' gekozen. De wijze waarop dit in diverse landen vorm heeft gekregen, kent een buitengewoon grote variatie. Pragmatisme was doorgaans de leidraad en bijgevolg zijn de simpelheid en ondubbelzinnigheid afwezig die het meerderheidsbeginsel typeren. Niettemin zijn er enige gemeenschappelijke noemers. Dahl onderscheidt er vier van algemene aard en enige die als typisch Amerikaans zijn te kenmerken.

In de betrokken politieke orden worden, *ten eerste*, grote inspanningen verricht om het gemeenschapsgevoel te bevorderen. Minderheden zullen zich zo vooral identificeren met het collectief en minder snel de indruk krijgen, dat hun belangen en eigenaardigheden bedreigd worden. *Ten tweede* worden conflicten voorkomen door veel beleidskwesties volledig buiten het gezag van enige overheid te plaatsen. Dit gebeurt tevens veelal grondwettelijk. Men kan hier denken aan religieuze overtuigingen en praktijken. *Ten derde* wordt een groot aantal beleidskwesties overgelaten aan private instellingen, semi-publieke organisaties en lagere overheden. Door deze kwesties tot het domein van onder meer kerken, gezinnen, ondernemingen, vakbonden, provincies en steden te rekenen, blijven zij evenzeer uit de greep van nationale meerderheden. 'In fact', schrijft Dahl, 'whenever uniform policies are likely to be costly, difficult, or troublesome, in pluralistic democracies the tendency is to find ways by which these policies can be made by smaller groups of like-minded people who enjoy a high degree of legal independence' (1967: 23). Groepen waarvan de leden de indruk hebben dat een nationaal beleid hun belangen schaadt, beschikken, *ten vierde*, over een uitgebreid scala aan mogelijkheden om hun stem te laten horen en, door bargaining, een voor hen meer acceptabel beleid te bewerkstelligen. Zo nodig kunnen zij soms zelfs het betreffende beleid blokkeren.

---

<sup>1</sup> Zijn rechtvaardiging van (procedurele) democratie zal Dahl in de loop der jaren steeds consciëntieuzer uitwerken. Dit gebeurt onder meer in, de titel zegt het al, 'Procedural democracy' (1979) en in zijn 'eindstudie' over de democratie, *Democracy and its Critics* (1989). Hierop zal ik nader ingaan in het volgende deel.

De soevereiniteit van de meerderheid is in de Verenigde Staten nog verder beperkt door een constitutionele machtenscheiding. Deze beperking gaat dermate ver dat men hier volgens Dahl over 'pluralisme' kan spreken (de betekenis van dit begrip houdt hij hier dus beperkt tot het formele politieke systeem). Hij formuleert het fundamentele uitgangspunt hiervan als volgt: 'Instead of a single center of sovereign power there must be multiple centers of power, none of which is or can be wholly sovereign' (1967: 24). Ook de 'meerderheid' behoort dus nimmer volledig het laatste woord te hebben. Voor de wenselijkheid van meerdere machtscentra ziet men volgens Dahl in de regel drie dwingende redenen. Hun aanwezigheid vormt, *ten eerste*, een noodzakelijke voorwaarde voor het beheersen van macht: 'Because one center of power is set against another, power itself will be tamed, civilized, controlled, and limited to decent human purposes, while coercion, the most evil form of power, will be reduced to a minimum' (1967: 24). Het bestaan van diverse machtscentra maakt, *ten tweede*, een brede instemming noodzakelijk. Omdat immers ook minderheden beleid kunnen tegenhouden, is het onontkoombaar royale steun te verwerven voor beleidsvoorstellen. En, *ten derde*, waarborgt de aanwezigheid van meerdere machtscentra de vreedzame oplossing van conflicten.<sup>1</sup> Om besluiten te kunnen nemen, is het namelijk noodzakelijk voortdurend te onderhandelen met anderen. Hierdoor ontwikkelen mensen het vermogen met elkaar rekening te houden en op vreedzame wijze met onenigheden om te gaan.<sup>2</sup>

In het vervolg van zijn boek gaat Dahl in op de vragen hoe een politiek systeem dat op deze uitgangspunten is gebaseerd zich in de Verenigde Staten heeft ontwikkeld, hoe het systeem in stand blijft en hoe het omgaat met macht, conflict en overeenstemming. Zoals ik reeds stelde, is het voor ons doel onnodig dit alles aan de orde te stellen. Ik beperk mij tot een aantal hoofdzaken die het beeld van het denken van Dahl, en dat van velen van zijn vakgenoten in de jaren vijftig en zestig, verder inkleuren.

### 2.3 Sociale consensus als bestaansvoorwaarde van de democratie

Eén van de kwesties die zeker niet in dit beeld kan ontbreken, betreft het vraagstuk van maatschappelijke consensus. In de periode tussen de beide wereldoorlogen,

---

<sup>1</sup> Easton hecht weinig waarde aan de, hiermee verbonden notie van een 'constitutioneel evenwicht' (1953: 293-305). De volgens hem bijna algemeen aanvaarde idee is hier, dat wanneer alle groepen of naties met elkaar in evenwicht zijn en geen enkele groep of natie domineert de kans op machtsmisbruik en onderdrukking het kleinst is. Een dergelijke machtsverdeling leidt tot een wederzijdse terughoudendheid van alle actoren en vormt de basis voor recht, vrijheid en democratie, zowel binnenlands als buitenlands. Men kan echter in Eastons optiek evengoed constateren dat daar waar sterke, gelijkwaardige machtsgroepen in de geschiedenis tegenover elkaar stonden, dit vaak duidde op een dreigende desintegratie. In plaats van terughoudendheid kan machtsgelijkheid leiden tot angst, verlamming en geweld: 'it might be suggested that equality leads rather to fear, semiparalysis in the resolution of important inter-group differences, and ultimately to the appeal to violence to settle an impossible situation' (1953: 303).

<sup>2</sup> Het is opmerkelijk dat Dahl alle additionele voordelen ongenoemd laat die Lindblom in het pluralisme ziet. Deze voordelen hebben vooral betrekking op het vergroten van de rationaliteit van de besluitvorming en werden door Lindblom uitgewerkt in enige, reeds aangehaalde belangrijke publicaties uit het begin van de jaren zestig. Naar Lindblom wordt zelfs geen enkele keer in *Pluralist Democracy* verwezen. Evenzo ontbreekt iedere, in dit kader betrekkelijk voor de hand liggende, verwijzing naar *Politics, Economics, and Welfare*. De bezwaren tegen de invloed van belangenorganisaties die Dahl en Lindblom in het laatste boek formuleerden, zal men tevergeefs zoeken in *Pluralist Democracy*. Dit geldt eveneens voor de hierin en in *A Preface* naar voren gebrachte kritiek dat de constitutionele beperking van de soevereiniteit van de meerderheid veel te ver gaat en allerlei benepen minderheidsbelangen bevoordeelt.



constateert Dahl, gingen politicologen steeds meer het politieke belang van deze consensus benadrukken. Dit gebeurde mede in reactie op de ondergang van de democratie in Duitsland, Italië en Spanje, stelsels die primair *van binnenuit* waren ondermijnd. ‘Thus stability and consensus’, schrijft Dahl, ‘each became a sort of fetish, particularly among American political scientists and social theorists’ (1967: 261). In de negentiende eeuw zagen zagen liberale denkers als John Stuart Mill conflicten als een mogelijkheid om alternatieve, wellicht betere ideeën te openbaren en te realiseren en als een motor achter maatschappelijke vooruitgang. In plaats daarvan zagen sociologen en politicologen vanaf de jaren dertig meningsverschillen vooral als een bedreiging van de sociale en politieke stabiliteit.<sup>1</sup>

### 2.3.1 De brede maatschappelijke consensus in de Verenigde Staten

De preoccupatie met consensus en stabiliteit bereikte volgens Dahl in de jaren vijftig haar hoogtepunt. Daarna nam de belangstelling voor dit onderwerp sterk af. Niettemin staan conflicten, overeenstemming en stabiliteit ook in het middelpunt van *Pluralist Democracy in the United States: Conflict and Consent*. Wanneer Dahl dus de vraag behandelt waarom de Amerikanen erin slaagden een democratische republiek te vestigen – hetgeen tot het einde van de achttiende eeuw voor dergelijke grote gemeenschappen voor onmogelijk werd gehouden –, dan noemt hij de aanwezigheid van een brede sociale consensus als één van de twee belangrijkste verklaringen (1967: 57-8). De andere verklaring is goedbeschouwd de oorzaak hiervan: het ontbreken van een grote sociale ongelijkheid. Niet eerder, stelt Dahl, was er in de geschiedenis een samenleving geweest waarin de gelijkheid op sociaal, politiek en economisch terrein dermate groot was als in de Verenigde Staten. Tocqueville (1840) achtte deze gelijkheid zelfs het wezenskenmerk van de Amerikaanse samenleving.

Er was geen beleid voor nodig om deze volgens Dahl noodzakelijke bestaansconditie van de democratie te realiseren. Mede door de ‘vrije’ beschikbaarheid van land vormde Amerika tot ver in de negentiende eeuw een maatschappij van kleine, zelfstandige boeren die in grotendeels identieke omstandigheden leefden. Deze omstandigheden werden ook algemeen als wenselijk, zo niet als ideaal, beschouwd. Dankzij deze overeenkomstige sociale condities waren er weinig tegenstellingen en conflicten. De afwezigheid van grote maatschappelijke controverses wijt Dahl bovendien aan de voorspoed die de Verenigde Staten vanaf het allereerste begin kenden en aan het gegeven, dat ‘Americans seem quickly to have developed a remarkable similarity in their attitudes and beliefs’ (1967: 72). Zo zijn zij er zeer snel van overtuigd geraakt, dat de Amerikaanse Constitutie de meest rechtvaardige ter wereld is. Dit terwijl deze grondwet volgens sommigen toch primair is gericht op het beschermen van de privilèges van de hogere strata. Dahl wijst opnieuw op de gelijke sociale condities om deze gelijkgestemdheid te verklaren. Daarnaast speelt volgens hem een rol, dat Amerikanen van oudsher sterk conformistisch van aard zijn: zij willen niet afwijken van datgene wat als ‘normaal’ doorgaat (1967: 76).<sup>2</sup>

<sup>1</sup> Mannheim is hiervan een fraai voorbeeld. Zie Blokland 2001: 140-9 en hierboven, hoofdstuk 4, § 11.5.2.

<sup>2</sup> Hoe deze merkwaardige karaktertrek tot ontwikkeling is gekomen, een trek die toch botst met de wijdverbreid beleden vrijheidsbeginselen, licht hij niet toe. Onvermeld laat Dahl ditmaal de enorme inspanningen die de Amerikaanse autoriteiten van oudsher hebben verricht om nieuwkomers te socialiseren of te indocineren in de Amerikaanse waarden, normen en gebruiken (zie § 3.3 hierboven).

Ook in 1967 kenmerkt de Amerikaanse samenleving zich in de optiek van Dahl primair door consensus. Uiteraard zijn er onenigheden. Omdat mensen van elkaar verschillen en in democratieën de vrijheid hebben om de betreffende verschillen te uiten, zijn conflicten onontkoombaar. Maar deze scheiden de Amerikanen geenszins in antagonistische kampen. Twee kenmerken van de betreffende conflicten verklaren dit volgens Dahl (1967: 338). *In de eerste plaats* zijn politieke houdingen en loyaliteiten nauwelijks gerelateerd aan regionale afkomst, sociale status en sociaal-economische eigenschappen. Zo kan men van iemands beroep nauwelijks zijn stemgedrag afleiden. Bijgevolg, schrijft Dahl, wordt een politieke polarisatie langs sociale, economische of regionale scheidslijnen verhinderd. *In de tweede plaats* hangen politieke attitudes nauwelijks *onderling* samen. Het feit dat twee mensen het over een bepaald onderwerp eens zijn, heeft weinig voorspellende waarde voor hun onderlinge posities op een ander terrein. Als gevolg hiervan wordt een politieke polarisatie langs ideologische scheidslijnen tegengegaan.

Dahl onderbouwt deze stellingen door diverse onderscheidende kenmerken van mensen te onderzoeken die ten grondslag zouden kunnen liggen aan conflicten (1967: 339-59). Dit geldt allereerst voor regionale afkomst: mensen die in verschillende streken woonachtig zijn, kunnen afwijkende politieke opvattingen bezitten. Met uitzondering inzake de rechten van de zwarte bevolking, is hiervan volgens Dahl echter nimmer sprake geweest.<sup>1</sup> Hetzelfde geldt voor hun beroep. Vergelijkt men de opvattingen van diverse beroepsgroepen (zelfstandigen, managers, kantoorpersoneel, boeren, geschoolde en ongeschoolde arbeiders) over, bij voorbeeld, de wenselijkheid van overheidsinterventies met betrekking tot zaken als werkloosheid, onderwijs en volkshuisvesting, dan blijken er nauwelijks verschillen te zijn.<sup>2</sup> Sociale klasse speelt evenzo nauwelijks een rol. Velen zien zichzelf nimmer als een lid van een bepaalde klasse.<sup>3</sup> En in zoverre zij dit wel doen, is hun identificatie betrekkelijk zwak en heeft deze nauwelijks gevolgen voor hun politieke stemgedrag. Zeer veel leden van de hogere strata stemmen dus op de Democraten en zeer veel leden van de lagere strata op de Republikeinen. Dahl resumeert: ‘.. no matter how you classify Americans, whether in economic categories or any others, the groups invariably turn out to be politically heteronomous; that is, on most questions any category of Americans is internally divided in its views in somewhat the same way the rest of the population is divided’ (1967: 346).

---

<sup>1</sup> In *A Preface* dacht Dahl hier (terecht) nog anders over: de gelijke vertegenwoordiging van alle staten in de senaat bevoordeelde onder meer het conservatieve, vooral op het platteland, niet aan beide kusten woonachtige deel van de bevolking.

<sup>2</sup> Dahl verwijst hier naar *Keys Public Opinion and American Democracy* (1956). Hij heeft ook hier de neiging de bestaande verschillen te bagatelliseren. Het blijkt, om een voorbeeld te noemen, dat 55 per cent van de geschoolde arbeiders van oordeel is dat de overheid méér moet doen op de genoemde terreinen, een oordeel dat 40 per cent van de ‘professionals’ onderschrijft. Van de leden van de laatste beroepsgroep vindt 33 per cent dat de overheid daarentegen minder moet doen, een opvatting die 13 per cent van de geschoolde arbeiders deelt (1967: 347). Dit zijn geen volledig verwaarloosbare verschillen. Niettemin heeft Dahl gelijk wanneer hij stelt dat er binnen iedere beroepsgroep een betrekkelijk grote minderheid bestaat die het oneens is met de desbetreffende meerderheid.

<sup>3</sup> Ook hier is sprake van een enigszins zonnige kijk op de cijfers: wanneer een derde van de bevolking stelt zich nooit als een lid van een klasse te beschouwen, benadrukt Dahl dit gegeven en niet dat tweederde van de bevolking dus *kennelijk wel* in deze termen denkt (1967: 350).

### 2.3.2 Alle Amerikanen bezitten dezelfde politieke ideologie

Een laatste, maar niet onbelangrijke grondslag voor conflicten tussen Amerikanen zouden politieke ideologieën kunnen vormen. Het is mogelijk dat mensen met een liberaal wereldbeeld voortdurend tot andere opvattingen en afwegingen komen dan degenen met een conservatieve visie en dat dezelfde groepen elkaar dus op vele verschillende terreinen als tegenstrever zouden treffen. Ook de kans hierop acht Dahl tamelijk gering. Anders dan velen denken, schrijft hij, is dit evenwel niet het gevolg van het feit dat Amerikanen ideologische bagage missen. Buitenlanders, maar ook de betrokkenen zelf, typeren Amerikanen weliswaar vaak als een uiterst pragmatisch, nauwelijks ideologisch geïnspireerd volk, maar deze typering houdt Dahl voor bezijden de waarheid. Amerikanen zijn namelijk, 'a highly ideological people. It is only that one does not ordinarily notice their ideology because they are, to an astounding extent, all agreed on the same ideology' (1967: 357). Deze gemeenschappelijke ideologie, die eerst aan de oppervlakte komt wanneer Amerikanen in dispuut gaan met buitenlanders, is de democratie. Het enige waarover zijn landgenoten volgens Dahl met elkaar van mening verschillen is tot hoe ver deze democratie moet worden doorgevoerd: hoeveel gelijkheid in kansen en macht er behoort te worden gerealiseerd.<sup>1</sup> Uit onderzoek blijkt dat mensen uit de hogere strata geneigd zijn hierover conservatiever te denken dan mensen uit de lagere strata. Ook stemmen zij vaker republikeins. Leden van de lagere klassen zijn daarentegen in de regel liberaler en stemmen eerder op de Democratische Partij. Zoals reeds bleek, zijn de relaties echter erg zwak.

Waarom zijn het liberalisme en het conservatisme nauwelijks van invloed op het denken van mensen en brengen zij bijgevolg nauwelijks een scheiding der geesten te weeg? Dahl ziet hiervoor drie oorzaken. *In de eerste plaats* zijn de betreffende ideologieën vaag en abstract en bieden zij de burgers om deze reden weinig houvast wanneer zij een standpunt over een specifiek onderwerp willen bepalen. De liberale en conservatieve ideologie bestaan, *in de tweede plaats*, uit diverse confligerende dimensies. Mensen die zich op de ene dimensie als liberaal kwalificeren kunnen zich hierdoor op een andere dimensie als een conservatief laten kennen. En twee mensen die op een specifieke dimensie samen liberaal zijn, kunnen op een andere dimensie als liberaal en conservatief tegenover elkaar staan. Het liberalisme en het conservatisme verdelen de Amerikanen dus op verschillende terreinen op verschillende wijzen en veroorzaken geen ondubbelzinnige scheidslijn tussen twee kampen (1967: 363).

Dahl demonstreert het bovenstaande aan de hand van diverse dimensies. Liberalisme, definieert hij, 'is a favorable view of government intervention in economic and social problems to aid citizens who suffer from the effects of an unregulated economy and unequal distribution of incomes and opportunities' (1967: 360). Daarnaast, echter, worden binnen dit (Amerikaanse) liberalisme politieke en burgerlijke vrijheden benadrukt. Deze twee dimensies zijn niet logisch met elkaar verbonden. Uit onderzoek kan dan ook blijken dat velen van degenen die overheidsinterventies in de markt voorstaan, tegelijkertijd op het terrein van de politieke

---

<sup>1</sup> Opnieuw bagatelliseert Dahl hier een verschil dat tot grote ideologische proporties kan uitgroeien: wat gelijkheid precies betekent (gelijkheid in kansen of in resultaat?) en in welke mate deze waarde, ondanks de kosten hiervan voor andere waarden, moet worden nagestreefd, zijn cruciale ideologische kwesties.

en burgerlijke vrijheden anti-liberaal zijn.<sup>1</sup> Theoretisch gezien, schrijft Dahl, zouden liberalen bovendien een zekere welwillendheid moeten hebben tegenover maatschappelijke veranderingen terwijl conservatieven een hang zouden moeten vertonen naar traditie en een conventionele moraal. Uit onderzoek van Key (1956) kwam evenwel naar voren, dat er geen significant verband bestond tussen, enerzijds, de mate waarin mensen op deze dimensie als conservatief of liberaal zijn te typeren en, anderzijds, de partij waarop zij stemden.<sup>2</sup> Evenzo was er geen enkel verband met de mate waarin men overheidsinterventies in de markt voorstond.<sup>3</sup>

Ideologieën hebben, *in de derde plaats*, amper invloed op de gedachtewereld van mensen omdat mensen simpelweg niet of nauwelijks in ideologieën zijn geïnteresseerd. Dahl schrijft: 'Most Americans (like most people everywhere) simply do not possess an elaborate ideology. It is difficult for political philosophers accustomed to manipulating abstract ideas to realize how slight and fragmentary is the analytical framework most people bring to bear on political problems' (1967: 364). Dit wil niet zeggen, haast hij zich op te merken, dat mensen noodzakelijkerwijze domme of willekeurige politieke keuzen maken. Zij laten zich in hun keuzen evenwel leiden door andere dan ideologische overwegingen: door primitief eigenbelang, door een eens gevestigde en daarna nimmer meer ter discussie gestelde loyaliteit aan een partij, of door persoonlijke, subjectieve gevoelens jegens kandidaten.

Hoewel ideologieën dus nauwelijks een rol spelen in het denken van de overgrote meerderheid van de mensen, kan men hieruit volgens Dahl niet concluderen, dat zij volstrekt onbelangrijk zijn (1967: 369). Uit onderzoek blijkt immers dat hoe politiek actiever mensen zijn, hoe meer zij neigen in ideologische termen te denken. En aangezien het deze kleine, actieve minderheid is die de grootste invloed uitoefent op de dagelijkse politieke besluitvorming, hebben ideologieën een significant effect op het Amerikaanse politieke leven.

Kortom, er zijn weliswaar conflicten, maar deze versterken elkaar niet omdat Amerikanen volgens steeds andere scheidslijnen zijn verdeeld. Burgers die het eens zijn op het ene terrein blijken het bijna altijd oneens te zijn op andere terreinen. En de opposenten van vandaag kunnen de bondgenoten van morgen zijn. Dit haalt volgens Dahl de scherpte uit alle conflicten: 'If you think that among your opponents in today's contest are some potential allies for tomorrow's, you are likely to be conciliatory and unlikely to press extreme demands that could eliminate the possibility of winning recruits from the other side for a new contest another day' (1967: 370).<sup>4</sup>

---

<sup>1</sup> Dit geldt volgens Lipset (1960: 97-130) vooral voor mensen uit de lagere strata.

<sup>2</sup> Wellicht boden de twee bestaande partijen de kiezers geen werkelijk alternatief en waren zij op deze dimensie onvoldoende van elkaar te onderscheiden.

<sup>3</sup> Dit is er geen bewijs van, dat mensen niet op een consistente wijze ideologisch gemotiveerd zijn. Het kon de geïnterviewden immers onduidelijk zijn of zij, wilden zij al dan niet de traditie en de continuïteit bevorderen, vóór of tégen overheidsinterventies dienden te zijn. De conservatieven die zich in de tegenwoordige Republikeinse Partij hebben verzameld, koppelen een zeer sterke voorkeur voor de vrije markt met een benadrukking van gemeenschapswaarden. Daar bij uitstek de vrije markt gemeenschappen ondermijnt, kan men zich afvragen of de conservatieve theorie wel consistent is. Wellicht ervaren en zien de gewone burgers dit scherper dan de betrokken theoretici en worden zij derhalve meer dan deze theoretici door een consistente ideologie gemotiveerd.

<sup>4</sup> Elders schrijft Dahl in dezelfde geest: '... the severity of a conflict depends on the way in which one conflict is related to another... If all the cleavages occur along the same lines, if the same people hold opposing positions in one dispute after another, then the severity of conflicts is likely to increase... but if (as Madison

## 2.4 Politieke partijen en kiezers

Welke bijdragen leveren politieke partijen aan de pluralistische democratie? Dahl noemt er drie: zij vergemakkelijken de beheersing van de gekozenen door de kiezers, zij helpen het electoraat meer rationele keuzen te maken en zij bevorderen een vreedzame beslechting van conflicten (1967: 243). Al deze bijdragen behandelt Dahl gedetailleerd. Voor ons doel volstaan enige specifieke waarnemingen.

### 2.4.1 De irrelevantie van ondemocratische partijbesluitvorming

Ondanks de bijdragen die partijen leveren aan het beheersen van gekozen functionarissen, zijn zij vaak bekritiseerd vanwege hun oligarchische interne organisatie. Deze door onder anderen Moisei Ostrogorski (1902) en Robert Michels (1915) gevoede kritiek acht Dahl grotendeels terecht (cf. Blokland 2001: 77-8). Hij vraagt zich evenwel af of dit ondemocratische karakter van partijen er uiteindelijk veel toe doet. Politieke partijen zou men volgens hem kunnen vergelijken met ondernemingen. Ook deze kennen geen interne democratie. Niettemin worden zij uiteindelijk, via het marktmechanisme, door de consumenten beheerst. Op vergelijkbare wijze bepalen de kiezers, via de kiezersmarkt, de koers van politieke partijen: ‘When the policies of party leaders get too far out of line with those desired by the voters, support for the party will erode, and the party is likely to get beaten in elections’ (1967: 249). Partijen, of ze nu oligarchisch of democratisch worden bestuurd, zullen dus altijd trachten die standpunten in te nemen, die op de instemming van een zo groot mogelijk deel van het electoraat kunnen rekenen. Dit is wat uiteindelijk in een democratie van belang is, niet hoe deze standpunten bepaald worden.<sup>1</sup>

### 2.4.2 Partijen en de rationaliteit van de publieke besluitvorming

Een andere voor ons relevante kwestie die Dahl aan de orde stelt, betreft de bijdrage van partijen aan de rationaliteit van de publieke besluitvorming. Wat is de praktische betekenis van de stelling dat partijen burgers helpen hun leiders te beheersen, wanneer de burgers betrekkelijk onnadenkend hun stem uitbrengen? Is de beheersing van de leiders geen schijn daar zij irrationeel is? Vergroten politieke partijen, vraagt Dahl zich in een volgende stap af, de rationaliteit van de besluitvorming of zou de samenleving zonder hen beter af zijn?<sup>2</sup> ‘Unhappily,’ antwoordt hij, ‘the question is all but unanswerable. “Levels” or “amounts” of irrationality are terms that at best have only metaphorical meaning. No one has been able to measure changes in “the amount of rationality” in political systems... One could theorize endlessly in response to this question without arriving at a conclusive answer’

---

foresaw) the cleavages occur along different lines, if the same persons are sometimes opponents and sometimes allies, then conflicts are likely to be less severe’ (1967: 277). Vergelijk de, overigens niet door Dahl genoemde Truman in hoofdstuk 2, § 4.6.2.

<sup>1</sup> Zo gezien zou men de leden van een politieke partij het beste kunnen vervangen door een professioneel enquêtebureau. De rationaliteit van de besluitvorming en de consumentensovereiniteit is dan het best gewaarborgd. Het zal duidelijk zijn dat deze economische voorstelling van de democratie zich moeilijk verhoudt tot Dahls eerdere pleidooien voor Party Government en zijn kritiek in *Politics, Economics, and Welfare* op de idee dat ondernemingen volledig door de markt beheerst worden. Zowel economische als politieke ondernemingen sturen in belangrijke zin de voorkeuren van hun klanten, juist daarom is interne democratie van belang.

<sup>2</sup> Deze vraag naar de rationaliteit van partijen is uiteraard van een andere orde dan dewelke naar de doordachtheid van de kiezers.

(1967: 250).<sup>1</sup> Dahl beperkt de discussie derhalve tot twee aspecten van politieke partijen die volgens hem wel zinvol zijn te bespreken.

In de eerste plaats brengen zij, zeker in een tweepartijstelsel, een sterke reductie teweeg van het aantal beleidsalternatieven waaruit het electoraat kan kiezen. Als gevolg hiervan kunnen burgers veelal niet op dat alternatief stemmen dat hun werkelijke voorkeur heeft. Derhalve, stellen sommigen, is de rationaliteit van de besluitvorming lager dan mogelijk zou zijn.<sup>2</sup> De implicatie hiervan is evenwel dat de rationaliteit evenredig met het aantal partijen zou toenemen. Dahl betwijfelt dit ten zeerste. De aanwezigheid van een grote diversiteit van partijen is allereerst verwarrend voor de kiezer. Daarenboven kan deze niet meer voorspellen wat de uitkomst zal zijn van de onderhandelingen, die vrijwel zeker *na* de verkiezingen tussen noodzakelijk coalitiepartners zullen moeten plaatsvinden. De kiezer kan zich, zo komt uit onderzoek in Frankrijk naar voren, vervreemd voelen van het gehele partijsysteem en het prefereren, dat politici vóór de verkiezingen onderhandelen.<sup>3</sup> Op deze wijze heeft hij duidelijke alternatieven, waarvan degene die de meeste mensen steunen ook daadwerkelijk wordt geïmplementeerd. Gedurende iedere besluitvorming, benadrukt Dahl, moet het aantal alternatieven worden teruggebracht. Dit is de essentie van rationeel handelen. De stelling dat partijen de rationaliteit verkleinen door het beschikbare aantal opties te reduceren, is daarom onhoudbaar. De vraag is slechts in welke mate dit vóór, tijdens of na de verkiezingen moet plaatsvinden (1967: 252).

### 2.4.3 De rationaliteit van de kiezers

Een tweede aspect van het vraagstuk in hoeverre politieke partijen de rationaliteit van de publieke besluitvorming bevorderen, heeft betrekking op de consequenties van partijloyaliteit. Partijen ontwikkelen doorgaans een achterban die zich mede op grond van irrationele motieven met deze partijen identificeert. Naarmate hiervan meer sprake is, daalt de rationaliteit van de kiezers en van de besluitvorming. Zoals wij eerder zagen hadden vele politicologen traditioneel een pessimistische, zo niet cynische, kijk op de rationaliteit van het electoraat. De kiezersonderzoekingen die

---

<sup>1</sup> Dit standpunt van Dahl volgt uit de naar het lijkt langzaam in gewicht toenemende assumptie, dat er over waarden niet of nauwelijks zinvol gediscussieerd kan worden en dat mensen elkaar om deze reden slechts op een *procedurele* en economische definitie van de democratie kunnen vinden. Het confligeert uiteraard met de uiteenzettingen in onder meer *Politics, Economics, and Welfare*, die immers tot onderwerp hadden hoe de rationaliteit van de besluitvorming verhoogd kan worden. Wanneer deze rationaliteit volstrekt onmeetbaar is dan zijn de in dit boek daartoe geformuleerde suggesties grondeloos.

<sup>2</sup> De precieze definitie van rationaliteit blijft in deze context onduidelijk. Vermoedelijk betekent de term zo iets als 'het in de electorale besluitvorming betrekken van alle mogelijke opties'.

<sup>3</sup> Dit alles is zeker van toepassing op Nederland. Frank Vermeulen schrijft in 'De donkere kamer van de democratie': 'De meest doorslaggevende beslissingen vallen in Nederland niet als een regering in het zadel zit. De tijd van "daadkracht", van "knopen doorhakken" en "dossiers doorpakken" breekt in Den Haag aan op de dag ná de verkiezingen en houdt op als de foto is gemaakt van een nieuw kabinet met de koningin op het bordes van Huis ten Bosch... De formatie is een periode waarin nationale politici ... ineens zaken kunnen regelen zonder schriftelijke vragenronden, brieven, hoorzittingen, mondelinge behandeling in commissieverband en terugkoppeling naar de achterban... kortom, zonder de tijdens de regeringsperiode van een kabinet gebruikelijke regels van verantwoording, controle en openbaarheid. Voormalig PvdA-leider Den Uyl noemde het formatieproces daarom ook wel het "oncontroleerbare geknutsel van enkelingen". De formatie speelt zich af achter de schermen. Door dat gebrek aan transparantie blijft de relatie tussen verkiezingsuitslag en regeringsvorming voor de kiezer een raadsel' (*NRC-Handelsblad*, 15 februari 2003).

vanaf de jaren veertig waren verricht (zie hoofdstuk 2, § 5.4 en § 5.5) bevestigden dit pessimisme. Hieruit kwam keer op keer naar voren, dat de meerderheid van de kiezers slechts uit gewoonte en loyaliteit op een partij stemde, dat niet meer dan een minderheid belangstelling had voor politiek en ook redelijk geïnformeerd was en dat, *nota bene*, interesse gelijk opging met loyaliteit: degenen die het meeste verstand hadden van politiek vertoonden de sterkste afhankelijkheid. De onafhankelijke geest die op basis van het gevoerde en het voorgestelde beleid een keuze maakte bij de verkiezingen en bij deze verkiezingen de doorslag kon geven, bleek in de praktijk nauwelijks te bestaan. Het voeren van politieke campagnes was om deze redenen eigenlijk verspilde moeite. De keuze van de meeste mensen lag al vast voordat de campagne was begonnen.

Dahl zet zich in *Pluralist Democracy* echter af tegen een al te sombere inschatting van de kwaliteiten van het electoraat (1967: 255-7). Hij verwijst opnieuw naar het onderzoek *The Responsible Electorate* (1966) van Key naar het kiesgedrag in de presidentiële verkiezingen tussen 1936 en 1960. Volgens Key veranderden de kiezers inderdaad zelden van voorkeur gedurende de politieke campagnes. Een vrij groot percentage (ongeveer vijftien tot twintig per cent) deed dit echter wel in de campagnevrije periode *tussen* twee verkiezingen. Ook kwam uit zijn onderzoek naar voren dat de preferenties van kiezers in hoge mate overeenkwamen met de standpunten van de partij waarop zij uiteindelijk hun stem uitbrachten. Zo stemden de mensen die van politieke voorkeur veranderden, vervolgens ook op een andere partij. 'Whatever the experts may have thought,' concludeert Dahl derhalve opgelucht, 'on Key's showing the American voter appears to cast his vote with a reasonably intelligent judgment as to which party is the more likely to pursue the kinds of policies he prefers' (1967: 256).<sup>1</sup>

## 2.5 Vier strategieën tot beïnvloeding van de politieke besluitvorming

Een andere cruciale kwestie is in hoeverre en op welke wijze de burgers er in een pluralistische democratie in slagen om invloed uit te oefenen op de publieke beleidsvorming. Ook hier blijkt Dahl anno 1967 een betrekkelijk zonnige kijk op de werkelijkheid te hebben. Omdat de overheid een prominente rol in de samenleving speelt, schrijft hij, proberen velen haar beleid te beïnvloeden.<sup>2</sup> De hiervoor beno-

---

<sup>1</sup> Een kwestie is hoe zich dit verhoudt tot Dahls eerdere constatering (zie § 2.3.2) dat de ideologische coherentie van de standpunten van kiezers zeer beperkt is. Er van uitgaande dat deze bij partijen groter is, hoe kan dan deze overeenstemming tussen de standpunten van kiezer en partij ontstaan? Wat is hier bovendien de rol van de persoonlijkheid van kandidaten? Burgers stemmen niet alleen op partijen, maar ook op personen. In het televisietijdperk, dat in de Verenigde Staten eerder begon (en vermoedelijk reeds in 1960 in de keuze tussen Kennedy en de zichtbaar zwetende Nixon doorslaggevend was) gebeurt het laatste in toenemende mate. Ook dit kan de rationaliteit van de electorale keuzen danig frustreren.

<sup>2</sup> De conclusies of (toetsbare!) proposities die Dahl formuleert op basis van zijn beschouwing over de desbetreffende kansen op succes, zijn overigens een fraai voorbeeld van de mede door het behaviorisme ingegeven overdreven gedetailleerde, somtijds zelfs banale, presentatie van overwegingen (1967: 377-9). Zo schrijft hij: '\* Other things being equal, a full-time professional politician is more likely to influence the conduct of government than a part-time amateur, a rich man than a poor man, an educated person than an uneducated person, a celebrity than an obscure citizen, etc. \* Other things are rarely equal, however, and a citizen who has less of one resource than another citizen may nonetheless gain greater influence because he has other resources. Though he has less money, he may have more time, more energy, greater popularity, stronger ethnic ties. \* A citizen who is weak in resources may gain allies and thereby increase the total resources, skills, and incentives mobilized for his policies' (1967: 377-8). Et cetera, et cetera.

digde hulpmiddelen zijn evenwel ongelijk verdeeld. Desondanks, herhaalt Dahl zijn these uit *A Preface*, zijn de mogelijkheden van groepen om effectief hun stem te laten horen betrekkelijk groot. In zijn algemeenheid geldt: 'few groups in the United States who are determined to influence the government ... lack the capacity and opportunity to influence some officials somewhere in the political system in order to obtain at least some of their goals' (1967: 386).

Een groep die inderdaad vastbesloten is de politieke besluitvorming te beïnvloeden, kan volgens Dahl op vier verschillende wijzen te werk gaan (1967: 429). *Ten eerste* hebben haar leden de optie een eigen politieke partij op te richten. Wanneer zij in relatief kleine getale zijn, kunnen zij, *ten tweede*, een coalitiepartij vormen met een groep met overlappende, maar niet identieke belangen. *Ten derde* hebben zij de mogelijkheid als een pressiegroep op te treden die verder neutraal blijft ten opzichte van de bestaande politieke partijen. En, *ten vierde*, kunnen zij lid worden van één van deze partijen en trachten via deze partij hun belangen te behartigen.<sup>1</sup> Elk van deze strategieën heeft zijn voor- en nadelen. Dahl analyseert deze aan de hand van de geschiedenis van de Amerikaanse arbeidersbeweging (1967: 430-50).

### 2.5.1 Waarom is er geen Amerikaanse socialistische partij?

Anno 1967 kan men volgens Dahl vaststellen dat de arbeidersbewegingen in de Verenigde Staten en Europa in de loop der jaren vergelijkbare hervormingen van het kapitalisme hebben afgedwongen (1967: 435, 438).<sup>2</sup> Zij bereikten dit evenwel via verschillende wegen: in Europa door gebruik te maken van de twee eerstgenoemde strategieën en in de Verenigde Staten door, welbewust en weloverwogen, gebruik te maken van, aanvankelijk, de derde en, later, de vierde strategie. Vanwaar deze verschillen? Waarom heeft zich in de Verenigde Staten, in tegenstelling tot in de Europese landen, geen onafhankelijke socialistische of sociaal-democratische partij ontwikkeld? Dahl constateert dat de verklaring niet kan liggen in een gebrek aan conflictstof (1967: 437). De meningsverschillen tussen werkgevers en werknemers over het kapitalisme, de rol van de overheid en de economische macht van ondernemers en arbeiders waren dermate groot, dat zij geregeld ontaardden in de ergst denkbare vorm van conflict: geweld.<sup>3</sup> De conflicten werden echter niet ideologisch geduid of aangegrepen om de opbouw te rechtvaardigen van een afzonderlijke partij van de arbeid. In plaats daarvan werden zij uitgevochten binnen en tussen de twee bestaande politieke partijen, partijen die uit vele losse coalities bestonden en betrekkelijk pragmatisch van karakter waren.

---

<sup>1</sup> Dahl concentreert zich ook in dit boek op het formele politieke circuit. De niet onbelangrijke activiteiten in het grijze, informele circuit tussen onder meer bureaucratie en samenleving blijven goeddeels onbesproken.

<sup>2</sup> De juistheid van deze constatering valt te betwijfelen. In de jaren tachtig weten velen het relatief minder presteren van de Europese economieën aan de te sterk opgetuigde verzorgingsstaat en aan de door overdreven werknemersrechten te starre arbeidsmarkt. Hoewel de houdbaarheid van deze analyse bepaald ongewis is, kan men wel concluderen dat de Europese arbeidersbeweging dus veel grotere hervormingen had afgedwongen dan haar Amerikaanse evenknie (cf. Esping-Andersen 1990).

<sup>3</sup> Ook Seymour Martin Lipset en Gary Marks benadrukken in hun *Why Socialism Failed in the United States* (2000), dat er wel degelijk diepe raciale, regionale en klasse conflicten binnen de Amerikaanse samenleving waren (zie hier tevens Zinn 1998). Deze constatering wringt enigszins met Dahls eerdere thesen (in § 2.3) over het bestaan van een grote maatschappelijke consensus.



Dahl vermoedt de verklaring hiervoor vooral te kunnen vinden in de relatief grotere 'overlapping cleavages' in de Verenigde Staten (1967: 440-1). Minder dan in Europa waren arbeiders en ondernemers door harde scheidslijnen van elkaar of de rest van de samenleving gescheiden. De aanwezigheid van een brede consensus over een aantal fundamentele ideologische kwesties versterkte dit patroon. In Europa moesten vooral de socialistische partijen vechten voor de parlementaire democratie en het algemeen kiesrecht. In de Verenigde Staten waren deze kwesties al lang en breed en tot ieders tevredenheid geregeld toen de arbeidersklasse tot ontwikkeling kwam. De solidariteit binnen de werkende klasse werd daarnaast verzwakt door onderlinge, op etniciteit, taal, religie en regio gebaseerde tegenstellingen of kloven.<sup>1</sup> De socialistische partijen moesten in de grote steden geregeld verschillende, op etniciteit berustende onderafdelingen oprichten omdat de leden zich primair verbonden voelden met mensen van gelijke herkomst en eerst secundair met andere arbeiders. Uit historisch onderzoek blijkt dat daar waar zich toch op stedelijk niveau een socialistische beweging ontwikkelde, het altijd betrekkelijk homogene bevolkingen betrof. Dit geldt voor Duitsers in Milwaukee, Nederlanders in Reading (Pennsylvania) en joden op de Lower East Side van Manhattan. Tot slot had de Amerikaanse economische ontwikkeling tot gevolg dat een eventuele arbeiderspartij gedoemd was een minderheidspartij te blijven. De arbeiders werden eerst in aantal overtroffen door de boeren en vervolgens, nadat de agrarische sector was ineengeschrompeld, door de witte boorden van de nieuwe middenklasse. Een partij die eenzijdig appelleerde aan de werkende klasse in de steden had dus nimmer het vooruitzicht verkiezingen te winnen.<sup>2</sup>

Een tweede factor die het niet van de grond komen van een socialistische partij verklaart, acht Dahl de werking van de bestaande politieke instituties (1967: 442-5). Van belang acht hij hier vooral dat het kiessysteem in de Verenigde Staten een enorme drempel opwerpt voor nieuwkomers: in plaats van een evenredige vertegenwoordiging krijgt de plaatselijke winnaar alle zetels. Als gevolg hiervan heeft men alleen kans van slagen wanneer men een meerderheid weet aan te boren, die nog niet was ontdekt door de bestaande politieke partijen. De kans hierop was vanaf het allereerste begin tamelijk gering. Door de aanwezigheid van algemeen kiesrecht hadden de twee partijen er van oudsher belang bij ook de arbeiders aan zich te binden. Dit konden de bestaande burgerlijke partijen in Europa nalaten omdat de arbeiders immers geen kiesrecht hadden. De socialistische partijen dwongen dit recht af en konden vervolgens een vacuüm vullen dat in de Verenigde Staten nimmer bestond.

---

<sup>1</sup> Politici buiten etniciteit ook uit om hun positie te versterken op dezelfde wijze als Nederlandse politici religie gebruikten om een aanhang te mobiliseren. De 'ethnic politics' van New Haven beschrijft Dahl in *Who Governs?»: Ierse en Italiaanse politici delen hun cliënteel banen, contracten en andere voordelen toe om bij de verkiezingen verzekerd te zijn van hun steun (1961: 53 e.v.). Deze praktijk bestaat overigens tot op heden (zie: Talja Blokland 2005).*

<sup>2</sup> In *Who Governs?* noemt Dahl nog een andere, hiermee verbonden oorzaak. Hij stelt dat iedere generatie Amerikaanse arbeiders welvarender was dan de voorgaande. Daardoor ontstond er geen onderscheidende arbeiderscultuur 'that could be formed into an ideology and program different from that already expressed in middle-class ideals' (1961: 30). Ook Schumpeter brengt deze 'verburgerlijkingthese' naar voren (Blokland 2001: 202-3). Omdat Dahl eerder stelde (§ 4.3.2) dat de Amerikanen slechts één ideologie aanhangen, namelijk die van 'de democratie', ontstaat nu de suggestie dat deze samenvalt met de genoemde 'middle-class ideals'.

### 2.5.2 Het sociaal pluralisme belemmert de collectieve wilsvorming

De algemene les die Dahl uit het bovenstaande trekt, is dat de eerste twee strategieën (het al dan niet samen met een andere groepering oprichten van een nieuwe partij) in de Verenigde Staten hopeloze ondernemingen vormen (1967: 450-6).<sup>1</sup> Er zou alleen een kans van slagen zijn wanneer de bestaande politieke partijen dermate slecht zouden functioneren, dat er een verborgen meerderheid in het electoraat zou bestaan waarvan de voorkeuren op geen enkele wijze gehonoreerd worden. Dahl gelooft hier echter niet in. Hij is er in hoge mate van overtuigd dat de in de samenleving vigerende voorkeuren door de bestaande twee partijen worden vertegenwoordigd en dat de voorkeuren van het merendeel van de burgers in het midden van het politieke spectrum zijn te vinden. De programma's van de partijen zijn derhalve op dit midden toegesneden. Dahl schrijft: 'Since an overwhelming number of voters are clustered at the center, and only a few at the extremes, the two major parties not only *may* ignore the extremes with impunity, they *must* do so if they want to win elections' (1967: 274).<sup>2</sup>

De derde strategie (het oprichten van een pressiegroep) lijkt Dahl vooralsnog voor ontevreden groepen de meeste kans op succes te bieden. Wanneer de leden van een groep het met elkaar eens zijn over betrekkelijk specifieke doelen, doelen die bovendien niet sterk concluderen met de in de rest van de samenleving heersende opvattingen, dan kan deze strategie volgens Dahl 'highly succesfull' zijn (1967: 453). Het overtuigende bewijs hiervan leveren de ervaringen met duizenden pressiegroepen, variërend van organisaties van boeren, arbeiders, ondernemers en bankiers tot die van doktoren, natuurliefhebbers en gepensioneerden. Niettemin moet de reikwijdte van de nagestreefde doelen dus beperkt zijn. Wanneer dit niet helemaal het geval is, kan men de vierde strategie volgen (als groep binnen een bestaande partij actief worden). Ook deze strategie, die in de praktijk meer en meer door de Amerikaanse arbeidersbeweging wordt gevolgd (wij schrijven 1967), kan succesvol zijn. Wanneer de leden echter verdeeld zijn in hun partijvoorkeur, dan kan deze strategie leiden tot een splitsing van de pressiegroep. Bovendien kan een groep waarvan de doelen acceptabel zijn voor beide politieke partijen, waarschijnlijk meer bereiken wanneer zij onafhankelijk blijft.

Iedere strategie blijkt dus haar beperkingen te hebben. De hoofdoorzaak hiervan acht Dahl het sociaal pluralisme: 'The main source of trouble is an apparently inescapable fact: In the United States, any group of people who have virtually the same views on political questions, the same political loyalties and identifications, is certain to be a *minority*' (1967: 455). Met andere woorden: '... every aggregate

---

<sup>1</sup> Voor een verslag van een recente poging van Ralph Nader en de Amerikaanse Groenen om een effectieve derde partij op te richten, zie Naders *Crushing the Party* (2002). Nader noemt overigens bepaald andere te overwinnen moeilijkheden dan Dahl.

<sup>2</sup> Dahls neiging in deze jaren in termen van een economische theorie van de democratie te denken, verleidt hem hier opnieuw tot een rozige kijk op de werkelijkheid. Zelfs wanneer zijn constatering van wijdverbreide consensus juist zou zijn – hetgeen valt te betwijfelen – , zou Dahl zich af kunnen vragen hoe het komt, dat de voorkeuren van mensen dermate identiek zijn. Anders dan in *Congress and Foreign Policy* en *Politics, Economics, and Welfare* laat hij dit echter opnieuw na. Een andere kwestie is hoe deze constatering van wijdverbreide consensus zich verhoudt tot de stelling, dat de Amerikaanse samenleving zich kenmerkt door een enorm pluralisme. Is iedereen het nu met elkaar eens of niet? En als de overeenstemming niet verder reikt dan de procedures en instellingen met behulp waarvan conflicten worden beslecht, waar gaan dan de verkiezingen over?

of American citizens large enough to constitute a majority of voters is necessarily a rather heterogeneous collection of individuals and groups who may agree on some matters but are surely to disagree on others' (1967: 455).<sup>1</sup> Het aangaan van coalities met anderen en het sluiten van compromissen is dus een onvermijdelijk onderdeel, zo niet de essentie, van de politiek, net zoals diversiteit en conflicten een onvermijdelijk resultaat zijn van de vrijheid. Zolang een ieder tot deze compromissen in staat is en de principes en instituties van de democratische republiek onderschrijft, kunnen vrijheid en diversiteit echter bloeien.

### 3 Vergelijkend onderzoek naar de bestaanscondities van polyarchieën

Het in 1971 gepubliceerde *Polyarchy: Participation and Opposition* vormt één van Dahls meest ambitieuze studies na *Who Governs?* De omvang van tweehonderdvijftig pagina's is betrekkelijk gering, maar de informatiedichtheid wordt, zoals ook bij *A Preface to Democratic Theory* en menig later werk het geval is, binnen de politicologie zelden geëvenaard – hetgeen niet altijd heeft bijgedragen aan de populariteit van dit werk. Deze comperatieve studie naar de bestaanscondities van polyarchieën is een voor de hand liggend vervolg op zijn eerdere, meer speculatieve beschouwingen over dit onderwerp. Zij vormt een geheel met de door Dahl geredigeerde bundels *Political Oppositions in Western Democracies* (1966) en *Regimes and Oppositions* (1973). *Polyarchy* is van deze trilogie de meest fundamentele. De blik die voordien bijna exclusief op het Amerikaanse politieke systeem was gericht, wordt hierin sterk verruimd. Dahl tracht aldus de geregeld geventileerde kritiek te pareren dat zijn theorieën slechts van toepassing zijn op de Verenigde Staten. De relevantie van *Polyarchy* ligt vooral in de algemene uitgangspunten, die hij met betrekking tot de polyarchische stelsels formuleert en in de door hem gehanteerde onderzoeksmethode. *Polyarchy* is de laatste vooral empirisch onderbouwde studie van Dahl. Zij sluit hiermee, zo zou men kunnen stellen, een periode af waarin het behavioralisme zowel in zijn werk als in dat van het merendeel der politicologen dominant was.

#### 3.1 De kenmerken van een polyarchie

De centrale vraag die Dahl zich in zijn boek stelt, is: 'Given a regime in which the opponents of the government cannot openly and legally organize into political parties in order to oppose the government in free and fair elections, what conditions favor or impede a transformation into a regime in which they can?' (1970: 1). Dahl gaat er hierbij van uit dat een polyarchie zich primair onderscheidt door 'the continuing responsiveness of the government to the preferences of its citizens, considered as political equals' (1970: 1). Hoe responsiever dus een politiek systeem is, des te meer redenen er zijn het een polyarchie te noemen. Om deze responsiviteit gedu-

---

<sup>1</sup> De differentiëring en individualisering van de samenleving worden hier wellicht in zijn meest extreme vorm door Dahl verondersteld. Hetzelfde geldt voor het relativisme: iedereen heeft een andere mening en het is klaarblijkelijk onmogelijk om mensen, na een maatschappelijke discussie waarin politieke partijen een (hoofd)rol zouden kunnen spelen, toch op één lijn te krijgen. De bestaande voorkeuren van de burgers worden volledig tot uitgangspunt genomen. Nergens vraagt Dahl zich dus af hoe deze tot stand zijn gekomen en nergens overweegt hij de mogelijkheid, dat het een taak van politieke partijen zou kunnen zijn om de ontwikkeling van voorkeuren te 'verlichten'. De eerdere pleidooien voor 'party government' zijn dus ook hier vervallen.

rende langere tijd te waarborgen, dienen volgens Dahl drie noodzakelijke, maar waarschijnlijk niet voldoende, condities vervuld te zijn. Alle volwaardige burgers moeten over onbelemmerde mogelijkheden beschikken om, *ten eerste*, voorkeuren te ontwikkelen, *ten tweede*, deze voorkeuren via individuele en collectieve actie aan hun medeburgers en de regering kenbaar te maken, en, *ten derde*, deze even zwaar te laten meewegen in het overheidsbeleid.

De realisatie van deze drie condities in een grootschalige samenleving vergt weer, stelt Dahl, de aanwezigheid van minimaal acht institutionele garanties aan de burgers. Willen zij hun voorkeuren kunnen ontwikkelen, dan dienen er vrijheid van vereniging en van meningsuiting te zijn, alsmede stemrecht, het recht voor politieke leiders om met elkaar te concurreren om steun, en een diversiteit aan informatiebronnen. Om de mogelijkheid te hebben om hun voorkeuren kenbaar te maken, moeten de burgers zich bovendien verkiesbaar kunnen stellen voor publieke ambten en moeten er vrije en eerlijke verkiezingen zijn. En om te garanderen dat een ieders preferenties gelijk worden gewogen in het regeringsbeleid, dienen er instituties te zijn die er voor zorgdragen, dat het beleid wordt vastgesteld op basis van stemmen en andere uitingen van voorkeuren (1970: 3).<sup>1</sup>

Op basis van de bovenstaande acht institutionele garanties of waarborgen kan volgens Dahl het democratisch gehalte van landen op twee dimensies worden vastgesteld (1970: 4-9). *In de eerste plaats* verschillen landen in de mate waarin deze waarborgen aanwezig zijn en dus in de mate waarin politieke oppositie en concurrentie ('public contestation') is toegestaan. *In de tweede plaats* onderscheiden landen zich in de proportie van de bevolking, die van deze waarborgen gebruik kan maken. Verschillende politieke stelsels kunnen derhalve afwijkend scoren op een schaal van 'politieke insluiting'. Het stemrecht, bij voorbeeld, kan aan kleinere of grotere delen van de bevolking zijn toegekend. Landen kunnen daarnaast hoog scoren op de ene dimensie, maar laag op de andere: iedereen kan, zoals in de (voormalige) Sovjet-Unie, stemrecht genieten, maar niet of nauwelijks iets te kiezen hebben. In dit geval is er dus nauwelijks sprake van politieke 'betwisting'. In een land als Zwitserland, waar (in 1970) de vrouwelijke helft van de bevolking het kiesrecht wordt ontkend, is de situatie weer omgekeerd. Polyarchieën scoren hoog op beide dimensies, 'gesloten hegemonieën' laag.

Dahls centrale vraag is dus welke omstandigheden hoge scores op de beide dimensies bevorderen. Een algemene veronderstelling van hem is hierbij dat naarmate de belangentegenstellingen tussen de regering en de oppositie groeien, de kosten voor beide partijen om de andere partij te tolereren eveneens toenemen (1970: 14-6). Wanneer doeleinden meer uit elkaar liggen, zal de schade aan de doeleinden van de ene partij immers toenemen met de realisatie van de doeleinden van de andere. De kans dat een regering een oppositie zal tolereren, wordt derhalve groter naarmate de verwachte kosten hiervan afnemen.<sup>2</sup> Daar staat tegenover dat het onderdrukken van een oppositie vanzelfsprekend kosten met zich meebrengt. Dahl acht het om deze reden plausibel te veronderstellen dat de kans dat een regering een oppositie zal tolereren, groeit wanneer de kosten van onderdrukking stijgen. Com-

---

<sup>1</sup> Deze reeks van condities en waarborgen is hoofdzakelijk gebaseerd op 'common sense': Dahl berede-neert ook hier geen normatieve politieke theorie.

<sup>2</sup> Met andere woorden: de kans op een competitief politiek stelsel neemt toe naarmate de maatschappelijke consensus stijgt en er dus minder valt te bekritisieren, te opponeren en te beheersen.

bineert men beide assumpties, dan volgt: hoe meer de onderdrukingskosten de tolerantiekosten overtreffen, hoe groter de kans op een competitief politiek stelsel.<sup>1</sup>

Wanneer, kortom, de tolerantiekosten laag zijn, kan de zittende regering zich veilig of zeker voelen. Zijn daarnaast de onderdrukingskosten hoog, dan kan de oppositie dit gevoel koesteren. Dahls centrale vraag kan bijgevolg worden geherformuleerd in: 'What circumstances significantly increase the mutual security of government and oppositions and thereby increase the chances of public contestation and polyarchy?' (1971: 16). In zijn boek onderzoekt Dahl vervolgens zeven van dergelijke factoren of condities: de historische achtergrond; de mate van concentratie in de sociaal-economische orde; het niveau van sociaal-economische ontwikkeling; de maatschappelijke ongelijkheid; het bestaan van (sub)culturele kloven; de aanwezigheid in heden of verleden van een buitenlandse overheersing; en de opvattingen van de politiek meest actieve leden van de samenleving. Voor ons doel en gezien de overlap met andere, reeds behandelde publicaties, is het onnodig Dahls volledige analyse te volgen. Ik beperk mij tot enige van zijn algemene bevindingen en enkele opvallende kwesties die verder bijdragen aan een beeld van Dahls denken.

### 3.2 De beperkte verklarende kracht van sociaal-economische ontwikkeling

De mogelijkheden algemene wetten, laat staan theorieën te formuleren over de bestaanscondities van polyarchische stelsels blijken tamelijk beperkt. Dit wordt fraai geïllustreerd door de in brede kringen levende overtuiging dat een polyarchie slechts kan ontstaan en voortbestaan in landen met een betrekkelijk hoge sociaal-economische ontwikkeling. Voor het geloof in de juistheid van deze stelregel is op het eerste gezicht alle aanleiding: het empirische verband tussen sociaal-economische ontwikkeling (bij voorbeeld uitgedrukt in het gemiddelde inkomen per hoofd van de bevolking) en de tegenwoordige aanwezigheid van een polyarchie is, zo blijkt uit door Dahl aangehaald onderzoek, extreem hoog (1971: 63-7).

Bij nadere beschouwing blijkt evenwel, om te beginnen, dat er geen lineair verband bestaat tussen sociaal-economische ontwikkeling en competitieve politiek: na een bepaald niveau van ontwikkeling nemen de kansen op een dergelijk politiek stelsel niet verder toe. Een minimale graad van ontwikkeling lijkt dus noodzakelijk, maar daarna zijn stijgingen van het gemiddelde inkomen irrelevant. Daarnaast blijken er buitengewoon belangrijke uitzonderingen te zijn. Er zijn landen als India met een heel laag gemiddeld inkomen die een polyarchie vormen en er zijn landen, zoals de Sovjet-Unie, Uruguay en Argentinië met een betrekkelijk hoog inkomen die in 1971 als gesloten hegemonieën moeten worden geclassificeerd. De problemen worden helemaal groot wanneer men de, op de *tegenwoordige* empirie gebaseerde 'wetten' in historisch perspectief plaatst. Een met deze wetten gewapende politico-loge zou onmogelijk de negentiende-eeuwse ontplooiing kunnen verklaren van

---

<sup>1</sup> Een rapport van Kofi Annan, de secretaris-generaal van de Verenigde Naties, aan de Veiligheidsraad over de voortdurende instabiele politieke situatie in tal van Afrikaanse landen illustreert dit. In een toelichting hierop verklaarde Annan dat de 'winner-take-all' houding tegenover politiek in hoge mate voor deze instabiliteit verantwoordelijk is: 'Where there is insufficient accountability of leaders, lack of transparency in regimes, inadequate checks and balances, non-adherence to the rule of law, absence of peaceful means to change or replace leadership, or lack of respect for human rights, political control become excessively important and the stakes become dangerously high' (*New York Times*, 17 april 1998).

relatief inclusieve polyarchieën als de Verenigde Staten, Australië, Canada, Noorwegen, Zweden en Groot-Brittannië, landen die toentertijd in verhouding tot andere landen arm en onderontwikkeld waren. Tot slot zeggen de geconstateerde verbanden niets over de causaliteit: sociaal-economische ontwikkeling kan een polyarchie veroorzaken, maar de relatie kan ook omgekeerd zijn. Bovendien is het mogelijk dat beide door een derde variabele worden verklaard. Hoe men de verbanden uiteindelijk legt, benadrukt Dahl, is een theoretische kwestie (1971: 71).

Theoretisch lijkt het Dahl nochtans aannemelijk, dat de kans of een land een competitief politiek systeem ontwikkelt afhankelijk is van de mate waarin het voorziet in scholing en communicatie. Het politieke belang hiervan is evident. Evenzo is duidelijk dat ook enigszins ontwikkelde agrarische samenlevingen hiervoor kunnen zorgdragen, hetgeen verklaart waarom in deze samenlevingen polyarchieën konden en kunnen bestaan. Daarnaast lijkt het Dahl plausibel dat sociaal-economische ontwikkeling het maatschappelijk pluralisme stimuleert en dat een pluralistische maatschappelijke orde bevorderlijk is voor de opbouw van een competitief politiek stelsel (1971: 76-80). Een ontwikkelde samenleving telt immers meer geschoolde leden die meer met elkaar communiceren en heeft een groter aantal en een grotere diversiteit aan autonome (economische en niet-economische) instellingen en organisaties.<sup>1</sup> Binnen een centralistische orde zal het de leiders steeds meer inspanningen kosten deze groeiende diversiteit en autonomie, die beide noodzakelijk tot een competitieve politiek, te onderdrukken. Wanneer autoritaire leiders derhalve een sociaal-economische ontwikkeling nastreven, dan ondermijnen zij op de langere termijn de eigen positie.<sup>2</sup>

### 3.3 Sociale ongelijkheid vormt geen belemmering voor politieke stabiliteit

De bestaande sociale ongelijkheid is een andere factor die doorgaans van invloed wordt geacht op de kans op de ontwikkeling van een competitief politiek systeem. Buitensporige ongelijkheden in status, inkomen en vermogen impliceren grote ongelijkheden in politieke hulpbronnen en bevorderen bijgevolg een autoritaire politieke orde. Een competitief systeem vraagt om een betrekkelijk egalitaire verdeling van hulpbronnen, met name onder de leden van de strata die politiek relevant zijn, in casu, de middengroepen. Althans, schrijft Dahl, zo wordt traditiegetrouw verondersteld (1971: 81).<sup>3</sup> Maar is dit nu wel zo? De industrialisatie bracht in de regel grote maatschappelijke ongelijkheden in inkomen en vermogen met zich mee of continueerde deze. Toch hebben zich juist in de geïndustrialiseerde landen polyarchieën ontwikkeld.<sup>4</sup>

---

<sup>1</sup> Dahl benadrukt echter ook hier dat het private ondernemerschap een noodzakelijke noch een voldoende voorwaarde voor een pluralistische orde vormt (1971: 57-61). Het is juist dat een in hoge mate centraal geleide economie zich moeilijk verhoudt met een polyarchie. Maar een gedecentraliseerde economie hoeft niet noodzakelijkerwijze gepaard te gaan met *privaat* ondernemerschap.

<sup>2</sup> In het licht van de latere ontwikkelingen is het interessant om de (redelijk uitgekomen) voorspellingen over de toekomst van de Sovjet-Unie in de jaren zestig en zeventig terug te lezen. Voor een genuanceerd overzicht hiervan zie het laatste hoofdstuk 'The future of the Soviet system' van *How the Soviet Union is Governed* (1979) van Jerry Hough en Merle Fainsod.

<sup>3</sup> Ook in zijn eigen werk is deze veronderstelling op vele plaatsen terug te vinden. Zie onder meer de opmerkingen hierover in *Politics, Economics, and Welfare* (hoofdstuk 4, § 6.2.6).

<sup>4</sup> Dahl gaat er hier dus impliciet vanuit dat er in deze polyarchieën inderdaad sprake is van een competitief politiek stelsel. Dit is echter de vraag. We zullen dan ook zien dat naarmate hij deze veronderstelling min-

Ter verklaring hiervan wijst Dahl erop dat de industrialisatie ook een spreiding teweegbrengt van het bezit van politieke hulpbronnen als scholing, kennis, organisatorische vermogens en toegang tot leiders, hulpbronnen die zeker in de traditionele agrarische samenleving slechts aan een kleine elite zijn voorbehouden.<sup>1</sup> Bovendien verandert het patroon van ongelijkheden in geïndustrialiseerde landen: de accumulatie van politieke hulpbronnen wordt sterk teruggedrongen en in plaats daarvan ontstaat volgens Dahl een stelsel van ‘dispersed inequalities’ (1971: 87). Actoren die over weinig van de ene soort hulpbron beschikken, kunnen dit dus vaak compenseren met een ander soort. We zagen dit geïllustreerd in New Haven.

Hoewel in moderne polyarchieën de politieke ongelijkheid dus in zekere zin is teruggedrongen, blijft vooral de sociaal-economische ongelijkheid aanzienlijk in omvang. Leidt dit niet tot frustraties en ressentimenten onder degenen die slechter af zijn en kan hierdoor de afhankelijkheid aan en de stabiliteit van de politieke orde niet worden ondergraven? Ook dit is een plausibele en wijdverbreide assumptie.<sup>2</sup> Voor haar houdbaarheid vindt Dahl echter maar weinig bewijs. De burgers van politieke systemen met een betrekkelijk grote sociaal-economische ongelijkheid vragen zelden om een beleid teneinde deze ongelijkheid te bestrijden.<sup>3</sup> Dit geldt ook voor degenen op de onderste sporten van de ladder. Onder verwijzing naar Robert Lanes artikel ‘The fear of equality’ (1959) schrijft Dahl: ‘To the dismay and astonishment of activists who struggle to rouse a disadvantaged group to oppose its lot, the human psyche does not invariably impel those who are deprived of equality to seek it, or sometimes even to want it’ (1971: 95; zie ook hoofdstuk 10, § 2.3).

Willen mensen daadwerkelijk in opstand komen tegen een objectief waarneembare ongelijkheid dan moeten zij een aantal cognitieve en evaluatieve stappen zetten, die stuk voor stuk te groot kunnen zijn. Allereerst moeten zij de ongelijkheid waarnemen en vervolgens relevant achten voor de eigen situatie. Uit door Dahl aangehaald onderzoek van, onder anderen, Hadley Cantril en W.G.Runciman blijkt evenwel dat mensen zich primair vergelijken met degenen in hun zeer directe omgeving (1971: 95, 104).<sup>4</sup> Hun eventuele ongelijkheid met anderen in de bredere omgeving nemen zij niet waar of beschouwen zij als irrelevant. Mensen in een achterbuurt storen zich dus aan de nieuwe fiets van hun buurman, niet aan de auto-

---

der plausibel acht, hij (opnieuw) meer waarde gaat hechten aan de idee, dat gelijkheid in status, inkomen en vermogen van groot belang is voor de vestiging van een polyarchie.

<sup>1</sup> Anders lag dit uiteraard in een samenleving van ‘free farmers’ waarin een grote gelijkheid in de verdeling van land en machtsmiddelen bestaat en het vigerende waardenpatroon deze gelijkheid versterkt. Voorbeelden hiervan in het verleden waren de Verenigde Staten, Noorwegen, Zwitserland en Nieuw-Zeeland. Uit de ontstaansgeschiedenis van polyarchieën blijkt volgens Dahl, dat een dergelijke samenleving zich eerder tot een polyarchie ontwikkelt dan haar traditionele tegenhanger.

<sup>2</sup> De ‘veredelung’-theorie van Marx was hierop uiteraard gebaseerd, maar ook een studie als *Zorg en de Staat* van Abraham de Swaan (1988). In *Politics, Economics, and Welfare* stellen Dahl en Lindblom evenzo dat het voor iedereen verstandig is te streven naar maatschappelijke gelijkheid. Frustraties en ressentimenten bij de minstbedeelden die de realisatie van de eigen doeleinden in de weg kunnen staan, zouden zo kunnen worden voorkomen (zie hoofdstuk 4, § 2). Lindblom noemt later de wijdverbreide acceptatie van deze veronderstelling in de jaren vijftig als een voorbeeld van een ieder empirisch bewijs ontberend vooroordeel (1997: 247).

<sup>3</sup> Vergelijk hier John Kenneth Galbraith (1992) die de tevredenheid van de middenklassen met de status quo als het grootste obstakel ziet voor een verbetering van de positie van de minstbedeelden. Herbert Gans bracht dit punt twintig jaar eerder naar voren in zijn *Middle American Individualism* (1972).

<sup>4</sup> Dahl verwijst naar *The Pattern of Human Concerns*, van Cantril (New Brunswick, 1965) en naar *Relative Deprivation and Social Justice* van Runciman (Berkeley, 1966).

mobielen van de rijken in de buitenwijk. Ook zijn zij vooral geneigd de *tegenwoordige* situatie van hun groep te vergelijken met de (werkelijke of gedachte) situatie in het *verleden*. Het gaat erom of zij, terecht of onterecht, de indruk hebben dat hun gezamenlijke situatie is verbeterd of verslechterd. Of andere groepen in de samenleving relatief voor- of achteruit zijn gegaan, blijft buiten het gezichtsveld.

Mochten mensen een objectief bestaande sociale ongelijkheid constateren en voor hen relevant achten, dan is een volgende vraag of zij deze ongelijkheid rechtvaardig beschouwen. Hun antwoord hierop is in hoge mate cultureel bepaald. Is het bevestigend, dan zullen zij uiteraard evenmin ijveren voor een verbetering van hun situatie. Het geloof in de rechtvaardigheid, onvermijdelijkheid of natuurlijkheid van ongelijkheid hoeft, benadrukt Dahl in navolging van Lane, niet noodzakelijk louter door de strata te worden verspreid, die het meest baat hebben bij ongelijkheid (1971: 101). Een dergelijk geloof kan ook voor de minstbedeelden aantrekkelijk zijn daar het hun positie bevattelijk, minder persoonlijk aan te rekenen en daardoor draaglijk maakt.

Achten zij de ongelijkheid echter onrechtvaardig dan is de stap naar protest en opstand nog altijd niet gezet. Eerst zullen zij zich daadwerkelijk gefrustreerd en kwaad moeten voelen en het idee moeten hebben, dat protesten verandering in hun situatie kunnen brengen. Ook deze stap kan te groot blijken: 'Frustration, resentments, and anger may not stimulate demands for greater equality', schrijft Dahl, 'but instead may turn into resignation, apathy, despair, hopelessness, self-denigration, fantasy, millennial dreams, pious acceptance, fatalism, the mentality of the "Uncle Tom", etc' (1971: 102).<sup>1</sup>

### **3.4 De ontstaansgeschiedenis: van grotere betwisting naar grotere insluiting**

Uit de ontstaansgeschiedenis van de in 1970 ongeveer dertig functionerende polyarchieën kan men de veiligste route van een gesloten hegemonie naar een polyarchie opmaken. Deze loopt volgens Dahl via een systeem waarin meer publieke betwisting van de regering wordt toegestaan, naar een systeem waarin meer burgers aan deze betwisting mogen deelnemen (1971: 33-40). De liberale cultuur waarin een competitieve politiek gedijt, kan zich namelijk het eenvoudigst binnen een elite ontwikkelen waarvan de leden een gezamenlijke sociale achtergrond bezitten. De tegenstellingen, conflicten en, bijgevolg, de tolerantiekosten van oppositie blijven zo binnen de perken. Hebben de normen en gebruiken die een zowel competitieve als stabiele politiek mogelijk maken zich eenmaal ingeslepen in de politieke cultuur, dan kunnen de nieuwe groepen die tot de politieke arena worden toegelaten, hierin makkelijker worden gesocialiseerd. Worden alle bestaande maatschappelijke strata daarentegen in één keer tot deze arena toegelaten, dan is het aanmerkelijk moeilijker om een levensvatbaar stelsel van wederzijdse zekerheden te ontwikkelen. De ervaringen met onder meer de Weimar-Republiek illustreren dit. 'Tolerance and mutual security', schrijft Dahl aldus, 'are more likely to develop among a small elite sharing similar perspectives than among a large and heterogeneous collection

---

<sup>1</sup> Onderzoek in de jaren tachtig en negentig naar de leefwereld van werklozen, arbeidsongeschikten en andere mensen die sociaal zijn uitgesloten, bevestigen dit beeld (cf.: Blokland 1997: 146-8). Een paradoxale bevinding van de studies naar politiek activisme is dat degenen die het meest tevreden zijn met de eigen leefsituatie, doorgaans het meest politiek participeren (zie Barnes en Kaase 1979).



of leaders representing social strata with widely varying goals, interests, and outlooks' (1971: 37).

De kans dat in de toekomst polyarchieën op de meest gunstige wijze tot stand komen, acht Dahl echter klein. De meeste hegemonieën hebben immers vrijwel al hun burgers kiesrecht verleend, ook al hebben zij in de praktijk weinig te kiezen. De risico's van liberalisering van deze regimes, van het toestaan van meer publieke betwisting, kunnen evenwel worden beperkt. De betrokken leiders moeten hiertoe volgens Dahl doelbewust een stelsel van wederzijdse garanties en dus van zekerheden ontwikkelen.

### 3.5 De aan- of afwezigheid van maatschappelijke kloven

Een favoriet onderwerp van pluralisten als Dahl dat ook hier weer ter sprake komt, is de aan- of afwezigheid van, op klasse, etniciteit, religie, ideologie, cultuur, taal, regio of geschiedenis gebaseerde maatschappelijke kloven. Daar waar de leden van een bepaalde groep in de samenleving het gevoel hebben of krijgen, dat een andere groep hun bijzondere visie op het leven bedreigt of onvoldoende gerespecteert, ontstaat een voor het voortbestaan van een competitief politiek systeem uiterst gevaarlijke situatie. Dit is zeker het geval wanneer verschillende scheidslijnen samenvallen en elkaar versterken.

Dahl zet zich in *Polyarchy* uitdrukkelijk af tegen de, zwaar door het Marxisme beïnvloede opvatting van veel sociologen en politicologen in de jaren zestig, dat verschillen en conflicten in de samenleving uiteindelijk zijn te herleiden tot klassevraagstukken en dat tegenstellingen die zijn gebaseerd op verschillen in religie, taal, regio en etniciteit onder de invloed van industrialisatie, verstedelijking en massamedia snel zouden oplossen (1971: 106-8). Deze voorstelling van zaken onderschat naar zijn opvatting schromelijk het belang voor iemands identiteit van religie, taal, regio en etniciteit en de grote historische continuïteit die hierop gefundeerde groepsidentiteiten te zien geven.<sup>1</sup> De betreffende identiteiten worden dermate intens ervaren dat conflicten die hieruit voortkomen, uiterst belastend zijn voor het voortbestaan van een polyarchie. Dit is zeker het geval wanneer religie, taal, etniciteit of regio samenvallen. Dahl onderschrijft dan ook het standpunt van John Stuart Mill, dat de grenzen van een land met een representatieve democratie het best kunnen samenvallen met die van nationale of culturele identiteit ('nationality'). Polyarchieën zijn om deze redenen, zo blijkt uit door Dahl aangehaald onderzoek van Marie R. Haug (1967), het meest te vinden in landen met betrekkelijk homogene bevolkingen (1971: 108-14).<sup>2</sup>

---

<sup>1</sup> Zijn standpunt, waarvan de juistheid nogmaals na de ineenstorting van het Oostblok en het voormalige Joegoslavië is gedemonstreerd, vertoont veel affiniteit met dat van Isaiah Berlin (zie onder meer: Berlin 1972, 1978; Blokland 1996: 11-3). De laatste jaren staat de kwestie van 'multiculturaliteit' overigens opnieuw in het middelpunt van de belangstelling van politiek filosofen (zie onder meer: Kymlicka 1989, Taylor 1992, Rawls 1996).

<sup>2</sup> De tragedie van veel tegenwoordige Afrikaanse landen is dat hun grenzen betrekkelijk willekeurig door buitenlandse mogendheden zijn getrokken. Nationaliteiten zijn zo vaak verdeeld over verschillende staten en staten bevatten geregeld verscheidene, soms sterk antagonistische nationaliteiten. Ten behoeve van de politieke stabiliteit, en hiermee van de sociale en economische vooruitgang, zou een herschikking van de grenzen en zelfs de stichting van nieuwe staten in een aantal gevallen gewenst zijn. Politiek is dit evenwel bijna altijd onhaalbaar.

Dit alles wil echter niet zeggen dat competitieve politieke stelsels slechts kunnen bestaan in landen met een lage graad van 'subcultureel pluralisme'. De ervaringen in België, Canada, India en Nederland demonstreren naar Dahls mening het tegendeel. Willen de conflicten in dergelijke landen evenwel in de hand blijven, dan dient er volgens hem aan drie condities te worden voldaan (1971: 114-21).<sup>1</sup> *In de eerste plaats* moet geen enkele etnische, religieuze of regionale subcultuur permanent de mogelijkheid worden onthouden te participeren in de regering. Gebeurt dit toch, dan hebben haar leden, net als de leden van die groepen die wel permanent zijn vertegenwoordigd, steeds minder reden toeschietelijk en coöperatief te zijn jegens de andere subculturen. Bijgevolg worden conflicten na verloop van tijd onbeheersbaar. *In de tweede plaats* dient er volgens Dahl een stelsel van formele of informele afspraken te zijn, die de verschillende subculturen voldoende zekerheid verschafft over hun positie (cf. § 2.2). Dit kan op tal van manieren. Zo kan men alle groepen een vertegenwoordiging in het parlement of de regering garanderen. Indien de verschillen regionaal gebaseerd zijn, kan men voor een vorm van federalisme kiezen. Men kan afspreken de behandeling van bepaalde onderwerpen aan de betreffende subculturen over te laten en dus van collectieve besluitvorming uit te sluiten. Et cetera. *In de derde plaats* dienen in ieder geval de politiek relevante strata van de bevolking de overtuiging te koesteren, dat de betreffende polyarchie effectief maatschappelijk problemen kan oplossen. Dahl benadrukt deze conditie omdat zij kan botsen met de andere twee. Wanneer immers voortdurend rekening moet worden gehouden met de belangen en opvattingen van subculturen en wanneer tal van onderwerpen van de collectieve politieke agenda zijn verwijderd, dan kunnen de doelmatigheid en de doeltreffendheid van een nationaal beleid wel eens zo gering worden en de immobiliteit zo groot, dat de burgers hun vertrouwen in dit systeem verliezen.

### **3.6 Het belang van een verspreiding van de democratische overtuiging**

Voor de kans dat een hegemonie zich tot een stabiele polyarchie ontwikkelt, zijn de overtuigingen van de politiek actieven uiteraard van bijzonder belang. Hieraan wijdt Dahl zijn veruit langste hoofdstuk (1971: 124-88). Het spreekt naar zijn idee voor zich dat de kansen op de vestiging van een evenwichtige competitieve orde toenemen, naarmate meer mensen sterker geloven in haar legitimiteit en wenselijkheid. Uit onderzoek komt naar voren dat landen sterk op dit terrein verschillen. Dahl acht het onmogelijk deze verschillen in democratische overtuiging volledig te herleiden tot afwijkende sociale en economische kenmerken (1971: 132). Zo heeft een hegemonie als Argentinië op economisch en sociaal terrein zeer veel gemeen met landen waarin wel een polyarchie tot ontwikkeling is gekomen. Een plausibele verklaring voor het ontbreken van een dergelijke ontwikkeling in Argentinië lijkt Dahl de in bijna alle lagen van de Argentijnse bevolking levende afkeer van competitieve politiek.

#### **3.6.1 Specifieke opvattingen die een polyarchie ondersteunen**

Welke meer specifieke overtuigingen en houdingen lijken bevorderlijk voor een polyarchie? Met instemming haalt Dahl allereerst de politiek socioloog Harry Eck-

---

<sup>1</sup> Dahl baseert zich hier vooral op het werk van Lijphart (1968) en Daalder (1966).

stein (1966) aan. Deze stelt dat een nationaal competitief systeem meer overlevingskans heeft wanneer ook op lagere maatschappelijke niveaus competitie, conflict, compromis en verzoening geaccepteerde verschijnselen zijn. Hiermee verbonden, betoogt Dahl, moeten mensen in een polyarchie naast competitie en conflict ook autoriteit kunnen aanvaarden (1971: 142). Hij verwijst hierbij naar Lijpharts beschrijving van het verzuilde systeem in Nederland. Wanneer de verschillende concurrerende organisaties immers eenmaal een compromis hebben bereikt, dan moeten de leden van deze organisaties vervolgens bereid zijn om deze overeenkomst zonder morren van hun leiders te accepteren.

Van belang is ook de mate waarin burgers geloven dat het bestaande bestel effectief maatschappelijke problemen kan oplossen. Bepalend hiervoor zijn de politieke socialisatie en de eigen waarneming van de prestaties van het betreffende bestel en van zijn alternatieven. Dahl haalt onderzoeken aan van Gabriel Almond & Sidney Verba en van David Easton & Jack Dennis waaruit blijkt, dat Amerikaanse jongeren sterk in de vigerende politieke waarden worden gesocialiseerd en mede daarom een 'unbelievable faith in their government' bezitten (1971: 147).<sup>1</sup> Hoe men dit verder ook mag waarderen, het is evident dat dit geloof het gezag en de duurzaamheid van het bestel ten goede komen. Een socialisatie in de overtuiging dat een regering onbetrouwbaar, ondoelmatig en ondoeltreffend is, bereikt evenzo het tegenovergestelde.<sup>2</sup>

'Vertrouwen' in de andere actoren binnen het politieke systeem acht Dahl een volgende belangrijke factor (1971: 150-2). Een polyarchie vereist een open communicatie en deze kan alleen plaatsvinden wanneer mensen vertrouwen in elkaar schenken. Het laatste is evenzeer nodig willen mensen zich verenigen om gezamenlijk hun doelen na te streven. De voor een polyarchie gewenste maatschappelijke organisaties zouden snel uit elkaar vallen wanneer de leden elkaar voortdurend zouden verdenken van kwade bedoelingen.<sup>3</sup>

---

<sup>1</sup> Almond en Verba vonden dat op de vraag 'Speaking generally, what are the things about this country that you are most proud of?' maar liefst 85 per cent van de Amerikaanse respondenten het bestaande politieke stelsel noemde. In Italië was dit percentage drie, in West-Duitsland zeven, in Mexico 30 en in Engeland 46 (1965: 64). Easton en Dennis vonden dat slechts twee per cent van de Amerikaanse veertienjarigen geloofde, dat de Amerikaanse regering 'vaak' fouten maakten; 60 per cent meende dat dit zelden of nooit gebeurde; en bijna 75 per cent geloofde, dat de regering 'meer weet dan wie dan ook' of 'meer weet dan het merendeel der mensen' (1969: 133).

<sup>2</sup> Hetgeen evenwel niet wil zeggen dat de politieke stabiliteit onmiddellijk in gevaar zou komen. Zoals Dahl reeds naar aanleiding van zijn onderzoek in New Haven constateerde (zie § 1.3.5), kunnen mensen die hun geloof in het politieke systeem hebben verloren, het simpelweg te veel moeite vinden of te weinig politiek competent zijn om dit systeem te veranderen. Uit onderzoek (zie hoofdstuk 11) blijkt dat sinds de jaren zestig het vertrouwen van de Amerikanen en van andere westerlingen in hun politieke en publieke instellingen voortdurend is teruggelopen (het in de vorige noot aangehaalde onderzoek weerspiegelt waarschijnlijk het hoogtepunt in het vertrouwen). Tegelijkertijd heeft dit zoals bekend nauwelijks repercussies gehad voor de politieke stabiliteit. De verklaring hiervan zou weleens in de waarneming van de socioloog Alan Wolfe kunnen liggen, dat de leden van de middenklasse die hij in hun buitenwijken interviewde, zich volledig concentreren op hun directe leefomgeving en geen belangstelling meer vertonen voor alles wat daarbuiten valt. Zij hebben simpelweg hun interesse in het politieke bestel verloren (*New York Times*, 15.III.1998). Veel meer gevolgen dan de verzuchting 'Zij in Washington zijn volstrekt onbetrouwbaar, maar zolang zij mij niet te veel lastig vallen, gaan zij hun gang maar', heeft dit cynisme echter niet.

<sup>3</sup> Anderen hebben er bovendien op gewezen dat vertrouwen het de overheid mogelijk maakt noodzakelijke beslissingen te nemen zonder gebruik te maken van dwangmiddelen, middelen die, wanneer zij eenmaal worden ingezet, een negatieve spiraal van wantrouwen en dwang creëren. Wanneer er wederzijds vertrouwen heerst hoeft een overheid daarnaast niet voortdurend de instemming van de burgers te vragen. Hun

Hiermee samenhangend is van belang dat mensen elkaar als medeburgers zien waarmee zij waarden, doeleinden en verwachtingen delen en waarmee zij zinvol kunnen samenwerken om deze te realiseren. De politieke gevolgen van een tegenovergestelde visie illustreren de Italianen. Volgens de door Dahl aangehaalde Joseph LaPalombara (1965) vatten deze sociale interacties op als een strikt competitief treffen waarin de winst van de een onvermijdelijk het verlies van de ander is (1971: 153-4). Evenzo verwachten Italianen dat politieke partijen zich kenmerken door diametraal op elkaar staande wereldvisies en programma's en in een onderlinge strijd op leven en dood verwickeld zijn. De partij die de verkiezingen wint, zal vervolgens de verliezer exploiteren.<sup>1</sup> Het spreekt voor zich dat deze benadering van politiek nauwelijks bevordelijk is voor de ontwikkeling van het onderlinge vertrouwen en van de samenwerking die noodzakelijk zijn voor het functioneren van een polyarchie.

Ook de in India vigerende harmonieuze visie op politiek houdt Dahl echter voor weinig navolgbaar. Indiërs beschouwen conflicten als onaangename misverstanden die ten koste van alles moeten worden vermeden. Een ieder wordt geacht dezelfde belangen te hebben en mensen kunnen slechts gezamenlijk winnen of verliezen. Het gevolg van deze zonnige kijk is dat enige essentiële verschijnselen en instellingen van de polyarchie, zoals de politieke partijen, legitimiteit ontberen. Het liberale wereldbeeld past volgens Dahl daarom het best bij een polyarchie. Hij schrijft hierover:

*'Conflict, competition, and cooperation are all viewed as normal aspects of social relationships which contribute to a healthy, vigorous, progressive society. In this view there are great gains to be secured from cooperation, but because one cannot agree with everyone on everything some conflict is inevitable. Nor is conflict necessarily bad; it is often a part of a larger process in which the actors in conflict all end up better off. The important strategy in a conflict is to search for mutually beneficial solutions. Far from being a betrayal of principle, a compromise is essentially a good thing, and a spirit of compromise vital'* (1971: 155).

### **3.6.2 De oorsprong van politieke opvattingen**

Sommige opvattingen zijn dus meer bevorderlijk voor de ontwikkeling en continuïteit van polyarchieën dan andere. Waarom hangen mensen bepaalde opvattingen aan? Dahl wijst de wijdverbreide overtuiging van de hand, dat mensen in hun keuzen van ideeën primair worden voortbewogen door 'eigenbelang' (1971: 163). Dit niet omdat deze stelling pertinent onjuist is, als wel om de simpele reden dat zij volstrekt betekenisloos is. Het verschilt namelijk van persoon tot persoon, van situ-

---

kortetermijnwensen zullen zo de oplossing van de langetermijnproblemen niet in de weg staan. Het vertrouwen moet echter ook weer niet zo groot zijn dat de burgers afzien van het opbouwen van de onafhankelijke maatschappelijke organisaties die de overheid in een polyarchie beheersen (cf. Mishler & Rose 1997: 418-20).

<sup>1</sup> Recent onderzoek van Robert Putnam (1993) nuanceert dit sombere beeld. Daar waar LaPalombara spreekt over 'de Italianen' vindt hij bij voorbeeld grote verschillen tussen de Noordelijke en Zuidelijke regio's. Ook blijken het onderling vertrouwen alsmede het vermogen en de bereidheid samen te werken toe te kunnen nemen onder invloed van institutionele veranderingen.

atie tot situatie en van cultuur tot cultuur hoe ‘eigen’ wordt gedefinieerd. Het opkomen voor de familie, de groep, de cultuur, de natie, de klasse kan men op deze wijze altijd als zelfzuchtigheid opvatten. Evenzo is de wijze waarop men zijn belang definieert zeer variabel en uiteindelijk afhankelijk van culturele, politieke, religieuze opvattingen. Stellen dat deze weer worden bepaald door eigenbelang, doet een cirkelredenering ontstaan.<sup>1</sup>

Een meer hout snijdende verklaring zoekt Dahl *grosso modo* in een viertal factoren (1971: 169-80). *Ten eerste* moet mensen vanzelfsprekend aan een idee worden blootgesteld. Wanneer zij nimmer met bepaalde opvattingen in aanraking komen, is de kans klein dat zij deze ooit zullen huldigen. *Ten tweede* speelt het prestige van ideeën een rol. Dit wordt bepaald door hun praktische werking alsmede door opiniemakers als journalisten, politici, intellectuelen en schrijvers. *Ten derde* is van belang of een idee al dan niet confligeert met de reeds aangehangen overtuigingen. Enige inconsistentie kunnen mensen verdragen, maar deze moet niet langdurig te groot zijn. Het valt Dahl overigens op dat wanneer mensen eenmaal ‘om’ zijn, het wel lijkt alsof een stuwmeer is doorgebroken en zij geen van hun oude ideeën nog geloofwaardig achten. *Ten vierde* moet een idee in overeenstemming zijn met de eigen ervaringen of waarnemingen. Het belang van de culturele omgeving is ook hier weer duidelijk: de culturele achtergrond bepaalt immers mede (dus zeker niet volledig) wat mensen waarnemen.<sup>2</sup>

Niet alleen individuen, schrijft Dahl, maar ook groepen kunnen andere opvattingen gaan huldigen. In het laatste geval verandert wat men doorgaans gemakshalve aanduidt met de ‘tijdgeest’. Hoe en onder invloed van welke factoren dit precies gebeurt is buitengewoon moeilijk vast te stellen.<sup>3</sup> Vandaar de wijdverbreide neiging tot het aanwijzen van eenvoudig herkenbare drijvende krachten zoals economische ontwikkelingen. Naar Dahls opvatting is dit reductonisme zelden te rechtvaardigen.

### 3.7 De beperkte mogelijkheden hegemonieën te democratiseren

Dahl besluit zijn boek met enige conclusies of aanbevelingen voor degenen die zich inspannen hegemonieën te democratiseren. Zij die hier spoedige resultaten willen behalen, zullen deze als weinig optimistisch, zelfs als behoudend (hebben) ervaren. Hij schrijft dat zijn analyse van de bestaanscondities van polyarchieën onvermijdelijk tot de conclusie leidt, ‘that a country that has had little or no experience with the institutions of public contestation and political competition and lacks a tradition of

---

<sup>1</sup> In dit licht is het curieus dat Dahl op andere plaatsen in zijn boek zich op geen enkele wijze de vraag stelt hoe de bestaande voorkeuren tot stand zijn komen en deze simpelweg als uitgangspunt neemt.

<sup>2</sup> Uit sociaal-psychologisch onderzoek dat in de laatste decennia beschikbaar is gekomen, komt nog meer dan in het verleden naar voren, dat de autonomie of authenticiteit van de keuzen voor ideeën en opvattingen uiterst beperkt is. Mensen laten zich grotendeels leiden door datgene wat hun omgeving, naar hun inschatting, van hen verwacht en zijn nauwelijks in staat en nog minder bereid om tot de, als pijnlijk ervaren introspectie over te gaan die noodzakelijk is om tot welbewuste keuzen te komen. Zie *Mindless in a Knowledge Society* van Robert Lane (te verschijnen) en ‘Rescuing political science from itself’ (2003).

<sup>3</sup> Men kan hierbij nimmer individuen en groepen aan elkaar gelijkstellen. Wanneer bepaalde opvattingen in een groep dominant worden, wil dit, bij voorbeeld, niet zonder meer zeggen dat individuen van mening zijn veranderd. Ook de samenstelling van de groep kan immers zijn gewijzigd: generaties wisselen simpelweg de wacht. Veranderingen van politieke opvattingen of van waarden en normen zijn vaak grotendeels te herleiden tot veranderingen van generaties (cf. Van den Broek 1996).

toleration toward political oppositions is most unlikely to turn into a stable polyarchy in the space of a few years' (1971: 208). Naar zijn inschatting zullen er om deze reden in de (na 1971) komende twee decennia niet veel polyarchieën bij komen.

De ontwikkeling van hegemonieën in democratische richting kan via twee wegen worden bevorderd: via buitenlandse hulp of inmenging, dan wel via binnenlandse oppositie. De eerste weg leidt volgens Dahl zelden tot de gewenste bestemming – hoezeer dit ook indruist tegen de verwachtingen van vooral de Amerikaanse publieke opinie en beleidsmakers. De praktijk heeft doorgaans laten zien dat zowel het via een militaire interventie installeren van een democratisch gekozen regering, als het verlenen van hulp aan democratische (dus revolutionaire) bewegingen weinig perspectiefvol zijn. Ook het leveren van economische en technische ontwikkelingshulp garandeert geenszins, dat landen zich vervolgens tot een polyarchie ontplooiën. Dahl benadrukt dat de rechtvaardiging van deze hulp uiteindelijk moet berusten op 'morality and compassion, or rational self-interest, and not the prospect that outside assistance can be used as a lever to pry democratization and liberalization out of a hegemonic regime' (1971: 215).<sup>1</sup>

Welk vooruitzicht is er voor de burgers van hegemonische staten om *van binnenuit* de democratie te bevorderen? Tactische adviezen heeft Dahl hen niet te bieden: of zij lid moeten worden van bestaande partijen en organisaties of juist nieuwe partijen en organisaties moeten oprichten, of zij al dan niet moeten samenwerken met het heersende regime, et cetera, zijn vragen waarop de antwoorden goeddeels afhankelijk zijn van de specifieke, plaats- en tijdgebonden omstandigheden. Enige strategische adviezen heeft Dahl wel. In het algemeen bepleit hij een realistische inschatting van de mate waarin de bestaanscondities van een polyarchie zijn vervuld. Wanneer hiervan in het geheel geen sprake is, kan het volgens hem wijzer zijn het verdere verloop van de geschiedenis af te wachten, dan om tot mislukken gedoemde pogingen tot democratisering te ondernemen. Dit mag pessimistisch lijken, schrijft Dahl, '[b]ut I believe that more lasting harm has been done to the prospects of democracy by ignoring the odds than by facing them squarely' (1971: 216).

Meer concrete adviezen volgen uit Dahls assumpties over de polyarchie. Dit betreft allereerst het geven van wederzijdse garanties (1971: 217-20). De bereidheid opponenten te tolereren neemt in het algemeen toe naarmate men er zekerder van kan zijn, dat deze zijn belangen en waarden respecteren. Wanneer de betrokken partijen elkaar dergelijke zekerheden bieden kunnen daarom de kosten van tolerantie afnemen en de kansen op een competitief politiek stelsel toenemen. Zeker indien er diepe subculturele kloven zijn, is het dus verstandig te zoeken naar wederzijdse waarborgen. Hoe deze er precies inhoudelijk moeten uitzien, valt uiteraard, schrijft Dahl, niet in het algemeen vast te stellen. Daar samenlevingen veranderen zijn de

---

<sup>1</sup> Ruim dertig jaar later moet worden geconstateerd dat het gewicht van het motief 'rationeel eigenbelang' sterk is toegenomen. Uiteenvallende autocratische regimes, burgeroorlogen of hongersnoden in landen die in de jaren zestig fysiek nog ver waren verwijderd, kunnen vandaag in de vorm van vluchtelingenstromen, politiek radicalisme of terrorisme vergaande gevolgen voor andere landen hebben. Joegoslavië, Rwanda en Irak vormen hier voorbeelden. President Bush heeft op dit terrein een harde les moeten leren. In zijn verkiezingscampagne in 2000 herhaalde hij voortdurend dat de taak van het leger slechts bestond uit 'to fight and win wars' en dat het idee van 'nation-building' een typisch staaltje van tot mislukken gedoemd Democratisch idealisme was. Na in Irak te hebben geïntervenieerd zag hij zich door eigenbelang genoodzaakt tot een van de grootste pogingen uit de geschiedenis tot 'nation-building' over te gaan.

betreffende afspraken bovendien zelden statisch. Zo is het uitgebreide, door Lijphart (1968) beschreven stelsel van wederzijdse garanties in Nederland door de ontzuiling vanaf de jaren zestig steeds minder van betekenis geworden.

Daarnaast moeten hervormers naar de mening van Dahl trachten te voorkomen dat de macht van de regering dermate wordt beknot, dat zij niet meer in staat is effectief maatschappelijke problemen te bestrijden. Gebeurt het laatste toch, dan dreigt een roep naar een meer autoritair, hegemonisch stelsel, een stelsel waarvoor de hervormers juist een alternatief pogen te ontwikkelen.<sup>1</sup>

Dahl acht het voorts verstandig een grote vermenigvuldiging van competitieve politieke partijen te voorkomen (1971: 221-6). De redenen die hij hiervoor heeft, blijven echter enigszins vaag. Vermoedelijk is hij vooral bang voor een uit onvermogen tot samenwerking voortkomend immobilisme en vervolgens voor een roep om een daadkrachtiger, hegemonischer systeem. Hij schrijft in deze geest dat een parlementair tweepartijstelsel als voordeel heeft dat de elkaar afwisselende regering en oppositie duidelijke keuzen kunnen maken. Niettemin benadrukt hij ook dat slechts weinig landen de hiervoor noodzakelijke homogene cultuur bezitten. Wanneer deze cultuur ontbreekt acht hij het uiterst onverstandig om toch een tweepartijstelsel te willen vestigen. In landen met vele diepe subculturele kloven (Dahl noemt Nederland, India, Canada, Zuid-Afrika en Zwitserland) bieden alternatieve modellen, die veelal als tweede keus worden afgedaan, veel meer kansen op vreedzame competitieve politiek. Daar komt bij, schrijft Dahl, dat er weinig reden is om aan te nemen dat een stelsel met twee partijen meer of minder democratisch is, dan een met drie of meer partijen. Het belangrijkste verschil is waarschijnlijk, dat conflicterende groepen in het eerste geval vaker *binnen* de partijen onderhandelen (cf. § 2.4 hierboven).<sup>2</sup>

Dahls laatste advies aan hervormers van hegemonieën is ondubbelzinniger: probeer niet altijd een grote stap op nationaal niveau te zetten, maar begin op lagere bestuursniveaus. Deze niveaus bieden de mogelijkheden politieke hulpbronnen te verwerven, onderlinge culturele kloven te overbruggen en de vermogens te ontplooiën vaardig om te gaan met conflicten en de instellingen van een representatieve regering. Ook zal de zittende regering zich minder bedreigd voelen en langzaam kunnen wennen aan de idee van oppositie en concurrentie. Representatieve instellingen op lagere niveaus, zoals gemeenten, schrijft Dahl aldus, 'provide trai-

---

<sup>1</sup> Het grote belang van een effectieve overheid voor de continuïteit van een democratie illustreren de Latijns-Amerikaanse landen. Uit een recent onderzoek van de United Nations Development Program waarbij bijna 19.000 Latijns-Amerikanen uit achttien verschillende landen werden geïnterviewd, kwam naar voren dat 55 per cent van de ondervraagden de vervanging van de bestaande democratische regering door een autocratisch regime zou ondersteunen en dat 56 per cent van mening was dat economische ontwikkeling belangrijker was dan het behoud van de democratie. De oorzaken voor de afnemende steun voor de democratie zochten de onderzoekers in de geringe economische groei, de sociale ongelijkheid en de inefficiënte juridische systemen en publieke diensten (*New York Times*, 22 april 2004).

<sup>2</sup> Zo gezien is evenwel de vraag waarom een proliferatie van partijen moet worden voorkomen. De belangrijkste variabele is immers niet het aantal partijen, maar de bereidheid en het vermogen compromissen te sluiten en constructief samen te werken. Het argument dat kiezers duidelijker keuzen in een tweepartijstelsel kunnen maken gaat niet op zolang de partijen in een meerpartijstelsel maar vóór de verkiezingen aangeven met wie zij coalities prefereren aan te gaan. Doen zij dit, dan hebben kiezers meer mogelijkheden duidelijk te maken hoe zwaar bepaalde preferenties in coalitiebesprekingen gewogen moeten worden. De ervaringen in de Verenigde Staten laten inmiddels zien dat een tweepartijstelsel kiezers juist te weinig te kiezen kan laten. Thomas Patterson stelt in zijn *The Vanishing Voter* (2002) dat dit een van de belangrijkste oorzaken van het wijdverbreide politieke cynisme vormt.

ning in solving concrete, comprehensible problems for which abstract ideological solutions are less relevant. Confronting these problems may unite groups that would be antagonistic in national political life' (1971: 226).<sup>1</sup>

#### 4 Excursie: de gebrekkige *Civil Society* van Tsjechië

*Human beings are social animals who feel a need to form associations and to take part, even if it were only within their small worlds, in the management of public affairs and in the pursuit of universal benefit... Civil society means a society characterized by a systematic opening of a room for a most diverse self-structuring, and for the broadest possible participation in public life. This kind of civil society bring with it, essentially, a twofold impact: firstly, it allows a human being to develop all of the facets of human personality, including that which makes a person a social animal, desirous of taking part in the life of his or her community; secondly, it constitutes a true guarantee of political stability.*<sup>2</sup>

Václav Havel

Wanneer een samenleving geen ervaring heeft met publiek debat en politieke competitie en geen traditie bezit van tolerantie voor politieke oppositie en minderheden, dan is het dus volgens Dahl onwaarschijnlijk dat zij zich binnen een paar jaar tot een stabiele polyarchie zal ontwikkelen. Buitenlandse interventie en hulp veranderen hieraan weinig. In de jaren zestig konden slechts weinigen dit sombere realisme van Dahl waarderen. Helaas hebben de ervaringen van de laatste drie decennia – Afghanistan en Irak zijn hiervan de meest recente – echter zijn gelijk bevestigd. In zijn *Aiding Democracy Abroad: The Learning Curve* (1999) laat Thomas Carothers zien hoe weinig de pogingen van onder meer de Amerikaanse overheid in de jaren tachtig en negentig hebben opgeleverd om de democratie elders te bevorderen. Dit ondanks het feit dat deze pogingen doorgaans aanmerkelijk doordachter waren dan in de decennia hiervoor, toen men van de naïeve veronderstelling leek uit te gaan dat economische, juridische en militaire hulp afdoende waren. Verschillende beleidsprogramma's waren gericht op de stimulering van vrije en eerlijke verkiezingen, de ontwikkeling van effectieve democratische instellingen als grondwetten, rechtbanken, parlementen en lokale regeringen, en de ontwikkeling van nongouvernementele organisaties als vakbonden en belangenorganisaties. De weinig indrukwekkend resultaten zijn volgens Carothers niet te wijten aan een te beperkte inzet van middelen, maar aan binnenlandse factoren die nauwelijks van buitenaf zijn te beïnvloeden. Net als Dahl verwijst hij hierbij naar factoren als de aanwezigheid van subculturele kloven en van een traditie van tolerantie, competitie en samenwerking.

Wanneer men denkt aan de moeilijkheden die overwonnen moeten worden bij het opbouwen van een polyarchie, gaan de gedachten al snel uit naar het Afrikaanse

---

<sup>1</sup> Dahl haalt als het meest sprekende voorbeeld van subnationale representatieve regeringen de gemeentelijke werknemersbesturen in (voormalig) Joegoslavië aan: '... these units evidently do provide a widely diffused training in the arts of participating in representative institutions, in discussion, debate, conciliation, compromise, concrete analysis, responsibility' (1971: 227). Van deze deliberatieve vermogens hebben de Joegoslaven in de jaren negentig veel profijt gehad.

<sup>2</sup> Havel in een toespraak voor het Tsjechische parlement op 9 december 1997, geciteerd door Martin Potůček 2000: 112.



continent.<sup>1</sup> Ook een goed ontwikkeld, sociaal en cultureel homogeen<sup>2</sup> land als Tsjechië, een land dat bovendien op enige democratische ervaring in het verleden kan bogen, laat echter zien hoe lang de weg is naar een enigszins functionerende polyarchie. Ook omdat hij een fraaie toegang levert tot het volgende hoofdstuk zal ik iets langer op deze weg stilstaan.

Zoals vele andere Oost-Europeanen hoopten de Tsjechen, dat de fluwelen revolutie van 1989 een tijdperk inluidde van welvaart, rechtvaardigheid, fatsoen en democratie. Volgens de Tsjechische schrijver Ivan Klíma zag de werkelijkheid er bepaald anders uit. In een interview met Michel Maas betoont hij zich hierover ook nauwelijks verbaasd: 'We hadden niet anders kunnen verwachten. De mensen in Tsjechië waren veertig jaar lang niet meer gewend om te werken, ze waren gewend te stelen, te liegen en te profiteren... We hadden geen ervaren politici, geen ervaren onafhankelijke rechters, geen ervaren vrije journalisten. We konden al onze problemen voorzien. Wie dat niet deed was naïef en al te optimistisch.' Klíma verwijst onder meer naar de corruptieschandalen van de jaren negentig. Net als in tal van andere voormalige Oostbloklanden, maakten velen in deze periode een vermogen met malafide transacties die samenhangen met de groot-scheepse privatisering van de staatsbedrijven: 'Dat zoveel mensen miljoenen vergaren door te stelen en te bedriegen zonder daarvoor gestraft te worden, en dat velen van hen bovendien voormalige communistische bazen zijn – dat komt er dan ook nog eens bij. Na het communisme vergiftigen nu geld, onrecht, wetteloosheid en vooral schaamteloze oneerlijkheid de sfeer in de samenleving. Het zal nog wel een generatie duren voordat de vergiftiging van de geesten van de Tsjechen zal zijn overwonnen' (*De Volkskrant*, 22 oktober 1999).<sup>3</sup>

'[D]e vergiftiging van de geesten van de Tsjechen' waarover Klíma spreekt, heeft een lange voorgeschiedenis. Het vertrouwen via de politiek greep op de ontwikkeling van de eigen samenleving te hebben, kon zich in Tsjechië pas laat,

---

<sup>1</sup> Wanneer democratie minimaal neerkomt op het beschikken over de mogelijkheid een wanpresterende regering vreedzaam te verwijderen, dan zijn er op dit continent weinig voorbeelden van deze regeringsvorm te vinden. Tot het einde van de jaren tachtig waren er in heel Afrika slechts vier enigszins functionerende democratieën met een meerpartijstelsel: Botswana, Senegal, Gambia and Mauritius. De eerste drie waren er echter nog nooit in geslaagd een democratische regeringswisseling tot stand te brengen. Onder druk van de internationale opinie en het universele enthousiasme voor de democratie zijn in de jaren negentig in 42 Afrikaanse staten, alle dictaturen of eenpartijstelsels, 'verkiezingen' gehouden. In slechts tien gevallen werd hierbij de regering vervangen. Van de tien nieuwe regeringen werden er acht bij de volgende stembusronde herkozen (*The Economist*, 5 juni 1999). Vooral door de inzet van overheids gelden, -media en -apparaten winnen de zittende regeringen in Afrika bijna altijd de verkiezingen. De Afrikaanse middenklassen zijn te klein, te verdeeld en hebben te beperkte middelen om daadkrachtige opposities te vormen. Daarbij hebben hun leden hun positie vaak te danken aan de zittende regering of worden zij door haar onschadelijk gemaakt door hen te appeiseren met banen en posities.

<sup>2</sup> De culturele homogeniteit werd overigens vooral bewerkstelligd door direct na de oorlog ongeveer drie miljoen Sudentenduitsers en veertigduizend Hongaren het land uit te zetten. Bovendien werd Tsjechië in 1992, na een referendum, afgescheiden van Slowakije.

<sup>3</sup> Naar aanleiding van dezelfde corruptieschandalen stelde president Havel in 1997: 'De idealen van succes en winst zijn bedoezeld geraakt omdat we een wereld hebben laten ontstaan waarin de meest immorele mensen het meest succesvol zijn geworden en de brutaalste dieven de grootste winsten hebben gehaald.' Het ongebreidelde marktliberalisme van de jaren negentig had volgens Havel geen ruimte gelaten aan 'fatsoen, solidariteit en zorg voor toekomstige generaties' (geciteerd in *NRC-Handelsblad*, 1 februari 2003). Klíma, wiens werk lange tijd in Tsjechië verboden was, schreef na de val van de muur *Wachten op het Donker*, *Wachten op het Licht* (1993, Wereldbibliotheek 1996) dat fraai de Tsjechische geestestoestand verbeeldt in de jaren direct voor en na de omwenteling.

na de opdeling van het Habsburgse Rijk in 1918 en het gelijktijdige uitroepen van de Tsjecho-Slowaakse Republiek, enigszins ontplooiën. Dit werd vervolgens fundamenteel aangetast door het verraad van het Westen in München, de Duitse bezetting en vervolgens het verraad van hetzelfde Westen in Jalta.<sup>1</sup> Mede hierdoor kon de sterk op Moskou georiënteerde Communistische Partij zich in een relatieve populariteit verheugen, ook al haalde zij in de diverse vrije verkiezingen die direct na de oorlog gehouden werden, nooit meer dan 38 per cent van de stemmen. Na haar frauduleuze machtsovername in 1948 ontwikkelde zich onder Klement Gottwald en Antonín Novotný een stalinistisch, vooral op de Sowjet-Unie gericht systeem dat in de jaren vijftig en zestig langzaam vastliep in bureaucratie, centralisme en inertie. Vanaf het midden van de jaren zestig groeide evenwel de wil tot hervorming. Na de val van Novotný in januari 1968 probeerden onder meer Josef Smrkovský en Alexander Dubček vorm te geven aan een communisme 'met een menselijk gezicht'.<sup>2</sup> Hoewel de doorgevoerde veranderingen vooral de vrijheid van meningsuiting en vereniging betroffen en nauwelijks de economische en politieke ordening, riep hun poging een ongeken- de geestdrift en betrokkenheid in de samenleving op. Deze geestdrift en betrokkenheid ontwaarden echter in hun tegendeel door de interventie 'op verzoek' in augustus 1968 van de 'bevriende' Warschaupactlanden, de beschamende, langzame aftocht van de eigen leiders (Dubček bleef aan tot april 1969) en de daaropvolgende jarenlange maatschappelijke zuiveringen. De reactie op deze gebeurtenissen was niet naar 'buiten', maar naar 'binnen' gericht en creëerde een politieke cultuur waarin een democratie zich onmogelijk voorspoedig kon ontwikkelen.

Hans Renner geeft in zijn *Tsjechoslowakije van 1945: Van Beneš tot Jakeš* (1988) een fraaie analyse van de politiek-culturele gevolgen van de verstikkende onderdrukking in de jaren zeventig en tachtig. Deze repressie was aanmerkelijk diepgaander en omvattender dan in de Sovjet-Unie en werd nog steeds uitgeoefend nadat in het laatste land al jaren de dooi had ingezet. De ongeken- de 'normalisering' die in Tsjechië onder Gustav Husák werd doorgevoerd, beroofde dit land voor decennia van een kader dat in staat is een goed functionerende polyarchie te dragen.<sup>3</sup> In de eerste twee jaren na de Praagse Lente verloor de Communistische Partij, zowel door vrijwillige als gedwongen uittreding, 474.000 leden, achtentwintig per cent van het totaal. Ruim de helft hiervan was lid geworden vóór de machtsovername in 1948. Velen van deze groep behoorden tot de meest idealistische en bekwame leden. Daarenboven verloren tussen de 250.000 en 300.000 mensen hun baan. Dit lot trof onder meer veertig per cent van de lei-

---

<sup>1</sup> Op initiatief van de Britse premier Chamberlain, daarbij gesteund door de Franse premier Daladier en de Italiaanse dictator Mussolini, werd Tjecho-Slowakije op de Conferentie van München in september 1938 gedwongen Sudentenland aan Duitsland over te dragen. Een reactie bleef uit toen Duitsland tegen de afspraken in, in 1939 de onafhankelijkheid van Tsjechië beëindigde. Op de Conferentie van Jalta in februari 1945 kwamen Roosevelt, Churchill en Stalin impliciet overeen dat Tjecho-Slowakije binnen de Russische invloedssfeer viel.

<sup>2</sup> Smrkovský, in 1951 nog in een showproces tot levenslang veroordeeld omdat hij een 'Gestapo-agent' was (in 1955, na de dood van Gottwald, werd hij gerehabiliteerd), was hierin de belangrijkste figuur. Anders dan hij de geschiedenis is ingegaan, was de Slowaak Dubček niet meer dan een tragisch compromis tussen de verschillende contestant en nationaliteiten in de Communistische Partij.

<sup>3</sup> Kundera doet hiervan onder meer verslag in *De Ondraaglijke Lichtheid van het Bestaan* (Agathon 1985), Klíma in *My Golden Trades* (Scribners 1992) en Hrabal, in bedekte termen, in *Al te Luide Eenzaamheid* (Bert Bakker 1988).

dinggegenden in de bedrijven en dertig per cent van de commandanten van leger en politie. Vooral de culturele sector werd grondig gezuiverd. Niet minder dan 117 van de 299 leden van de Tsjechische schrijversbond – waaronder vooraanstaande auteurs als Ivan Klíma, Bohumil Hrabal, Václav Havel en Milan Kundera – kregen een publicatieverbod. Bij de uitgeverijen verloor tachtig per cent van de redacteurs hun baan. Hetzelfde overkwam zeventig per cent van het wetenschappelijk personeel van de musea, veertig per cent van het artistiek personeel van de schouwburgen en een kwart van de universitaire hoogleraren. Tweeduizend journalisten, oftewel de helft van de leden van de journalistenbond, werden, vaak letterlijk, het bos ingestuurd. Wat resulteerde was, in de woorden van Heinrich Böll, ‘een perfect cultureel kerkhof’ (Renner 1988: 114-7).

Het optimisme en de maatschappelijke betrokkenheid die de Praagse Lente kenmerkten maakten volgens Renner na haar onderdrukking plaats voor ‘passiviteit, politieke apathie en een ongekend geestelijk marasme geworteld in het besef dat de situatie volkomen uitzichtloos was. Er volgde een massale terugtrekking van de burgers in de privé-sfeer’ (1988: 123). Onderdeel van deze ‘innere Immigration’ acht Renner een negatieve houding ten opzichte van alles wat de persoonlijk sfeer overstijgt en het hanteren van een dubbele moraal: een voor de buitenwereld en een voor de eigen kring.<sup>1</sup> Een treffende illustratie van deze immigratie vormt de enorme toeneming in de jaren zeventig en tachtig van het aantal buitenhuisjes (‘chalupy’) en de gelijktijdige ontwikkeling van een cultus rondom het buitenleven, compleet met eigen literatuur, muziek, gerechten en tijdschriften. In Tsjechië steeg dit aantal uitwijkplaatsen van 120.000 in 1969 naar 225.000 in 1981 (Renner 1988: 124).

Een uiting van het alomtegenwoordige cynisme vormt de opmerkelijke stijging van het aantal partijleden gedurende de jaren tachtig. Tussen 1971 en 1981 werden 655.000 mensen lid van de Communistische Partij. In 1981 telde zij naar schatting ruim anderhalf miljoen leden, tien per cent van de gehele Tsjechoslowaakse bevolking, kinderen inclusief.<sup>2</sup> Vooral de jongeren traden enthousiast toe: meer dan negentig per cent van de nieuwkomers was jonger dan vijfendertig jaar, ongeveer de helft was zelfs jonger dan vijfentwintig jaar. Opportunisme was in de regel het motief. De betere opleidingen konden alleen gevolgd worden en de hogere maatschappelijke posities konden alleen bezet worden door partijleden en het lidmaatschap was dus een wijze om de eigen carrière veilig te stellen (Renner 1988: 127). Te denken in dit kader geeft ook de betrekkelijk grootschalige medewerking aan de activiteiten van de geheime politie. In 1989 bleek dat deze over maar liefst 600.000 mensen dossiers had opgebouwd (de grootste besloeg 7500 pagina’s). Dit kon slechts gebeuren dankzij de medewerking van talloze informanten. *Wie precies welke informatie over wie aan welke leden van de geheime politie heeft verschaft, is nog altijd niet volledig opgehelderd.*<sup>3</sup> Omdat zo velen

---

<sup>1</sup> Deze hypocrisie vormt een centraal thema in het werk van Václav Havel. Dit thema blijft hij ook na zijn installatie als president benadrukken, hetgeen zijn populariteit in eigen land overigens danig heeft ondermijnd. Zie onder meer *Václav Havel or Living in Truth: 22 Essays Published on the Occasion of the Award of the Erasmus-Prize* (Amsterdam, Meulenhof, 1986).

<sup>2</sup> De Communistische Partij weigert, ook vandaag, precieze informatie te verstrekken over haar leden en ledental. Dit ledental moet dus worden geschat.

<sup>3</sup> Een particulier, de voormalige dissident Petr Cibulka, publiceerde in 1992 de (schuil)namen van 200.000 Tsjechen en Slowaken die bij de geheime politie (StB) bekend stonden als potentiële informanten. Zijn lijst

hierbij betrokken waren, is het enthousiasme voor de creatie van wettelijke mogelijkheden tot openbaarmaking gering. Ook prefereert men veelal niet te weten welke mensen uit zijn omgeving klikten. Het is tekenend dat tot 2002 slechts 2900 mensen gebruikmaakten van de sinds 1997 bestaande mogelijkheid in ieder geval het eigen dossier in te zien (*The Prague Post*, 20 maart 2002).

Het cynisme en de hypocrisie uitten zich volgens Renner voorts in een voor Tsjechoslowakije ongekende ‘corruptie, machtsmisbruik, zwarte handel, diefstal van staatseigendommen ... en verharding van de intermenselijke verhoudingen... Er ontstonden hele systemen van smeergelden op vrijwel elk gebied van het dagelijks leven’ (1988: 132). Renner noemt de gezondheidszorg, de volkshuisvesting, de detailhandel en het onderwijs. Mede dankzij deze corruptie telde het land in de jaren tachtig enkele tienduizenden miljonairs, beduidend meer dan vóór de communistische machtsgreep in 1948.

De reeds bestaande grote sociale ongelijkheid is na de omwenteling sterk toegenomen. Debet hieraan is een stevige omarming door achtereenvolgende regeringen van een hardvochtig neoliberaal kapitalisme, een omarming die vanuit het Westen ook krachtig werd gestimuleerd. De eindoverwinnaar van de geschiedenis had weliswaar inmiddels zelf het einde van de ideologie uitgeroepen, maar dat belette hem niet een wereldwijd ideologisch offensief te openen.<sup>1</sup> De Westeuropese sociaaldemocratische partijen, met succes in diskrediet (en verwar- ring) gebracht met onder meer verwijzingen naar de ineengestorte Oosteuropese ‘socialistische systemen’, keken onderwijl lijdzaam toe. Mede daarom bleven waarschuwingen goeddeels uit dat in iedere beschaafde samenleving de schapen tegen de wolven beschermd (moeten) worden en dat een vrije markt en een ontwikkelde economie louter kunnen functioneren dankzij alomvattende overheidsinterventies, waaronder de schepping van een uitgebreid en fijnmazig juridisch kader. Zowel in het Westen als in het Oosten werd bijna algemeen aangenomen, schrijft Jan Prybyla, ‘that the re-emergence of communism’s economic successor system would be a relatively simple and spontaneous affair. After all, capitalism – the only practical alternative to socialist central planning – is what people do when you leave them alone. Let them be (*laissez les faire*) and they will higggle and bargain in the market, which they themselves, not deliberately, create by their buying and selling... Restructuring ... was seen as primarily dismantling the much corroded institutional remnants of socialist administrative command by freeing prices, opening up domestic trade to foreign competition,

---

is ook op het internet te raadplegen: [www.cibulka.com](http://www.cibulka.com). In 1993 publiceerde het Ministerie van Binnenlandse Zaken een vergelijkbare lijst van 75.000 informanten. In het laatste geval ging het louter om Tsjechen en om mensen die doelbewust en daadwerkelijk met de StB hadden meegewerkt. Beide lijsten zijn onderwerp van discussie.

<sup>1</sup> Niet ten onrechte constateert de Pools-Amerikaanse politicoloog Adam Przeworski in 1993: ‘Ours is an era of ideology. Several countries, in Eastern Europe and elsewhere, have recently begun the greatest ideological inspired experiment since Josef Stalin initiated the forced industrialization of the Soviet Union. Although the prevailing mood echoes Konrad Adenauer’s dictum of “no experiments”, the economic transformations envisaged in these countries ironically mirror the communist project. They implement an intellectual blueprint, a blueprint drawn up within the walls of American academia and shaped by international financial institutions. These transformations are meant to have radical effects, to turn all existing social relations upside down. They offer a panacea, a magic elixir which, once taken, will cure all ills. Replace “nationalization of the means of production” and “plan” with “market”, and you can leave the structure of the ideology intact’ (1993: 39).

and privatising property – the quicker the better (shock therapy)’ (1998: 351).<sup>1</sup> Privatisering, schrijft Prybyla, vergroot echter niet zonder meer de doelmatigheid van een bedrijf en de competentie van zijn bestuurders. Competitie op een markt kan bovendien weliswaar de doelmatigheid bevorderen, maar de vraag wie of wat het bedrijf in eigendom heeft, staat hiervan los. Evenzo wijst hij erop dat de staat in iedere ontwikkelde economie via een groot aantal instrumenten de markt reguleert en de innovatie en de groei stimuleert (1998: 354-7).

Voor afwegingen en nuances zoals deze zijn te vinden in *Politics, Economics, and Welfare* was, kortom, weinig aandacht in de jaren negentig.<sup>2</sup> In het Westen, noch in het Oosten. Deze eenzijdigheid bracht een grote schade toe aan de Oost-europese economieën en democratieën – een onnodig hoog niveau van werkloosheid en bestaansonzekerheid, vermijdbare abrupte ontmantelingen van complete bedrijfstukken en van hiervan afhankelijke lokale gemeenschappen, een vermijdbare toeneming van sociale ongelijkheden in inkomen, vermogen en politieke hulpbronnen, een nodeloze groei van het politieke cynisme en het onderlinge wantrouwen, een ondermijning van de toch al fragiele *civic society*. Voor de democratie is van belang dat de kansen die het ongereguleerde kapitalisme bood, vooral zijn benut door de leden van de vroegere heersende klasse. Dankzij hun geprivilegieerde positie in het oude communistische systeem beschikten vooral zij over het noodzakelijke sociale, economische en culturele kapitaal om van de nieuwe mogelijkheden te kunnen profiteren. De invoering van wat men als het westerse systeem beschouwde, heeft aldus de in decennia opgebouwde sociale onrechtvaardigheid geregeld slechts vergroot. Dit verklaart mede de teleurstelling en het cynisme onder de bevolking over de democratie die in de jaren negentig om zich heen greep: het ging vooral de leden van de oude, bevoorrechte kaste aanmerkelijk beter.<sup>3</sup>

Dahl merkte op (zie § 3.6) dat onderling vertrouwen en respect noodzakelijke voorwaarden zijn voor het functioneren van een polyarchie (en trouwens niet minder van een economie). Alleen wanneer deze voorwaarden zijn vervuld is een open, constructieve communicatie mogelijk en zullen mensen de onafhankelijke maatschappelijke organisaties opbouwen waarop een polyarchie is gefundeerd. Zijn er geen vertrouwen en respect dan zullen mensen zich zelden verenigen om gezamenlijke doelen te realiseren en zullen zij een geringe bereidheid vertonen om de wederzijds profijtelijke compromissen te sluiten, die onvermijdelijke conflicten beëindigen. Individuen moeten dus niet uitsluitend tegenstrevers in elkaar zien waarmee zij in een zero-sum-game verwickeld zijn, maar ook medeburgers

---

<sup>1</sup> Aldus parafraseert Prybyla de teneur van vier bundels over de economische transformatie van het Oostblok in de jaren negentig (Bateman, M. et al 1997; Campbell, J.L. & Pedersen, O.V. (eds) 1996); Knell, M. (ed.) 1996; Myant, M. et al 1996).

<sup>2</sup> In zijn ‘Social reality and free markets: a letter to friends in Eastern Europe’ (1990) waarschuwt ook Dahl voor een eenzijdige ‘markt’-interpretatie van de westerse systemen. Dit opstel is tevens opgenomen in de, naar aanleiding van de val van de muur herziene versie van *After the Revolution?* (1990).

<sup>3</sup> Eatwell et al stellen in deze geest dat de schokkende groei gedurende de jaren negentig in ongelijkheid in inkomen, vermogen en kansen danig de legitimiteit en integriteit van de nieuwe orde bedreigt. Een adequaat sociaal beleid achten zij daarom ‘a fundamental part of economic strategy and not a belated consideration it often has become’ (1995: 922).

waarmee zij waarden, doeleinden en verwachtingen delen en waarmee zij kunnen samenwerken om deze te verwerkelijken.<sup>1</sup>

Dit vertrouwen en respect ontbreken in hoge mate in Tsjechië en andere Oost-europese landen. Na decennialange onderdrukking vertrouwt men ruim een decennium na de omkeer nog altijd vooral 'inner circles' van vrienden en familie, 'inner circles' waarop men zich gedurende deze jaren terug had getrokken. De politieke en economische ontwikkelingen sinds de omwenteling hebben bovendien het onderlinge vertrouwen en respect eerder aangetast dan vergroot. Het is tekenend dat er nog altijd een zeer uitgebreide tweede of informele economie bestaat waarin diensten en goederen worden uitgewisseld op basis van familiale of vriendschappelijke banden. Ook private ondernemingen zijn immers nauwelijks te vertrouwen.<sup>2</sup> Gebruikmakend van data van de *New Democracies Barometer* van de Paul Lazarsfeld Society in Wenen onderzochten William Mishler en Richard Rose in 1994 het vertrouwen, dat mensen in negen Oost- en Centraaleuropese landen stelden in vijftien verschillende instituties, waaronder de regering, het parlement, de bureaucratie, de politieke partijen, de rechtbanken, het leger, de politie, de media, de kerken, het bedrijfsleven en de vakbonden. Voor elk van deze instituties werd mensen gevraagd op een schaal van een tot zeven hun vertrouwen aan te geven (hoe meer hiervan sprake was, hoe hoger het cijfer). Vrouwen of op zijn best scepsis zetten de toon. Gemiddeld genomen had men nog het meest vertrouwen in het leger (4,4) en de kerken (4,1). Het minst vertrouwde men de politieke partijen (2,8), het parlement (3,1) en de vakbonden (3,1) (1997: 422-5). De Tsjechen staken overigens begin jaren negentig op vrijwel alle gebieden gunstig af ten opzichte van de andere nationaliteiten (na ongeveer 1996 veranderde dit sterk). In zoverre het onderzoeksmateriaal vergelijking toestond was het vertrouwen in Westeuropese landen, hoewel ook aan sterke erosie onderhevig, op alle terreinen beduidend hoger (1997: 427-9). Opmerkelijk is het geringe vertrouwen dat de inwoners van de vroegere Oostbloklanden hebben in maatschappelijke organisaties die in principe geen onderdeel zijn van de overheid. Mishler en Rose verklaren dit uit de omstandigheid dat zij voor de omwentelingen gedwongen werden hierin vrijwillig te participeren. De betreffende organisaties waren een verlengstuk van de partij die deze gebruikte om de aanhanke-lijkheid van de burgers aan het systeem te controleren.<sup>3</sup> Vandaag hebben deze burgers hun argwaan en cynisme over maatschappelijke organisaties nog niet achter zich gelaten.

Een onafhankelijk maatschappelijk middenveld dat tegelijkertijd als een buffer en mediair tussen staat en individu optreedt, moet, zo kan men ook van het

---

<sup>1</sup> Deze inzichten zijn overigens in toenemende mate in de laatste decennia binnen de sociale en politieke wetenschappen benadrukt. Men denke aan achtereenvolgende, doch nauw samenhangende discussies over 'civil society', 'burgerschap', 'sociale cohesie', 'multiculturalisme', 'sociaal kapitaal' en 'deliberatieve democratie'. De animo waarmee deze discussie wordt gevoerd, zegt veel over de toestand waarin de westerse samenleving volgens velen kennelijk is beland.

<sup>2</sup> De welvaart in Tsjechië is daarom overigens belangrijk hoger dan de officiële statistieken doen vermoeden. Evenzo kan de economie betrekkelijke hoge groeicijfers bereiken zonder dat sprake is van reële groei: activiteiten worden van de informele naar de formele economie overgeheveld.

<sup>3</sup> In Tsjechië waren enige uren politiek onderricht een verplicht onderdeel van de werkweek. Moeilijk te schatten zijn de sociaal-psychologische gevolgen van een decennialange angst en hypocrisie, van het jarenlang het ene zeggen en het andere denken.

bovenstaande afleiden, nog grotendeels van de grond komen. Verontwaardiging over maatschappelijke misstanden of corruptie vertaalt zich mede hierom nog maar uiterst moeizaam in effectief protest. Van een open politieke competitie is nauwelijks sprake. Het oude regime werkte de ontwikkeling van een onafhankelijk middenveld bewust tegen daar de Communistische Partij geacht werd alle werkelijke en rechtmatige behoeften, verlangens en ambities adequaat uit te drukken. Bijgevolg, stelt Martin Potůček, heeft het huidige politieke stelsel een sterk gefragmenteerde en geatomiseerde samenleving geërfd met een groot gebrek aan vertrouwen tussen burgers onderling en tussen overheid en burgers. Dit heeft volgens hem grote gevolgen: 'People are not used to associating or working to protect their interests when they are threatened. Government representatives are not used to negotiating with representatives of interest groups or with the public. Successful contact among these groups is sporadic and incidental, rather than being systematically or legally established. There is the constant risk of inappropriate actions from both sides, stemming from a lack of information or understanding' (2000: 111).

In deze omstandigheden wordt de houding van de overheid ten opzichte van het maatschappelijk middenveld van bijzonder belang: stimuleren haar vertegenwoordigers zijn ontwikkeling, op financiële of institutionele wijze, of frusteren zij deze? Helaas is Tsjechië ook hier sinds de omwenteling weinig fortuinlijk geweest. De belangrijkste politicus sinds 1989, de neoliberale econoom Václav Klaus<sup>1</sup>, heeft altijd weinig sympathie betoond voor de idee van een 'civil society'. Naar eigen zeggen is zijn streven primair geweest 'een samenleving van vrije burgers' te creëren. De idee dat burgers en groepen niet alleen voor de eigen belangen opkomen, maar ook voor 'higher values which enrich society' is, zo stelde hij in een toespraak in 1995, 'not supported by any evidence' (geciteerd door Potůček 2000: 112). Binnen zijn economische benadering van de democratie is het voldoende op geregelde basis verkiezingen te houden, verkiezingen die burgers in de gelegenheid stellen de zittende regering al dan niet te vervangen. De jarenlange rivaal van Klaus, Václav Havel, heeft op dit terrein radicaal andere ideeën, zoals men ook mocht verwachten van iemand die bij uitstek is voortgekomen uit een burgerrechtenbeweging.<sup>2</sup> Maar ook omdat zijn functie van president (1989 – 2003) grotendeels ceremonieel van aard is geweest, zijn deze alternatieve ideeën nauwelijks vertaald in praktische maatregelen. Daarom, constateert Andrew Green, bestaat er geen toereikend wettelijk kader waarbinnen maatschappelijke organisaties formeel, op geïnstitutionaliseerde wijze, de beleidsmakers hun standpunten en visies kunnen presenteren. Gebeurt het laatste toch, dan is dit op ad hoc basis en grotendeels afhankelijk van informele, persoonlijke relaties. Er bestaat volgens Green een betrekkelijk gesloten proces van beleidsvorming binnen de ministeries waarop buitenstaanders, waaronder ook in hoge mate het parlement, nauwelijks invloed kunnen uitoefenen. Samen met het gege-

---

<sup>1</sup> Klaus was onder meer gedurende de jaren 1992-7 premier, vervolgens, na een corruptieschandaal, parlementsvoorzitter en is sinds 2003 president.

<sup>2</sup> Zie bij voorbeeld het motto van deze paragraaf. In juni 1990 stelde hij in een toespraak: 'We kunnen deze staat alleen opbouwen als we beseffen dat democratie slechts een uiterlijke weerspiegeling is van iets diep innerlijks. Democratie is het werk van een mens die zijn onvervreemdbare rechten en verantwoordelijkheid begrepen heeft, die de rechten van de mens respecteert en gelooft in verantwoordelijkheid voor zijn naaste' (geciteerd in *NRC-Handelsblad*, 1 februari 2003).

ven dat Tsjechen, zoals wij reeds zagen, uiterst wantrouwend staan tegenover maatschappelijke organisaties en deze vooral in verband brengen met fraude en corruptie (Green 1999: 223; Potůček 2000: 115), verklaart deze onwelwillende houding van de overheid de uiterst zwakke ontwikkeling van het middenveld in de jaren negentig.<sup>1</sup>

Green legt een verband tussen het wijdverbreide politieke cynisme en de afwezigheid van mogelijkheden invloed uit te oefenen op de dagelijkse publieke besluitvorming. Als gevolg van het laatste is er volgens hem een zwakke relatie tussen staat en samenleving, een zwakte die de democratische ontwikkeling ernstig in gevaar kan brengen.<sup>2</sup> Door hem aangehaald opinieonderzoek in de jaren negentig laat zien, dat mensen in toenemende mate ontevreden zijn over het bestaande politieke bestel (1999: 223). Tussen 1991 en 1998 daalde het percentage mensen dat meende dat de tegenwoordige omstandigheden beter waren dan ten tijde van het communistische regime, van 37 naar 25. Het percentage dat meende dat de omstandigheden vroeger beter waren dan vandaag, steeg van 14 naar 28. In 1998 was nog maar 25 per cent van de bevolking de mening toegedaan dat het land er op vooruit was gegaan. De overige 75 per cent meende dat het slechter ging (28 per cent), zag geen verschil (37 per cent) of kon geen oordeel vellen (10 per cent). Negatieve houdingen naar de staat, de politiek, de economie en belangenorganisaties hebben geleid tot, wat Green noemt, 'pathologies in modes of political participation' (1999: 224). Groeiende meerderheden van kiezers menen dat zij geen invloed op de politiek kunnen uitoefenen, dat verkiezingen betekenisloos zijn en dat er wat het laatste betreft geen grote verschillen zijn tussen het oude en het nieuwe regime.<sup>3</sup> Om toch invloed uit te oefenen gaat men meer en meer zien in 'confrontational modes of political participation', zoals demonstraties, stakingen en boycotts (1999: 224). Extremistische politieke groeperingen als de ultra-rechtse Republikeinen kunnen zich evenzo in een betrekkelijk grote populariteit verheugen, meer dan in andere Oosteuropese landen het geval is.

---

<sup>1</sup> Het aantal onafhankelijke non-profit organisaties groeide weliswaar sterk in deze periode, maar de cijfers zijn volgens Potůček zeer geflatteerd: het gaat vooral om sportclubs en andere vrijetijdsverenigingen. Vergelijkt men de beschikbare, tentatieve cijfers met die van andere westerse landen dan lijkt het maatschappelijk middenveld in Tsjechie sterk onderontwikkeld: 'it seems that despite some evidence of development of the civic sector in the Czech Republic in recent years in terms of numbers of entities, its economic, and we would suggest also political and social potential, have yet to be realized' (2000: 114; cf. Green 1999: 227).

<sup>2</sup> 'The ability of citizens or groups', is Greens communautaire uitgangspunt, 'to participate in, communicate ideas to, and gain influence over policy making strengthens democracy; the inability to do so could lead to such significant pathologies in political development as apathy, extremism, and extrainstitutional means of political expression' (1999: 220).

<sup>3</sup> De opkomstpercentages bij verkiezingen vertonen dan ook een voortdurende neergang. Voor de parlementsverkiezingen daalde dit percentage van 96,3 in 1990 naar 57,9 in 2002. Voor de gemeentelijke verkiezingen daalde het percentage in dezelfde periode van 74,8 naar 43,4. De opkomst bij het referendum in 2003 over de toetreding van Tsjechië tot de Europese Unie, waarschijnlijk de belangrijkste verkiezing sinds de omwenteling, was 55 per cent (77 per cent stemde overigens voor). De nauwelijks geheroriënteerde *Communistische Partij van Bohemen en Moravië* behaalde bij de parlementsverkiezingen van 2002 18,5 per cent van de stemmen en werd hiermee, tot schrik van het nieuwe establishment, de derde partij van het land (na de sociaaldemocraten van Spidla en de 'Burgerlijke Democraten' van Klaus). In ledental (113.000) is zij de grootste partij. De in opiniepeilingen meest genoemde reden voor het niet uitbrengen van zijn stem, is 'weezin' tegen de politiek en de politici.



Gezien dit alles worden de corruptie, hypocrisie en wetteloosheid die Klíma en Havel waarnemen, plaatsbaar.<sup>1</sup> Zij uiten zich op vele mogelijke wijzen. Een treffende, wellicht onverwachte illustratie is het wegverkeer. Uit statistische analyses blijkt dat in Tsjechië de meeste verkeersdoden van Europa per gereden kilometer vallen: 37 doden per miljard kilometer (in Griekenland, tweede op de lijst, zijn dat er 28). Volgens Josef Mikulik van het Transport Onderzoeks Centrum in Brno zijn verkeersongevallen zelden toeval: 'They are a symptom of social illness', een spiegel van het gedrag in de rest van de samenleving (*The Prague Post*, 4 april 2002). In zijn opvatting is het Tsjechische roekeloze rijgedrag een uiting van een onvolwassen post-communistische mentaliteit waarin burgers na jarenlange onderdrukking weinig respect voor de wet hebben, alsmede voor de politie die deze wet moet handhaven. Tsjechen moeten volgens hem nog altijd leren 'to accept the law as a tool that protects citizens, not as a penalty restricting personal freedom.'<sup>2</sup> Het competitieve tegenwoordige kapitalisme heeft weinig aan dit leerproces bijgedragen. De algemene idee is, stelt Mikulik, dat wanneer men hierin wil slagen, bijkans alle middelen gepermitteerd zijn. Eén van deze middelen is omkoping. Uit onderzoek blijkt dat in 2001 het aannemen van met verkeersovertredingen verbonden smeergelden en het meehelpen aan verzekeringsfraude de meest algemene vergrijpen van politiemensen waren (*The Prague Post*, 4 april 2002).

Institutionele politieke veranderingen garanderen dus geenszins de ontwikkeling van de deugden die samenhangen met een civil society. Het laatste kan ondanks de relatief gunstige omstandigheden nog decennia in beslag nemen. Barbara Misztal bespreekt in haar *Trust in Modern Societies: The Search for the Bases of Social Order* (1996) de vergelijkbaar moeizame ontwikkeling van de democratie in Polen. Democratie, constateert zij, gaat gepaard met waarden als tolerantie, vertrouwen, overleg, respect voor minderheden, vrije informatie en de wil hiervan ook gebruik te maken. Aan de hand van de reacties van burgers op het aidsprobleem illustreert zij, dat institutionele omwentelingen geenszins waarborgen, dat deze waarden worden aanvaard en in de praktijk gebracht. Hoewel aan het begin van de jaren negentig de meerderheid van de bevolking deze omwentelingen steunde, was de betekenis van de nieuwe democratische structuren voor velen onduidelijk: 'For many democracy meant that you could do what you wanted or that what the people wanted was good, and if the majority of the local community did not want seropositive people in their neighbourhood, they had the right to evict them. The majority of people refused to learn about the disease and classified the sufferers as belonging to a "different", not "their" own reality, thus

---

<sup>1</sup> Ase Grodeland, Tatyana Koshechkina, William Miller illustreren de tolerante houding ten opzichte van corruptie in hun "'Foolish to Give and Yet More Foolish Not to Take": In-Depth Interviews with Post-Communist Citizens on Their Everyday Use of Bribes and Contacts' (1998). Over corruptie en machtsmisbruik wordt inmiddels wel meer in de media gerapporteerd. Mede onder druk van de Europese Unie verricht de Tsjechische overheid tevens meer inspanningen om haar te bestrijden.

<sup>2</sup> Tsjechen, stelde toenmalig president Havel in vergelijkbare zin in 1992, moeten nog leren dat de staat niet noodzakelijkerwijze een vijand is. De staat dient dit leerproces echter te bevorderen door mogelijkheden te creëren van politieke participatie en overleg: 'The state is not something unconnected to society, hovering above or outside it, a necessary and anonymous evil. The state is a product of society, an expression of it, an image of it. It is a structure that a society creates for itself as an instrument of its own self-realisation. If we wish to create a good and humane society, capable of making a contribution to humanity's coming to its senses, we must create a good and humane state' (1992: 13; ook geciteerd door Misztal 1996: 269).

not deserving equal treatment' (1996: 232). In tal van lokale gemeenschappen werden dus wegblokkades opgeworpen, demonstraties voor ziekenhuizen gehouden, seropositieve drugsgebruikers in elkaar geslagen en hun huizen in brand gestoken, dit vaak zonder veel hinder te ondervinden van de lokale politie. 'Excessive parochialism' dreigt volgens Misztal wanneer institutionele wijzigingen niet gepaard gaan met cultuurpolitieke veranderingen.

Men zou, ter afsluiting, een parallel kunnen trekken tussen de 'innerlijke immigratie' die het Tsjechië sinds de jaren zeventig kenmerkt, en de wijze waarop burgers in de westerse democratieën zich in de laatste decennia uit het publieke leven hebben teruggetrokken. In beide gevallen spruit deze immigratie in hoge mate voort uit een gevoel van politieke onmacht: men meent geen invloed meer te kunnen uitoefenen op de wijze waarop de eigen samenleving zich ontwikkelt en trekt dus zijn handen ervan af. In het geval van Tsjechië kwam het gevoel van onmacht oorspronkelijk voort uit de aanwezigheid van een alomtegenwoordige communistische partij en een gecentraliseerde, bureaucratische staat die moest opereren binnen de strakke kaders die een buitenlandse mogendheid had vastgesteld (uiteeraard vormt de terreur een aparte dimensie). Vandaag en in zijn algemeenheid ligt de oorzaak in processen van modernisering waarbij steeds meer sferen van het leven onontkoombaar worden beheerst door de functionele rationaliteit van markt en bureaucratie. Het effect is in alle gevallen hetzelfde: een gevoel van malaise en een terugtrekking in on- of anti-sociale activiteiten (cf. Greaves 1960: 13; zie tevens hoofdstuk 11, § 3.1).

## Hoofdstuk acht

### Pleidooien voor democratische participatie

Tegen het midden van de jaren vijftig, schrijft John Gunnell, ‘what liberalism meant in political science, and political theory, was pluralism. Pluralism had become both the standard explanatory and descriptive account of politics and a normative theory of liberal democracy’ (1995: 19). Het pluralisme was volgens hem nauw verbonden met ‘behaviorism’ dat op zijn beurt ‘had become the dominant methodological persuasion in the field as well as the basis of disciplinary identity’ (Gunnell 1995: 20; cf. Somit & Tanenhaus 1964: 66; McCoy en Playford 1967: 1-3; Connolly 1969: 8; Parenti 1970: 112; Moon 1975: 132). In de loop van de jaren zestig, echter, kwamen het pluralisme en het behaviorisme in toenemende mate onder vuur te liggen. Dit geldt met name voor Dahl die velen inmiddels voor de belangrijkste vertegenwoordiger van de pluralistische benadering hielden.<sup>1</sup> Een van de beste critici van zijn werk zal uiteindelijk de betrokkene zelf blijken te zijn. Voor Lindblom geldt dit in nog hogere mate. Niettemin heeft de kritiek van anderen op de theorie van het pluralisme vanzelfsprekend een rol gespeeld in hun heroverwegingen.<sup>2</sup> Deze kritiek zal in het vervolg van dit boek aan de orde komen. Omdat tal van de oorspronkelijke pluralistische leerstellingen inmiddels algemeen in de samenleving zijn aanvaard, is zij vaak ook van toepassing op de sociale en politieke constellatie aan het begin van de eenentwintigste eeuw.

De positie van Dahl op het politieke spectrum verschuift in de jaren vijftig en zestig langzaam van links naar rechts, van sociaaldemocratisch naar sociaal-liberaal. We zagen hiervan in het voorgaande tal van voorbeelden. Ten dele is dit het gevolg van een verandering in het politieke klimaat. Omdat zijn omgeving kritischer en veranderingsgezinder wordt, lijkt het alsof Dahl zich, samen met andere pluralisten, behoudender gaat opstellen. Daarnaast zijn er positieveranderingen van Dahl zelf te constateren. Sommige hiervan zijn reëel en hangen samen met de algemene tevredenheid die de jaren vijftig kenmerkt. Andere komen voort uit de door hem (en ook Lindblom) in de jaren zestig ervaren noodzaak tegengas te geven aan steeds radicaler studenten, een tegengas dat hem soms op behouden-

---

<sup>1</sup> In een artikel waarin hij uitvoerig ingaat op de grieven tegen het pluralisme in de jaren zestig, constateert Hans Daudt terecht: ‘de man die het meest, en het meest ten onrechte, heeft moeten ontgelden bij de nieuwe generatie van Amerikaanse politicologen [is] Robert A. Dahl’ (1972: 213).

<sup>2</sup> Zoals ik in de algemene inleiding in *De Modernisering en haar Politieke Gevolgen* uiteenzette, vormt het incrementalisme een onderdeel van de theorie van het pluralisme. Deze theorie over de beleidsvorming in een polyarchisch politiek bestel is vooral door Lindblom uitgewerkt. Samen met de kritiek op het incrementalisme en zijn samenhang met de polyarchie komt zij in het volgende boek van deze serie aan de orde.

der posities bracht, dan hem lief was (interview 5 december 2001). Bovendien, en veel belangrijker, zijn er positiewijzigingen die zijn te herleiden tot zijn pogingen een meer wetenschappelijke politicologie te ontwikkelen. De positivering van deze discipline doet hem neigen normatieve en dringende maatschappelijke vraagstukken te negeren. Methodologisch individualisme brengt hem daarenboven in toenemende mate tot een naturalistische, economische democratieopvatting, een opvatting waarin de behartiging van abstracte, vaste belangen van individuen centraal staat en geen aandacht is voor de vorming van preferenties in interactie met anderen. Het in deze jaren populaire functionalisme en systeemdenken, dat velen zagen als de meest geëigende denkmodellen voor een wetenschappelijke politicologie, verleiden hem voorts om vooral maatschappelijke harmonie en consensus waar te nemen.

Het positivisme, behavioralisme, functionalisme, systeemdenken, methodologisch individualisme, de rationele keuzetheorie en de economische benadering van de democratie zijn allemaal uitingen en katalysatoren van de modernisering van de samenleving en van het toenemende belang hierin van de functionele rationaliteit. De kracht die deze modellen uitoefenen op de inhoud van het denken is dermate groot, dat zij mensen op posities kunnen brengen die goedbeschouwd concluderen met hun diepere overtuigingen. Men kan zich daarom afvragen of de fundamentele normatieve uitgangspunten van Dahl ooit werkelijk diepgaand zijn veranderd.<sup>1</sup> Deze uitgangspunten komen in de jaren vijftig en zestig in toenemende mate in gespannen verhouding te staan tot de politieke theorieën en standpunten waartoe de bovenvermelde denkmodellen hem in deze jaren brengen. Vanaf het moment, echter, dat Dahl zijn denken minder hierdoor laat bepalen, komen zijn standpunten dicht bij zijn fundamentele uitgangspunten te liggen en bij het werk dat hij aan het begin van zijn loopbaan publiceerde.

De in de jaren zestig naar voren gebrachte bezwaren tegen het oorspronkelijke pluralisme hebben verschillende samenhangende en elkaar versterkende dimensies. Allereerst wordt Dahl verweten een elitaire democratieopvatting te huldigen en geen oog te hebben voor de participatoire idealen die zijn verbonden met het klassieke democratische denken. De standpunten van Havel illustreerden deze idealen in het vorige hoofdstuk.

Daarnaast bekritiseert men de wijze waarop Dahl het concept macht definieert, alsmede de door hem gevolgde en aanbevolen wijze om machtsrelaties empirisch onderzoeken. Deze maakt hem volgens de critici blind voor cruciale maatschappelijke machtsstructuren en machtsongelijkheden en stemt hem overdreven optimistisch over het democratisch gehalte van de bestaande samenleving. De pluralisten omschrijven het bestaande politieke systeem dus onterecht als een polyarchie. Het is niet waar, stellen critici, dat elkaar beconcurrerende belangengroepen op een open, controleerbare wijze invloed op de publieke besluitvorming uitoefenen en dat iedere groep in staat is effectief haar stem te laten horen. Eerder

---

<sup>1</sup> Dit verklaart tevens de verbazing die Dahl altijd tentoonspreidt wanneer anderen hem wijzen op veranderingen in zijn denken. In zijn interview met Polsby ontkent hij bij voorbeeld ten stelligste dat er discontinuïteiten in zijn werk zijn te bespeuren. In wezen, stelt hij, heeft hij één groot boek geschreven en is hij steeds op dezelfde thema's terug blijven komen. In de beelddescriptie van Isaiah Berlin bezit hij net als een egel, anders dan een vos, één grote waarheid, een waarheid die hij eindeloos heeft herhaald. 'In fact, I'm a little bit worried sometimes about that: that it's all one big, long book. I'm always astonished when people see these great discontinuities. I think it's quite the other way around' (1991: 175).

is sprake van een ‘interestgroup-liberalism’ of van een neocorporatistisch systeem. Een beperkt aantal belangengroepen, vaak in een innige symbiose met de overheid, biedt hierin sommige groepen de gelegenheid tot het diepgaand beïnvloeden van de besluitvorming, terwijl tal van andere groepen bijkans volledig buitenspel blijven.

Op een fundamenteeler niveau komt in de jaren zestig een krachtige wetenschapstheoretische kritiek op het behaviorisme tot ontwikkeling. Niet geheel terecht wordt Dahl als een typische representant van deze stroming gezien. Behavioristen zouden onder meer impliciete uitgangspunten bezitten die hun waarneming van de werkelijkheid op een dusdanige wijze sturen, dat deze uitgangspunten als vanzelf bevestigd worden. Bovendien zou het behaviorisme leiden tot een verwaarlozing van belangrijke normatieve vraagstukken, vraagstukken die een politicoloog omwille van zijn maatschappelijke verantwoordelijkheid en relevantie behoort te confronteren.

In dit hoofdstuk zal ik vooral op het eerstgenoemde bezwaar tegen het werk van Dahl en andere pluralisten ingaan: hun verontachtzaming van de participatoire en communautaire idealen van de democratie. Tevens zal ik de weerwoorden behandelen die Dahl hierop tot de jaren zeventig heeft geformuleerd.

### **1 De participanten, hun bezwaren en hun favoriete opponenten**

Belangrijke deelnemers aan de discussie over politieke participatie zijn Sheldon Wolin (1960), Raymond Williams (1961), Graeme Duncan & Steven Lukes (1963), Steven Rousseas & James Farganis (1963), Lane Davis (1964), Christian Bay (1965), Jack L. Walker (1966) en Peter Bachrach (1967). Hoewel haar bijdrage tegen de tijd van haar publicatie nauwelijks meer origineel valt te noemen en vooral opvalt door haar malicieuze karakter krijgt Carole Pateman (1970) de meeste aandacht. Dahl reageert rechtstreeks met een artikel op Walker en met een boek, *After the Revolution? Authority in a Good Society* (1970), op de democratiseringsbeweging die zich gedurende de jaren zestig ontwikkelt. Deze beweging lijkt gemotiveerd door de bovengenoemde pleitbezorgers van de klassieke participatiedemocratie, maar zal in de praktijk uitlopen op een populistische interpretatie van de democratie, een interpretatie waartegen zij zich juist afzetten en die veel overeenkomsten vertoont met Schumpeters onjuiste omschrijving van de klassieke theorie. Manifestaties hiervan zijn de opkomst van Nieuw Links binnen de progressieve beweging en de tegenwoordige pleidooien voor het referendum en de internetdemocratie (zie § 10). De pluralisten wordt tegelijkertijd in bijna algemene navolging van Pateman verweten kritiekloos voort te bouwen op het elitaire gedachtegoed van Schumpeter. Daarom zal ik aan het einde van dit hoofdstuk terugkomen op het vraagstuk in hoeverre dit overeenkomt met de feiten (eerder kwam dit onderwerp aan de orde in § 11.5 van het vierde hoofdstuk).

Eén van de eerste en meest genuanceerde aanvallen op het pluralisme komt van Graeme Duncan en Steven Lukes. In hun essay ‘The new democracy’ (1963) gaan zij in op de naoorlogse pogingen om op basis van de bevindingen van het verrichte kiezersonderzoek de democratische theorie aan de realiteit aan te passen.<sup>1</sup> Zij hebben hiertegen drie bezwaren (1977: 31). *Ten eerste* miskennen de

---

<sup>1</sup> Bernard Berelson zien zij als de meest invloedrijke van de betreffende theoretici (zie hoofdstuk 2, § 5.5).

betrokkenen de aard van de door hen bekritiseerde achttiende en negentiende-eeuwse democratietheorieën. Deze theorieën, stellen Duncan en Lukes, zijn niet descriptief, maar primair *normatief* van karakter. *Ten tweede* steunt de nieuwe theorie in hun opvatting op vage evenwichtsnoties en onbewezen stellingen over zelfregulerende krachten van 'het systeem'. En, *ten derde*, berusten de betrokkenen in de status quo en gaan zij te gemakkelijk voorbij aan de idealen achter de democratie-idee. Angst voor grootschalige politieke participatie en voor de krachten die ideologieën kunnen opwekken, motiveert hen hierbij.

De bezwaren van Duncan en Lukes komen grotendeels overeen met dewelke Lane Davis formuleert in zijn 'The cost of realism: contemporary restatements of democracy' (1964).<sup>1</sup> De kern van zijn betoog is dat met de herformulering wellicht empirische winst is geboekt, maar dat tevens de waarden en verwachtingen teloor zijn gegaan die de democratische theorie uiteindelijk rechtvaardigen: 'The rationale for popular political activity which is at the very center of much democratic theory has been rejected. In short, the cost of realism has been the practical abandonment of what has been the distinctive moral function of democratic politics and government' (1964: 37).

In zijn 'A critique of the elitist theory of democracy' (1966) sluit Jack Walker zich aan bij Duncan, Lukes en Davis. Naast de door hen naar voren gebrachte bezwaren ziet hij als een probleem, dat de bijna algemene acceptatie van de 'elitistische democratische theorie'<sup>2</sup> politicologen blind heeft gemaakt voor enige, volgens hem, buitengewoon belangrijke ontwikkelingen in de Amerikaanse samenleving. Hij denkt hier vooral aan de sociale bewegingen die in de jaren zestig tot ontplooiing waren gekomen, bewegingen die werden gevoed door een niet door de pluralisten waargenomen brede maatschappelijke onvrede en frustratie.<sup>3</sup>

Carole Pateman, tenslotte, noemt Schumpeter de grondlegger van het pluralisme en de realistische democratietheorie.<sup>4</sup> Volgens haar miskennen al haar voorgangers de werkelijke aard van de klassieke democratie en het emancipatoire belang van politieke participatie op alle niveaus van de samenleving, met name in de werkplaats.

De bovengenoemde bezwaren zal ik achtereenvolgens behandelen. De grote diversiteit van en de grote onderlinge verschillen tussen de vele theoretici die de critici noemen als representanten van het pluralisme, verraden overigens het am-

---

Verder rekenen zij hiertoe: R.S. Milne & H.C. Mackenzie (1955), Seymour M. Lipset, Robert A. Dahl, Talcott Parsons, Eugene Burdick (1959), Joseph A. Schumpeter (1942), W.H. Morris-Jones (1954) en John Plamenatz (1958).

<sup>1</sup> Ook Davis acht de door Duncan en Lukes genoemde Berelson, Lipset en Schumpeter belangrijke representanten van de stroming die de democratische theorie meer in overeenstemming probeert te brengen met de moderne politieke werkelijkheid. Naamaast noemt hij Walter Lippmann (1956), Samuel H. Beer (1960), Louis Hartz (1960), Henry Mayo (1960) en James Q. Wilson (1962).

<sup>2</sup> Lipset gebruikte deze uitdrukking in zijn inleiding tot een nieuwe editie van Roberto Michels' oorspronkelijk in 1911 verschenen *Political Parties* (New York, Collier Books, 1962: 33).

<sup>3</sup> Vertegenwoordigers van de 'elitistische theorie' acht Walker Schumpeter, Berelson, Lipset, Dahl, Mayo, Hartz, Beer, Victor Key (1961) en Lester Milbrath (1965). Walker voegt dus twee auteurs aan de reeds genoemde toe: Key en Milbrath.

<sup>4</sup> Mensen die hierop voortborduren acht zij Berelson, Dahl, Giovanni Sartori (1962) en Harry Eckstein (1966), alsmede de in haar optiek minder prominente Almond & Verba, Lipset, Mayo, Plamenatz, Milbrath en Morris-Jones. Pateman voegt dus Sartori en Eckstein toe.

bigue karakter van hun aanval.<sup>1</sup> Opvallend is tevens het ontbreken van theoretici als Bentley, Latham en Truman, alsmede van goeddeels alle andere auteurs die vóór de jaren vijftig publiceerden.

## 2 De klassieke theorie: ideaal of werkelijkheid?

Duncan en Lukes herleiden de klassieke theorie tot de opvattingen van met name Jean-Jacques Rousseau en John en John Stuart Mill. In hun lezing achten deze denkers een democratie een samenleving waarin, ‘all the citizens (the people) continuously and actively participate in the various community affairs, and above all in political affairs. A democratic society ... is preeminently a society marked by wide discussion and consultation, so that the whole people know the reasons for political decisions through taking part directly or indirectly in their formulation’ (1977: 32). Verkiezingen dienen dus meer doelen dan het garanderen van enige overeenkomst tussen de belangen van het volk en die van de machthebbers. J.S.Mill ziet het kiesrecht tevens als een krachtig middel tot geestelijke verheffing: het brengt het beste in mensen boven en draagt bij aan het vinden van de waarheid. Het kiezen zelf is slechts het eindpunt van een lang proces van oprechte overdenking en uitwisseling van ideeën en opvattingen.<sup>2</sup>

De verkiezingsonderzoekingen, memorieren ook Duncan en Lukes, hebben laten zien dat de klassieke democratietheorie geen beschrijving biedt van de bestaande situatie. Zo is de burger nauwelijks in politiek geïnteresseerd, slecht geïnformeerd en nauwelijks bereid gedurende een discussie van mening te veranderen, ook, of misschien wel *juist*, wanneer hij politieke interesses heeft. De klassieke democratietheorie betrof echter uitdrukkelijk een *ideaal*, schrijven Duncan en Lukes. Zij achten het misleidend om, zoals in hun ogen Berelson en Dahl hebben gedaan, op basis van de *bestaande* situatie dit ideaal te weerleggen of te herformuleren. Ondanks het gegeven dat de stelsels die wij nu democratieën noemen, ‘may function with little rationality, interest or participation on the part of the majority of citizens, this cannot count simply as a refutation of largely normative theories, which were centrally concerned with the quality of men’s social life and not only with the functioning of a “political system”’ (1963: 37). Dit wil uiteraard niet zeggen, erkennen Duncan en Lukes, dat normatieve theorieën volkomen los staan van empirische bevindingen en nimmer op basis van deze bevindingen aangepast kunnen worden. Men kan laten zien dat zij alleen gerealiseerd kunnen worden tegen onacceptabel hoge kosten, dat zij strijdig zijn met andere belangrijke waarden, of dat zij, gezien bij voorbeeld de aard van de mens, onmogelijk zijn te verwerkelijken.<sup>3</sup> In het geval van de klassieke democratedemocratie achten zij dit bewijs echter nooit geleverd (1963: 39).

---

<sup>1</sup> De diversiteit kan nog groter en onwaarschijnlijker. Zo noemt William Connolly in *The Bias of Pluralism* (1969) tevens Karl Mannheim en Amitai Etzioni als typische vertegenwoordigers van het pluralisme. Wel typeert hij Tocqueville, Bentley en Truman als zodanig (1969: 251-2).

<sup>2</sup> Rousseau veronderstelt dat deze gedachteswisseling eindigt in complete overeenstemming daar er volgens hem slechts één waarheid is, te weten: het algemeen belang. J.S.Mill, daarentegen, verbindt democratie volgens Duncan en Lukes met voortdurende verschillen van inzicht. Ik denk dat Mill hier dubbelzinniger is. Ook Mill stelt geregeld dat er slechts één waarheid bestaat en dat de vrijheid van meningsuiting en het publieke debat vooral dienen om deze te ontdekken (cf. Blokland 1995: 237-40).

<sup>3</sup> Vergelijk hier de in hoofdstuk elf behandelde opvattingen van Brecht en Weber.

In zijn 'The cost of realism' noemt Lane Davis dezelfde bronnen voor de klassieke theorie als Duncan en Lukes: Rousseau en de utilisten. Representanten uit de twintigste eeuw acht hij Ernest Baker, John Dewey, A.D.Lindsay, Roland Penock en Raymond Williams. Rationele, actieve burgers trachten binnen deze denktraditie een algemeen erkend publiek belang te realiseren via een gemeenschappelijke discussie en besluitvorming over beleidsvragen die de publieke zaak aangaan. De uitvoering van de via meerderheidsbeslissingen bereikte algemene besluiten delegeren zij aan overheidsfunctionarissen. De klassieke theorie, benadrukt ook Davis, 'was not created to describe any existing democratic polity of any considerable size employing representative institutions. It grew from many sources as an essay in prescription. As such, it contains a prescription for a worthwhile polity which should be sought after' (1964: 39).

Het primaire doel van de klassieke democratie is volgens Davis de mogelijkheden van individuen uit te breiden om op gelijke basis deel te nemen aan het publieke bestuur. Men hoopte dat dankzij deze deelname, 'the horizons of the participating individual would be widened, his knowledge extended, his sympathies made less parochial, his practical intelligence developed. Participation in the management of public affairs would serve as a vital means of intellectual, emotional, and moral education leading toward the full development of the capacities of individual human beings... It would build and consolidate a sense of genuine community that would serve as a solid foundation for government' (1964: 40). Dankzij politieke participatie zouden mensen dus de eigen beperkte sfeer kunnen ontstijgen en een publiek domein kunnen beïnvloeden dat tot dusver voor hen onbeheersbaar was gebleven. Uiteraard was er de hoop dat publieke participatie ook tot *betere* beslissingen zou leiden – bij voorbeeld een betere bescherming van vrijheidsrechten. De kern van de theorie was echter dat de participatie een doel op zich was: het verlichten van het individu. Ten grondslag aan de klassieke theorie ligt dus in de lezing van Davis een buitengewoon ambitieus doel: 'the education of an entire people to the point where their intellectual, emotional, and moral capacities have reached their full potential and they are joined, freely and actively, in a genuine community' (1964: 41). Participatie dient bijgevolg zowel de persoonlijke ontplooiing als de vorming van een gemeenschap: 'The key to the realization of human potentialities and creation of genuine community becomes the pursuit of the common good through political activity' (1964: 41).

De grote rol van politieke participatie binnen de klassieke theorie hoeft volgens haar aanhangers voorts niet ten koste te gaan van de private sfeer – familie, vrienden, werk, religie.<sup>1</sup> Deze sfeer, schrijft Davis, vormt het fundament waarop het individu zijn belangstelling voor en participatie in het publieke leven bouwt. Niettemin, voor de klassieke theoreticus is het privéleven niet genoeg om een volwaardig mens te worden. Volledige intellectuele en morele groei kan men alleen realiseren door enige verantwoordelijkheid te aanvaarden voor de verwerking van het algemeen belang. Aan het bereiken van dit doel, erkent ook Davis, kan empirisch onderzoek een bijdrage leveren. Dit onderzoek kan het doel echter niet falsificeren. Verklaring en beschrijving van politieke processen kan

---

<sup>1</sup> Negatieve en positieve politieke vrijheid, benadrukt Berlin (1958) in dit kader, kunnen botsen: een democratie kan veel verder in de persoonlijke levenssfeer interveniëren dan een autocratie.



ten dienste staan van de prescriptie, zij kunnen deze prescriptie niet vervangen (1964: 42).

Maatschappelijke participatie, het blijkt ten dele uit het voorgaande, dient zich in de visie van haar pleitbezorgers niet te beperken tot de politiek. Vooral Raymond Williams wijst op het verband tussen de participatie in verschillende maatschappelijke domeinen. In zijn *The Long Revolution* (1961) houdt hij een harts-tochtelijk pleidooi voor de creatie van nieuwe mogelijkheden om democratisch te participeren in de lokale en landelijke politiek, op het werk, in het onderwijs en in het verenigingsleven (1961: 332-43). Alleen door deze mogelijkheden drastisch uit te breiden kunnen mensen de vaardigheden en houdingen leren die noodzakelijk zijn om de democratie tot een succes te maken.<sup>1</sup> Williams denkt hier aan de vaardigheid een standpunt te ontwikkelen, te verwoorden en te verdedigen, alsmede aan het vermogen om, wanneer anderen betere argumenten blijken te hebben, dit standpunt op te geven zonder het gevoel te hebben ernstig gezichtsverlies te hebben geleden of in zijn eer te zijn aangetast. Williams stoort zich eraan dat zovelen trachten vergaderingen op het werk, in de politiek of op de universiteiten te manipuleren en er trots op zijn, er ook status en prestige aan ontlene, wanneer zij hierin slagen. Hun succes is volgens hem echter altijd van korte duur omdat het in het vervolg een toenemende hoeveelheid energie vereist om gemanipuleerde mensen op één lijn te krijgen. Betreurenswaardiger acht Williams dat manipulators het geloof en het vertrouwen in democratische instituties ondermijnen, een geloof en een vertrouwen die onontbeerlijk zijn om deze instituties werkelijke inhoud en betekenis te verlenen.<sup>2</sup>

### 3 Dubieus systeemdenken

Het meest opvallende kenmerk van de ‘nieuwe’ democratietheorie achten Davis (1964: 43) en Duncan en Lukes (1963: 43) de nadruk op de bestaanscondities en de werking van het *systeem* in plaats van op de behoeften en potenties van de *burger*. Duncan en Lukes illustreren dit door uitgebreid in te gaan op Berelson. Zoals wij zagen in § 5.5 van hoofdstuk 2 ziet de bestaande democratie als een ‘systeem’ dat in ‘evenwicht’ verkeert en waarvan de diverse elementen afwijkende, elkaar aanvullende ‘functies’ vervullen. De verklaring voor zijn functioneren of stabiliteit (sic) kan niet worden gevonden bij de individuele burgers – want hun vermogens en activiteiten schieten daartoe schromelijk tekort –, maar bij het democratische *systeem* en bij het *collectieve* electoraat. Binnen dit systeem moet er een balans zijn tussen stabiliteit en flexibiliteit, vooruitgang en conservatisme, overeenstemming en conflict, en tussen individualisme en collectivisme. En binnen het electoraat dient er een balans te zijn tussen politiek actieve en inactieve burgers, tussen betrokkenheid en onverschilligheid. Betrekkelijk ongeïnteresseerde, ongeïnformeerde en apathische burgers vervullen een positieve functie binnen het systeem omdat hun onverschilligheid zijn stabiliteit bevordert: zij verschaffen de ‘manoevreerruimte’ voor politiek leiders die sterk betrokken

---

<sup>1</sup> Vergelijk Putnam 1993 en 2000.

<sup>2</sup> Dit is een aardige voorspelling gebleken van de uitkomst van de democratisering van de Nederlandse universiteiten.

‘doctrinaire’ scherpstijpers hen ontzeggen. Tegelijkertijd maken zij noodzakelijke sociale verandering mogelijk omdat zij het soepelst van voorkeur veranderen.

Duncan en Lukes hebben diverse bezwaren tegen deze voorstelling van zaken. Zo hebben zij methodologische twijfels over de notie van ‘evenwicht’, een notie die naar hun mening al snel tot een makkelijk conservatisme vervalt (1977: 44). Zolang men niet in staat is de desbetreffende variabelen te kwantificeren, achten zij de mededeling dat bepaalde elementen ‘in evenwicht’ zijn, bovendien betrekkelijk betekenisloos.<sup>1</sup> Evenzo ergeren zij zich aan de vage en soms tautologische wijze waarop Berelson de veronderstelde condities van het systeem formuleert. Men kan het moeilijk oneens zijn met zijn stelling dat ‘political parties in a democracy should disagree – but not too much, too sharply, nor too fundamentally’. Maar wat is hier precies ‘te veel’, ‘te scherp’ of ‘te fundamenteel’? Hoe kan men deze elementen – consensus en conflict – zodanig meten dat men kan vaststellen dat zij in evenwicht zijn? En waarom is dit evenwicht eigenlijk zo belangrijk? (1977: 45). Tenslotte is er volgens Duncan en Lukes geen enkele zekerheid dat bepaalde geïsoleerde kenmerken van het systeem inderdaad tot zijn bestaanscondities behoren. Dit geldt met name voor politieke apathie. In hun optiek ontbreekt goedgevoel de theoretische basis dit een voorwaarde voor stabiliteit en verandering te noemen en is er geen reden om aan te nemen, dat democratische samenlevingen geen hogere mate van politieke participatie kunnen verduren dan vandaag het geval is. De plotselinge, massale en frenetische participatie in het interbellum in Duitsland, Oostenrijk of Italië kan men toch moeilijk generaliseren naar, bij voorbeeld, het welvarende, naoorlogse Amerika of op één lijn brengen met de sociale en politieke participatie die de klassieken bepleitten (1977: 47).

#### **4 Angst voor ideologie, participatie en veranderingen in de status quo**

Het functionalistische systeemdenken achten de critici niet de enige oorzaak van de conservatieve grondhouding die de pluralisten naar hun mening kenmerkt. Volgens Duncan en Lukes delen de theoretici van de nieuwe democratie enige preoccupaties, die hen blind maken voor de mogelijkheden democratische samenlevingen verder te ontwikkelen. In hun visie speelt vooral het denken in termen van totalitarisme óf liberale democratie de betrokkenen parten. Dit dichotomisch denken heeft geleid tot een overdreven angst voor ‘ideologie’ en tot een enthousiaste viering van haar veronderstelde einde (1977: 48). De betrokkenen zien het politieke systeem als een uiterst kwetsbaar mechanisme waarvan het loopwerk voortdurend uit balans dreigt te worden gebracht. Deze dreiging zien zij volgens de auteurs vooral komen van een massale, ideologische gedreven politieke participatie, een participatie die, zoals in het interbellum, eerst het systeem ondermijnt en daarna een dictatuur mogelijk maakt. Theoretici als W.H.Morris-Jones, J.L.Talmon en D.N.Hogan suggereren, dat de klassieken van mensen politiek activisme *eisen* en niet begrijpen dat er nog meer, misschien wel belangrijkere zaken in het leven zijn. Naar de mening van Duncan en Lukes gaat het echter niet om het recht op apathie, maar om de vraag of een samenleving preferabel

---

<sup>1</sup> Vergelijk hier de opmerkingen van Easton over de wetenschappelijke toepassing van het evenwichtsmodel in § 2.5 van hoofdstuk 5. Op de kennistheoretische bedenkingen tegen dit model ga ik verder in in § 4.3 van hoofdstuk 10.

is waarin burgers in hogere mate participeren dan in de huidige (1977: 50). Deels terechte zorgen over excessieve politieke participatie en instabiliteit mogen in hun visie nimmer leiden tot een kritiekloze aanvaarding van de status quo.

Davis ziet in dit kader veel overeenkomsten tussen de democratische theoretici van zijn tijd en het sobere, conservatieve pluralisme van Engelse Whigs als Edmund Burke. Zowel de pluralist als de Whig, schrijft hij in navolging van Sheldon Wolin (1960: 298), ziet weinig in noties van algemeen belang en sociale harmonie en neigt politiek te beschouwen in termen van conflict en private belangen. Beiden benadrukken voorts de beperkingen van de menselijke rede, zijn zich sterk bewust van de irrationele kanten van de menselijke psyche en zijn daarom geneigd hun vertrouwen te stellen in de talenten van een actieve politieke elite. Beiden hebben meer belangstelling voor een leefbare stabiliteit, dan voor vooruitgang. En beiden staan wantrouwend tegenover politieke machtsvorming (1964: 44). De klassieke theorie, concludeert Davis in het algemeen, vertrekt van de notie dat ten behoeve van het dichterbij brengen van idealen verreichende politieke en hiermee verbonden sociale, economische en culturele innovaties noodzakelijk en mogelijk zijn. De tegenwoordige democratietheorie, daarentegen, 'is less a guide to future action than a codification of past accomplishments... Those who wish a guide to the future must look elsewhere' (1964: 46; cf. Walker 1966: 289).

## 5 Het onbegrepen dynamische karakter van de klassieke theorie

Het was, schrijft Pennock, de overtuiging van onder anderen John Stuart Mill, dat 'to give a person a share of the responsibility for governing the society of which he is a part was a most effective way of contributing to his moral and intellectual development' (1979: 443). Politieke participatie helpt daarnaast een gemeenschap te creëren, waarvan de deelnemers zich bewust zijn van hun gezamenlijke belangen, en waarin de burgers, door een gewaardeerd onderdeel te zijn van een collectieve onderneming, een sterk zelfrespect ontwikkelen. De klassieke democratieconceptie is dus *dynamisch* van karakter: centraal staan de *ontwikkeling* van individu en gemeenschap. Volgens de pleitbezorgers van deze conceptie in de jaren zestig nemen de pluralisten als vanzelfsprekend de status quo als uitgangspunt en formuleren zij kritiekloos een theorie die deze werkelijkheid het best beschrijft. Zij ondernemen geen poging te verklaren *waarom* burgers geen belangstelling in en kennis van de politiek hebben en *waarom* velen onder hen anti-democratische waarden of sentimenten koesteren. Hoe in deze situatie verandering gebracht zou kunnen worden, valt helemaal buiten hun blikveld. Pleitbezorgers van de klassieke democratie menen daarentegen, schrijft Pennock, dat wanneer mensen, actief betrokken raken bij de politieke besluitvorming, 'they will be motivated to obtain more, better and more coherent information on public affairs. Also, feeling more responsible for their political actions and the consequences thereof, their self-interested desires will tend increasingly to be tempered by moral concern for the well-being of others, not to mention a heightened awareness of their own true interests' (1979: 442).

Ook Davis wijst op de bijdrage die de democratie kan leveren aan het vervullen van de eigen bestaanscondities. In de optiek van de klassieke theoretici betekent *verantwoordelijkheid* volgens hem, dat burgers hun verantwoordelijkheid nemen voor de publieke zaak en trachten hieraan actief en betrokken een bijdrage

te leveren. Voor de tegenwoordige theoretici, echter, houdt verantwoordelijkheid in dat actieve en creatieve leiders uiteindelijk responsief zijn naar de burgers. De laatstgenoemden kunnen in het uiterste geval hun leiders wegstemmen, voor het overige is hun betrokkenheid met de publieke zaak uiterst gering. Ook in het licht van de tegenwoordig afnemende politieke en maatschappelijke interesse, doet Davis op basis hiervan een belangrijke constatering: 'If a high degree of social solidarity and sense of community are necessary for the effective functioning of any sort of democratic government, it must come largely from some other source than the political activities of the citizen. Contemporary democracy is, in fact, a theory dependent on the prior existence of an established community, to the development of which it makes little, if any, contribution' (1964: 45).<sup>1</sup>

## **6 Het elitisme van de pluralisten en hun blindheid voor sociale onvrede**

Een volgende kritiek op de pluralisten is dat zij alle democratische heil van een kleine elite verwachten. Mede door hun preoccupatie met deze elite zijn zij blind voor allerlei vormen van maatschappelijk onbehagen en voor sociale bewegingen die hierdoor worden gemotiveerd. Onder anderen Jack Walker en Peter Bachrach vertolken deze bezwaren in, respectievelijk, 'A critique of the elitist theory of democracy' (1966) en *The Theory of Democratic Elitism: A Critique* (1967).

In het verleden, constateert Walker, beschouwden politicologen een brede maatschappelijke consensus over fundamentele beleidskwesties en waarden, alsmede over democratische procedures, een noodzakelijk voorwaarde van politieke stabiliteit. Politici die deze basisconsensus met voeten traden, zouden ongewild een slapende meerderheid wakker schudden en tot actie motiveren. Vandaag, schrijft Walker in 1966, zien politicologen vooral de elites als de belangrijkste waarborg voor democratische stabiliteit. David Truman, bij voorbeeld, neemt in zijn 'The American System in Crisis' (1959) afstand van zijn eerdere notie van 'potentiële belangengroepen' (zie hoofdstuk 2, § 4.6.2) en zegt meer vertrouwen te hebben in een 'consensus of elites': de leiders van politieke partijen, vakbonden, en andere organisaties dienen de wil te hebben de democratische procedures te verdedigen waaraan zij hun eigen positie te danken hebben. V.O.Key schrijft in zijn *Public Opinion and the American Democracy* in dezelfde geest: 'the critical element for the health of a democratic order consists in the beliefs, standards, and competence of those who constitute the influentials, the opinion-leaders, the political activists in the order' (1961: 558; geciteerd door Walker 1966: 287). En Dahl stelde aan het einde van *Who Governs?*, dat vooral de politieke leiders de 'democratic creed' zullen verdedigen daar zij immers hun positie aan de democratische spelregels te danken hebben (zie hoofdstuk 7, § 1.3.5).

De overtuiging dat maatschappelijke consensus van veel minder belang is dan aanvankelijk werd verondersteld, spruit volgens Walker voort uit de vaststelling, dat het merendeel van de burgers ongeïnteresseerd en apathisch tegenover de politiek staat. Waarom, zo redeneren de elitisten in zijn lezing, zouden de burgers de democratische waarden moeten onderschrijven wanneer zij toch niet participeren

---

<sup>1</sup> De democratie is hierdoor goed te vergelijken met de economische markt, een economische markt die voor velen een inspiratiebron vormde in de formulering van de nieuwe democratische theorie: beide zijn voor hun door functionele rationaliteit bepaalde functioneren afhankelijk van substantieelrationele handelingsmotieven, motieven die beide niet genereren of versterken, maar ondermijnen.

in de politiek? Walker vindt dit te makkelijk. Hij heeft geen moeite te erkennen, dat er een wijdverspreide politieke desinteresse en apathie is, maar hij acht het belangrijk 'to ask why this is so' (1966: 289). Hij verzet zich tegen de neiging te volstaan te verklaren 'how this phenomenon contributes to the smooth functioning of the system' (1966: 289). Voor de elitistische theoretici is het volgens Walker niet meer dan een *fact of life*, dat een zeer grote groep mensen buiten het politieke systeem staat en daarom niet als burgers zijn te beschouwen. Voor de klassieke theoretici is dit iets om zich ernstig zorgen over te maken.

Waarom participeren zo weinigen in de politiek? Weinig plausibel acht Walker de suggestie van onder meer Nelson Polsby (1963: 117), dat mensen onverschillig zijn omdat de bestaande situatie hen tevredenstelt. Het laatste valt moeilijk te rijmen met de maatschappelijke spanningen en onrust binnen de Amerikaanse samenleving in de jaren zestig. Het impliceert dat zwarte Amerikanen, die niet of nauwelijks politiek actief zijn, instemmen met hun achtergestelde sociale, politieke en economische positie. Om de bestaande politieke apathie te begrijpen moeten wij dus elders zoeken.

Een belangrijke verklaring lijkt Walker de 'maatschappelijke institutionele structuur'. Uit onderzoek naar etnische verhoudingen blijkt bij voorbeeld dat vijandige houdingen naar en bejegeningen van een bepaalde groep niet automatisch tot tegenacties leiden. Van belang is of deze tegenacties binnen de desbetreffende politieke cultuur en door gezaghebbende leiders denkbaar en acceptabel worden geacht. Is dit niet het geval, dan volgt politieke berusting, ondanks de aanwezigheid van gevoelens van frustratie en ongenoegen (1966: 290). Deze gevoelens kunnen zich echter wel op andere wijzen uiten. Walker haalt een onderzoek aan waaruit blijkt dat de criminaliteit in zwarte gemeenschappen sterk daalde gedurende de burgerrechtenacties in Atlanta, Georgia en Maryland.<sup>1</sup> Dit suggereert volgens hem dat politiek activisme en criminaliteit beide als uitlaapklep voor individuele frustratie kunnen dienen: 'High crime (or suicide) rates and low rates of voting may very well be related; the former may represent "leakage" from the political system' (1966: 291). Misschien, oppert Walker, kenmerkt de samenleving zich niet in de eerste plaats door consensus, maar door fragmentatie of tegenstellingen. Omdat de bestaande maatschappelijke structuren de vele conflicten die deze fragmentatie veroorzaken, negeren of onderdrukken kunnen mensen het gevoel krijgen dat de onderwerpen die hen bezighouden, niet werkelijk door de politiek worden opgepakt en dat de politiek in deze zin dus irrelevant is. De opgekropte frustraties kunnen vervolgens op andere wijzen een uitweg vinden, zoals in 'fads, religious revivals, or wild, anomic riots such as those which occurred in the Negro ghettos of several large American cities during the summers of 1964 and 1965' (1966: 291).

De preoccupatie van de elitisten met politieke leiders en politieke stabiliteit en hun blindheid voor maatschappelijk onbehagen dat zich niet op een politieke wijze uit, maken hen volgens Walker tevens blind voor het belang van sociale bewegingen. Vanwege de veronderstelde gebrekkige politieke vermogens van de gemiddelde burger zien zij deze vooral als een potentiële bedreiging voor de politieke stabiliteit (1966: 293). Sociale bewegingen, schrijft Walker, zijn evenwel

---

<sup>1</sup> Fredric Solomon, Walter L. Walker, Garrett O'Connor and Jacob Fishman (1965) 'Civil Rights Activity and Reduction of Crime Among Negroes', *Archives of General Psychiatry*, Vol.12, pp.227-36

cruciaal gebleken voor belangrijke innovaties in het publieke beleid, zoals de sociale zekerheid, de Wagner Act (1950) en de Civil Rights Bill (1964). Zij ontstaan als gevolg van wijdverspreide frustraties en geven mensen die eerst buiten het systeem stonden de mogelijkheid hun stem effectief te laten horen. Zij zijn scheppers en dragers van publieke opinie en voorkomen de fossilisering van het systeem. Conflict, schrijft Walker onder verwijzing naar Lewis Coser (1956), kan dus de maatschappelijke innovatie ten goede komen. Sociale bewegingen zouden daarom een belangrijk onderzoeksonderwerp van politicologen moeten zijn. Volgens Walker zal dit onderzoek echter niet van de grond komen 'unless we revise our concept of the masses as politically inert, apathetic and bound by habitual responses' (1966: 295).

### **7 Dahls verweer tegen aantijgingen van elitisme**

Afgezien van haar normatieve tekortkomingen heeft de elitistische theorie volgens Walker, resumerend, gefungeerd als een ontoereikende leidraad voor empirisch onderzoek, 'providing an unconvincing explanation of widespread political apathy in American society and leading political scientists to ignore manifestations of discontent not directly related to the political system' (1966: 295). In 'Further reflections on the "Elitist Theory of Democracy"' reageert Dahl rechtstreeks op de kritiek van Walker. Hij is onaangenaam getroffen. Zijn bezwaren zijn drieledig.

*In de eerste plaats* stelt Dahl dat de belangstelling die hij en andere pluralisten hebben voor de rol van leiders, weinig bijzonder is. Ook de klassieke theoretici die sympathiseerden met de idee van 'popular rule', hadden altijd oog voor de mogelijkheid of onvermijdelijkheid, alsmede voor de wenselijkheid of onwenselijkheid van leiderschap. Dit geldt zowel voor Aristoteles en Machiavelli, als voor Rousseau en J.S.Mill. De laatstgenoemde was zeker een voorstander van participatie, maar benadrukte tegelijkertijd dat dit geenszins impliceerde dat ieders mening even zwaar behoorde te tellen. Het punt is, schrijft Dahl, dat theoretici van oudsher begrepen hebben, 'that popular regimes, like other regimes, would inevitably have leaders – that is to say, men of more authority, and very likely more power and influence, than ordinary citizens. What kind of leaders will – or should – the people elect? No doubt they should choose men of virtue and wisdom, But will they? How is this to be insured? What will happen if, as may be the case from time to time, they fail?' (1966: 297). Ondanks de belangstelling van de vroegere politieke denkers voor de plaats en de functies van leiders waren hun analyses volgens Dahl onsystematisch en onvolledig. Daarenboven waren zij volkomen onbruikbaar voor een moderne, grootschalige, geïndustrialiseerde en stedelijke natiestaat, een staat waarin het aantal en het belang van leiders aanmerkelijk is toegenomen. Hij acht het daarom volstrekt legitiem, en bovendien *wenselijk*, dat moderne politicologen de politieke rol van leiders in hun beschouwingen betrekken.

Dahl heeft, *in de tweede plaats*, grote bezwaren tegen het op één noemer brengen van een groot aantal auteurs waarvan de ideeën volgens hem onderling sterk verschillen. Allereerst de titel van deze noemer: 'the elitist theory of democracy'. 'Elitist' roept in het Engelse taalgebruik sterke pejoratieve connotaties op en het als zodanig bestempelen van mensen acht Dahl daarom niet meer dan een

goedkope polemische truc om hun gedachtegoed bij voorbaat verdacht te maken.<sup>1</sup> Misschien had Lipset goede redenen deze term te gebruiken voor Weber, Schumpeter, Parsons en Burnham, maar voor Dahl rechtvaardigt dit nog niet haar eveneens van toepassing te verklaren op een groot aantal anderen.<sup>2</sup> Hij begrijpt ook niet wat deze door Walker genoemde theoretici precies met elkaar gemeen hebben. Is het dat zij wijzen op de aanwezigheid van leiders in grootschalige moderne democratieën? Zijn er dan theoretici die ontkennen dat deze leiders bestaan? Is het dat zij wijdverbreide politieke apathie en incompetentie toejuichen? Volgens Dahl wordt hiermee minimaal een meerderheid van de auteurs onrecht toegeëerd, en waarschijnlijk allemaal.

Het is mogelijk, erkent Dahl, dat de theoretici waarop Walker zijn pijlen richt in een aantal gevallen vergelijkbare politicologische waarnemingen doen. Maar dat zegt helemaal niets over hun politieke waardering hiervan. De aangevallen auteurs formuleren geen normatieve theorieën. In de regel proberen zij slechts een beschrijving van de *feitelijke* werking van de bestaande democratische systemen te geven.<sup>3</sup> Wanneer bij voorbeeld uit empirisch onderzoek naar voren komt, dat velen anti-democratische opvattingen koesteren, dan roept dit relevante empirische en normatieve vragen op waarop men serieus behoort in te gaan. Hijzelf, stelt Dahl, onderschrijft geenszins dat hoge participatie onvermijdelijk tot instabiliteit leidt en dat de bestaande lage participatiegraad wenselijk is.<sup>4</sup> Hij zou een hogere graad van harte toejuichen. De aard en de kwaliteit van de participatie zijn evenwel van cruciaal belang. De snelle toeneming van de politieke deelname in de nadagen van de Weimar Republiek maakte haar naar Dahls mening geen 'betere' democratie of een systeem met een groter vermogen zijn problemen op te lossen. In plaats daarvan hing deze deelname samen met factoren die dit democratische experiment transformeerden 'into a monstrous system with very high

---

<sup>1</sup> Hoezeer Walker onrecht doet aan mensen blijkt volgens Dahl bij voorbeeld uit Keys postuum verschenen *The Responsible Electorate* (1966). Key schrijft in het voorwoord: 'The perverse and unorthodox argument of this little book is that voters are not fools. To be sure, many individual voters act in odd ways indeed; yet in the large the electorate behaves about as rationally and responsibly as we should expect, given the clarity of the alternatives presented to it and the character of information available to it' (1966: 7; geciteerd door Dahl 1966: 298).

<sup>2</sup> In zijn reactie op Dahl erkent Walker, dat het label 'The Elitist Theory of Democracy' weinig gelukkig was gekozen. Allereerst gaat het hier meer om een 'attitude' dan om een 'theorie' en daarnaast bezit de term 'elitist' inderdaad anti-democratische connotaties die beter vermeden hadden kunnen worden: 'My intent was not to question Dahl's, or anyone else's democratic *bona fides* (1966b: 391).

<sup>3</sup> Walker antwoordt dat deze beschrijving evenwel bedoelde en onbedoelde 'normatieve consequenties' heeft. Deze consequenties waren het onderwerp van zijn artikel, niet de expliciete normatieve overtuigingen van Dahl of anderen (1966b: 391). Walker geeft geen analyse van de wijze waarop deze consequenties precies tot stand komen. In hoofdstuk tien kom ik hierop terug.

<sup>4</sup> Het hangt ervan af hoe men hier Dahl leest. Zo schrijft hij in *A Preface*: 'current evidence suggests that in the United States the lower one's socioeconomic class, the more authoritarian one's predispositions and the less active politically one is likely to be. Thus if an increase in political activity brings the authoritarian-minded into the political arena, consensus on the basic norms among the politically active certainly must be declining' (1956: 89). Dit kan betekenen, stelt Dahl, dat een toeneming van de participatie de polyarchie ondermijnt. In *Who Governs?* laat hij zich op een vergelijkbare wijze uit. Hij constateert ook hier dat grote groepen burgers opvattingen koesteren die strijdig zijn met de democratische spelregels en dat de stabiliteit van het systeem vooral is te danken aan de superieure politieke hulpbronnen en vaardigheden van het politieke stratum. Zou deze superioriteit afnemen, dan zou de instabiliteit kunnen toenemen (zie § 1.4, hoofdstuk 7). Op de keper beschouwd is deze waarneming inderdaad niet strijdig met de wens van een grotere participatie, zolang deze maar geïnformeerd, competent en democratisch van aard is.

rates of “participation” of a kind, and where apathy was encouraged only in the concentration camps’ (1966: 301). Mogelijk hebben de leden van zijn generatie iets te veel aandacht gehad voor de condities van politieke stabiliteit en iets te weinig voor die van democratische verandering. Maar Walker en anderen denken te lichtzinnig over dit onderwerp. De auteurs die stabiliteit benadrukken, refereren in de regel impliciet aan de vooroorlogse ontwikkelingen in Duitsland, Italië, Spanje en de Sovjet Unie. Dahl acht het ongepast hen daarvoor aan de schandpaal te nagelen: ‘What such writers are likely to have in mind when they think of democratic “instability” is not cabinet changes nor even piddling differences in regime but the possibility of democratic failures eventuating in brutal dictatorships in comparison with which even the worst polyarchy will seem like the promised land’ (1966: 301n).<sup>1</sup>

Dahl heeft, *in de derde plaats*, ‘ernstige twijfels’ over de citaten die Walker aanvoert om te bewijzen dat sommige auteurs als ‘elitisten’ zijn te typeren. Deze zijn geregeld uit hun verband gerukt en worden op een wijze geïnterpreteerd die absoluut geen recht doet aan de bedoelingen van de betrokkenen (1966: 301). Om dit te staven citeert Dahl zeer uitgebreid uit eigen werk.<sup>2</sup> Hij laat hierbij vooral zien dat zijn model van polyarchie geen normatieve theorie betreft, maar een poging het bestaande politieke stelsel te beschrijven. Bovendien liggen zijn normatieve standaarden voor een democratie veel hoger, dan waaraan de bestaande polyarchieën beantwoorden. Het laatste geldt zeker voor de Verenigde Staten. Kortom, in het samenbrengen van talrijke auteurs in één ‘elitistische theorie’ heeft Walker volgens Dahl een paradigma geconstrueerd, ‘that his intended victims will all, I feel sure, regard as a caricature. Like every good caricature, it combines verisimilitude with exaggeration and distortion’ (1966: 298).

Dahl heeft verder weinig moeite met hetgeen Walker als alternatief naar voren brengt, ook omdat het volgens hem weinig origineel is. Wie zal het oneens zijn, vraagt hij retorisch, met zijn stelling dat wij ons moeten afvragen *waarom* er zo weinig mensen politiek actief zijn? Anders dan Walker suggereert, is er volgens Dahl bovendien in de twee naoorlogse decennia meer aandacht voor deze vraag geweest, dan in de twintig eeuwen hiervoor (men denke aan de vele kiezersonderzoeken). Walkers eigen hypothesen op dit terrein ‘do not go much beyond what is already in the mainstream of the social sciences’ (1966: 303). De nieuwe hypothesen (‘high crime (or suicide) rates and low rates of voting may very well be related’) zijn interessant, maar het is jammer dat Walker geen enkele poging heeft gedaan ze empirisch te toetsen.<sup>3</sup> De vraag tenslotte waarom er relatief wei-

---

<sup>1</sup> In zijn reactie stelt Walker het alleszins begrijpelijk te achten dat Dahl in zijn evaluatie van politieke systemen groot belang hecht aan hun vermogen ‘for reinforcing agreement, encouraging moderation, and maintaining social peace’ (Dahl 1956: 151; geciteerd door Walker 1966b: 392; zie ook § 1.5 van hoofdstuk 6). Dit gezien de achtergrond van de generatie politicologen waartoe Dahl behoort. Walker denkt echter dat zowel de politicologie als de Amerikaanse samenleving te lijden hebben gehad onder een overdreven aandacht voor de bescherming en de continuïteit van het politieke systeem. Hij gelooft, ‘that the time has come to direct our attention to the infinitely more difficult task of involving larger and larger numbers of people in the process of government’ (1966b: 392).

<sup>2</sup> Hij citeert hierbij overigens vooral uit *Politics, Economics, and Welfare* (1953: 309-14). Zoals ik heb laten zien, is Dahl hierin echter aanmerkelijk kritischer over het bestaande sociale en politieke systeem, dan in zijn werk nadien. Bovendien laat hij zich hier veel minder leiden door de uitgangspunten van de economische theorie van de democratie.

<sup>3</sup> Voor wat betreft de relatie tussen zelfmoord- en opkomstcijfers heeft Dahl dit daarom zelf maar gedaan.



nig aandacht is geweest voor sociale bewegingen acht Dahl eenvoudig te beantwoorden: deze bewegingen komen in de Verenigde Staten weinig voor of bestaan slechts kortstondig. Wanneer ze wel langdurig bestaan zijn ze snel geïnstitutionaliseerd en verworden tot belangen- en pressiegroepen of politieke partijen. Deze organisaties hebben Amerikaanse politicologen uitvoerig bestudeerd. Ze staan zelfs in het middelpunt van hun belangstelling.

### **8 Carole Pateman over economische democratie en Schumpeter**

Ter complementering en afsluiting van de kritiek van de participatietheoretici zal ik ingaan op *Participation and Democratic Theory* (1970) van Carole Pateman. Haar boek vormt de vermoedelijk meest aangehaalde en invloedrijkste publicatie van de participatietheoretici. Vooral haar stelling dat Schumpeter de grondlegger is van het denken van *alle* naoorlogse theoretici is vandaag bijkans gemeengoed geworden.

Kenmerkend voor de vigerende democratische theorie, schrijft Pateman, is de overtuiging dat de politieke participatie maar het best zo veel mogelijk beperkt kan blijven omdat anders de politieke stabiliteit in gevaar kan komen (1970: 1-3). Het empirische onderzoek naar de kennis, waarden, opvattingen en houdingen van vooral de lagere sociale strata heeft immers laten zien, dat de betrokkenen een zeer beperkte politieke competentie bezitten, alsmede sterke autoritaire neigingen. Het komt daarom de stabiliteit van de democratie ten goede dat zij nauwelijks aan het politieke proces deelnemen. De ervaringen met de totalitaire staten, waar burgers in bepaalde opzichten massaal participeerden, demonstreerden dit ten overvloede.

Met zijn 'extraordinarily influential' *Capitalism, Socialism, and Democracy* verwoordde Schumpeter volgens Pateman bij uitstek de behoefte een meer realistische democratische theorie te ontwikkelen die beter aansloot bij de bevindingen van empirisch onderzoek. Het debat in de tijd van haar schrijven vindt naar haar mening volledig plaats binnen de door hem uitgezette kaders: 'His notion of a "classical theory", his characterisation of the "democratic method" and the role of participation in that method have all become almost universally accepted in recent writing on democratic theory' (1970: 5). Typische representanten van dit algemeen geaccepteerde denkkader acht Pateman Berelson, Dahl, Giovanni Sartori en Harry Eckstein. Op basis van haar interpretatie van vooral hun werk formuleert zij een 'contemporaine democratietheorie'. Andere theoretici die volgens haar binnen deze theorie werken, zijn Almond, Verba, Lipset, Mayo, Plamenatz, Milbrath en Morris Jones.

In de lezing van Pateman is democratie in de vigerende theorie een politieke *methode* of een stelsel van instituties op *nationaal* niveau waarvan de competitie tussen leiders om electorale steun het centrum vormt. Politieke gelijkheid betekent primair de aanwezigheid van algemeen kiesrecht en de politieke participatie beperkt zich tot het om de zoveel jaar kiezen van een regering. Deze periodieke verkiezin-

---

Het blijkt volgens zijn tentatieve onderzoekingen dat de relatie precies andersom is dan Walker veronderstelt: hoe lager het zelfmoordpercentage in een staat, hoe lager het opkomstcijfer (1966: 304). Ook blijken er internationaal opmerkelijke verschillen te zijn. In de Verenigde Staten is het opkomstcijfer relatief laag, maar zijn de cijfers voor andere vormen van politieke interesse en participatie juist relatief hoog. Vergelijkend onderzoek is daarom geboden.

gen geven de burgers een beperkte mogelijkheid controle uit te oefenen op de leiders en vormen een zekere waarborg voor responsiviteit.<sup>1</sup> Gedurende de perioden tussen verkiezingen worden de beslissingen van de leiders daarnaast beïnvloed door belangengroepen. De politieke participatie is vooral defensief en utilitair van aard: zij is gericht op het verdedigen van de eigen belangen tegen staat en medeburgers. De functie van participatie, schrijft Pateman, 'is solely a protective one; the protection of the individual from arbitrary decisions by elected leaders and the protection of his private interests. It is in its achievement of this aim that the justification for the democratic method lies' (1970: 14).

De weinige critici van deze moderne democratietheorie hebben in Patemans lezing twee bezwaren (zij noemt hier Duncan & Lukes, Davis, Bay en Bachrach). De klassieke theorie was allereerst geen descriptie van de bestaande democratie, maar een ideaal en dit kan men niet weerleggen door erop te wijzen dat de werkelijkheid hiermee confligeert. Daarnaast hebben de tegenwoordige theoretici volgens hun critici de oude democratische idealen vervangen door nieuwe, ook al beweren zij louter empirisch te werk te gaan. Zij beschrijven niet alleen het bestaande systeem, zij stellen impliciet dat dit het hoogst haalbare is. En de criteria en kenmerken die zij distilleren uit de (Amerikaanse) status quo, bepalen welke systemen zich 'democratisch' mogen noemen (1970: 15).

Ondanks hun bezwaren tegen de democratietheorie van Schumpeter *cum suis*, werken de critici, zoals hierboven werd opgemerkt, volgens Pateman eveneens binnen het denkkader van Schumpeter. Zij onderzoeken namelijk niet zelf de standpunten van de klassieke democratische denkers (wie dit precies zijn, blijft ook onduidelijk) en accepteren onnadenkend *zijn* definitie van de klassieke theorie (1970: 17). De democratische methode is hierin 'that institutional arrangement for arriving at political decisions which realises 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' (1942: 250; zie Blokland 2001: 210).<sup>2</sup> De theorieën van Bentham en James Mill komen volgens Pateman redelijk overeen met deze definitie van Schumpeter. Een verschil acht zij dat beiden er in tegenstelling tot Schumpeter oog voor hadden, dat mensen hun mening *vormen* in interactie met anderen. De overeenkomst is echter de concentratie op het nationale niveau en de behartiging of verdediging van particuliere belangen.<sup>3</sup> Anders dan Schumpeter

---

<sup>1</sup> Het is onduidelijk hoe dit zich verhoudt tot de pluralistische leerstelling dat burgers via een breed scala van onafhankelijke maatschappelijke organisaties invloed op het besluitproces proberen uit te oefenen. Achter de belangengroepen die volgens Pateman invloed uitoefenen tussen verkiezingen, zitten in de regel burgers.

<sup>2</sup> In een belangrijk opzicht past de democratieopvatting van Dahl in de periode 1956 – 1970 uitstekend binnen Schumpeters *klassieke* definitie. Hetzelfde geldt voor de economische theorie van de democratie van Downs en de rationele keuze theoretici. Preferenties worden hier immers als gegeven beschouwd en volksvertegenwoordigers hebben slechts de wil van het electoraat uit te voeren. Een cruciaal verschil is echter dat de klassieken er volgens Schumpeter vanuitgingen, dat er een objectief algemeen belang bestaat, een belang dat bovendien door een ieder kan worden gekend. Groepen burgers die opkomen voor alternatieve definities van het algemeen belang, hebben daarom in deze harmonieuze wereld geen bestaansrecht. Ook de participatietheoretici uit de jaren zestig die volgens Pateman Schumpeters klassieke conceptie overnemen, onderschrijven uiteraard geenszins het monistische wereldbeeld dat de klassieken volgens Schumpeter aanhingen.

<sup>3</sup> Binnen Schumpeters klassieke definitie staat, anders dan Pateman beweert, niet de verdediging van particuliere belangen centraal, maar van het *publieke* belang, een belang dat objectief en voor iedereen kenbaar is en dat samenvalt met het particuliere belang.

suggereert en zowel zijn erfopvolgers als zijn critici voetstoots van hem aannemen, bestaat er evenwel niet één klassieke theorie, maar minimaal twee.<sup>1</sup>

De andere theorie, die Patemans voorkeur heeft, werd geformuleerd door Jean-Jacques Rousseau, John Stuart Mill en G.D.H.Cole. Hierin heeft participatie meer doelen dan belangenbehartiging en vindt participatie niet alleen plaats om een nationale regering te kiezen: zij doortrekt de ganse samenleving. Politieke participatie heeft uiteindelijk als doel een *democratische gemeenschap* te vormen waarin een ieder zijn talenten ontplooit door deel te nemen aan de publieke zaak.<sup>2</sup> De uitkomst of opbrengst van het politieke systeem bestaat dus niet alleen uit beslissingen en beleid, maar ook uit 'the development of the social and political capacities of each individual' (1970: 43). Politieke participatie helpt daarnaast een gemeenschap te creëren waarvan de deelnemers zich bewust zijn van hun gezamenlijke belangen, en waarin de burgers, door een gewaardeerd onderdeel te zijn van een collectieve onderneming, een sterk zelfrespect ontwikkelen. Ook Pateman benadrukt om deze reden het *dynamische* karakter van de klassieke theorie. Theoretici als Berelson en Dahl nemen volgens haar de status quo als vanzelfsprekend uitgangspunt en ontwikkelen kritiekloos een theorie die deze werkelijkheid het best beschrijft. Net als Walker stelt Pateman dat zij zelfs geen poging ondernemen te verklaren *waarom* burgers geen belangstelling in en kennis van de politiek hebben en velen onder hen anti-democratische waarden of sentimenten koesteren.<sup>3</sup> Tegelijkertijd, constateert Pateman evenals Davis, benadrukken deze contemporaine theoretici dat bepaalde normen, houdingen of karaktertrekken voorwaarden zijn voor het functioneren van de democratie. Onduidelijk is hoe deze tot ontwikkeling kunnen komen en wat hierbij de relatie is of zou kunnen zijn met democratische instellingen en praktijken (1970: 103).

Hiermee verbonden benadrukt Pateman het belang van politieke participatie in andere sferen dan de nationale politiek. Omdat zij volgens haar alleen kijken naar het installeren van een nationale regering, hebben de tegenwoordige theoretici slechts oog voor *representatieve* regeringsvormen (1970: 20).<sup>4</sup> Pateman erkent dat in de moderne grootschalige democratieën de nationale rol van de individuele burger onvermijdelijk beperkt zal blijven tot het kiezen van vertegenwoordigers en dat zijn invloed op de nationale politieke besluitvorming onontkoombaar uiterst zal klein zijn. De mogelijkheid politiek te participeren in andere domeinen van het publieke bestaan, met name op het werk, zou evenwel volgens haar de complete context veranderen waarin alle politieke activiteiten plaatsvinden. De burger zou een

---

<sup>1</sup> In zijn reactie, vier jaar eerder, op Walker benadrukte Dahl reeds dat er, anders dan zijn criticaster en anderen beweren, nooit één klassieke democratische theorie heeft bestaan: Aristoteles, Paine, Rousseau, Mill et cetera hebben enorme meningsverschillen over de waarden en doelen die met *popular government* gerealiseerd moeten en *kunnen* worden (1966: 306).

<sup>2</sup> Pateman refereert hierbij naar Davis (1964: 40), hetgeen merkwaardig is daar deze immers, in haar optiek, Schumpeters definitie van de klassieke theorie heeft overgenomen. Overigens had zij evenzogoed kunnen verwijzen naar Duncan & Lukes, Wolin, Williams, Bay en de meeste andere critici van de in de jaren zestig vigerende democratietheorie, critici waarvan zij ten onrechte beweert dat hun kennis van de klassieke theorie niet verder reikt dan de omschrijving die Schumpeter had gegeven.

<sup>3</sup> Dit is dus, zoals wij hierboven zagen, niet helemaal correct.

<sup>4</sup> Pateman mist hier opnieuw dat het kenmerk van het pluralisme is dat politieke participatie voortdurend en op alle niveaus van de samenleving plaatsvindt, doch niet alleen in politieke instellingen, maar ook in allerhande groepen die proberen de publieke besluitvorming op voor hen relevante terreinen te beïnvloeden. Terecht is haar constatering dat het hierbij vooral gaat om belangenbehartiging.

beter begrip krijgen van de samenhang tussen het private en het publieke domein, zou de activiteiten van zijn vertegenwoordigers beter op hun waarde kunnen schatten en meer in staat zijn, wanneer de gelegenheid zich voordoet, beslissingen te nemen die zijn private domein overstijgen.<sup>1</sup>

Participatie, zo is voorts Patemans overtuiging, is een zichzelf versterkend proces: naarmate mensen meer participeren, groeien hun vermogen en wens hiertoe (1970: 42). Schept men dus mogelijkheden tot participatie in de ene sfeer, dan zal dit ook consequenties hebben voor andere sferen. Vooral de werkplaats acht Pateman hier van doorslaggevend belang: economische democratie zou volgens haar een cruciale bijdrage leveren aan de ontwikkeling van de vaardigheden en houdingen, die voor de participatie op andere terreinen geboden is (1970: 44, 49). Het gaat hier om meer dan een ideaal. De onderzoeksliteratuur op dit terrein leert volgens haar dat de meeste werknemers meer willen participeren in de besluitvorming over zaken die hun werk direct treffen; dat naarmate werknemers meer participeren zij een grotere voldoening in hun werk hebben alsmede een hogere arbeidsproductiviteit; en dat participatie bijdraagt aan de ontwikkeling van democratische waarden en houdingen (1970: 56-64).<sup>2</sup> Bovendien zijn er succesvolle praktische voorbeelden van arbeiderszelfbestuur. De Joegoslavische arbeidersraden, waarop Pateman uitgebreid ingaat, zijn hiervan de belangrijkste (1970: 85-102).<sup>3</sup> Eveneens blijkt volgens Pateman empirisch dat 'participation is ... effective in its psychological impact on individuals even in its smallest possible doses; it appears that even the mere feeling that participation is possible ... have beneficial effects on confidence, job satisfaction, etc. It would be reasonable to suppose that actual participation would be more effective' (1970: 73).

## 9 De kosten van democratische participatie en deliberatie

Men kan betwijfelen of mensen inderdaad zo graag willen participeren als onder meer Pateman onderstelt. Zo wijst William Schonfeld in de jaren zeventig op de kosten, en deze niet louter in termen van tijd en moeite, die hieraan zijn verbonden. Participatie betekent tevens dat men medeverantwoordelijk wordt en dat men zich dus bij tegenslagen niet meer kan verschuilen achter anderen. Bovendien garandeert zij geenszins dat men ook zijn zin krijgt. Verliezen na participatie kan harder aankomen dan verliezen zonder participatie en daarom kan het een rationele strategie zijn hiervan af te zien (1975: 152-3). Ook in de praktijk blijken

---

<sup>1</sup> In Patemans woorden: 'Participation in the alternative areas would enable the individual better to appreciate the connection between the public and the private spheres. The ordinary man might still be more interested in things nearer home, but the existence of a participatory society would mean that he was better able to access the performance of representatives at the national level, better equipped to take decisions of national scope when the opportunity arose to do so, and better able to weigh up the impact of decisions taken by national representatives on his own life and immediate surroundings' (1970: 110).

<sup>2</sup> Voor haar stelling dat mensen door participatie binnen ondernemingen de psychische kwaliteiten ontwikkelen die zij ook nodig hebben in de landelijke politiek, verwijst Pateman voornamelijk naar *The Civic Culture* (1963) van Almond en Verba. Volgens William Schonfeld geven de data van Almond en Verba geen enkele aanleiding tot deze conclusie en worden deze data door Pateman uit hun verband gehaald of verkeerd uitgelegd (1975: 150-1).

<sup>3</sup> Deze raden waren in de jaren zestig en zeventig het onderwerp van tal van empirische studies over markt-socialisme en werknemerszelfbestuur. Ook Dahl (1970 en 1985) gaat hierop uitvoerig in. Vanaf de jaren tachtig is dit onderwerp bijna volledig van de academische onderzoeksagenda verdwenen. De wetenschap volgde ook hier de politiek.

mensen vaak nauwelijks gemotiveerd om deel te nemen aan besluitvorming. Schonfeld verwijst naar Franse ervaringen met economische democratie en naar de ervaringen op universiteiten. Hij concludeert: 'The escape from freedom is also an escape from participation filled with costs and uncertainties. Most people may *want* greater control over their own destiny; but for many of them, the price to be paid for this control may be too high. Consequently, as a general principle one should not hypothesize that an individual's desire to participate will lead, if occasions present themselves, to actual, sustained participation' (1975: 153).

In het laatste decennium is dit onderwerp opnieuw op de politicologische agenda gekomen. De problematiek is goeddeels identiek, maar de titels zijn anders: 'sociaal kapitaal' en 'deliberatieve' of 'discursieve democratie'. Deelnemers aan dit debat zijn onder anderen Robert Putnam, Theda Skocpol, James Fishkin, John Dryzek, Jürgen Habermas, Amy Gutmann, Peter Laslett, Bruce Ackerman, Iris Marion Young en Ian Shapiro.<sup>1</sup> Naast theoretische beschouwingen zijn er meer onderzoeken in de politieke psychologie beschikbaar gekomen (helaas maken de theoretici hiervan opnieuw te weinig gebruik). Het gaat te ver de resultaten van dit onderzoek uitvoerig op deze plaats te behandelen. Ik beperk mij tot twee hoofdpunten.<sup>2</sup>

Allereerst komt uit onderzoek naar voren dat het vermogen van mensen om zinvol te participeren in democratische overlegorganen in hoge mate is bepaald in hun eerste levensjaren. De vermogens naar anderen te luisteren, het bestaan van alternatieve visies te accepteren, zich te laten overtuigen door betere argumenten en om te gaan met complexiteit, zijn bovendien ongelijk verdeeld. Mensen profiteren bijgevolg in ongelijke mate van een confrontatie met alternatieve zienswijzen. Hoe groter het zelfrespect, het gevoel van eigenwaarde, het zelfbewustzijn, de intelligentie en de genoten opleiding, hoe groter de kans dat inderdaad de effecten van democratische participatie optreden, die haar pleitbezorgers verwachten: een groter begrip voor anderen en van de eigen voorkeuren en standpunten. Voor iedereen geldt echter dat er een maximum is aan de deliberatie die hij kan verdragen: in een poging om weer grip te krijgen op de toegenomen complexiteit, grijpen mensen na een bepaald punt terug naar slogans en leuzen. Aan het vergroten van de deliberatie of de participatie zijn dus risico's verbonden: men kan de tegengestelde effecten oproepen die men beoogt. Een algemene les is daarnaast dat het verhogen van het democratische of deliberatieve karakter van een samenleving in de eerste plaats vereist, dat men de kansen van mensen vergroot om op te groeien in een veilige, geborgen en stimulerende omgeving. Is hiervan in onvoldoende mate sprake (men denke in het meest extreme geval aan een land dat decennia in een burgeroorlog is verwickeld geweest), dan is een grote terughoudendheid op haar plaats. Democratie vereist ook in deze zin sociale gelijkheid en sociale rechtvaardigheid.

---

<sup>1</sup> Overzichten bieden Fishkin & Laslett (2003), Bohman & Rehg (1997), Elster (1998) en Edwards, Foley en Diani (2001).

<sup>2</sup> Ik baseer mij hier vooral op twee nog niet gepubliceerde boeken van Robert E. Lane: *After the End of History* (2004) en *Mindless in a Knowledge Society* (2006), alsmede op een groot aantal discussies die ik naar aanleiding van de manuscripten met Lane mocht hebben. Zie tevens Lane 2000a en 2003. In het volgende deel van deze reeks zal ik uitvoeriger op dit onderwerp terugkomen.

Met het bovenstaande verbonden, laat onderzoek zien dat mensen over ongelijke capaciteiten beschikken om gebruik te maken van mogelijkheden tot het beïnvloeden van besluitvorming. Bijgevolg kan een groei van deze mogelijkheden een grotere politieke ongelijkheid impliceren. Binnen de bestaande politieke structuren oefenen de hoger opgeleide en beter betaalde burgers meer politieke invloed uit, dan hun minderbedeelde medeburgers. Onderzoek laat zien dat in de nieuwe, deliberatieve inspraakorganen waarmee de laatste jaren in tal van landen is geëxperimenteerd, opnieuw de leden van de eerste groep de toon zetten. Het feit dat zij nog meer kansen hebben gekregen hun stem te laten horen, garandeert echter zelden dat de betreffende politieke gemeenschap ‘democratischer’ is geworden.

### **10 Dahls reactie op de democratiseringsbeweging**

De kritiek op het pluralisme van de voorstanders van de participatiedemocratie is een uiting van en katalysator van de democratiseringsbeweging. Deze beweging beheerste in, wat Ira Katznelson heeft genoemd ‘de lange jaren zestig’ (lopend van ongeveer 1955 tot 1975) in belangrijke mate het politieke debat. Zij werd kracht bijgezet door de zogenaamde, grotendeels door jongeren gedragen ‘counter culture’ (zie hiervoor verder § 3 van hoofdstuk 11). Een vraag naar directe, in plaats van representatieve vormen van democratie vormde haar belangrijkste vertaling. De leden van de universitaire gemeenschap en de ‘New Left’ –beweging waren hiervan prominente verwoorders. Min of meer tot zijn eigen verrassing en zeker teleurstelling is Dahl voor hen een gevestigd mikpunt, zelfs in een perifeer land als Nederland. In *After the Revolution?: Authority in a Good Society* (1970) reageert hij op de democratiseringsbeweging. Volgens Hans Daudt doet hij dit dermate effectief, dat het de discussie tussen de pluralisten en hun critici beëindigt (1981: 390). Deze gelijktijdig met Patemans *Participation and Democratic Theory* verschenen publicatie<sup>1</sup> betekent sinds trendbreuk in zijn werk: voor het eerst sinds *Politics, Economics, and Welfare* gaat Dahl rechtstreeks in op politieke kwesties die hoog op de publieke agenda staan, ook al noemt hij nergens namen van opposanten en blijft zijn betoog betrekkelijk analytisch en abstract. Bovendien probeert hij niet op een wetenschappelijk verantwoorde wijze een politieke theorie te ontwikkelen, hij schrijft gewoon op wat hij denkt, daarbij beslist mede gemotiveerd zichzelf te rehabiliteren als een progressief denker. Zijn fundamentele normatieve uitgangspunten en opvattingen, die door het behaviorisme grotendeels waren ondergesneeuwd, komen daarom opnieuw aan de oppervlakte.

In zijn nu en dan enigszins vaderlijke reactie op de vraag naar inspraak behandelt Dahl een aantal onderwerpen, die reeds eerder maar nog niet dermate fundamenteel aan de orde kwamen. Dit geldt met name voor de kwestie welke vorm van democratie in een specifieke context het meest geschikt is. Deze kwestie heeft overigens haar relevantie opnieuw bewezen met het uiteenvallen van het Oostblok, de vorming van de Europese Unie en de tegenwoordige discussies over de kloof tussen burger en politiek.<sup>2</sup> In zijn analyse hiervan vestigt Dahl de aandacht op het belang

---

<sup>1</sup> Beiden gaan dus niet direct op elkaars publicaties in.

<sup>2</sup> *After the Revolution?* is daarom aanmerkelijk minder een tijdsproduct gebleken dan de titel wellicht suggereert. Naar aanleiding van de ineenstorting van de Oosteuropese autocratische regimes en de daaropvolgende oprichting van vele nieuwe, vaak kleine staten, publiceerde Dahl in 1990 een tweede

van de *omvang* van de polis. Hij deed dit eerder in 'The city in the future of democracy' (1967) en in *Pluralist Democracy* (1967), maar in *After the Revolution?* worden zijn beschouwingen over dit onderwerp aanmerkelijk rijper. Sindsdien vormt het één van de rode draden door zijn werk.<sup>1</sup> Hierop ga ik eerst in. Daarna komen enige toepassingen van Dahls democratische uitgangspunten aan bod, waaronder hernieuwde pleidooien voor arbeiderszelfbestuur en kleinschalige politieke participatie. Sommige onderwerpen lopen vooruit op de andere kritiek die Dahl in de jaren zestig als kop van jut van de gevestigde politicologie te verduren krijgt, kritiek die in de volgende hoofdstukken aan de orde komt. Vanwege de onderlinge samenhang van de diverse onderwerpen van *After the Revolution?* zal ik deze toch reeds in dit hoofdstuk behandelen.

### 10.1 De legitimatie van gezag en de kosten van participatie

Hoewel het Dahl zwaar overtrokken lijkt om de in de jaren zestig aanzwellende roep om 'democratisering' als een 'revolutie' te betitelen – daar komt naar zijn gevoel toch wel wat meer voor kijken –, maakt deze roep volgens hem wel duidelijk, dat de gezagsdragers er in de tijd van schrijven onvoldoende in slagen hun positie te legitimeren. De vraag is evenwel hoe zij hierin verandering zouden kunnen brengen. Het valt Dahl op dat de betrokken 'maatschappijcritici' slechts dan gezag als legitiem lijken te aanvaarden, wanneer het voortkomt uit een 'volledig democratisch proces'. Wat dit precies inhoudt, is niet helemaal duidelijk. Het lijkt hem daarom opportuun om de mogelijke bases van gezag opnieuw te overdenken. Zelf onderscheidt hij drie criteria die elk op zich reden zouden kunnen zijn een besluitproces als rechtvaardig te beoordelen en daarom zijn uitkomsten als bindend te accepteren: het criterium van persoonlijke keuze, van competentie en van doelmatigheid ('economy') (1970: 8).

Het criterium van persoonlijke keuze houdt in dat er beslissingen worden genomen die overeenkomen met zijn persoonlijke voorkeuren. Het spreekt voor zich dat een ieder een besluitproces dat aan dit criterium voldoet, als legitiem en rechtvaardig zal beschouwen: men krijgt tenslotte volledig zijn zin. In de praktijk komt deze situatie evenwel zelden voor. Mensen hebben voortdurend meningsverschillen. Wanneer men derhalve exclusief van dit criterium zou uitgaan zou dit, benadrukt Dahl, leiden tot een onleefbare anarchie van eenzaamheid, geweld, chaos en ondoeltreffendheid.

Om het laatste te voorkomen en ervan uitgaande dat ieders voorkeuren evenveel respect verdienen, kunnen mensen besluiten, dat beslissingen per meerderheid genomen moeten worden. Individuen of groepen kunnen bepaalde voorkeuren echter dermate gepassioneerd koesteren, dat zij nimmer bereid zullen zijn meerderheidsbesluiten op het betreffende terrein te accepteren. Dit probleem kan volgens Dahl op drie, onderling samenhangende wijzen worden opgelost (1970: 17-28).<sup>2</sup> Aller-

---

editie, die mede ten behoeve van de lezers in deze landen was aangepast.

<sup>1</sup> Deze draden worden tot knopen in, onder meer, het samen met Edward Tufte geschreven boekje *Size and Democracy* en zijn recente essay 'A democratic dilemma: system effectiveness versus citizen participation' (1994). *Size and Democracy* werd in 1967 geschreven, maar eerst in 1973 gepubliceerd. Zijn inhoud overlapt grotendeels *After the Revolution?*

<sup>2</sup> Vergelijk hier de hedendaagse, samenhangende discussies over 'multiculturalisme' en het liberale 'neutraliteitsbeginsel'. Zie onder meer Kymlicka (1989) en Taylor (1992). Vergelijk ook § 2.2 van het

eerst door een systeem van wederzijdse garanties. De leden van de associatie kunnen afspreken dat zij bepaalde kwestie nooit tot onderwerp van een besluitvorming bij meerderheid zullen maken. Daarnaast kunnen de mensen die door de meerderheid van de bestaande associatie niet de garanties krijgen die zij wensen, gezamenlijk een nieuwe associatie vormen. Dit al dan niet met instemming van de meerderheid. Voor wat betreft de kwesties die hen tot het besluit brachten zich af te scheiden, zal de nieuw gevormde samenleving zich kenmerken door harmonie en eensgezindheid. Tot slot kan men onderling afspreken bepaalde onderwerpen volledig tot de privé-sfeer te rekenen en uit te sluiten van collectieve besluitvorming. Deze mogelijkheid doet uiteraard het meest recht aan het criterium van persoonlijke keuze, maar is niet altijd haalbaar. Mensen kunnen vele doelen namelijk slechts *gezamenlijk* realiseren. Bovendien verrichten individuen tal van handelingen, die vergaande gevolgen hebben voor derden en die om deze reden gereguleerd dienen te worden.<sup>1</sup>

Een tweede reden om een besluitproces en zijn uitkomsten als legitiem en bindend te aanvaarden, zou volgens Dahl kunnen zijn, dat het voldoet aan het *criterium van competentie*: wij aanvaarden een besluit omdat het is genomen door iemand die op het desbetreffende terrein bijzonder gekwalificeerd is. In tal van gevallen is de superieure competentie van anderen zo evident, dat het tamelijk excen-triek zou zijn een democratische besluitvorming te eisen. Niemand wil worden geoper-eerd door een chirurg wiens autoriteit louter berust op het feit dat hij bij meerderheid is gekozen. In een groot aantal andere gevallen is het echter verre van van-zelfsprekend dat er mensen zijn, die over een grotere kennis en kunde beschikken, dan de direct betrokkenen. Het criterium van persoonlijke keuze en dat van com-petentie zijn dan niet met elkaar in conflict: het laatste criterium vereist zelfs dat van het eerste wordt uitgegaan. Het competentiecriterium is derhalve, benadrukt Dahl, politiek neutraal: het is pro-, noch antidemocratisch (1970: 39). Bestaat er wel een ongelijke deskundigheid, dan zal men een afweging tussen beide criteria moeten maken. In de praktijk zal men daarbij zelden volledig voor één criterium kiezen. Een mengeling waarin, gezien de specifieke situatie, aan beide voldoende recht wordt gedaan, ligt meer in de rede.

Het derde en laatste criterium is dat van *doelmatigheid*. Dahl hamert er op dat het bijwonen van democratische vergaderingen tijd en energie kost die ook op andere, doorgaans meer plezierige wijzen gebruikt had kunnen worden. Bijna iedereen maakt daarom de afweging of de betreffende participatie de moeite waard is. Hoeveel plezier ontleent men er aan? Hoe belangrijk zijn de te bespreken zaken voor zijn persoonlijke situatie? Hoe ver liggen de alternatieven uit elkaar waaruit gekozen kan worden? Hoe groot is de kans dat zijn deelname het resultaat van de besluitvorming beïnvloedt? Indien men thuis blijft, hoe groot is dan de kans dat er een besluit wordt genomen dat men onwenselijk acht? En hoe competent acht men zichzelf om mee te beslissen? (1970: 46-7).<sup>2</sup> Dahl vindt het ronduit onbegrijpelijk

---

vorige hoofdstuk.

<sup>1</sup> Een nimmer ondubbelzinnig te beantwoorden normatieve vraag is natuurlijk wat men tot deze gevolgen voor derden rekent. Hoort pomografie volledig tot de privésfeer? En euthanasie?

<sup>2</sup> Ook uit deze opsomming komt het methodologisch individualisme van de Dahl uit deze periode naar voren: hij overweegt de baten en kosten van de rationele egoïst en maakt geen melding van, bij voorbeeld, de morele verplichting die mensen kunnen ervaren om deel te nemen en een bijdrage te leveren aan de publieke zaak. Ook is geen ruimte voor het criterium van democratische besluitvorming dat Dahl nog in



dat de pleitbezorgers voor directe vormen van democratie niet (willen) inzien, dat mensen dit soort afwegingen maken. Er zijn nu eenmaal, schrijft hij, vele nastrevenswaardige, doch conflicterende waarden die wij onvermijdelijk tegen elkaar moeten afwegen. Deze afwegingen laten zien dat ‘usually you cannot maximize one value indefinitely without creating astronomical costs to another’ (1970: 49). De aan politieke participatie verbonden waarden zijn dus belangrijk, maar er zijn in het leven nog vele andere zaken van belang, zoals vrije tijd. ‘Because your time is valuable,’ schrijft Dahl, ‘you will want your association to have a system for making decisions that economizes on your time. Certainly you will not want a system that operates as if your time is of no account’ (1970: 49). Omdat het niet economisch omgaat met hun tijd en energie kunnen de leden van een associatie dus toch een systeem verwerpen, dat volledig voldoet aan de criteria van persoonlijke keuze en competentie.

Kortom, welk criterium men hoe zwaar laat wegen, hangt naar de mening van Dahl volledig af van de situatie. Hiervoor zijn geen overal en altijd geldende blauwdrukken. De beginselen van politieke gelijkheid en van het kiezen bij meerderheid zijn meer acceptabel naarmate de verschillen in competentie afnemen en de onderlinge consensus toeneemt. Is de overeenstemming klein, dan wordt het meerderheidsbeginsel minder wenselijk. Groeien de verschillen in deskundigheid, dan ligt het minder in de rede van het gelijkheidsbeginsel uit te gaan. Is de deskundigheid ongeveer gelijk verdeeld, maar zijn de meningsverschillen groot, dan kan het zinvol zijn een nieuwe aan de bestaande associatie(s) toe te voegen.

## 10.2 Een commune is geen land

Niet alleen de gewichten van de criteria voor het aanvaarden van gezag variëren met de situatie. Dit geldt ook voor het antwoord op de vraag *wie* in *welke* besluitvorming behoort te participeren. Het woord democratie, schrijft Dahl, wordt vaak enigszins losjes omschreven als een regering door en van het volk. Binnen deze omschrijving is de aandacht van politiek theoretici volgens hem bijna altijd volledig uitgegaan naar de betekenis en de rechtvaardiging van ‘regering’ en ‘regeren’ (1970: 59). Voor de zeker zo belangrijke vraag wat er precies onder ‘het volk’ dient te worden verstaan, is er zelden of nooit belangstelling geweest.<sup>1</sup> Het antwoord heeft echter grote gevolgen voor de betekenis die het woord ‘regeren’ kan hebben. En iedere definitie van dit woord beïnvloedt noodzakelijkerwijze de begrenzing van het volk of de demos.

Een mogelijk antwoord op de vraag naar de omvang van de demos is dat een ieder die door een beslissing wordt geraakt, het recht heeft om te participeren in haar totstandkoming. Dahl noemt dit *the principle of affected interests* (1970: 64).

---

1950 benadrukte: de mate waarin het proces bijdraagt aan het bereiken van overeenstemming (zie hoofdstuk 3, § 1). Zouden kiezers louter de afwegingen maken die Dahl hier noemt, dan wordt nagenoeg onverklaarbaar waarom iemand in een massademocratie als de Verenigde Staten ooit de moeite zou nemen naar het stemlokaal te gaan. Vergelijk hier Downs’ ontoereikende verklaring van politieke apathie (§ 4 van hoofdstuk 5).

<sup>1</sup> Zie de discussie van deze problematiek door Schumpeter in Blokland 2001: 206-7. Hij heeft een simpel, door relativisme ingegeven antwoord: het volk beslist wie tot het volk behoort. Komt een politieke gemeenschap dus tot het oordeel dat naast gekken, ook andersdenkenden van democratische rechten uitgesloten behoren te worden, dan hebben wij als buitenstaanders gaan valide redenen om dit als ondemocratisch te bestempelen.

Hoe aannemelijk dit principe ook is, zijn toepassing roept naar zijn mening onherroepelijk problemen op. Zo varieert de groep 'geraakte' personen van beslissing tot beslissing. Bijgevolg zouden wij voor ieder onderwerp een aparte besluitvorming moeten organiseren. Daarnaast worden niet alle personen in gelijke mate door een besluit getroffen, met alle, in de vorige paragraaf besproken gevolgen vandien. Tevens zijn zij, vaak mede daarom, niet in gelijke mate competent om in de totstandkoming van dit besluit te participeren. De keuze van een schoolbestuur in Californië beroert een inwoner van Connecticut nauwelijks. Bijgevolg lijkt de kans klein dat hij of zij een waardevolle bijdrage aan de betreffende besluitvorming kan leveren. Een probleem is voorts, schrijft Dahl, dat de mate waarin iemand zich geraakt voelt door bepaalde beslissingen in hoge mate door subjectieve factoren wordt bepaald. Wanneer de Chinese overheid de mensenrechten schendt, kan men dit ervaren als een belediging van zijn waarden. Om deze reden kan men van mening zijn dat men het recht heeft in het vervolg aan de betreffende besluitvorming deel te nemen. In zijn algemeenheid geldt natuurlijk dat de besluitvorming in omvangrijke landen al snel mensen in den vreemde raakt. Men denke aan het economische beleid van de Verenigde Staten. Vanuit dit perspectief zou het plausibel zijn een ieder waar ook ter wereld het recht te verlenen deel te nemen aan de Amerikaanse verkiezingen.

Waar Dahl uiteindelijk op basis van deze overwegingen naar toe wil, is de erkenning dat de realisatie van de democratische idee meer dan één vorm van besluitvorming vereist: er moeten er verschillende naast en boven elkaar bestaan met verschillende deelnemers, functies en bereiken. Hij onderscheidt daartoe diverse vormen van democratie: *committee*, *primary*, *referendum* en *representative democracy*. De eerstgenoemde zien velen naar zijn indruk, impliciet of expliciet, als de meest ideale of waarachtige. Comité-democratie houdt in dat alle leden van een bepaalde groep het recht en de gelegenheid hebben om effectief te participeren in alle onderdelen en fasen van de besluitvorming. Een eenvoudige rekensom maakt volgens Dahl echter ogenblikkelijk duidelijk dat deze democratievorm slechts in zeer kleine groepen valt te realiseren. Wanneer een groep één beslissing per dag zou nemen, gedurende tien uur per etmaal zou samenkomen en ieder lid tien minuten spreektijd zou gunnen, dan zal de maximale omvang van deze associatie niet meer dan zestig leden kunnen bedragen (1970: 68).

Meer praktische mogelijkheden biedt de *primary* (of *town meeting*) *democracy*. In dit geval hebben de leden van de associatie betrekkelijk veel met elkaar gemeen en discussiëren zij ook buiten de daartoe bedoelde bijeenkomsten over de te nemen besluiten. Bijgevolg zijn de mogelijke standpunten enigszins uitgekristalliseerd en ervaart niet iedereen de noodzaak om staande de vergadering zijn standpunt persoonlijk naar voren te brengen: na verloop van tijd hebben anderen dat doorgaans al gedaan. Alle leden kunnen om deze reden toch het gevoel hebben dat hun opvattingen in de besluitvorming verdisconteerd zijn. Hoe groot een dergelijke vorm van democratie kan zijn, is open voor discussie, maar Dahl denkt dat zij zelden meer dan ongeveer zeshonderd leden kan tellen. Hij verwijst hiervoor naar de maximale omvang die parlementen in de praktijk hebben aangenomen. Worden de betreffende bijeenkomsten groter, dan groeit volgens hem de kans dat de sprekers niet representatief zijn voor de leden van de associatie en dat (psychologische, oratorische, demagogische) krachten een rol gaan spelen, die

weinig van doen hebben met een redelijke uitwisseling van ideeën en argumenten. Een representatieve democratie lijkt dan een betere methode van besluitvorming.

Als tussenoplossing kan gekozen worden voor een *referendumdemocratie*. Ook in dit geval houden de leden van de associatie de volle beslismacht in eigen handen. Iedere groep die groter is dan een eerder vastgesteld minimumpercentage van het electoraat, heeft hier de mogelijkheid om beleidsvoorstellen aan de demos voor te leggen. Deze beslist vervolgens via de stembus. Dahl is geen voorstander van deze besluitvorming (1970: 72). In de praktijk blijken mensen nauwelijks geïnteresseerd in referenda en worden deze beheerst door kleine minderheden. Zeker wanneer er sprake is van ingewikkelde technische vraagstukken krijgen manipulatieve leiders hierdoor veel meer invloed dan in de andere democratievormen het geval is. Een praktisch probleem is bovendien dat op deze tamelijk omslachtige wijze slechts een zeer klein aantal besluiten genomen kan worden. Kortom, voor Dahl zijn referenda hooguit een aanvulling op (vooral) de representatieve democratie.

De scheidslijnen tussen de diverse democratievormen zijn echter zacht. Ook de representatieve democratie begint immers met een referendum: het kiezen van vertegenwoordigers. Deze vormen vervolgens een *comitédemocratie*. Een uiterst belangrijk kenmerk van de representatieve democratie, een kenmerk dat de andere vormen missen, is echter de aanwezigheid van politieke partijen. Representatie, schrijft Dahl, maakt hun ontstaan zowel mogelijk, voordelig als onvermijdelijk: mogelijk dankzij de aanwezige politieke vrijheden, voordelig door de kansen die zij bieden tot het mobiliseren van kiezers en gekozenen, en onvermijdelijk omdat de politicus die hun voordelen ontdekt en uitbuit, anderen dwingt ook een partij op te richten (1970: 74; vergelijk hier Weber in Blokland 2001: 77-9).

Kan men nu stellen dat er een intrinsiek superieure democratievorm is? Dahl acht dit een onzinnige gedachte. Afhankelijk van de context hebben alle vormen hun voor- en nadelen: 'Each is better than the others in some circumstances, but none is better than the others in all circumstances' (1970: 79, cf. 98). Niettemin menen vele maatschappijcritici in de jaren zestig dat de 'primary democracy' de enige legitieme gezagsbron vormt. Dahl bekritiseert hen op diverse gronden. Allereerst hebben zij geen enkele aandacht voor de fenomenen van facties en leiders. Hij beschouwt dit als een uiting van naïveteit of van Machiavellisme. Het is naïef om te suggereren dat 'het volk' een ongedeeld, duidelijk afgebakend en harmonieus geheel vormt. Evenzo is het Machiavellistisch om de retoriek van 'de macht aan het volk' te gebruiken om het machtsstreven van de eigen factie te verbergen. Daarnaast nemen de betrokken maatschappijcritici volgens Dahl nimmer de moeite om te definiëren *wie* tot het volk behoort en dus het recht heeft om aan de beraadslagingen deel te nemen. Hiermee verbonden impliceert de eenzijdige voorkeur voor de 'primary democracy', dat de demos betrekkelijk klein in omvang moet zijn. Bijgevolg zouden de landen die wij vandaag een democratie noemen, opgedeeld behoren te worden in een groot aantal ministaatjes. Dahl acht het weinig realistisch te veronderstellen dat de betrokken burgers hiertoe ooit bereid zullen zijn. Dit vooral omdat een dergelijke opdeling het oplossen van belangrijke, grootschalige vraagstukken ernstig zou belemmeren. Men kan hier denken aan de milieuverontreiniging, de beheersing van ondernemingen, de be-

strijding van armoede en criminaliteit, de verdediging van de nationale soevereiniteit, de toegang tot grondstoffen, kapitaal en markten, de verschaffing van medische voorzieningen, en de economische stabiliteit en groei. Dahl lijkt het volstrekt evident dat kleine democratieën veel minder in staat zijn bevredigend op deze terreinen te opereren, dan de bestaande, omvangrijke staten. Het is zelfs onbegrijpelijk dat de voorstanders van de participatiedemocratie dit niet inzien. Hij ziet hiervoor eigenlijk maar één verklaring, namelijk: ‘that the capacity of a human mind, however brilliant, to be dazzled by beautiful but insubstantial schemes has no more limits in politics than in real estate or the stock market’ (1970: 87). En hij concludeert: ‘To insist upon primary democracy as the exclusive form of democracy is to condemn “the people” to impotence. True, to the extent their larger neighbors allow, the people in a microstate can rule; but they may have very little to rule over’ (1970: 88, cf. 96).

Politiek filosofen, schrijft Dahl, hebben tweeduizend jaar impliciet verondersteld, dat ‘het volk’ een duidelijk begrensde, eensgezinde groep mensen was die via een enkele, compleet autonome staat hun zaken konden regelen (1970: 98).<sup>1</sup> Dit uitgangspunt is echter steeds onhoudbaarder geworden. ‘Het volk’ bestaat niet meer. Er dienen daarom verschillende niveaus van democratische regeringen te zijn waarbij het volk dat op het ene niveau geroepen is te regeren, een onderdeel vormt van een groter volk, dat weer geroepen is op een meer omvattend niveau te regeren. Zaken die dus slechts een kleine overzichtelijke gemeenschap beroeren, kunnen via een comité of ‘primary’ democratie besloten worden. Men kan hier denken aan de inrichting van de buurt of de keuze van het schoolbestuur. De vraagstukken die velen aangaan en ook louter op een veelomvattend niveau adequaat kunnen worden beantwoord, kan men via een referendum- of een representatieve democratie benaderen. Al deze verschillende democratische regeringen vullen elkaar aan en passen in elkaar als een ‘Chinese box’ (nest doos). Daarbij acht Dahl het van belang nooit onnodig te grote associaties te vormen. Naarmate een associatie in omvang toeneemt, kan zij weliswaar veelal effectiever grootschalige problemen oplossen, maar grote verbanden kunnen ook enorme kosten met zich meebrengen. Dahl denkt hier vooral aan de creatie van, ‘an individual sense of impotence that can be demoralizing and dehumanizing: a feeling that decisions are beyond your control, that your own small voice can never be heard amid the din of a million or a hundred million others, that to the decision makers of the world ... you are as an ant scurrying underfoot, your fate dependent on nothing more than where these giants happen to thrust a foot or crash awkwardly to earth’ (1970: 102).

### **10.3 Sociale ongelijkheid is een obstakel van een volwaardige democratie**

In hoeverre weerspiegelen de bestaande Amerikaanse maatschappelijke instellingen een verdedigbare afweging van de principes van persoonlijke keuze, competentie en

---

<sup>1</sup> Deze, geregeld herhaalde stelling van Dahl (1967, 1970, 1973, 1982, 1989, 1994) is niet helemaal juist. Benjamin Constant (1767-1830) benadrukte reeds in *De la Liberté des Anciens Comparée à celle des Modernes* (1820) dat democratieën in de moderne tijd onvermijdelijk grootschalig, pluralistisch en conflictueus van aard zijn. Isaiah Berlin herhaalde dit in *Two Concepts of Liberty* (1958). En Weber, Mannheim en Schumpeter hadden hiervoor expliciet aandacht in hun werk uit de jaren twintig, dertig en veertig (zie Blokland 2001: 258-9).

doelmatigheid? Dahl ziet drie grote problemen: de bestaande sociale ongelijkheid, de machtspositie van de private ondernemingen en de eveneens nauwelijks door de burgers te beheersen democratische structuren. Zijn maatschappijkritiek blijkt, zo zullen wij zien, geenszins onder te doen voor die van zijn zelfverklaarde tegenstanders. De door hem geformuleerde hervormingsvoorstellen zijn evenwel minder vrijblijvend of libertair van karakter.

De maatschappelijke ongelijkheid in de Verenigde Staten acht Dahl ontolereerbaar groot en daarom pleit hij onder meer voor een drastische herverdeling van inkomens (1970: 105-15).<sup>1</sup> Ook in *Politics, Economics, and Welfare* bekritiseerde hij deze ongelijkheid, maar dit gebeurde relatief omzichtig. In de jaren vijftig en zestig verdwijnt het onderwerp goeddeels uit zijn beschouwingen. Daarna wordt sociale ongelijkheid echter een leidmotief in zijn werk en worden zijn uitspraken op dit terrein steeds radicaler.<sup>2</sup> Sociale ongelijkheid in hulpbronnen leidt volgens Dahl tot ongelijkheden in individuele vrijheid en in de mogelijkheid effectief politiek te participeren. Het laatste ondermijnt de kern van de democratie: de politieke gelijkheid. De geschiedenis van de moderne samenlevingen laat naar zijn mening niettemin zien dat deze ongelijkheid effectief kan worden bestreden. Voor het feit dat deze strijd in de Verenigde Staten tot onvoldoende resultaten heeft geleid, ziet Dahl eigenlijk slechts één oorzaak: het Amerikaanse volk. Amerikanen hebben weliswaar een egalitair ethos van hun agrarische grootouders geërfd, maar combineren dit met een onbegrijpelijke tolerantie voor ongelijkheden. Met 'extravagant talk' is volgens Dahl de kloof gedicht tussen het beleden egalitarisme en de maatschappelijke realiteit. 'Departures from the creed', schrijft hij, 'were glossed over, and even celebrated, by double-talk and double-think' (1970: 111).<sup>3</sup>

Dahls gedachten gaan bij het laatste vooral uit naar de merkwaardige gewoonte van Amerikanen om ondernemers, ook die van gigantische bedrijven, te identificeren met de kleine zelfstandige boeren die de Amerikaanse samenleving voor de industriële revolutie domineerden. De ideologie van de private ondernemer is in de Verenigde Staten zonder enige aanpassing overgebracht van de kleine, zelfstandige

---

<sup>1</sup> Vroeger dan vele anderen zet hij zich hierbij af tegen die sociale voorzieningen die geen vrij besteedbaar inkomen overdragen (men denke ten onzent aan huursubsidies). Het feit dat men in de praktijk veelal andere wegen heeft gekozen, heeft volgens hem, 'helped to make a mess of welfare in the United States': er is een 'patchwork of irritating regulations enforced by bureaucratic agencies' gecreëerd, die de individuele vrijheid en het zelfrespect van degenen die op deze instanties zijn aangewezen niet groter, maar kleiner hebben gemaakt (1970: 113).

<sup>2</sup> Een empirisch vraagstuk is hoe de maatschappelijke ongelijkheid zich in de Verenigde Staten sinds het einde van de oorlog heeft ontwikkeld: was er sprake van een grotere gelijkheid in de jaren vijftig en zestig dan in de jaren waarin Dahl *Politics, Economics, and Welfare* schreef? In dat geval zou het goeddeels verdwijnen van dit vraagstuk eerder te begrijpen zijn dan wanneer de ongelijkheid groeide of stabiel bleef. Uit cijfers van het U.S.Census Bureau blijkt dat de inkomensongelijkheid in de periode van 1945 tot 1979 ongeveer gelijk bleef. Grosso modo verdubbelden de gezinsinkomens over het hele spectrum waarbij de top vijf per cent inkomens iets onder en de laagste twintig percent iets boven het gemiddelde scoorden (zie [www.inequality.org](http://www.inequality.org)). Het gaat hier echter om inkomensverhoudingen. De kloof tussen rijk en arm in reëel besteedbaar inkomen is sinds de Tweede wereldoorlog voortdurend gegroeid, de laatste vijftientig jaar zelfs dramatisch. Gezinnen hebben daarenboven in de laatste drie decennia vooral hun inkomen gestabiliseerd of iets vergroot door meer uren te gaan werken.

<sup>3</sup> Dit duidt op een dusdanige socialisatie en indoctrinatie dat er geen sprake meer is van authentieke politieke preferenties, preferenties waarvan Dahl de ontwikkeling weigerde ter discussie te stellen in zijn debat met de elitisten (zie onder meer zijn, in het vorige hoofdstuk behandelde 'A critique of the ruling elite model' uit 1958).

landeigenaar op de grote onderneming. Evenzo werd de heiligheid van de privé-eigendom van de keuterboer probleemloos van toepassing geacht op de 'privé-eigendom' van de groot-industrieel. Omdat de burgers van een gemeenschap van kleine boeren en handelslieden voorts geloofden in de deugden van het private ondernemerschap, geloofden ook de leden van een samenleving van werknemers hierin. Een 'absurditeit' noemt Dahl evenwel het idee, dat de tegenwoordige kolosale ondernemingen, met omzetten die het Bruto Nationaal Product van landen als Zweden evenaren<sup>1</sup>, als 'privaat' kunnen worden beschouwd. Een bedrijf als General Motors is feitelijk een *publieke* onderneming, zij is immers 'wholly dependent for its survival during every second of its operations on a vast network of laws, protection, services, inducements, constraints, and coercions provided by innumerable governments, federal, state, local, foreign' (1970: 120). Sterker: alle economische bedrijvigheid vormt een publieke dienst, een dienst gericht op de bevrediging van publieke behoeften, en de idee van een private economie vormt zo gezien een *contradictio in terminis*.

#### 10.4 De ondernemings-leviathan en een pleidooi voor marktsocialisme

Dahl acht het bijna onmogelijk een regering te vinden die dermate slecht voldoet aan de criteria van persoonlijke keuze, competentie en doelmatigheid, als die van de grote private onderneming. Niet veel regeringen hebben dan ook een dermate groot gebrek aan legitimiteit (1970: 115).<sup>2</sup> Maar weinigen, echter, problematiseren de toe-eïgening van publieke bevoegdheden door private personen die de essentie vormt van de gigantische onderneming. De heersende ideologie schrijft voor dat bedrijven door private personen worden bestuurd die hooguit aan aandeelhouders verantwoording schuldig zijn. De verklaring voor dit gebrek aan 'capacity for clear-headed public consideration of how economic enterprises should be governed', ligt naar de indruk van Dahl in de afwezigheid van een socialistische traditie. Niet dat het socialisme op alles een antwoord bezit, '[b]ut a socialist tradition helps to fill in some of the missing shades of the spectrum' (1970: 119).

Een volgende vraag is hoe ondernemingen dan wel bestuurd dienen te worden. Dahl zet zich zowel af tegen het antwoord van de neo-klassieke economen als dat van de traditionele socialisten (1970: 121-30). De eerstgenoemde economen definiëerden de onderneming als een onpersoonlijk, rationele entiteit die slechts wordt voortbewogen door een streven naar winstmaximalisatie. In hun mathematische bouwwerk speelt het vraagstuk hoe ondernemingen feitelijk bestuurd worden, laat staan, hoe deze bestuurd *behoren te* worden, geen enkele rol. Juristen vulden hen daarom aan door te stellen dat de *eigenaren* van de onderneming dit recht toeviel. In Dahls visie staat het 'principle of affected interest' op gespannen voet met deze oplossing: waarom zouden slechts kapitaalverschaffers mogen meebeslissen, terwijl de belangen van andere groepen niet minder in het geding zijn? Men denke hier aan de betrokken werknemers, de consumenten en de burgers van de vestigingsplaats van het bedrijf. Het klassieke antwoord volstaat daarnaast wellicht voor de door 'pa

<sup>1</sup> Voor de sinds de jaren zeventig nog voortdurend toegenomen omvang en marktbeheersing van bedrijven, zie: Blokland 2001: 226, 303n57. Ik constateerde daar onder meer dat in 1996 de omzet van Wal-Mart groter was dan de economieën van 161 verschillende landen en dat de gezamenlijke omzet van de tweehonderd grootste bedrijven een kwart van de totale mondiale economische activiteit besloeg.

<sup>2</sup> Vergelijk de opmerkingen over dit onderwerp in *Politics, Economics, and Welfare* (hoofdstuk 4, § 9.1).

en ma' beheerde kruidenierszaak op de hoek, maar is van iedere realiteitswaarde gespeend wanneer de tegenwoordige kolossale bedrijven in het geding zijn. De eigendom, het bestuur en het werk waren in de traditionele agrarische samenleving nog in één persoon verenigd, in de moderne tijd zijn deze functies volledig gescheiden. Andere mensen dan de eigenaren werken in en besturen het doorsnee bedrijf. De aandeelhouders zijn vandaag de formele eigenaren, maar zien doorgaans af van iedere beïnvloeding van het beleid. Ook al zouden zij dit willen, dan nog zouden zij trouwens de tijd, informatie en kennis missen om dit effectief te kunnen doen. Aandeelhouders vervullen dus voornamelijk een symbolische functie: zij verlenen de feitelijke bestuurders van ondernemingen legitimiteit en legaliteit. Ongehinderd en ongecontroleerd door anderen bepalen deze vervolgens het beleid.

Ook het antwoord van de orthodoxe socialisten op de vraag naar de juiste beheersvorm van bedrijven schiet in Dahls optiek tekort. Net als in *Politics, Economics, and Welfare* (zie hoofdstuk 4, § 4.2 en § 9.1) borduurt hij hier verder op zijn inmiddels dertig jaar eerder verschenen dissertatie. Het idee van 'de publieke eigendom van de productiemiddelen' vertaalde het merendeel der traditionele socialisten in een nationalisatie van de bedrijven. Deze werden vervolgens onder beheer gebracht van staatsfunctionarissen. De oude hiërarchische structuur bleef hierdoor intact of werd zelfs versterkt: protesten, laat staan stakingen, zijn uiteraard onacceptabel zodra de overheid en dus 'het algemeen belang' het bedrijfsbeleid bepalen.<sup>1</sup> De preoccupatie van het merendeel der negentiende eeuwse socialisten met de staat (een preoccupatie die overigens in hun tijd ook binnen andere stromingen gebruikelijk was) en hun afkeer van de markt, die zij ten onrechte vereenzelvigden met het kapitalisme, verklaren volgens Dahl waarom zij zich afhankelijk maakten van de overheid en in de val traptten van centralisering en bureaucratisering. Omdat zij slechts de staat een rol toedachten in de coördinatie van economische activiteiten werd zelfbestuur van bedrijven of economische democratie een onmogelijkheid: wanneer de centrale democratische autoriteiten immers alle economische activiteiten plannen, dan kan men hier op lagere niveaus moeilijk van afwijken. Volgens Dahl misten de orthodoxe socialisten aldus een aantal cruciale inzichten:

'That the market might be usable under socialism; that if incomes were justly distributed the market might enormously expand opportunities for the exercise of personal choice; that by decentralizing decisions to semi-autonomous enterprises the market could provide a powerful force to counter bureaucratic centralization; that far from being the formless, anarchic, antisocial force portrayed by orthodox socialists, the market could be made into a highly sensitive instrument for coordinating myriads of activities too complex ever to be settled wisely by central planners – all this socialists did not understand' (1970: 129).

Voor de marktsocialisten ligt dit anders. Hun pleidooien voor een publieke eigendom van ondernemingen die opereren op een vrije markt ziet Dahl als een

---

<sup>1</sup> Dit was juist voor Schumpeter reden een nationalisatie van bedrijven van harte toe te juichen (zie Blokland 2001: 199-200). Weber, daarentegen, verwierp het socialisme en de hiermee vanzelfsprekend door hem geassocieerde nationalisatie van de productiemiddelen vanwege zijn angst voor centralisering, bureaucratisering en uniformering (zie Blokland 2001: 75).

waardevolle tussenweg tussen het private ondernemerschap van de klassieke liberale economen en de centrale planning van de orthodoxe socialisten (1970: 130-40). Hij heeft hier inmiddels geen andere gedachten over dan in zijn dissertatie of in *Politics, Economics, and Welfare*. Niet minder instemmend dan Pateman<sup>1</sup>, doch op grotendeels andere en fundamentele gronden, beschrijft hij hoe de Joegoslaven sinds 1950 trachten deze tussenweg te bewandelen. Een ieder die in een bepaald bedrijf werkzaam is heeft in Joegoslavië het recht te participeren in het kiezen van een werknemersraad. Deze raad kiest de bestuursraad die verantwoordelijk is voor de dagelijkse gang van zaken en, samen met een gelijk aantal vertegenwoordigers van de gemeente waarin het bedrijf is gevestigd, de directeur. De directeur heeft een bestuurstermijn van vier jaar, kan geen lid zijn van de werknemersraad en is gewoonlijk een beroepsbestuurder. De ondernemingen concurreren op een vrije markt en zijn, goedbeschouwd, in niemands eigendom. De werknemers bepalen hier dus uiteindelijk het beleid van de betreffende onderneming. In plaats van *ondergeschikten* zijn zij *burgers* van hun bedrijf geworden.

Dahl bestrijdt de geregeld geponeerde stelling dat een dergelijk model conflicteert met het criterium van competentie. Het management van bedrijven heeft zich in moderne economieën geprofessionaliseerd en goede managers zijn dus altijd in te huren. Er is weinig reden om aan te nemen dat een door direct betrokken werknemers gekozen bestuursraad minder competente managers zou aanstellen, dan een raad van commissarissen waarvan de leden zijn benoemd door verzekeringsmaatschappijen en banken. Harde bewijzen dat de productie van een op deze wijze bestuurde onderneming achterblijft, zijn er tot dusver ook niet.

Het criterium van persoonlijke keuze kan naar Dahls indruk wel een probleem vormen (1970: 134-40). Allereerst bestaat de zeer reële mogelijkheid dat werknemers geen enkele belangstelling hebben voor een participatie in het bestuur van hun bedrijf. Ook Amerikaanse werkers zijn er doorgaans diep van overtuigd, dat ondernemingen privé-eigendommen vormen waarover zij geen beslisrecht hebben. Daarenboven, schrijft Dahl,

‘affluent American workers, like affluent workers in many advanced countries and the middle class everywhere, tend to be consumption-oriented, acquisitive, privatistic, and family-centered. This orientation has little place for a passionate aspiration toward effective citizenship in the enterprise (or perhaps even in the state!). The job is viewed as an activity not intrinsically gratifying or worthwhile but rather an instrument for gaining money which the worker and his family can spend on articles of consumption. In this respect, the modern worker has become what classical economists said he was: an economic man compelled to perform intrinsically unrewarding, unpleasant, and even hateful labor in order to gain money to live on’ (1970: 135).

---

<sup>1</sup> Zoals ik reeds opmerkte heeft Pateman Dahls publicaties over marktsocialisme volkomen gemist. Haar beschuldiging van onder meer elitisme en conservatisme aan het adres van Dahl wordt hiermee des te pijnlijker.



Ieder uur extra dat binnen de onderneming moet worden doorgebracht om mee te denken en mee te beslissen over het bedrijfsbeleid, kan er dus één te veel zijn.<sup>1</sup> Niettemin ziet Dahl ook licht in deze duisternis: de wens tot medezeggenschap zou wel eens, anders dan waar de arbeidersbeweging traditioneel zijn hoop op had gevestigd, primair van het witte-boorden-personeel, de technici en de managers kunnen komen (1970: 136). Daarnaast blijkt uit onderzoek dat werknemersparticipatie in het bestuur de tevredenheid over en de interesse voor het werk doet toenemen. Wanneer voldoende mensen zouden ontdekken dat participatie hun gevoel voor eigenwaarde en hun werkvreugde ten goede komt, wellicht zouden dan de tegenwoordige onverschilligheid en desinteresse voor deze participatie wijken. Dahl is hier hoopvol, maar aanmerkelijk minder optimistisch dan Pateman. Wij moeten geen overdreven verwachtingen koesteren, schrijft hij, maar hij voegt hieraan toe dat ook al zou een grotere participatie minder brengen dan gehoopt, dit nog geen reden mag zijn hiervan af te zien. Het laatste doen wij ook niet in andere democratische associaties.

Een belangrijker probleem dat het criterium van persoonlijke keuze opwerpt, acht Dahl dat er buiten de betrokken werknemers nog andere mensen met 'affected interests' zijn. Het gaat hier niet alleen om consumenten, maar ook om mensen wier belangen in het geding zijn als gevolg van de vestigingsplaats van de onderneming, de mogelijk veroorzaakte milieuverontreiniging, de werkgelegenheid, de veiligheid, et cetera. Hoe kan men er voor zorgdragen dat ook deze belangen worden meegewogen in de besluitvorming van het bedrijf? Een mogelijke oplossing is de betreffende belangen, bij voorbeeld in de bestuursraad, te laten behartigen door vertegenwoordigers van de hierbij horende groepen. Dahl is hiervan evenwel geen voorstander daar dit een groot aantal additionele problemen zou creëren: welke groepen mogen vertegenwoordigd worden, hoe zwaar moeten hun stemmen ten opzichte van elkaar en van de betrokken werknemers gewogen worden, behoren deze gewichten afhankelijk te zijn van het onderwerp, et cetera?<sup>2</sup> Daarenboven zou een dergelijke vertegenwoordiging de noodzaak van externe beheersing via de markt en de overheid niet wegnemen. Dahl vraagt zich daarom af of de belangen van mensen buiten de onderneming niet beter via deze weg kunnen worden beschermd (1970: 139).

### **10.5 Het staatsmonster en de kloof tussen politiek en burger**

Het overheidsbestuur vormt een ander terrein waar de principes van persoonlijke keuze, competentie en doelmatigheid naar Dahls mening anno 1970 niet optimaal worden afgewogen. Vergeleken met de rivaliserende politieke systemen die in onze eeuw zijn uitgeprobeerd, is de polyarchie zonder enige twijfel een buitengewoon fatsoenlijk, humaan, responsief, welwillend en tolerant politiek systeem gebleken. Maar dit mag geen reden voor zelfgenoegzaamheid zijn. Zo heeft de polyarchie, erkent Dahl, in ieder geval één tekortkoming: de grote afstand (de kloof, zouden wij tegenwoordig zeggen) tussen de burger en het bestuur. De ge-

---

<sup>1</sup> Vergelijk de opmerkingen van Schonfeld in paragraaf 9.

<sup>2</sup> De door Dahl genoemde dilemma's komen goeddeels overeen met dewelke hij in 1953 samen met Lindblom formuleerde (zie hoofdstuk 4, § 9.1). Veel vooruitgang in hun afweging was er in de tussenliggende zeventien jaar dus niet gemaakt. Vijftien jaar later publiceert Dahl *A Preface to Economic Democracy* (1985). In het volgende boek zullen we onderzoeken hoever de discussie zich dan heeft ontwikkeld.

middelste burger participeert nauwelijks in de politieke besluitvorming, zelfs niet over kwesties die van cruciaal belang zijn voor zijn welbevinden. Het grote aantal burgers dat een hedendaagse polyarchie doorgaans telt, maakt dit probleem evenwel in hoge mate onoverkomelijk. Immers, schrijft Dahl: ‘*severe upper limits are set on effective participation in “democratic” decisions by the sheer number of persons involved*’ (1970: 143).

Pleidooien voor het vergroten van een ieders mogelijkheden tot effectieve participatie door op nationaal niveau een comité-democratie in te voeren of door de bestaande polyarchieën in vele kleine systemen op te delen, missen, herhaalt Dahl, iedere realiteitszin. In een meer en meer interdependente wereld is de beste strategie naar zijn mening te zoeken naar een cluster van elkaar overlappende en aanvullende democratische organen. Problemen moeten hierin op dat associatieniveau worden behandeld, waar dit doeltreffend kan geschieden. Gezien de kosten die gepaard gaan met grote verbanden – waaronder het gevoel van machteloosheid – is een zo klein mogelijke associatie en dus een zo laag mogelijk beslissingsniveau hierbij altijd de beste keuze. Dahl benadrukt evenwel dat er achter deze uitgangspunten een dilemma verscholen zit. Hoe kleiner de associatie, hoe groter de politieke gelijkheid en hoe meer mensen dus het gevoel kunnen hebben dat hun participatie er werkelijk toe doet. Echter, naarmate een associatie in omvang afneemt, groeit het aantal menselijke handelingen waarop zij geen invloed kan uitoefenen. Bijgevolg vermindert het aantal problemen dat zij effectief kan oplossen. In het licht hiervan ziet Dahl twee belangrijke vragen (1970: 148-9). *Ten eerste*: kunnen er associaties worden gecreëerd die kleiner zijn dan de tegenwoordige natiestaten en metropolen, maar toch voldoende macht of reikwijdte hebben om de participatie in hun besluitvorming zinvol te maken? En, *ten tweede*, wanneer grote associaties als de bestaande polyarchieën onvermijdelijk zijn, zijn er dan institutionele innovaties denkbaar die burgers meer mogelijkheden bieden invloed uit te oefenen op het besluitproces? Het is evident dat het belang van deze vragen ruim drie decennia later geenszins is afgenomen.

### **10.5.1 De instelling van jury-adviesraden voor gekozen beleidsmakers**

In antwoord op de tweede vraag ziet Dahl minimaal één belangrijke mogelijke vernieuwing (1970: 149-53). Hij stelt voor belangrijke gekozen functionarissen zoals burgemeesters van grote steden, ministers en leden van de Senaat en het Huis van Afgevaardigden te voorzien van een persoonlijke adviesraad van enige honderden mensen die via het lot zijn geselecteerd. Het laatste zou op dezelfde wijze kunnen gebeuren als wetenschapsmensen een representatieve steekproef uit de bevolking nemen. Net als binnen het Amerikaanse jury-systeem het geval is, zouden de persoonlijke adviseurs verplicht zijn in de raad zitting te nemen, maar schadeloos worden gesteld voor de gemiste inkomsten en eventueel ander ongerief. Voorts zouden zij een maximale termijn van één jaar kunnen dienen. Tot slot zouden zij op hun geregelde bijeenkomsten de betrokken functionarissen vragen kunnen stellen en, dankzij hun onderlinge discussies, hem of haar een indruk kunnen geven van wat er onder de bevolking leeft.

Dahl is er geen voorstander van om deze *at random* gekozen volksvertegenwoordigers ook beslissbevoegdheid te geven. Dit zou conflicteren met de criteria van competentie, doelmatigheid en persoonlijke keuze. Een willekeurige steek-

proef van burgers heeft bijna zeker te weinig leden die over voldoende kennis en ervaring beschikken om de vaak uiterst complexe vraagstukken adequaat op te lossen waarover tegenwoordige volksvertegenwoordigers zich in de regel moeten buigen: 'one of the most depressing yet well-substantiated results of innumerable scientific surveys is to document how very thin and fragmented in content are the political views of the average citizen, or, for that matter, the average voter' (1970: 151). Het gevolg zou daarom zijn dat niet de macht van de gemiddelde burger, maar van de bureaucraten zou toenemen. Dankzij hun kennisoverwicht zouden deze immers nauwelijks meer tegenspel van volksvertegenwoordigers hoeven te verwachten.<sup>1</sup> Tot slot ziet Dahl als een probleem dat door de afwezigheid van verkiezingen de door het lot geselecteerde volksvertegenwoordigers goedbeschouwd aan niemand ondergeschikt zijn. De politieke gemeenschap kan hen niet wegstemmen of anderszins straffen voor keuzen, die haar onwelgevallig zijn. Wanneer de keuzen van de 'vertegenwoordigers' geen neerslag zijn van wat er onder de mensen leeft, dan kunnen de burgers slechts wachten tot de volgende loterij en hopen dat deze beter uitvalt. Dit is uiteraard strijdig met het criterium van persoonlijke keuze.

### 10.5.2 De onleefbaarheid en overbodigheid van de megalopool

Zijn er associaties denkbaar die burgers meer kansen bieden om zinvol politiek te participeren dan de huidige? De vorming van kleinere staten behoort volgens Dahl tot de onmogelijkheden.<sup>2</sup> Anders ligt het evenwel met de creatie van steden van menselijker proporties en van buurten binnen de bestaande, helaas voorlopig niet te ontmantelen 'megalopolen'. Net als in *Congress and Foreign Policy* en *Politics, Economics, and Welfare* (zie respectievelijk hoofdstuk 3, § 5 en hoofdstuk 4, § 5.3) zet Dahl zich hartstochtelijk af tegen de in zijn optiek volkomen uit zijn krachten gegroeide hedendaagse stad.<sup>3</sup> Deze kwam met de industrialisering tot ontwikkeling, is dus van zeer recente datum en wordt mede hierom geassocieerd met de moderniteit. Bijgevolg worden pleidooien voor kleinere gemeenschappen in de regel enigszins lacherig afgedaan als zinloze nostalgie. Met de intrede van de postindustriële tijd zijn deze gigantische steden wat Dahl betreft echter volkomen overbodig en achterhaald geraakt: 'In postindustrial society, the giant city becomes an obsolescent, unnecessary, and crippling habitat that persists less because of need than from inertia, sunk costs, a failure of imagination, and a

---

<sup>1</sup> Men zou de betrokkenen natuurlijk een langere en meer intensieve termijn kunnen laten dienen zodat zij in de gelegenheid zijn om de noodzakelijke kennis en vaardigheden op te doen. Problemen zijn dan evenwel volgens Dahl dat men hen moeilijk tot een dergelijke inspanning kan verplichten (en een verplichting is noodzakelijk wil men het karakter van een loterij intact houden) en dat op deze wijze steeds minder mensen kunnen participeren (en hier was het uiteindelijk om te doen).

<sup>2</sup> Niettemin kwam het uiteenvallen van de Sovjet-Unie en Joegoslavië mede voort uit de wens tot zinvolle politieke participatie. Groot-Brittannië heeft onder Blair met hetzelfde motief grote bevoegdheden overgeheveld naar haar deelstaten. Daarnaast zou men de vorming van grotere politieke entiteiten in ieder geval kunnen voorkomen. Dahl, zo blijkt onder meer uit zijn *On Democracy* (1998), is inderdaad een verklaard tegenstander van de vorming en uitbreiding van de Europese Unie. Vergelijk mijn 'Robert A. Dahl over democratie en de Europese Unie' (2001c).

<sup>3</sup> De onleefbaarheid van grote steden vormt in Dahls werk een voortdurende steen des aanstoots (zie ook zijn: 'The city in the future of democracy' (1967)). Deze steen is mede op zijn weg gekomen door zijn persoonlijke levensverhaal: zijn jeugd in kleine overzichtelijke gemeenschappen (zie hoofdstuk 2, § 1).

lack of audacity' (1970: 154).<sup>1</sup> Het ontgaat Dahl volledig waarom een stad meer dan ongeveer honderdduizend mensen zou moeten tellen. Uit geen enkel onderzoek blijkt volgens hem dat er bij een nog grotere omvang economische schaalvoordelen optreden (cf. Dahl 1967: 966). Ook is er geen reden om aan te nemen dat steden groter moeten zijn om een culturele bloei mogelijk te maken. De geschiedenissen van de steden in de Griekse oudheid en de Europese Renaissance tonen het tegendeel. De opvatting dat bepaalde vormen van grootstedelijk amusement en culturele activiteiten massale steden vereisen<sup>2</sup>, getuigt in zijn optiek van een gebrek aan compassie en inlevingsvermogen tegenover degenen die geen andere keuze hebben (1970: 157). Haar meest fervente aanhangers zijn zelden zelf genoodzaakt om in deze oorden hun leven door te brengen en kunnen deze ontsnappen wanneer het hen maar belieft.

### 10.5.3 De introductie van stadsdeelraden en de planning van nieuwe steden

Als een plaats waar burgers in de waarlijke zin van het woord een associatie vormen die zij gezamenlijk besturen, acht Dahl de tegenwoordige megalopolis voorts ronduit 'a disaster'. Door hun omvang is de kans dat burgers zich met elkaar en een publieke zaak identificeren nihil en kan iedere politieke participatie niet meer dan symbolisch zijn. De zich als olievlekken verspreidende suburbs<sup>3</sup> minimaliseren de kans op wederzijdse identificaties zo mogelijk nog meer. Voorlopig zal de megalopolis echter voortbestaan. Daarom moeten er binnen de grote stad kleinere territoriale eenheden worden geschapen, die burgers wel mogelijkheden bieden tot identificatie en zelfbestuur. Dahl benadrukt evenwel dat er voor dergelijke wijkbesturen ('neighbourhood government' of 'community control') geen blauwdrukken bestaan. Een groot aantal experimenten zal noodzakelijk zijn om betekenisvolle vormen te ontdekken. Zij zullen daarbij naar zijn mening vooral nieuwe kansen moeten bieden aan de vandaag politiek goeddeels inactieve leden van de lagere strata. Het is echter niet reëel te verwachten dat zij deze kansen onmiddellijk en *en masse* zullen benutten: 'personal and political demoralization, apathy, cynism, alienation are not going to be erased overnight by neighborhood governments or anything else' (1970: 160).

Op de langere termijn hebben naar Dahls mening slechts betrekkelijk autarkische steden met een omvang van tussen de vijftigduizend en enkele honderdduizenden inwoners de toekomst. Een ieder zou hier een afdoende mogelijkheid bezitten tot zinvolle participatie. Dat wil zeggen: een ieder kan zo veel deelnemen als hij wenst, elk denkbaar gezichtspunt wordt in het besluitproces afdoende naar

---

<sup>1</sup> Om zijn afkeer kracht bij te zetten haalt hij onderzoek aan waaruit blijkt, dat slechts één op de vijf Amerikanen in een stad met meer dan een half miljoen inwoners wenst te wonen. Zelfs van de huidige grootstedelijken zegt slechts een derde deze steenmassa's te prefereren boven andere woonoorden als dorpen en randgemeenten.

<sup>2</sup> Dergelijke argumentaties zijn te vinden in de postmodernistische stadssociologie waarin de stad het centrum voor vertier en pret is geworden voor het postmoderne, op dit terrein steeds veeleisender individu. Uit tegenwoordig onderzoek blijkt overigens opnieuw dat Amerikanen weliswaar massaal de stad willen 'belevén', maar er niet willen wonen.

<sup>3</sup> Dit probleem betitelt men tegenwoordig als 'urban sprawl' en kan men tot de grootste problemen van de Verenigde Staten rekenen. Het leidt onder meer tot een gebrek aan financiële middelen en een concentratie van kansarmen in de vervallen steden, steeds grotere verkeersstromen (voor bijna al hun activiteiten behoeven alle gezinsleden een auto) en een groeiende aantasting van het milieu.

voren gebracht, een ieder die bereid is moeite te ondernemen, krijgt uiteindelijk toegang tot de beleidsmakers, en bijna niemand heeft het gevoel dat mensen als zij de mogelijkheid wordt ontzegd om effectief te participeren (1970: 161).

Dahl erkent dat in steden die deze beperkte omvang reeds hebben, de burgers ook nauwelijks participeren. Naast aan algemene oorzaken zoals de grote sociale ongelijkheid, kwijt hij dit vooral aan de het feit, dat Amerikaanse steden door de federale overheid nauwelijks beslisbevoegdheden en hulpbronnen zijn gegund (1970: 164). Omdat er weinig valt te beslissen, is participatie vanzelfsprekend weinig zinvol. Hoe meer de megalopolis om zich heen grijpt, hoe zinlozer participatie ook wordt. Daarom moeten wij naar Dahls mening een einde maken aan deze 'levensbedreigende' ontwikkeling. Met een radicalisme en een verbeelding die die van zijn tegenstanders doet verbleken, schrijft hij: 'We would have to plan consciously to prevent cities from growing too large and learn how best to do so. We would have to establish a vast program of creating new cities and in this way thin out megalopolis ... and learn what surely must be counted among the greatest of the arts ... the art of building great – not giant – cities' (1970: 164-5).<sup>1</sup> Hiertoe moet het besef groeien van, en een visie worden ontwikkeld op, de potentie van steden als beschavende kracht, een eenheid, vervolgt Dahl, 'of human proportions in a world grown giant, demonic, incomprehensible; an optimal size for democracy; an education in the arts and habits of democratic life; an association in which citizens can learn that collective benefits from cooperation and peaceful conflict are so great that rational self-interest must act as a restraint on self-destructive egoism; an opportunity to engage in creating a new kind of community the shape of which no expert can foresee and to which every citizen can contribute' (1970: 165).

## 11 Hoe de democratisering uitloopt op basisme of neopopulisme

*They said, 'You know, this issue doesn't seem to resignate with the people'. And I said, you know something? Whether it resignates or not doesn't matter to me, because I stand for doing what's the right thing, and what the right thing is is hearing the voices of the people who work.*<sup>2</sup>

President George W. Bush

In paragraaf acht zagen we dat pluralisten als Dahl volgens Pateman voortborduren op de 'realistische' democratieconceptie van Schumpeter. Velen, zo zullen we in de hierna volgende paragraaf zien, hebben haar hierin gevolgd. Ik betwijfel de juistheid van deze opvatting. In zoverre Dahl is geïnspireerd door Schumpeter zou het meer voor de hand liggen te stellen, dat hij voornamelijk voortbouwt op diens formulering van de *klassieke* theorie. Dit gebeurt bovendien vooral in boeken als *A Preface, Who Governs?* en *Pluralist Democracy* en veel minder in de publicaties

<sup>1</sup> Het spreekt voor zich dat pluralisme en incrementalisme de verwerkelijking van een dergelijk programma op zijn minst frustreren. De wil complete steden te plannen alsmede een daartoe gewenste veelomvattende visie op het stedelijk leven te ontwikkelen, verhoudt zich, met andere woorden, moeizaam, hoe opportuun deze wil ook is, met Dahls pluralistische kader. De door hem gesignaleerde problemen hebben mede daarom in de Amerikaanse polyarchie een steeds grotere omvang gekregen.

<sup>2</sup> Geciteerd in: Robins, S.(2002) *The Ruling Asses: A Little Book of Political Stupidity*, London, Pion Books, p.161 (met dank aan Helen Lane).

die in de jaren hiervoor en hierna zijn verschenen. Aan het begin en einde van zijn loopbaan laat Dahl zich in veel mindere mate leiden door een naturalistische, liberale politiek opvatting. In deze perioden bepleit hij tevens de communautaire en emancipatoire aspecten van de democratie waarop sommige participatietheoretici in de jaren zestig de nadruk leggen. De mede door deze theoretici gevoede democratiseringsbeweging mondt tegelijkertijd in de praktijk uit in een naturalistisch basisme of neopopulisme waarin deze aspecten geen enkele rol meer spelen.

Schumpeter meende dat de klassieke theoretici onderstelden dat mensen rationele, authentieke preferenties bezitten en dat deze overeenkomen met een door een ieder rationeel te beredeneren, objectief algemeen belang (zie Blokland 2001: 209 e.v.). De democratische methode is een institutionele ordening waarin dit algemeen belang wordt gerealiseerd door burgers uiteindelijk *zelf* over politieke kwesties te laten beslissen. De volksvertegenwoordigers of lastdragers hebben slechts hun wil uit te voeren. De kritiek van Schumpeter op deze conceptie is onder meer dat er geen objectief algemeen belang bestaat en dat wij geen rationele discussie kunnen voeren over definities hiervan. Het laatste geldt ook voor discussies over waarden en doeleinden in het algemeen. Mensen weten voorts niet wat zij willen en in zoverre zij preferenties hebben, zijn deze vooral het artificiële product van irrationele drijfveren en reflexen op manipulatieve leiders. Het is daarom voor iedereen het beste dat de politieke activiteiten van de burgers beperkt blijven tot het kiezen en vooral het *legitimeren* van een regering. Deze keuze maken zij in een oligopolide (en dus geen *open*) markt van elites (zie Blokland 2001: 256-7).

Net als binnen Schumpeters klassieke definitie neemt Dahl in zijn werk uit de behavioralistische periode de bestaande preferenties van de burgers volledig als uitgangspunt. Hij gelooft niet dat ze rationeel zijn of het algemeen belang weerspiegelen, maar hij stelt ze ook niet ter discussie. Zij zijn zowel het begin- als het eindpunt van de democratie. Evenmin houdt hij pleidooien om de preferenties te verlichten, op een wijze zoals dit gebeurt in *Congress and Foreign Policy* of zoals in zijn werk vanaf de jaren zeventig.<sup>1</sup> Net als binnen de economische theorie van de democratie van Downs en de rationele-keuze theoretici onderzoekt Dahl in deze periode vooral in hoeverre de preferenties van de burgers in de besluitvorming worden meegewogen en worden vertaald in beleid. Hoe deze preferenties tot stand zijn gekomen of hoe zij zich verhouden tot door Dahl verdedigde standaarden, is geen onderwerp van onderzoek. Democratie is een manier om de leiders op een dusdanige wijze te beheersen dat hun beleidsdaden zo veel mogelijk overeenstemmen met de voorkeuren van de burgers. Democratie betekent politieke gelijkheid: een ieder zijn stem behoort even zwaar in de besluitvorming te worden meegewogen en de politieke structuur moet erop gericht zijn dit mogelijk te maken. Terwijl Schumpeter (opgelucht) constateerde dat de electorale markt oligopolide van karakter was, wil Dahl deze markt dus zo open en competitief mogelijk maken.

---

<sup>1</sup> In het eerste boek bepleit hij onder meer de oprichting van lokale discussie- en onderzoeksgroepen (zie hoofdstuk 3, § 5), in zijn latere werk onder meer de installatie van discussie- en onderzoeksgroepen naar het Amerikaanse jurymodel. Hierin keert hij terug naar de klassieke democratieconceptie van de Grieken: via participatie wordt men een burger of een volwaardig deelnemer aan de gemeenschap en ontwikkelt men zijn faculteiten. Dit thema zal vervolgens diepgaand worden uitgewerkt en in de praktijk worden getoetst door James Fishkin (1995), een promovendus van Dahl en een van degenen die de tegenwoordige discussies over deliberatieve democratie op gang heeft gebracht.

Deze naturalistische, waarderelativistische interpretatie van de klassieke theorie krijgt, zeker vanaf de jaren zestig, in de dagelijkse politieke praktijk de overhand. Dit gebeurt onder invloed van de samenhangende processen van modernisering die in *De Modernisering en haar Politieke Gevolgen* centraal stonden. Het toenemende gewicht van functionele rationaliteit in steeds meer levenssferen en de voortgaande individualisering en differentiëring maken het steeds onwaarschijnlijker, dat mensen op basis van substantieelrationele overwegingen proberen een bijdrage te leveren aan de creatie en de realisatie van een algemeen belang. Politieke participatie is meer en meer gericht op particularistische belangenbehartiging. Op deze plaats zal ik hiervan twee manifestaties behandelen: het basisme of neopopulisme van Nieuw Links en de internetdemocratie.

### 11.1 Politieke participatie en algemeen of particulier belang

Een opvallend kenmerk van de politiek- en democratieconceptie zoals de Grieken haar in de vierde en vijfde eeuw voor onze jaartelling formuleerden, vormt, schrijft Sheldon Wolin, de gerichtheid op het algemeen belang, gemeenschapsbeleving en burgerschap (1968: 319 *e.v.*). Het woord *politiek* stamt af van een familie van Griekse woorden die alle betrekking hebben op de *polis* of de stadsstaat, dat wil zeggen, op *publieke* aangelegenheden die zich laten onderscheiden van de private levenssfeer. *Politeia*, bij voorbeeld, betekent constitutie, *polites* burger en *politikos* staatsman. Klassieke Griekse filosofen als Plato en Aristoteles identificeerden het politieke dus met zaken en gebeurtenissen die van algemeen of publiek belang waren. In overeenstemming hiermee zien ook denkers als Rousseau, J.S.Mill en (de vroege) Marx politieke participatie niet enkel als een instrument dat kan worden gebruikt wanneer de burger dit gewenst acht, maar als de essentie van het democratiebegrip. Het doel van deelname aan politieke activiteiten is niet het behartigen van de particuliere belangen en het voorkomen dat gezagsdragers veranderen in tirannen<sup>1</sup>, maar de vervolmaking van individu en samenleving.

Pateman stelde dat de critici van Schumpeter zijn definitie van de klassieke participatiedemocratie overnemen. Dit is niet in overeenstemming met de feiten. De ook door haar genoemde critici Duncan, Lukes, Davis, Bay en Walker, alsmede theoretici als Williams, Wolin en Pennock benadrukken allen, zo zagen we hierboven, het communautaire en emancipatoire karakter van de klassieke theorieën. Anders ligt dit met de maatschappijcritici uit de democratiseringsbeweging die in de jaren zestig tot ontwikkeling kwam. Zij bepleiten een democratieconceptie waarin de vergelijking tussen de economische en de politieke markt volledig is doorgetrokken en waarin burgers op alle maatschappelijke niveau's politiek participeren. De politieke consumentensoevereiniteit staat voorop: de preferenties van de burger dienen in de publieke besluitvorming volledig als uitgangspunt te worden genomen. De betrokkenen achten het tijd dat de burger ernstig wordt genomen als een mondige, autonome persoonlijkheid, die weet wat hij wil en wat goed voor hem is.

---

<sup>1</sup> Dahl en Lindblom definiëren in, bij voorbeeld, hun *Politics, Economics, and Welfare* het centrale politieke probleem als: 'How can citizens keep their rulers from becoming tyrants?' (1953: 273; zie § 6.1, hoofdstuk 4).

De populistische democratieconceptie krijgt gaandeweg grote aanhang binnen de progressieve beweging, met name binnen de universiteiten. De bepleite (massale) politieke participatie is echter van een gans ander karakter dan dewelke de klassieke theoretici en hun erfopvolgers voorstonden. Deelname aan politieke activiteiten is niet zo zeer gericht op het algemeen belang, maar op particuliere belangenbehartiging. Participatie is een instrument tot het bereiken van een ander doel, geen uiting van burgerschap en geen vorm van zelfverwerkelijking. De betrokkenen redeneren, kortom, vanuit datgene wat de burgers scheidt en niet vanuit datgene wat ze bindt. Zij brengen een tegenstelling aan tussen individu en samenleving, een schisma dat de klassieken juist trachtten op te heffen. Belang, conflict en macht staan centraal en niet harmonie, coöperatie en emancipatie. Bart Tromp stelt in zijn *Het Falen der Nieuwlichters*: 'Wat geheel ontbreekt in het nieuwe denken is ... de notie van de politieke gemeenschap. In plaats van de staatsburger die zich druk maakt over staatszaken, over de publieke zaak, komt in de participatie-democratie de homo politicus voor in de beperkte rol van buurtbewoner, universiteitsingezetene, patiënt, werknemer of vrouw. Ten gevolge van het dubbelzinnige karakter van deze "democratie-theorie" hebben allerlei vormen van benepen belangenbehartiging zich kunnen ontwikkelen onder het mom van emancipatie en democratisering' (1981: 142-3).

Een manifestatie van de democratiseringsbeweging vormt de opkomst van Nieuw Links. Hoewel deze beweging in de hele westerse wereld actief was en uit vogels van diverse politieke pluimage bestond, kan men toch een aantal gemeenschappelijke strevingen onderscheiden. In zijn *New Left, Nieuw Links, New Left: Verzet, Beweging, Verandering in Amerika, Nederland, Engeland* (1975) noemt Rob Kroes er vier: een voorkeur voor massale, in plaats van 'elitaire' participatie in de politieke besluitvorming; het prefereren van 'directe actie' boven het bewandelen van de institutionele, door (volks)vertegenwoordigers geplaveide weg; een wens tot verruiming van de politieke agenda met meer redistributie-eisen, met name de spreiding van macht, kennis en inkomen; en een benadrukken van conflict en confrontatie in plaats van harmonie en verzoening (1975: 114). De sociaal-politieke theorieën van Nieuw Links waarop deze voorkeuren en wensen zijn gebaseerd, blinken niet bepaald uit in doordachtheid en helderheid. Kroes acht Nieuw Links 'op het niveau van analyse en ideologische kritiek ... niet erg belangrijk' (1975: 70). Joop van den Berg en Henk Molleman stellen evenzo in hun *Crisis in de Nederlandse Politiek*, dat het binnen de Partij van de Arbeid opererende Nieuw Links (net als Provo) 'theorie-arm' was: 'Zijn succes lag in het inspelen op en het vertolken van sentimenten, die zowel bij jongeren als bij (zeer) ouderen leefden' (1975: 114; cf. Boivin et al 1978: 22 e.v.).<sup>1</sup>

Bart Tromp betitelt de laatstgenoemde sentimenten als 'een populistisch syndroom'. Het desbetreffende 'neopopulisme' of 'basisme' kenmerkt zich volgens hem onder andere door een sterk anti-intellectualisme en een ophemeling van 'het volk' of 'de gewone man' als de maat aller dingen.<sup>2</sup> Hiermee verbonden staan de

---

<sup>1</sup> Een saillant detail is dat een van de meest vooraanstaande leden van Nieuw Links in de jaren zestig, in de jaren negentig een van de oprichters en centrale figuren van Leefbaar Nederland zou worden: Jan Nagel.

<sup>2</sup> Een hiermee samenhangend kenmerk van het neopopulisme is zijn virulente individualisme. Individualisering betekent niet langer de ontplooiing van het individu als een unieke persoonlijkheid binnen en dankzij de gemeenschap, maar het vrijmaken van het individu van afhankelijkheidsrelaties met deze



betrokkenen wantrouwend tegenover het idee van politieke organisatie, omdat ‘organisatie en hiërarchie worden verondersteld de soevereiniteit van het volk, van de “basis” te ontmantelen’. Zij koesteren voorts een absoluut democratie-begrip waarin ‘de wil van de meerderheid, of van de veronderstelde meerderheid... boven het recht (wordt) gesteld’ en waarin recht en regels niet meer zijn dan de altijd weer veranderbare uitkomsten van een “democratisch” besluitvormingsproces’ (1976: 169-71). In plaats van op een uitgewerkte, beargumenteerde politieke theorie worden partijstandpunten bijgevolg voornamelijk gebaseerd op de uitspraken, die door daartoe gerechtigde organen (bijvoorbeeld het partijcongres) worden gedaan. Deze uitspraken zijn vooral een resultante van de machtsverhoudingen binnen de partij. Het in 1972 gepubliceerde beginselprogramma van de Partij van de Arbeid is daarom niet veel meer dan een lange, incoherente en geregeld inconsistente lijst van wensen en verlangens (‘strijdpunten’). Democratie wordt, kortom, vooral procedureel opgevat, met als gevolg, dat de vorm het heeft gewonnen van de inhoud. Tromp schrijft somber: ‘Standpunten die op de reglementair voorgeschreven wijze partijstandpunten zijn geworden, zijn onaantastbaar, ook al zijn ze niet onderbouwd en kunnen ze ook niet beargumenteerd worden’ (1981b: 321).

## 11.2 Participatie door internet en referenda: de burger eindelijk de baas?

Het belang van politieke partijen als producenten van visies op de samenleving en van substantieelrationele programma’s om idealen aangaande het Goede leven en de Goede samenleving dichterbij te brengen, is sinds de jaren zeventig in versneld tempo afgenomen. Wat over is gebleven zijn professionele, bureaucratische en hiërarchische organisaties waarvan de leiders wellicht nog namens, maar niet meer *met* de leden spreken. Nieuw is dit proces geenszins. Weber vestigde hierop reeds de aandacht in de jaren twintig van de vorige eeuw (cf. Blokland 2001: 77-82). In de laatste drie decennia is sprake van een versnelling, een versnelling waarvan Nieuw Links binnen de progressieve partijen een katalysator is geweest. In alle westerse landen is het ledental van partijen zowel in absolute als in relatieve termen voortdurend afgenomen en zijn de overgebleven leden minder actief dan vroeger. Politieke partijen hebben mede daarom steeds meer moeite om geschikte kandidaten te vinden voor het bekleden van politieke en bestuurlijke functies. Bovendien weten zij in afnemende mate kiezers aan zich te binden, hetgeen het belang van in de massamedia gevoerde verkiezingscampagnes mede doet groeien. Omdat het allesbepalende imago aangetast kan worden door de interne strijd die onvermijdelijk gepaard gaat met partijdemocratie, is alles gericht op eendracht en beheersing. Voor inhoudelijk politiek debat is nauwelijks ruimte meer en daarmee heeft de partij haar functie als leverancier van ideeën grotendeels verloren (cf. Becker & Cuperus 2001: 538 e.v.). Partijdemocratie zoals bepleit door Nieuw Links is,

---

gemeenschap. De mensvisie van de sociaal-democraten onderscheidt zich hiermee steeds minder van die van de neoliberalen. Haar opkomst binnen de Partij van de Arbeid werd reeds in 1974 onder woorden gebracht door Milo Anstadt. Naar zijn mening was de mensopvatting van de moderne sociaaldemocraten gebaseerd ‘op een verruimd vertrouwen in de mens; een vertrouwen dat niet, zoals vroeger, een elite of klasse een voorhoede- of motorfunctie toekent, maar dat zich uitstrekt tot de massa als zodanig. De visie berust op een geloof in mysterieuze krachten van “onderen”, quasi-rationele, maar in wezen irrationele processen van “bewustwording”, geloof in de fundamentele gelijkheid der mensen en bijgevolg in de mogelijkheid van absolute democratie... Teleurgesteld in alle goden en metafysische krachten, hebben zij in zichzelf, in narcistische eigenliefde compensatie gezocht’ (1974: 549).

kortom, grotendeels een non-issue geworden: er zijn nauwelijks meer (actieve) leden en in zoverre mensen zich geroepen zouden voelen om voor hun persoonlijke belangen in de publieke arena op te komen, zijn er geen zwaarwegende redenen om dit via een politieke partij te doen. De ideeën die ten grondslag lagen aan de neopopulistische interpretatie van de participatiedemocratie zijn met dit alles echter niet uitgestorven. Vandaag hebben zij onder meer een vertaling gekregen in pleidooien voor het referendum en de internetdemocratie.

Dahl, zo zagen we hierboven, betoont zich in *After The Revolution?* geen voorstander van referenda.<sup>1</sup> Op deze wijze worden weliswaar besluiten genomen, maar er is volgens hem geen enkele zekerheid dat dit weloverwogen, na een uitwisseling van argumenten geschiedt. Mensen kunnen kiezen zonder aan een voorafgaande discussie te hebben deelgenomen, een discussie die men als een wezenlijk onderdeel van de democratie kan zien. Participatie als een substantieel-rationele dialoog waarin mensen hun voorkeuren ontdekken en vormen, verhoudt zich, met andere woorden, moeizaam met de volksraadpleging.<sup>2</sup> Ter bevordering van de politieke participatie en de invloed van de burgers op de publieke besluitvorming ziet Dahl daarom meer in het uitbreiden van de mogelijkheden tot participatie op de werkplaats, binnen het lokale bestuur en binnen jury-adviesraden. Het zal duidelijk zijn dat deze pleidooien hem doen verwijderen van de economische democratieconceptie die in zijn behavioralistische publicaties op de voorgrond staat. In een moderniserende cultuur krijgt deze conceptie evenwel steeds meer gewicht. 'Participatie' wordt in toenemende mate opgevat als het zo effectief mogelijk behartigen van zijn bekend en boven kritiek verheven geachte voorkeuren. Met behulp van moderne communicatiemiddelen kan deze opvatting tevens steeds eenvoudiger praktisch worden vertaald.

Dick Morris, voormalig opiniepeiler van de Clintonregering (een regering waarvan het beleid overigens grotendeels bepaald leek door voortdurende polls)<sup>3</sup>, heeft in dit verband hoge verwachtingen van vooral het internet. Deze techniek zal een, wat hij veronderstelt, volwaardige participatiedemocratie naar Grieks model moge-

---

<sup>1</sup> Dezelfde bedenkingen kwamen we tegen in *Congress and Foreign Policy*. In de tussenliggende, door het behaviorisme gekleurde jaren heeft Dahl minder redenen voor zijn bedenkingen. Hij laat het onderwerp dan echter rusten.

<sup>2</sup> Een in de literatuur geregeld aangehaalde waarschuwing tegen referenda zonder democratisch leerproces levert *The Politics of Community Conflict: The Fluoridation Decision* (1969) van Robert L. Crain, Elihu Katz en Donald B. Rosenthal. De auteurs onderzochten de besluitvorming in 700 Amerikaanse steden over het al dan niet toevoegen van fluor aan het drinkwater. De kans op een positief besluit bleek bij een referendum drie keer kleiner te zijn, dan bij een besluitvorming via representatieve organen. Dit ondanks het feit dat de voorstanders in de regel werden gesteund door medische en tandheelkundige deskundigen en organisaties en de tegenstanders veelal ongeorganiseerd waren en geen steun hadden van maatschappelijke en politieke instellingen (1969: 98). Het simpele feit dat er een referendum over deze, in principe onbelaste kwestie werd gehouden, maakte fluorisering bij de kiezers bij voorbaat verdacht en gaf hen die vooroordelen bespeelden, vrij spel.

<sup>3</sup> Joe Klein stelt in zijn *The Natural: The Misunderstood Presidency* (New York, Doubleday, 2002), dat Clintons presidentschap meer werd getypeerd door 'spin', dan door leiderschap. Het voortdurend afstemmen van de eigen standpunten op de heersende opinies veroorzaakte een continue ondermijning van het eigen morele en politieke gezag: 'Clinton may have lost a great deal of moral authority well before Lewinsky by snuggling too close to us – by polling every last public whim, by trying so hard to please. It is entirely possible that the Clinton era will be remembered by historians primarily as the moment when the distance between the president and the public evaporated forever' (Klein geciteerd door William Kennedy in *The New York Times*, 24 maart 2002).

lijk maken. In zijn *Vote.Com: How Big-Money Lobbyists and the Media are Losing Their Influence, and the Internet is Giving Power to the People* (1999) schrijft hij, dat het internet het electoraat eindelijk zal bevrijden van vertegenwoordigers die, nadat zij eenmaal in het zadel zitten, voortdurend hun eigen weg gaan.<sup>1</sup> Evenzo zal het een einde maken aan de politieke invloed van kapitaalcrachtige belangengroepen en van de massamedia. Op het gratis internet zullen burgers namelijk in het vervolg rechtstreeks met elkaar, met informatieverschaffers en met beleidsmakers communiceren en ongemedieerd hun wensen kenbaar maken. Klassieke democratische tijden zullen herleven. 'The incredible speed and interactivity of the Internet', stelt Morris, 'will inevitably return our country to a de facto system of direct democracy by popular referendums. The town-meeting style of government will become a national reality' (1999: 28).<sup>2</sup>

Frapppant is de parallel die ook Morris impliciet trekt met de economische markt. De volksreferenda, schrijft hij, zullen spontaan en zonder tussenkomst van de regering totstandkomen en hun gewicht zal vanzelf worden bepaald door het aantal mensen dat hierin participeert. Op de vraag *wanneer* de kiezers geconsulteerd zullen worden, antwoordt hij: 'Whenever they want to be. Anytime enough Internet users want to have a referendum they will simply have one. There will likely be hundreds of referendums each year' (1999: 30). Via interactieve websites krijgen burgers namelijk de mogelijkheid over iedere kwestie die *hen* en niet de regering relevant lijkt, hun stem uit te brengen.<sup>3</sup> Morris erkent dat anno 1999 nog slechts weinigen aan de reeds gehouden internetreferenda deelnemen en dat de representativiteit en politieke relevantie van deze referenda hierdoor gering zijn. Naarmate de burgers meer zullen internetten en vaker hun stem zullen uitbrengen, ontwikkelingen die Morris zeker acht, zal hierin echter drastisch verandering komen. Wanneer eenmaal miljoenen mensen aan deze spontane peilingen deelnemen, zal geen enkele politicus die herkozen wil worden het zich nog kunnen

---

<sup>1</sup> 'Thomas Jefferson', zo begint hij zijn boek, 'would have loved to see the Internet. His utopian vision of a democracy based on town meetings and direct popular participation is about to become a reality. In the era of the Fifth Estate, the massive, uncontrolled, and unregulated interaction of tens of millions of people will be the central political reality. Ideas, opinions, viewpoints, and perspectives will race back and forth over the Internet instantly and continuously, weaving together to create a new national fabric of democracy' (1999: 27).

<sup>2</sup> De overtuiging dat nieuwe electronica het democratische schaalprobleem kunnen overkomen, is wijdverbreid. Voormalig staatssecretaris van Binnenlandse Zaken Kohnstamm, die de internetdemocratie in zijn portefeuille had, stelde enige tijd terug: 'Ik kan mij een situatie voorstellen waar de minister-president 's avonds besluit om op Internet de mening van de bevolking te vragen over een bepaalde kwestie' (geciteerd door Bertil Huzen in *Intermediair*, jg.34, nr.23, 1998). Wanneer we ons hier verder voorzichtig voorstellen dat één promille van het Nederlandse volk op deze uitnodiging zou ingaan, dan zou de minister-president op zijn vrije avond ongeveer 16.000 emails moeten beantwoorden. Het is een troostrijke gedachte dat hij over enige staatssecretarissen beschikt.

<sup>3</sup> Men denke hier aan de websites van dagbladen als *De Volkskrant* en het *Algemeen Dagblad* waarop lezers over geregeld wisselende kwesties ('Mag Willem trouwen met Maxima?', 'Zijn gevangenisstraffen in Nederland te kort?': ja, nee, geen voorkeur) hun opvatting kenbaar kunnen maken. Na een ernstig treinongeval in de Verenigde Staten op het publieke treinnet van Amtrak stelden de opstellers van de homepage van Netscape de lezers de volgende vraag: "After the latest Amtrak derailment do you think: 1] The government should not run a railroad. 2] Railtravel is unsafe. 3] Amtrak should be shut down." (1 augustus 2002). Zoals zo vaak bij referenda treft de eenzijdigheid van de opties. Optie 1 en 3 zijn identiek en verraden net als optie 2 de voorkeur van de opstellers voor privaat vervoer als auto en vliegtuig. De optie de bestaande smalle financiële basis van Amtrak te versterken zodat dringende investeringen en moderniseringsen gedaan kunnen worden, kwam kennelijk niet in hun gedachten op.

permitteren hen te negeren. Welke peiling belangrijk is, wijst zichzelf uit. Hoe meer mensen hieraan meedoen, hoe meer de betreffende kwestie kennelijk onder het electoraat leeft en hoe serieuzer zijn opvattingen genomen zullen moeten worden. Het deelnemen aan een referendum zal volgens Morris uiteindelijk net zo gewoon worden als het lezen van de krant of het schrijven van een email.

De volksraadplegingen hoeven wat Morris betreft niet onmiddellijk in bindende wetten te worden vertaald. Wel zullen zij *politiek* bindend zijn. Een deelnemer aan een referendum zal via het internet kunnen volgen hoe het stemgedrag van zijn afgevaardigde zich tot dat van hemzelf en het gehele electoraat verhoudt. Ervaart hij de discrepantie als te groot dan zal hij de afgevaardigde hiervoor bij de volgende verkiezingen kunnen laten boeten.<sup>1</sup> De verkiezingen van volksvertegenwoordigers zullen gewoon door blijven gaan. Maar, schrijft Morris, ‘the influence the public can bring to bear will make it far less important whom we elect. It is the public's will, not theirs, that will most often be controlling’ (1999: 30). Dit publiek, erkent Morris, zal zich meer kunnen laten leiden door angst, haat en vooroordelen, dan door dromen, idealen en rechtschapenheid, hetgeen de positie van reeds achtergestelde groepen nog verder kan doen verslechteren. Hij verwacht evenwel een leereffect: met het verloop van de tijd zullen de burgers dit leren inzien en hun stemgedrag bijstellen. Bovendien zullen zij de expertise van de professionele politici leren waarderen en hen de ruimte teruggeven, die hen op basis hiervan toekomt. Hoe dan ook, de vraag of de directe internetdemocratie nu wel of niet wenselijk is, beschouwt Morris uiteindelijk irrelevant. Haar komst is ‘onvermijdelijk’ en daarom kunnen wij ons er maar beter op voorbereiden.

Ontegenzeggelijk neemt in de westerse democratieën het belang van referenda langzaam maar zeker toe. In *Democracy Derailed: Initiative Campaigns and the Power of Money* (2000) laat David S. Broder dit zien voor de Amerikaanse westkust. In een staat als California zijn inmiddels referenda gehouden over, onder meer, euthanasie, belastingwetgeving, tweetalig onderwijs en positieve discriminatie. In 2003 werd de pas herkozen gouverneur Gray Davis via een referendum, een zogenaamd ‘recall petition’, vervangen door Arnold Schwarzenegger. Broder constateert dat de referenda de volksvertegenwoordigers meer en meer buitenspel zetten en dat de kiezers hun vertegenwoordigers vooral zijn gaan zien als mensen, die er op uit zijn de wil van het volk te frustreren. Hij bekritiseert de referenda omdat het electoraat volgens hem geregeld blijkt te miskennen op welke wijzen het zijn doelen kan realiseren. Zo kiest het voor lagere belastingen én tegen het inkrimpen van overheidsvoorzieningen. Zijn belangrijkste bezwaar is echter dat referenda worden gedomineerd door vermogende particulieren en belangengroepen die in staat zijn met inzet van veel middelen onderwerpen op de agenda te krijgen en de electorale voorkeuren te beïnvloeden.<sup>2</sup> De referenda hebben in deze zin heel weinig te maken met de romantische democratische notie, dat voorkeuren ‘van onderop’ tot wet transformeren. Broder is vooral bang dat in de toekomst de elektronische mogelijkheden door de voorstanders van referenda – en onder het electoraat zijn dat er dus steeds meer – worden aangegrepen om ook op nationaal niveau de vertegen-

---

<sup>1</sup> Deze websites, waarop per onderwerp het stemgedrag van Congresleden over de jaren wordt bijgehouden, bestaan reeds in de Verenigde Staten. De site [www.congressmerge.com](http://www.congressmerge.com) is een voorbeeld.

<sup>2</sup> Morris besteedt geen aandacht aan de mogelijkheid dat de via het internet verspreide informatie onder invloed van belanghebbenden zeker zo ‘biased’ kan zijn als vandaag het geval is.

woordigende lichamen terzijde te schuiven. Het zal niet lang meer duren, verwacht hij, dat de elkaar versterkende ontwikkelingen van de internettechnologie en de publieke opinie een politieke beweging baren, die een vervanging zal eisen van de achterhaalde, ondoorgrondelijke Constitutionele orde door de simpelheid van de meerderheidsbeslissing via een referendum.

Vanzelfsprekend, ook Broder onderkent dit, biedt het internet tevens nieuwe, toe te juichen democratische mogelijkheden. Deze liggen vooral in de informatie en mobilisatie van burgers. *Amnesty International* gebruikt het internet om schrijf-acties te organiseren tegen regeringen die een persoon martelen of zonder proces vastzetten. Greenpeace zendt via een webcam beelden uit van vervuilende bedrijven of het kappen van het regenwoud. Een inwoner van Muiden kreeg geen informatie van zijn gemeente die een aquaduct plande te bouwen, verzamelde de informatie zelf, zette het op een website en de reacties van zijn medeburgers waren dermate afwijzend dat de gemeente zich genoodzaakt zag haar plannen te herroepen (*Intermediair*, 6 september 2001). Ten behoeve van hun presidentscampagnes in 2000 en 2004 maakten Ralph Nader en Howard Dean evenzo van het internet gebruik om in korte tijd grote, doch geografisch dun verspreide groepen te mobiliseren. Verschillende websites geven in de Verenigde Staten uitstekende, zeer gedetailleerde informatie over tal van politieke onderwerpen, waaronder de standpunten en achtergronden van kandidaten en de door hen ontvangen verkiezingsbijdragen van bedrijven (zie onder meer [www.opensecrets.org](http://www.opensecrets.org) van *The Center for Responsive Politics*). Van andere orde zijn evenwel de websites met behulp waarvan men kan uitvinden welke kandidaat of partij de eigen standpunten het meest dekt en waarop men derhalve het beste kan stemmen.<sup>1</sup> Standpunten worden hier slechts geregistreerd en bevestigd, niet geïnformeerd en verlicht. Van een constructieve uitwisseling van argumenten, van discussie of leren, is geen enkele sprake en in deze zin is er geen enkel onderscheid met referenda.

## 12 De invloed van Schumpeter op de naoorlogse democratische theorie

Mensen hebben een sterke psychologische behoefte de werkelijkheid overzichtelijk en daarmee vatbaar te maken. In de wetenschappen uit dit zich onder meer in de neiging de geschiedenis van het denken voor te stellen als een opeenvolging van auteurs die elkaar hebben beïnvloed. De geschiedschrijving van het pluralisme vormt hierop geen uitzondering. In § 11.5 van hoofdstuk vier zagen we dat vandaag algemeen wordt verondersteld dat Schumpeter de grondlegger is van het pluralisme in het algemeen en dat van Dahl in het bijzonder. Het door het pluralisme gedomineerde naoorlogse debat over democratie vond volgens Pateman, zo zagen wij hierboven, geheel plaats binnen de door Schumpeter gedefinieerde kaders. Pluralisten als Berelson, Dahl, Sartori en Eckstein bouwen in haar lezing

---

<sup>1</sup> Voorbeelden hiervan in de Amerikaanse presidents- en senaatsverkiezingen van 2000 waren [www.selectsmart.com](http://www.selectsmart.com) en [www.presidentmatch.com](http://www.presidentmatch.com): deze websites noemen een aantal onderwerpen waarop men aangeeft wat zijn positie is en de websites bepalen vervolgens wie 'zijn' kandidaat is. Afgezien van de genoemde problemen is een moeilijkheid, dat de sites vatbaar zijn voor manipulatie: de keuze van items en hun onderlinge weging kan de opsteller bewust of onbewust in het voordeel laten zijn van de eigen favoriet. Ook in Nederland bestaat een 'stemwijzer' op internet waarbij op basis van de antwoorden op dertig meerkeuze vragen een stemadvies wordt uitgebracht. In de maand maart van 2002 maakten hiervan een half miljoen mensen gebruik (*Intermediair*, 25 april 2002).

voort op zijn realistische democratieconceptie en critici hiervan als Duncan, Lukes, Davis, Bay en Walker bouwen voort op zijn omschrijving van de klassieke conceptie. We zagen reeds dat de laatste bewering grondeloos is: de betrokkenen blijken wel degelijk kennis te hebben genomen van de klassieke concepties, zowel die van de Grieken als van moderne auteurs als Rousseau en John Stuart Mill. Pateman verwijst zelfs naar deze kennis. Hoewel haar eerste bewering niet minder onhoudbaar is, heeft deze algemeen ingang gevonden. Schonfeld constateert dus vijf jaar later: 'Many contemporary theorists echo Schumpeter's definition [of the democratic method]' (1975: 135). Voorbeelden van deze theoretici acht hij Eckstein, Almond, Verba en Dahl. *Capitalism, Socialism, and Democracy*, herhaalt David Held eind jaren tachtig, had 'an extraordinary impact on the development of democratic theory in the aftermath of the Second World War... many social scientist sought to explore and amplify Schumpeter's main hypotheses concerning how political leaders and voters behave and affect one another' (1987: 164). Berelson, Lazarfeld, McPhee, Dahl, Almond en Verba zijn hiervan volgens hem voorbeelden.

In hoofdstuk vier, § 11.5.1, liet ik zien dat er geen enkele reden is in ieder geval het pluralisme van Dahl *cum suis* van direct na de oorlog dermate door Schumpeter bepaald te beschouwen als vandaag gebruikelijk is. Andere inspiratiebronnen, waaronder Mannheim, bleken veel belangrijker te zijn geweest. Van de vele Amerikaanse bronnen gaf ik een overzicht in het tweede hoofdstuk. Hoe verder wij hiervan in de tijd verwijderd raken, hoe minder kennis wij hiervan bezitten en hoe clichématiger daarom de geschiedschrijving van het pluralisme. Omdat mensen steeds minder de moeite nemen de originele teksten te raadplegen, kan een beperkt aantal gezaghebbende interpretaties, zoals in dit geval die van Pateman, het beeld van een bepaalde stroming of theoreticus voor altijd verwringen. De mogelijkheid bestaat echter dat de invloed van Schumpeter zich eerst later liet gelden. In het geval van Dahl zou dit dan de publicaties na *Politics, Economics, and Welfare* (1953) moeten betreffen. In deze paragraaf zal ik deze mogelijkheid onderzoeken. Om nader te duiden wat men sinds de jaren zeventig precies voor invloeden aan Schumpeter toeschrijft, zal ik eerst kort ingaan op twee representatieve, gezaghebbende (Nederlandse) analyses van het pluralisme. Het spreekt voor zich dat wij ons inzicht in het pluralisme kunnen vergroten door beeld en werkelijkheid van deze stroming met elkaar te confronteren. Juist omdat het denken van Dahl vandaag op één lijn wordt gebracht met het elitisme, relativisme en cynisme van Schumpeter bestaat hiertoe een noodzaak.

### **12.1 Twee interpretaties van Schumpeter en het pluralisme**

'Het is allemaal begonnen in 1942', schrijft Hans Daudt, de éminence grise van de Nederlandse politicologie, in een overzichtsartikel over het pluralisme, 'toen de Oostenrijks-Amerikaanse econoom en socioloog Joseph A. Schumpeter in de Verenigde Staten zijn boek publiceerde *Capitalism, Socialism and Democracy*' (1981: 375). Schumpeters beschouwingen over democratie, stelt Daudt (die deze in vertaling voor het Nederlandse publiek beschikbaar maakte), hebben tot op heden een grote invloed op de discussies over dit onderwerp uitgeoefend. Instemmend haalt hij de Engelse politicoloog Geraint Parry aan die er in zijn *Political Elites* (1976) op heeft gewezen, 'dat diegenen die voortborduren op Schumpe-

ters beschouwingen spreken van pluralisme, terwijl daarentegen de critici de termen “democratisch elitisme” en “de elitetheorie van de democratie” hanteren’ (1981: 375-6). In plaats van een gelijke verdeling van de macht, schrijft Daudt in een eerder artikel, is er in de bestaande democratieën hooguit ‘een concurrentie om de machtsuitoefening van groepen die daarvoor periodiek bij verkiezingen een beroep doen op steun van een vrij passieve bevolking.’ En hij vervolgt: ‘Dit aan Schumpeter ontleende democratie- of polyarchiemodel is door Dahl grondig uitgewerkt’ (1972: 199).

De invloed van Schumpeter op de politicologie heeft zich volgens Daudt op drie manieren gemanifesteerd. Allereerst viel zijn kritiek op de onderstellingen van de klassieke theorie samen met en werd deze bevestigd door het kiezersonderzoek.<sup>1</sup> Daarnaast verliep de invloed van Schumpeter via de economische theorie van de democratie en de rationelekeuzetheorie. ‘Voortbordurend op Arrow, Baumol, Dahl, Lindblom en Buchanan’, schrijft Daudt, ‘baseerde Anthony Downs zijn *An Economic Theory of Democracy* op een geformaliseerde uitwerking van Schumpeters theorie’ (1981: 381).<sup>2</sup> ‘De derde en waarschijnlijk belangrijkste wijze waarop de opvattingen van Schumpeter in de politicologie zijn gaan domineren,’ stelt Daudt tenslotte, ‘vindt men in het werk van Robert A. Dahl, die voor een verdere theoretische uitwerking heeft gezorgd. In de discussie over het democratisch elitisme, die nadien is ontstaan is dan ook, naast Schumpeter<sup>3</sup>, Dahls uitwerking op de korrel genomen’ (1981: 381). De auteur geeft hiervoor diverse argumenten: ‘Ook bij Dahl vindt men de redenering dat in [constitueel-democratische stelsels] de keuze van concurrerende politieke leiders via verkiezingen in de eerste plaats komt.’<sup>4</sup> Alleen gaat hij gedetailleerder in op de vraag hoe de concurrerende politieke leiders hun steun verwerven, waarbij hij zich mede baseert op de “groepstheorie” van het politieke proces, ontwikkeld door Arthur Bentley en David Truman.<sup>5</sup> Politieke leiders moeten winnende coalities smeden door uiteenlopende groepen verschillende voordelen te beloven. Daarom is er in democratische stelsels dan ook volgens Dahl geen sprake van een meerderheid tegenover een minderheid, maar is het meest kenmerkende van het politieke proces de heerschappij van minderheden, waarvan de combinaties bij opeenvolgende verkiezingen kunnen verschillen. Naast politieke partijen die de kandidaten leveren, krijgen belangengroepen die namens bevolkingssegmenten hun voorkeuren uiten, daardoor meer relief bij Dahl’ (1981: 381).<sup>6</sup>

---

<sup>1</sup> Daudt haalt Berelson aan als voorbeeld. Berelson, echter, dicht Schumpeter bepaald geen exclusieve plaats toe in de kritiek op deze onderstellingen. Waarom zou hij ook: een lange reeks Amerikaanse auteurs was Schumpeter voorgegaan, auteurs (zoals James en Wallas) waarnaar Schumpeter ook zelf verwees.

<sup>2</sup> Op deze ook door Coe en Wilber verdedigde these (1985: 28; cf. Blokland 2001: 307-8), ga ik in de volgende paragraaf uitgebreid in.

<sup>3</sup> In deze discussie is Schumpeter in werkelijkheid evenwel eerst *na* Patemans publicatie ‘op de korrel genomen’. Hiervoor legde bijna niemand een verband tussen Dahl en het pluralisme enerzijds en Schumpeter anderzijds. We zagen dit reeds hierboven, maar hieronder, in § 5, zal dit verder worden uitgewerkt.

<sup>4</sup> Bij welke twintigste-eeuwse theoreticus, *voor* en *na* Schumpeter, vindt men deze redenering echter niet?

<sup>5</sup> Het sterk overschatte belang van Bentley en Truman in de ontwikkeling van de groepstheorie en het pluralisme, behandelde ik in hoofdstuk twee. Ook in het werk van Dahl zijn zij niet meer dan figuranten.

<sup>6</sup> Hoewel zijn interpretatie niet geheel onjuist is, wekt Daudt hier de indruk vooral het formele politieke proces in het achterhoofd te hebben. Wanneer Dahl ingaat op de invloedsuitoefening van belangengroepen dan gaat het hem echter primair om het besluitproces over beleid *tussen* en *ondanks* verkiezingen.

De tweede Nederlandse auteur die Schumpeter tot de grondlegger van het pluralisme in het algemeen en het denken van Dahl in het bijzonder verklaart, is Percy B. Lehning. Deze lijkt zich overigens bijna uitsluitend te baseren op wat anderen, met name Pateman en Daudt, over dit onderwerp hebben geschreven. Aldus geeft hij ongewild een goede illustratie van het vanaf de jaren zeventig vigerende beeld van het pluralisme.<sup>1</sup>

‘De namen van twee auteurs’, stelt Lehning allereerst, ‘zijn onverbreekelijk aan [het] pluralisme verbonden: Joseph Schumpeter en Robert Dahl’ (1986b: 327-8). Hoofdkenmerk van deze stroming is ‘de rol van de belangengroepen in het democratisch beleidsproces’, dit zowel in empirische als in normatieve zin (1986b: 327).<sup>2</sup> Lehning vervolgt: ‘J.Schumpeters *Capitalism, socialism and democracy* (uit 1942) wordt algemeen als belangrijkste bouwsteen voor de pluralismebenadering beschouwd. Met name geldt dit voor zijn verhandeling over democratie zoals die in dit boek naar voren komt’ (1986a: 11; 1986b: 328; 1991a: 108). Hoewel hij het later enigszins afzwakt (het staat allerminst vast dat de politieke markt leidt tot consumentensoevereiniteit) stelt Lehning verder: ‘Centraal staat bij Schumpeter de analogie van het politieke leven met het economisch proces, een analogie die diegenen die zich op dit model baseren kwalificeert als aanhangers van “de economische theorie van de democratie”’ (1986b: 330).<sup>3</sup> Iedere zin van het volgende, wat langere citaat, inclusief de verwijzingen, is eveneens onhoudbaar: ‘Diegenen die de uitgangspunten van Schumpeter overnemen spreken van “pluralisme” (voetnoot van Lehning: ‘zie voor overzicht Kelso (1978) *American Democratic Theory*’).<sup>4</sup> 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.<sup>5</sup> 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 komt (voetnoot: ‘Dahl bevestigt in ‘Polyarchy, pluralism, and scale’

---

<sup>1</sup> Hij doet dit op drie plaatsen: *Politieke Orde en Rawlsiaanse Rechtvaardigheid* (1986a), ‘Pluralism revisited’ (1986b) en ‘De theorie van het pluralisme’ (1991a). De desbetreffende passages zijn overigens goeddeels identiek. Het feit dat kennelijk geen van de betrokken promotoren en redacteurs (in totaal ongeveer een dozijn vooraanstaande Nederlandse politicologen) hebben aangedrongen op stevige nuances van het door Lehning geschetste beeld, zou de brede instemming hiermee kunnen illustreren – maar helemaal zeker weten doen we dit natuurlijk niet.

<sup>2</sup> Schumpeter had evenwel, net als Weber en Mannheim, geen enkele aandacht voor deze rol van belangengroepen (zie Blokland 2001). Wanneer deze aandacht inderdaad het hoofdkenmerk van het pluralisme is, dan had dit de auteur te denken moeten geven.

<sup>3</sup> Dit is onjuist (waarover meer in de volgende paragraaf): Schumpeter gaat niet uit van rationale kiezers, hij moet niets hebben van politieke consumentensoevereiniteit en hij constateert opgelucht dat er in de politiek, net als in de economie, geen vrije markt van volledige mededinging bestaat, doch een gesloten markt die wordt beheerst door oligopolies.

<sup>4</sup> Geen van de pluralisten heeft ooit verklaard de uitgangspunten van Schumpeter te hebben overgenomen. De term pluralisme was reeds begin jaren twintig door Laski in de politieke wetenschap geïntroduceerd en het waren de sindsdien in het politieke taalgebruik bestaande connotaties waarnaar Dahl en Lindblom in 1953 verwezen (zie hoofdstuk twee, § 4.2). Kelso geeft inderdaad een overzicht van de pluralisten, maar nergens schrijft hij dat deze de uitgangspunten van Schumpeter overnemen.

<sup>5</sup> Voor Dahl is dit inderdaad een norm die hij keer op keer verdedigt. Schumpeter, daarentegen, hecht geen geloof aan de gelijkwaardigheid van burgers. De maatschappelijke aanvaarding van het one-man, one-vote beginsel is voor hem een betreurenswaardige, door de rationalisering geschapen realiteit, die gelukkig door de feitelijke werking van het hierop schijnbaar gebaseerde politieke stelsel te niet wordt gedaan (cf. Blokland 2001: 216-7).



[*Scandinavian Political Studies*, 7, New Series, p.230] nog eens<sup>1</sup> de nauwe verwantschap van deze opvatting met die van Schumpeter'). 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' (1986a: 13; 1986b: 331).<sup>2</sup>

In overeenstemming met zijn stelling dat Dahl en de pluralisten aanhangers zijn van de economische theorie van de democratie, betoogt Lehning verder dat de pluralisten geen opvattingen bezitten over 'juist' beleid: juist is het product van een vrije concurrentie tussen belangengroepen die elk proberen invloed op de besluitvorming uit te oefenen. Dit is een veelvuldig naar voren gebrachte kritiek op het denken van Dahl en vooral dat van Lindblom (zie onder meer Lowi 1967; Kelso 1978; Goodin 1982; Ricci 1984). 'Aparte beginselen om de procedure vorm te geven of om als maatlat voor resulterend beleid te dienen,' schrijft Lehning, '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' (1986b: 333). Later voegt hij toe: '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... Zolang de politieke beslissingen de relatieve macht en het belang van de verschillende belangengroepen maar reflecteren, functioneert alles wel... 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' (1986b: 343).<sup>3</sup>

---

<sup>1</sup> '[B]evestigt... nog eens'? Deze woordkeus roept de vraag op op welke plaats(en) dit nog meer gebeurt. Temeer daar Dahl dit zelfs niet in het desbetreffende artikel bevestigt (zie § 4 hieronder).

<sup>2</sup> 'Groepstheorieën en machtonderzoekingen', voegt Lehning merkwaardigerwijze toe aan deze letterlijk van Daudt (1981: 381; zie hierboven – een bronvermelding is er niet) overgenomen constatering, 'vormen de belangrijkste producten van de "pluralistische school"' (1986b: 332). Groepstheorieën waren evenwel reeds een halve eeuw in omloop toen het pluralisme van Dahl *cum suis* op het toneel verscheen en vormen hiervan geen *product*, maar mede de *basis* (cf. Latham 1952; Garson 1974).

<sup>3</sup> Volgens Lehning zijn echter vandaag juist de resultaten problematisch geworden. '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' (1986b: 346). Naar Lehnings gevoel heeft Dahl echter inmiddels, we schrijven de jaren tachtig, het licht gezien en erkent deze het belang van normatieve beoordelingscriteria die los staan van de procedure waarmee een beslissing tot stand komt: 'Hij erkent de noodzaak van een consensus over doelstellingen en middelen wil aan de legitimiteitscrisis het hoofd geboden kunnen worden. Maar tegelijkerheid betwijfelt hij de mogelijkheid zo'n consensus te bereiken, een consensus over de vraag wat de 'juiste' politieke orde is' (1986b: 347). Uiteraard is de Rawlsiaan Lehning hierover veel optimistischer. Hij scoort zijn punt: normatieve politieke theorieën kunnen 'een bijdrage leveren aan het zoeken naar overeenstemming over een evaluatiecriterium dat bij de beoordeling van legitimiteit van de verzorgingsstaat gehanteerd zou kunnen worden' (1986: 348). Goed punt. Lehning schreef dit bijna twee decennia geleden. Helaas is sindsdien niets meer van hem of van andere Rawlsianen vernomen (cf. Smith 1997: 262). Het diepgaande proces van herstructurering waarin de Amerikaanse en Europese verzorgingsstaten sinds de jaren tachtig zijn verwickeld, heeft zich daarom zonder richtinggevende criteria moeten voltrekken.

## 12.2 Schumpeter, de pluralisten en de economische democratische theorie

Naar aanleiding van het hierboven geschetste vigerende beeld van Dahl en het pluralisme zijn er verschillende nauw onderling verbonden hoofdvragen te stellen. *Ten eerste*, is Schumpeter inderdaad een vertolker, of zelfs de grondlegger van de economische theorie van de democratie? *Ten tweede*, gaan ook Dahl *cum suis* van deze theorie uit en zijn zij hierbij beïnvloedt door Schumpeter? *Ten derde*, hebben Dahl en de pluralisten inderdaad geen inhoudelijke, normatieve criteria om de uitkomsten van de publieke besluitvorming te beoordelen? *Ten vierde*, zijn Dahl en de pluralisten, zoals ook Walker, Bachrach en Pateman beweren, net als Schumpeter elitisten die de politieke participatie van burgers het liefst beperkt zien tot het kiezen tussen elites? En, *ten vijfde*, hoe verhouden de elitistische en de economische theorie van de democratie zich eigenlijk tot elkaar? Het gaat hier om meer dan de juistheid van een willekeurige tekstexegese: de vraag of Dahl en de andere pluralisten geen, een of beide van deze theorieën aanhangen is cruciaal voor een waardering van hun denken en de kritiek hierop.

Volgens Lehning, zo zagen we hierboven, staat bij Schumpeter de analogie van het politieke leven met het economisch proces centraal.<sup>1</sup> Deze analogie kwalificeert diegenen die zich op dit model baseren, zoals Dahl en de pluralisten, als aanhangers van ‘de economische theorie van de democratie’ (1986b: 330). In de lezing van Daudt verliep de invloed van Schumpeter op de politicologie onder meer via de economische theoretici van de democratie en de rationelekeuze theoretici. Downs’ richtinggevende boek uit 1957, schrijft hij, was ‘een geformaliseerde uitwerking van Schumpeters theorie’ (1981: 381).<sup>2</sup>

In een voetnoot (sic) in het tweede hoofdstuk van zijn boek schrijft Downs inderdaad: ‘Schumpeter’s profound analysis of democracy forms the inspiration and foundation for our whole analysis, and our debt and gratitude to him are great indeed’ (1957: 29). Vervolgens maakt hij in de tekst op geen enkele wijze meer gebruik van ‘Schumpeter’s profound analysis’. Dat kan ook moeilijk omdat Downs, net als de klassieke economen, uitgaat van rationele kiezers en politici die op een doorzichtige, open markt opereren. Schumpeter gelooft hier absoluut niet in. Naar zijn mening worden kiezers hoofdzakelijk door onwetendheid, onverschilligheid en emotionele opwellingen en driften gedreven en is de politieke markt oligopolide van aard (vergelijk hoofdstuk vier, § 11.5.1 en Blokland 2001: 210-9, 307n6). Downs verwijst in werkelijkheid naar Schumpeters bijna terloopse these, dat de vervulling van sociale functies in de regel bijproducten zijn van individueel handelen. Ondernemers proberen dus niet zorg te dragen voor de goederen en diensten waaraan een gemeenschap behoefte heeft, zij streven slechts naar persoonlijk gewin. In dit streven vervullen ze echter onwillekeurig de eerdergenoemde sociale functie. Hetzelfde gebeurt in de politiek. Politici en partijen

---

<sup>1</sup> Hij staat hierin, zoals reeds opgemerkt, niet alleen. Ian Shapiro schrijft bijvoorbeeld: ‘Schumpeter forcefully articulated the competitive ideal by pressing the analogy between political and economic competition. He suggested that we think of voters as analogues of consumers, parties and politicians as corresponding to firms, the votes politicians seek as proxies for profits, and the policies governments enact as political goods and services’ (2003: 57).

<sup>2</sup> Een verschil tussen Lehning en Daudt is dat Lehning denkt (waarbij hij zich meent te kunnen baseren op Daudt) dat Dahl en de pluralisten zowel de economische als de elitetheorie van de democratie aanhangen, terwijl Daudt stelt dat Dahl vooral het democratisch elitisme van Schumpeter nader heeft uitgewerkt.

zijn niet uit op het voortbrengen van wetgeving en bestuurlijke maatregelen, zij willen enkel op het pluche zitten. In hun onderlinge strijd daartoe wordt nochtans, als niet nagestreefd bijproduct, deze maatschappelijke functie vervuld (Schumpeter 1942: 282). 'This brilliant insight summarizes our whole approach to the functioning of government', schrijft Downs vervolgens (1957: 29). Wanneer men tevens onderstelt dat het appelleren aan de voorkeuren van het electoraat een centraal of zelfs noodzakelijk onderdeel vormt van de strijd om het pluche – hetgeen Schumpeters opmerkingen geenszins impliceren – , dan zou dit inzicht, logisch verder geredeneerd, inderdaad tot een puur economische democratietheorie leiden: om maar op het pluche te kunnen zitten, bieden politici ieder beleid aan dat hen aan de daartoe benodigde electorale meerderheid kan helpen. De elitaire conservatief Schumpeter schrok echter duidelijk voor dit populisme terug. Reeds op dezelfde door Downs aangehaalde pagina benadrukt hij: de keuze van het electoraat '– ideologically glorified into the Call from the people – does not flow from its initiative but is being shaped, and the shaping is an essential part of the democratic process. Voters do not decide issues. But neither do they pick their members of parliament from the eligible population with a perfectly open mind. In all normal cases the initiative lies with the candidate who makes a bid for the office of member of parliament... Voters confine themselves to accepting this bid in preference to others or refusing to accept it' (1942: 282). In hun keuze, stelde ik reeds, laten zij zich volgens Schumpeter niet door weloverwogen beleidsvoorkeuren leiden, doch hoofdzakelijk door onvoorspelbare, want irrationele drijfveren. Daarom is het maar goed dat de kiezers feitelijk weinig tot niets te kiezen hebben: net als in de economie is het aanbod oligopolide van karakter. Evenals bij Weber bestaat de belangrijkste functie van het electoraat in Schumpeters optiek uit het *legitimeren* van een regering (cf. Blokland 2001: 80, 256-7). De kiezers dienen te begrijpen dat 'once they have elected an individual, political action is his business and not theirs. This means that they must refrain from instructing him about what he is to do' (1942: 295). Het idee van, wat Schumpeter noemt, de klassieke theoretici dat politici niet meer mogen doen, dan het in beleid vertalen van de preferenties van hun kiezers, moeten we dus wat hem betreft volledig overboord zetten.

Kortom, wanneer Schumpeter werkelijk een economische theorie van de democratie voorstond, dan zou volstrekt onbegrijpelijk worden waarom critici als Pateman hem beschuldigen van elitisme. Hij zou juist de kampioen van de populistische democratiseringsbeweging van de jaren zestig moeten zijn: politici worden door het marktmechanisme gedwongen precies datgene te doen wat de kiezers wensen. Het is ook daarom veelzeggend dat Lindblom in zijn bespreking van Downs (zie hoofdstuk vijf, § 4) een hele reeks theoretici noemt die, volgens hem, impliciet binnen het kader werkten van de door Downs geëxpliciteerde en geformaliseerde theorie, maar Schumpeter hierbij ongenoemd laat: de econoom Lindblom herkent in het denken van Schumpeter simpelweg geen economische theorie van de democratie. Dat sommigen dit niettemin hebben gedaan, verklaart zich door Schumpeters kennelijk nauwelijks te onderdrukken behoefte tot polemiseren en choqueren (cf. Blokland 2001: 158-62). In de alinea die volgt op de hierboven door Downs aangehaalde, poneert Schumpeter bij voorbeeld weer op de hem typerende bloemrijke wijze, dat politieke partijen geen principes hebben en slechts

bestaan uit mensen die gezamenlijk pogen de regeringsmacht te veroveren. Zouden ze wel principes hebben, dan zou het onbegrijpelijk worden waarom partijen geregeld dezelfde standpunten innemen (1942: 283). Met andere, vooral door Downs *cum suis* gelezen woorden: partijen zijn bereid om alle standpunten in te nemen die hen helpen verkiezingen te winnen en de politieke klant is dus koning. Er zijn nu twee, in het uiterste geval strijdige mogelijkheden: de voorkeuren van de kiezers worden gevormd door de politici, of die van de laatsten door de kiezers. Uiteraard is er in de praktijk sprake van een wederzijdse beïnvloeding. De polemicus Schumpeter nam echter bij voorkeur tegelijkertijd de twee meest extreme posities in, met als gevolg dat hij voor de een de grondlegger van de economische theorie van de democratie kan zijn en voor de ander die van de elite-theorie. Zijn hart en zo ook de overwegende teneur van zijn hele boek liggen echter bij de laatste positie.

### 12.3 Bezitten pluralisten geen normatieve criteria?

Kwalificeren degenen die, zoals Lehning stelt, 'de uitgangspunten' van Schumpeter overnemen zich nu als economische theoretici van de democratie? Welke uitgangspunten? Wanneer het gaat om zijn elitistische uitgangspunten, dan moet het antwoord uiteraard ontkennend zijn. Dit is het evenwel ook wanneer men hiermee de uitgangspunten bedoelt, die verscholen lijken te gaan achter het door Downs aangehaalde citaat: Schumpeter gelooft immers zelf niet in de theorie die de betrokkenen hierop baseren. Zijn pluralisten als Dahl en Lindblom dan, los van Schumpeter, aanhangers van deze economische theorie van de democratie? Ook deze vraag vergt een genuanceerd antwoord.

Laat ik eerst ingaan op de stelling dat pluralisten geen inhoudelijke criteria hebben om de uitkomsten van processen of publieke besluitvorming te beoordelen en slechts oog hebben voor procedures. Dit zou een logische consequentie zijn van het aanhangen van de economische theorie van de democratie, een theorie waarbinnen uiteindelijk alle macht bij het electoraat komt te liggen en waarbinnen men inderdaad geen normatieve maatstaven heeft om zowel de electorale preferenties als het eindproduct van de besluitvorming de maat te nemen.<sup>1</sup> Lehning verwijst voor deze these vooral naar Lindblom (1959, 1962, 1965), de belangrijkste pluralistische denker over beleid. Deze zet zich echter in onder meer *The Intelligence of Democracy: Decision Making through Mutual Adjustment* zeer expliciet deze tegen voorstelling van zaken af (1965: 13-17). Zo verwierpt hij de neiging van Engelse pluralisten als Maitland, Laski en Cole om de staat uitsluitend te beschouwen als een instrument om andere associaties te coördineren. De staat heeft voor hem een exclusieve autoriteit, morele basis en rol. Deze positie kan nimmer worden overgenomen door maatschappelijke organisaties. Evenzo zet Lindblom zich af tegen Amerikaanse pluralisten als Bentley, Truman en Latham. In zijn optiek benadrukken zij in veel te hoge mate de rol van belangengroeperingen, zien zij politiek ten onrechte vooral als een belangenstrijd en besteden zij doorgaans te weinig aandacht aan het doel of de consequenties

---

<sup>1</sup> Althans, wanneer men buiten beschouwing laat dat ook een klassieke economische orde is gebaseerd op normatieve uitgangspunten op basis waarvan men deze preferenties (zijn zij geïnformeerd?) en resultaten (was inderdaad sprake van volledige mededinging?) kan beoordelen.

van de interacties tussen groepen en de besluitvorming die hiervan het resultaat vormt. Er zijn volgens Lindblom publieke waarden die particuliere belangen overstijgen en die louter door politiek handelen kunnen worden gerealiseerd. Dit alles is in volkomen overeenstemming met de bezwaren die hij en Dahl reeds in *Politics, Economics, and Welfare* formuleerden tegen ‘bargaining’ en corporatisme, met hun hiermee verbonden pleidooien voor ‘party government’, en met het gegeven dat zij aan het begin van hun boek expliciet doeleinden van rationeel sociaal handelen formuleren (zie hoofdstuk 4, respectievelijk, § 7, § 9.2 en § 2).

Daarnaast kan men niet simpelweg stellen dat een procedure geen normatieve criteria bevat. Achter de voortdurend door Dahl verwoorde polyarchische procedure-eisen van algemeen kiesrecht, vrije meningsvorming, de beschikbaarheid van alternatieve informatiebronnen, het bestaan van een electorale competitie tussen leiders, et cetera, ligt een wereld van normatieve criteria op basis waarvan men resultaten van besluitvorming kan bekritisieren.<sup>1</sup> Dahl is dus geen aanhanger van het referendum, hetgeen men zou mogen verwachten wanneer hij een aanhanger was geweest van de economische democratietheorie, omdat deze besluitprocedure niet kan waarborgen dat er alternatieve informatiebronnen aanwezig zijn waarvan burgers gebruik maken om tot minimaal geïnformeerde keuzen te komen. Evenzo kan Dahl voortdurend de resultaten van polyarchische besluitvorming bekritisieren omdat de bestaande maatschappelijke ongelijkheid in inkomen, kennis en macht deze resultaten deformeert.

Dit alles neemt niet weg dat Dahl zich, zoals ik uitvoerig heb geïllustreerd, in de behavioralistische periode schoorvoetend in de richting beweegt van de economische theorie (zie hiervoor tevens hoofdstuk 10, § 3). Dit gebeurt evenwel niet onder invloed van Schumpeter, doch van zijn pogingen een meer ‘wetenschappelijke’ politicologie te ontwikkelen. Omdat er daarom langzaam een discrepantie groeit tussen zijn normatieve uitgangspunten, uitgangspunten zoals deze in *Congress and Foreign Policy* en *Politics, Economics, and Welfare* nog onbemiddeld naar boven kwamen, en zijn ‘wetenschappelijke’ uiteenzettingen, keert hij later ras op zijn schreden terug.

#### **12.4 Gaat het binnen het pluralisme slechts om de competitie tussen leiders?**

Wanneer Dahl geen onverdeelde voorvechter is van de economische theorie van de democratie, is hij dan een aanhanger van de elitetheorie, een theorie waarbinnen het kiezen van een regering uit verschillende concurrerende elites de kern vormt? Daudt en Lehning, zo zagen we hierboven, houden hem, samen met vele critici uit de jaren zestig, inderdaad voor een aanhanger van deze elitetheorie en stellen samen met Pateman (doch niet met deze critici), dat hij hierin rechtstreeks is geïnspireerd door Schumpeter. Schumpeter meent inderdaad, zo zagen we, dat de politieke participatie van het electoraat in de bestaande democratieën tot het kiezen tussen elites beperkt blijft, en is hierover uiterst tevreden. Maar geldt dit ook voor Dahl?

Om zijn bewering kracht bij te zetten verwijst Lehning naar Dahls ‘Polyarchy, pluralism, and scale’ waarin deze ‘nog eens de nauwe verwantschap van deze opvatting [in democratische stelsels komt de selectie van met elkaar concurre-

---

<sup>1</sup> Vergelijk Dahls ‘Procedural Democracy’ (1979). In het derde deel zal ik hierop uitgebreid ingaan.

rende politieke leiders via verkiezingen op de eerste plaats] met die van Schumpeter [bevestigd]’ (1986b: 331). Dahl schrijft echter in het bewuste artikel, dat het concept polyarchie vanuit zes verschillende perspectieven kan worden beschouwd (1984: 228-30). Ten eerste, als een type regime met bepaalde kenmerken zoals vrije verkiezingen, vrijheid van meningsuiting en vereniging, et cetera. Ten tweede, als een product van democratiserende natiestaten. Ten derde, als noodzakelijk voor een democratisch proces. Ten vierde, als ‘a system of control by competition’ (1984: 230). Dit is de enige plaats in het artikel waar Schumpeter, bijna in het voorbijgaan<sup>1</sup>, wordt genoemd: de ‘open competition’ tussen politieke leiders om de electorale steun kenmerkt ‘from this perspective’ (1984: 230; mijn cursivering) bij uitstek de polyarchie, een perspectief op polyarchie dat, stelt Dahl, vergelijkbaar is met dat van Schumpeter. Ten vijfde, als een systeem van rechten. En, ten zesde, als ‘a kind of regime for governing nation-states in which power and authority over public matters are distributed among a plurality of organizations and associations that are relatively autonomous in relation to one another and in many cases in relation to the government of the state as well’ (1984: 237). Het gaat hier, verduidelijkt Dahl, zowel om organisaties die formeel, juridisch onderdeel zijn van de staat als organisaties die formeel, juridisch onafhankelijk zijn. Een polyarchie onderscheidt zich hierdoor van de klassieke monistische democratie door onder meer, ‘the salience, power, and legitimacy of autonomous organizations in political life and decisions on public matters’ (1984: 237). Dit perspectief op polyarchie was volkomen vreemd aan Schumpeter. Het lijkt nu tamelijk ongepast, zelfs brutaal, om op basis van een willekeurige verwijzing naar Schumpeter, in het kader van een behandeling van één van de zes mogelijke perspectieven op de polyarchie, te poneren dat Schumpeter de grondlegger is van het pluralisme van Dahl en anderen. De vergelijkbaarheid tussen het desbetreffende vierde perspectief en dat van Schumpeter is daarenboven twijfelachtig, een twijfel die Dahl en Lindblom nota bene zelf nog wel uitspreken in hun afwijzende commentaar op Schumpeter in de enige politologische verwijzing naar hem in *Politics, Economics, and Welfare* (zie hoofdstuk vier, § 11.5.1): Schumpeters assumptie dat politieke competitie louter een keuze tussen *leiders* waarborgt en niet een tussen politieke programma’s achten zij onhoudbaar, ‘unless one can show that choice among rival leaders is completely divorced from preferences as to policy. Schumpeter did not show this, nor in our view could he’ (1953: 283n). Deze positie is Dahl altijd trouw gebleven, vandaar zijn herhaalde pleidooien voor party government, maatschappelijke gelijkheid, het verlichten van de preferenties van het electoraat, et cetera, pleidooien die volkomen obligaats zouden zijn wanneer hij tevreden zou zijn geweest met een beperkte electorale keuze tussen elkaar grotendeels overlappende elites.

### 12.5 Pateman en de noodzaak van het lezen van de authentieke teksten

In het vierde hoofdstuk (§ 11.5.1) constateerde ik dat er in het werk van Dahl, Lindblom en andere pluralisten van het eerste naoorlogse decennium niet of nauwelijks verwijzingen naar Schumpeter te vinden zijn. Wanneer men hoog wil houden dat Schumpeter op wat voor wijze ook de grondlegger van het pluralisme

---

<sup>1</sup> Er is hierbij geen sprake van enige toekenning van intellectuele schuld aan Schumpeter. En terecht.

is, is dit op zijn minst curieus te noemen, zeker omdat dit immers de formatieve jaren van het pluralisme waren. Ook in de jaren daarna, echter, schittert hij door afwezigheid. In *A Preface to Democratic Theory* noemt Dahl Schumpeter welgeteld één keer, en in zowel *Who Governs?* als *Pluralist Democracy* ontbreekt hij volledig. Hetzelfde geldt voor Lindbloms meest fundamentele publicatie uit deze periode: *The Intelligence of Democracy* (1965). Schumpeters intelligentie achtte Lindblom hierop kennelijk niet van toepassing.

Het kan nog vreemder. Ook in de vele kritische literatuur die er in de jaren zestig over het pluralisme en zijn ideologische wortels verschijnt, is er niemand die beweert dat Dahl *cum suis* simpelweg voortbouwen op de elitetheorie van Schumpeter (laat staan op zijn economische theorie). Velen van de desbetreffende auteurs komen zelfs niet op het idee om in Schumpeter een mogelijke inspirator van de pluralisten te zien. Na de publicatie van het korte, handzame boekje van Pateman, echter, lijkt Dahl voor altijd te zijn veroordeeld tot het erfgenaamschap van Schumpeter. Ik noem een aantal voorbeelden van Schumpeters schitterende afwezigheid.

De belangrijkste grondleggers van het pluralisme, schrijft William Connolly in zijn *The Bias of Pluralism* (1969), zijn Madison en, vooral, Tocqueville: 'The intellectual roots of pluralist theory reach back to Aristotle. But James Madison and, especially, Alexis de Tocqueville have provided the intellectual springboards from which many contemporary thinkers have constructed their own formulations' (1969: 4). Het toeschrijven van invloed aan Tocqueville is grondeloos<sup>1</sup>, maar belangrijker is dat Connolly Schumpeter volledig onvermeld laat. Ook Maure Goldschmidt, James Petras en Shin'ya Ono houden zich in de jaren zestig bezig met de ideologische achtergrond of historische totstandkoming van het pluralistische gedachtegoed en geen van drieën is het hierbij opgevallen, dat Schumpeter hierin een rol zou hebben gespeeld.<sup>2</sup> Representatief voor het conservatisme van de vigerende politicologie acht Goldschmidt Berelson, Almond, Verba en Edward C. Banfield. Zij verklaart dit conservatisme uit de Koude Oorlog, de sterk verbeterde maatschappelijke positie van de naoorlogse politicologen en uit de nadruk die binnen het behaviorisme wordt gelegd op evenwicht, systeem en functies (1966: 221-2). Dit alles inspireerde volgens haar de aanvallen op ideologieën en utopieën, de nadruk op traditie en andere Burkeske waarden, de voorkeur voor elitisme en de nadruk op de politieke incompetentie van de massa. In dezelfde geest stelt Ono dat de theorie van het 'bourgeois pluralism' is ontwikkeld door Dahl (1956, 1961), Truman (1951), William Kornhauser (1959) en Suzanne Keller (1963). Vooral in Dahls werk 'the model is worked out with an

---

<sup>1</sup> Om zijn positie te staven verwijst Connolly naar *Pluralist Democracy in the United States* waarin Dahl 'extensively and favorably' verwijst naar Tocqueville (1969: 29). Een niet onbelangrijk probleem is hier dat het pluralisme van Dahl in 1967, het jaar waarin hij het genoemde boek publiceerde, reeds ongeveer twee decennia oud was en dat Dahl in de jaren waarin hij zijn pluralisme ontwikkelde, nimmer naar Tocqueville verwees. Dat kan ook niet anders daar hij *Democracy in America* eerst in de jaren zestig bestudeerde (interview 25 februari 1998). In het laatste stond hij bepaald niet alleen: De Tocqueville wordt eerst in de jaren tachtig binnen de politicologie ontdekt als een relevante klassieker.

<sup>2</sup> In hoofdstuk 10 ga ik uitgebreider in op de kritiek die zij en anderen op vooral het, in hun optiek, conservatieve en elitaire karakter van het pluralisme uitoefenen. Gezien dit karakter zou de inspiratie van Schumpeter voor de hand liggen. Maar bijna niemand van de betrokken auteurs vindt aanleiding deze inspiratie te veronderstellen.

analytical rigor and methodological awareness unmatched by its critics' (1965: 100). Schumpeter is eveneens afwezig in de analyse van Petras. De onder de Amerikaanse politicologen van zijn tijd vigerende ideologie berust in zijn visie op de notie van 'evenwicht' en heeft 'stabiliteit' als haar centrale waarde (1965: 76). Hij vindt voor de desbetreffende '*school of stabilizing equilateralism*' twee inspiratiebronnen: de verkiezingsonderzoeken van Berelson en anderen alsmede het functionalisme van Talcott Parsons. De andere belangrijkste representanten van deze ideologie zijn Dahl (1961) en Almond en Verba (1963).

De zwaarste kritiek kregen de pluralisten in het algemeen en Dahl in het bijzonder in de jaren zestig te verduren van de participatietheoretici. De belangrijkste hiervan, als ook Pateman, behandelde ik in het onderhavige hoofdstuk. Afgezien van Pateman, de laatste en meest invloedrijke in de desbetreffende rij critici, zag geen van hen een rechtstreeks verband tussen het elitisme van Schumpeter en de weinige aandacht die de pluralisten hadden voor directe vormen van participatie (zie met name § 1). Als de belangrijkste representanten van degenen die de democratische theorie proberen aan te passen naar aanleiding van de gehouden verkiezingsonderzoeken, noemen Duncan en Lukes (1963): Berelson, Milne, Mackenzie, Lipset, Dahl, Parsons, Burdick, Schumpeter, Plamenatz en Morris-Jones. Dat Schumpeter al de anderen zou hebben geïnspireerd, is deze auteurs ontgaan. Hetzelfde geldt voor Lane Davis (1964). Hij noemt: Lippman, Berelson, Lipset, Schumpeter, Beer, Hartz, Mayo en Wilson (niet Dahl). Jack Walker (1966) acht belangrijk: Schumpeter, Berelson, Lipset, Dahl, Mayo, Hartz, Beer, Key en Milbrath. Hij noemt dus Schumpeter, maar net als Williams (1961) en Wolin (1960) (die een verband ziet met de Engelse Whigs), dicht hij deze geenszins een rol als grondlegger toe van het door hem bekritiseerde denken (laat staan van het eigen denken). Dit gebeurt eerst door Pateman (1970), waarna het betreffende beeld gemeengoed is geworden.

In zijn 'Why is classical theory classical?' stelt Connell (1997), dat de psychoanalyse en de sociologie de enige sociale wetenschappen zijn waarin het werk van een klein aantal vermeende stichters in het middelpunt van de discipline is geplaatst. Binnen de sociologie gaat het dan volgens hem vooral om Marx, Weber, Durkheim, en in mindere mate om Spencer, Comte en Simmel. Deze heiligenverering vindt echter pas de laatste vijftig jaar plaats. Tot ver in de jaren twintig kon men in de door Connell onderzochte sociologische studieboeken naast deze namen honderden anderen vinden die men in deze tijd niet minder belangrijk achtte, maar die vandaag goeddeels zijn vergeten. Weber en Durkheim werden eerst vanaf de jaren vijftig en te beginnen in de Verenigde Staten als prominente sociologen gezien. Marx kwam opnieuw in de jaren zestig op de voorgrond. Connell acht zwakte de verklaring voor deze ontwikkeling: vanaf de jaren twintig verbrokkelde de sociologie en zocht men een laatste houvast in het vereren van voorvaders. Directe invloed op het dagelijkse onderzoek van de sociologen hebben deze geleerden overigens volgens hem nauwelijks. In deze zin is de eenheid die zij brachten slechts schijn.

Aan de psychoanalyse en de sociologie kan in ieder geval de politicologie worden toegevoegd. Schumpeter, en recentelijk Tocqueville, illustreren binnen deze discipline de hang naar het simplificeren van de geschiedenis van het denken. Anders dan Connell suggereert is deze hang geen betrekkelijk recentelijk



fenomeen, maar al te menselijk: de behoefte de werkelijkheid overzichtelijk te maken is een psychologisch gegeven, ook al blijken sommigen hieronder meer te lijden dan anderen. Niettemin dient zij, zeker binnen de wetenschappen, zo veel mogelijk te worden onderdrukt. Niet het bestuderen van 'de klassieken' is hier een probleem, ook al zijn sommigen ten onrechte tot 'klassieker' uitgeroepen en anderen ten onrechte vergeten: het creëert een voor iedere discipline gewenst gezamenlijk referentiekader en leert haar beoefenaren geregeld enige bescheidenheid met betrekking tot de originaliteit van de eigen bezigheden. Werkelijk problemen zijn het poneren van invloeden en overeenkomsten die feitelijk niet bestaan, het toeschrijven van standpunten die feitelijk niet worden aangehangen (maar wel superieur kunnen worden bestreden) en het creëren van beelden van theoretici en theorieën die geen recht doen aan de werkelijkheid. Aldus wordt een hoeveelheid ruis in het wetenschappelijk discours geproduceerd die weliswaar voortdurend nieuwe mogelijkheden schept tot publicaties, maar dit discours op geen enkele wijze verder helpt.



## Hoofdstuk negen

### Macht & onmacht in de polyarchie

**N**aast het bezwaar tegen de geringe aandacht van de pluralisten voor de participatoire idealen achter het democratieconcept, worden in de jaren zestig bezwaren geformuleerd tegen de wijzen waarop zij 'macht' definiëren en empirisch onderzoeken. Volgens hun tegenstanders miskennen de pluralisten hierdoor fundamentele machtsstructuren en machtsongelijkheden en vertonen zij een onduidbare naïveteit over het egalitaire en democratisch gehalte van de bestaande samenleving. Met deze kritiek wordt feitelijk de polemiek tussen elitisten en pluralisten voortgezet die direct na de oorlog was begonnen. In hoofdstuk zeven behandelde ik reeds Dahls bedenkingen tegen het idee dat er één heersende elite is. Daarna stond ik stil bij het empirisch onderzoek naar publieke besluitvorming, dat hij aan het einde van de jaren vijftig in New Haven verrichtte. Met dit onderzoek staafde Dahl zijn veronderstellingen over de verdeling van de macht in een pluralistische samenleving, veronderstellingen die hij in *A Preface to Democratic Theory* vooral had beredeneerd.

In het volgende zal ik allereerst ingaan op de machtsconcepties van Dahl en van zijn diverse opponenten. Zijn paradigmatische bril maakt hem in hun optiek nagenoeg blind voor het vermogen van elites om hen onwelgevallige onderwerpen van de publieke agenda te houden en voor de macht die anonieme maatschappelijke structuren en processen kunnen uitoefenen. Deze meer theoretische uiteenzetting zal ik vervolgens concretiseren. *Ten eerste*, door in te gaan op onderzoekingen van onder meer Crenson, Parenti en Lipsitz naar stemmen die, anders dan de pluralisten aannemen, niet in de politieke arena gehoord worden. *Ten tweede*, door een bespreking van Domhoffs analyses van de heersende klasse in New Haven en elders in de Verenigde Staten. En, *ten derde*, door een analyse van de oorzaken of redenen van de waarneming van Dahl van een brede maatschappelijke consensus in de Verenigde Staten. In het verlengde van het laatste zal ik tevens stil staan bij Dahls worsteling met het emancipatiedilemma (zie hoofdstuk 3, § 7): hoewel hij net als zijn opponenten ontevreden is over de bestaande preferenties, motiveren zijn methodologische en normatieve uitgangspunten hem deze toch als onbetwistbaar vertrekpunt van de democratische besluitvorming te nemen.

#### 1 Macht en onmacht: enige theoretische noties

##### 1.1 Dimensies van machtsuitoefening

In zijn *Power: A Radical View* (1974) onderscheidt Steven Lukes drie machtsconcepties waaraan volgens hem één concept ten grondslag ligt: 'A exercises power

over B when A affects B in a manner contrary to B's interests' (1974: 27).<sup>1</sup> Dit lijkt ondubbelzinnig, maar omdat mensen elkaar *altijd* beïnvloeden, is er een criterium nodig om te bepalen wanneer dit dermate significant is dat het als 'macht' kan worden betiteld. Wij moeten dus vaststellen wat iemands belang is en wanneer dit wordt geschaad. Lukes stelt dat deze vraag drie mogelijke antwoorden heeft, antwoorden die elk een 'essentieel betwiste' machts- en belangenconceptie vormen (cf. Gallie 1956).<sup>2</sup>

Binnen de eerste, *één-dimensionale conceptie* worden de belangen van het individu gelijkgesteld aan de door hem gedurende een besluitvorming te kennen gegeven preferenties. Macht oefent men uit wanneer men zijn voorkeuren tegen de zin van anderen kan doordrukken. In het onderzoek naar de machtsverdeling in een bepaalde samenleving concentreert men zich op het *gedrag* van individuen of groepen gedurende de besluitvorming aangaande issues waarover een *waarneembaar* conflict is gerezen, een conflict dat wordt verondersteld de verschillende beleidsvoorkeuren bloot te leggen.

Dahl is lange tijd een representant van deze eerste benadering. Macht of invloed, definieert hij in *Modern Political Analysis*, is een causale, asymmetrische *relatie* waarbij een actor A een actor B ertoe brengt op een andere wijze te handelen dan B gedaan zou hebben bij afwezigheid van A (zie hoofdstuk 7, § 1.2). Macht is niet iets wat men bezit en is geen kenmerk van een structuur, maar is iets wat een concrete actor aantoonbaar uitoefent. Er is dus een belangrijk verschil tussen potentiële en bestaande macht. Een actor kan vele machtsbronnen bezitten – geld, kennis, informatie, geweldsmiddelen, et cetera – , maar deze potentie zegt weinig over zijn daadwerkelijk uitgeoefende macht. Het laatste hangt af van zijn motivatie, belang en vaardigheid om zijn potentie te benutten. Een multimiljonair die verschillende fabrieken en radiostations bezit doch louter is geïnteresseerd in ballet, schrijft Dahl, kan minder invloed hebben dan zijn politiek buitengewoon actieve chauffeur (1963: 48). In zijn kritiek op Hunter en Wright Mills (zie hoofdstuk 7, § 1.1) stelt hij verder, dat wij alleen inzicht kunnen krijgen in de machtspositie van groepen door een serie concrete beslissingen nauwgezet empirisch te onderzoeken.<sup>3</sup> Bij deze beslissingen over 'key political issues' moet er een waarneembaar conflict zijn waarbij de ene groep haar wil doordrijft ten koste van een andere. Dit geldt ook wanneer een elite erin geslaagd zou zijn de bestaande voorkeuren te vormen: er moet een moment zijn aan te wijzen waarop dit, tegen de zin van anderen, is gebeurd.<sup>4</sup>

---

<sup>1</sup> Men kan zich afvragen waarom Lukes machtsuitoefening zonder meer gelijkstelt aan een *aantasting* van iemands belangen. Zij kan immers somtijds ook in iemands belang worden gebruikt, ook al gaat dit in tegen de wil van de betrokkene.

<sup>2</sup> Bij het schrijven van de volgende paragrafen heb ik gebruik gemaakt van mijn *Wegen naar Vrijheid*, waarin ik dieper op de onderhavige problematiek ben ingegaan (1995: 208 *e.v.*).

<sup>3</sup> In *Modern Political Analysis* is hij minder veeleisend en stelt hij dat ook de andere onderzoeksmethoden waardevolle resultaten kunnen voortbrengen (zie hoofdstuk 7, § 1.2).

<sup>4</sup> In dezelfde geest schrijft Nelson Polsby in zijn *Community Power and Political Theory* (1963), dat wanneer men wil verdedigen dat gemeentelijke beleidsmakers onder invloed staan van de economische elite, men de aanwezigheid van minimaal één van de volgende relaties moet aantonen: leden van deze elite zijn gewoon aan politieke en maatschappelijke leiders orders te geven; zij weten geregeld beleidsvoorstellen van anderen te blokkeren; of zij slagen erin mensen uit de eigen groep op hoge posities te benoemen (1963: 88). De enige manier om de macht van een actor vast te stellen acht Polsby het waarnemen van een serie van gebeurtenissen die deze macht openbaren. Wanneer deze inderdaad plaatsvinden, vervolgt hij, 'then the power of the actor is not "potential" but actual. If these events do not occur, then what grounds have we

Het standpunt van Dahl *cum suis* is sterk bekritiseerd door onder meer Peter Bachrach en Morton Baratz (1962, 1963, 1970). Zij onderschrijven weliswaar grotendeels de kritiek van de pluralisten op de elitisten, maar stellen tegelijkertijd vast dat ook de pluralisten uitgangspunten en onderzoeksmethoden hanteren, die als vanzelf tot de conclusies leiden die zij bij voorbaat hadden willen trekken (1962: 947). Met name wijzen zij erop dat macht niet alleen direct en openlijk wordt uitgeoefend in concrete conflicten, maar ook wanneer een individu of groep er in slaagt een bepaald voor hem of haar bedreigend onderwerp van de politieke agenda te houden. Vanzelfsprekend oefent A macht uit wanneer hij participeert in de vorming van besluiten die B raken. Maar, schrijven zij in hun 'Two faces of power',

'power is also exercised when A devotes his energies to creating or reinforcing social and political values and institutional practices that limit the scope of the political process to public consideration of only those issues which are comparatively innocuous to A. To the extent that A succeeds in doing this, B is prevented, for all practical purposes, from bringing to the fore any issues that might in their resolution be seriously detrimental to A's set of preferences' (1962: 948; cf. 1963: 632).

Individen of groepen oefenen dus macht uit wanneer zij bewust of onbewust bewerkstelligen, dat er over een bepaald probleem geen besluitvorming zal plaatsvinden. Dit gebeurt in iedere organisatie omdat het eigen is aan organisaties dat zij een bepaalde eenzijdigheid of beperktheid ('bias') mobiliseren.<sup>1</sup> Een cruciaal gevolg van deze 'non-decisionmaking' is, benadrukken Bachrach en Baratz, dat er *geen* waarneembare confrontatie is. Onderzoekers werkzaam in de één-dimensionale traditie zouden op grond hiervan ten onrechte concluderen, dat er over het betreffende onderwerp geen meningsverschillen bestaan. Bachrach en Baratz bepleiten daarom oog te hebben voor potentiële conflicten, voor kwesties, die bewust of onbewust buiten het politieke systeem gehouden worden en daarom niet waargenomen en gemeten kunnen worden. De pluralisten, schrijven zij, 'made the mistake of discarding "unmeasurable elements" as unreal... by so doing... their approach to and assumptions about power predetermine their findings and conclusions' (1962: 952).

Een hiermee verbonden, tweede kritiek van Bachrach en Baratz is, dat Dahl en andere pluralisten niet aangeven wat er onder 'key decisions' moet worden verstaan (1962: 950-1). In zijn *Who Governs?* bestudeert Dahl *bestaande* conflicten (over de herontwikkeling van de binnenstad, het openbaar onderwijs, de benoemingen van de burgemeester), maar hij heeft geen enkele zekerheid dat deze over wezenlijke

---

to suppose that the actor is powerful? There appears to be no scientific grounds for such an assumption.' Zij die niettemin van deze assumptie uitgaan, maken zich schuldig aan 'indulging in empirically unjustified speculation' (1963: 60).

<sup>1</sup> Bachrach en Baratz citeren instemmend E.E.Schattschneider die in zijn *The Semi-Sovereign People* stelt: 'All forms of political organization have a bias in favor of the exploitation of some kinds of conflict and the suppression of others because organization is the mobilization of bias. Some issues are organized into politics while others are organized out' (1960: 71; geciteerd door Bachrach & Baratz 1962: 949). Behalve wanneer men ook bureaucratieën en markten als zodanig bestempelt – en daar valt veel voor te zeggen –, geldt dit niet louter voor politieke organisaties. De bureaucraat, manager of werknemer wordt bij uitstek voortdurend geconfronteerd met georganiseerde eenzijdigheid.

zaken gaan. Om deze zekerheid te verkrijgen zal hij eerst de ‘mobilization of bias’ in de gemeenschap moeten analyseren. Alleen wanneer hij een studie heeft gemaakt van de dominante waarden, politieke mythen, rituelen of instituties die de groepen met gevestigde belangen dienen, kan hij beoordelen of een bepaalde kwestie slechts een routinezaak betreft binnen de bestaande orde of deze orde ter discussie stelt (1962: 950). Bachrach en Baratz erkennen dat bij een dergelijke beoordeling normatieve uitgangspunten een rol spelen. Wij kunnen dit volgens hen echter slechts vermijden door een uiterst belangrijk aspect van macht – de macht tot nondecision-making – te negeren. Hiermee zouden wij tevens de enige houdbare basis ondermijnen om te kunnen onderscheiden tussen fundamentele en dagelijkse, triviale beslissingen.

Lukes betitelt de benadering van Bachrach en Baratz als *twee-dimensionaal*. Hoewel hij haar een vooruitgang acht ten opzichte van die van Dahl, heeft hij toch enige bezwaren (cf. Connolly 1972 en Benton 1982). Deze bezwaren definiëren tevens de door hem bepleite *drie-dimensionale machtsconceptie*. Zijn verschil van inzicht met Bachrach en Baratz lijkt mij echter veel minder hard dan Lukes suggereert. Anders dan hij het voorstelt wijzen ook Bachrach en Baratz erop dat macht *onbewust* kan worden uitgeoefend en dat er geen waarneembare conflicten en besluiten kunnen zijn. Lukes heeft evenwel meer oog voor abstracte maatschappelijke structuren en processen. Beslissingen, stelt hij, worden echter niet altijd genomen door individuen die welbewust een keuze maken uit alternatieven. Zij kunnen ook het ongewilde of onverwachte product zijn van anonieme maatschappelijke structuren en processen (1974: 22). In onder meer zijn *Disturbing the Peace* levert Václav Havel een fraai commentaar op de desbetreffende krachten. Volgens hem bezit de macht van een gerationaliseerde, gebureaucratiseerde samenleving een “objective” self-momentum’. Hiermee bedoelt hij: ‘the blind, unconscious, irresponsible, uncontrollable, and unchecked momentum that is no longer the work of people, but which drags people along with it and therefore manipulates them’ (1991: 166; cf. 1984). De vroegere totalitaire staten van het Oostblok waren hiervan, benadrukt Havel, slechts *een* voorbeeld. Moderne marktdemocratieën bezitten, zo heb ik in *De Modernisering en haar Politieke Gevolgen* uiteengezet, een soortgelijk momentum: de door markt en bureaucratie gedragen en uitgedrukte individualisering, fragmentering en rationalisering maken het voor mensen steeds moeilijker om greep te hebben op hun individuele en sociale leven.

## 1.2 Hebben mensen ‘echte’ belangen?

Wanneer men zoals in de driedimensionale machtsconceptie aanneemt, dat er ook macht kan worden uitgeoefend indien de bestaande preferenties van mensen conflicteren met hun werkelijke behoeften of belangen, dan dringt de vraag zich op wat iemands ‘werkelijke’ belangen zijn. Ook de definitie van een belang, stelt Lukes, vindt plaats binnen het kader van een specifieke normatieve politieke theorie. Men kan volgens hem ruwweg stellen dat de *liberaal*, die uitgaat van de ééndimensionale machtsconceptie, het individuele belang gelijkstelt aan wat mensen zichtbaar wensen, hetgeen neerkomt op wat ze door politieke participatie als hun beleidsvoorkeuren te kennen geven. Politiek gezien acht de liberaal dit wel zo verstandig daar het de minste ruimte biedt aan redeneringen waar mensen, onder het mom van ‘vals

bewustzijn', allerlei verlangens worden toegeschreven, die ze feitelijk absoluut niet koesteren. De *reformist*, volgens Lukes te plaatsen binnen de tweedimensionale conceptie, vraagt aandacht voor het gegeven dat wensen of belangen zich ook op meer indirecte, verholten, 'subpolitieke' wijze kunnen openbaren. De *radicaal*, ten slotte, die uitgaat van de driedimensionale conceptie, koppelt het belang van het individu aan datgene wat het *zou willen* indien het zich in de situatie bevond waarin het een *reële* keuze kon maken. Hiervan is geen sprake, wanneer iemands wensen een product zijn van een systeem, dat tegen zijn belangen ingaat. Een reële keuze kan alleen worden gemaakt 'under conditions of relative autonomy', een toestand waarin het betreffende individu vrij is van de macht van anderen (1974: 34).<sup>1</sup>

Amitai Etzioni en Christian Bay vertegenwoordigen een invalshoek, die Lukes niet bespreekt. Het uitgangspunt is hier dat mensen een aantal universele behoeften bezitten die moeten worden bevredigd omdat anders hun functioneren en ontwikkeling worden belemmerd. Bay (1958) stelt bij voorbeeld dat neurosen, psychosen, drugs- en alcoholverslaving, criminaliteit, zelfmoord, et cetera symptomen kunnen zijn van een langdurige frustratie van hogere-orde behoeften als zelfontplooiing, liefde en zelfbepaling (zie hoofdstuk 11, § 2). Wright Mills spreekt in dit verband van 'troubles' die (nog) niet zijn vertaald in concrete wensen, laat staan in politieke eisen: 'Instead of troubles defined in terms of values and threats – there is often the misery of vague uneasiness, instead of explicit issues there is often merely the beat feeling that all is somehow not right' (Wright Mills 1959: 11, geciteerd in: Connolly 1972: 469).<sup>2</sup> Ook wanneer mensen bepaalde behoeften zelf niet onderkennen, kan het dus in hun belang zijn dat deze toch worden bevredigd. Een ongevraagd beleid dat de kans hierop vergroot, is derhalve in hun belang.

---

<sup>1</sup> In een kritiek op Lukes stelt Bradshaw (1976: 129), dat er altijd (structurele) macht over mensen wordt uitgeoefend, dat het een voor een wegnemen van al deze machtsbronnen slechts een 'ridiculously barren, asocial arena' zou creëren en dat er dus geen situatie denkbaar is waarin mensen autonoom hun 'echte belang' zouden kunnen vaststellen. Hij acht derhalve Lukes' notie van 'echte belangen' niet operationaliseerbaar. In zijn antwoord wijst Lukes erop, dat deze kritiek alleen houdbaar is wanneer Bradshaw er vanuit zou gaan, dat *al* onze voorkeuren het product van een of andere machtsuitoefening zijn. Dit beschouwt Lukes als onrealistisch. Het gaat hem niet om absolute, maar om *relatieve* autonomie. Een probleem is natuurlijk wel, geeft Lukes toe, dat er overeenstemming bereikt moet worden over wanneer hiervan sprake is (1976: 129).

<sup>2</sup> Men kan hier denken aan de naar het leek plotselinge opkomst van Leefbaar Nederland en vervolgens de Lijst Pim Fortuyn in het voorjaar van 2002. Zowel politici, opiniemakers als wetenschapsbeoefenaars werden hierdoor volledig overvallen. Hans Dijkstal, toenmalig lijststaanvoerder van de VVD, verklaarde in een interview in *Vrij Nederland*: 'Alle peilingen gaven tot het najaar van 2001 aan dat het vertrouwen in het Paarse kabinet groot was. Volgens het Sociaal en Cultureel Planbureau voelde de Nederlander zich gelukkig. Dus zijn we allemaal door de ontwikkeling overvallen' (27 maart 2002). Na de verkiezingen, die op een ongekende nederlaag van de coalitiepartijen waren uitgelopen, stak de Amsterdamse verkiezingsonderzoeker Cees van der Eijk de hand in eigen boezem: 'we hebben collectief – de politiek, de media, de wetenschap en de opiniepeilers – een aantal dingen niet gezien.' Hij achtte het onwaarschijnlijk dat de publieke opinie in een paar maanden radicaal van aard was veranderd. Er moest daarom sprake zijn geweest van een groot latent ongenoegen dat niet werd gemeten bij de gebruikelijke opiniepeilingen. 'Fortuyn kon dit resultaat alleen boeken als de steun voor paars een jaar geleden een reus op lemen voeten was. Die lemen voeten hebben we niet gezien' (*NRC-Handelsblad* 16 mei 2002). Het tekortschieten van de gebruikelijke onderzoeksmethoden werd nog eens geïllustreerd door de kakafonie aan, veelal tegenstrijdige en nimmer empirisch onderbouwde interpretaties en duidingen die de vertrouwde commentatoren na de verkiezingen in de massamedia formuleerden. Op niet onderkend maatschappelijk onbehagen zal ik in hoofdstuk 11 uitgebreid ingegaan.

Connolly beschouwt ook deze benadering als te beperkt. Hij wijst op de mogelijkheid dat mensen al hun behoeften bevredigd zien, geen last hebben van neurosen, psychosen of onbestemde gevoelens van onbehagen, maar tegelijkertijd ieder vermogen tot kritisch denken, tot zelfbepaling, liefde en empathie ontberen.<sup>1</sup> Hoewel deze mensen wellicht geen enkele drang ervaren om deze vermogens te ontwikkelen, kan het toch zo zijn dat zij de toestand zouden prefereren waarin zij dat wel hadden gedaan. Mensen kunnen een sterke neiging hebben zich te verzetten tegen de verwerving van die wijzen van leven, die zij uitermate zouden waarderen wanneer zij deze eenmaal ondervonden hadden. Zij kunnen zelfs ervaren dat bepaalde levenswijzen juist daarom preferabel zijn omdat deze worden gekenmerkt door de spanningen en angsten waarvan zij eerder zo afkerig waren (Connolly 1972: 470; cf. Blokland 1995: 278-85).

Wanneer het streven is gericht op het (her)ontdekken van meer tevredenstellende manieren van leven, is een belangenconceptie die uitsluitend is gebaseerd op bestaande wensen en (al dan niet bewuste) behoeften, in de visie van Connolly ontoereikend. Aanhangers van een dergelijke conceptie lopen het gevaar neigingen of voorkeuren die het resultaat zijn van dominante socialisatieprocessen, volstrekt onkritisch te aanvaarden en geen enkel oog te hebben voor de mogelijk meer bevredigende levenswijzen waaraan in deze processen voorbij wordt gegaan (1972: 471). Connolly stelt daarom een (veelvuldig in de literatuur aangehaalde) definitie voor, die naar zijn indruk meer aan deze eisen tegemoet komt: 'Policy X is more in A's interest than policy Y if A, were he to experience the *results* of both X and Y, would *choose* X as the result he would rather have for himself' (1972: 472).<sup>2</sup> Belangrijk kenmerk van deze definitie is dus dat het gaat om de waardering *achteraf* en niet *vooraf* van een bepaald beleid. Zij staat derhalve de stelling toe dat een beleid in iemand zijn belang is, ook al wenst de betrokkene het op dit moment niet of is hij er zelfs sterk tegen gekant.

### 1.3 Moeilijkheden van de radicale conceptie

De aanhanger van de radicale conceptie van macht en belangen ziet zich gesteld voor drie problemen. *Ten eerste* moet hij zijn verwachting rechtvaardigen dat mensen iets anders zouden willen wanneer ze de keuze hadden. *Ten tweede* dient hij inzichtelijk te maken op welke wijze zij van deze keuze zijn afgehouden. En, *ten derde*, wil zijn kritiek op de laatste machtsuitoefening politiek relevant zijn, moet hij aangeven waarom de alternatieve wensen en verlangens te prefereren zijn boven de bestaande (Lukes 1974: 42; Benton 1982: 11). Het laatste probleem is filosofisch of menswetenschappelijk van aard. Men kan een filosofische rechtvaardiging geven voor een bepaalde levenswijze met daarbij behorende wensen en verlangens. Of men kan op biologische, psychologische of antropologische gronden argumenteren

---

<sup>1</sup> Bay zal hierop waarschijnlijk antwoorden dat wanneer mensen de laatste vermogens niet of onvoldoende hebben ontwikkeld, hun behoeften onvoldoende zijn bevredigd en dat zij daarom ongezonder of pathologisch gedrag zullen vertonen.

<sup>2</sup> Vergelijk het standpunt van J.S. Mill: 'On a question which is the best worth having of two pleasures, or which of two modes of existence is the most grateful to the feelings, apart from its moral attributes and from its consequences, the judgement of those who are qualified by knowledge of both, or, if they differ, that of the majority among them, must be admitted as final' (Mill 1861: 282).



waarom bepaalde wensen en verlangens wezenlijk voor de mens zijn.<sup>1</sup> In hoofdstuk elf komen we op dit onderwerp terug. De andere twee problemen zal ik op deze plaats toelichten.

Hoe rechtvaardigt men, *ten eerste*, de stelling dat mensen in werkelijkheid iets anders willen dan ze feitelijk te kennen geven? Wanneer mensen niet in opstand komen in een politiek systeem dat men, van buitenaf, als onrechtvaardig beschouwt, of in een maatschappelijke orde waarin waarden heersen die men oppervlakkig of onbelangrijk acht, kan dit dan niet een uiting zijn van een consensus over waarden die slechts afwijken van die van de beschouwer? Dreigt men zich door te spreken van 'echte belangen' niet schuldig te maken aan ethnocentrisme of waarde-cognitivism? Lukes meent dat dit niet het geval hoeft te zijn (1974: 46-50). Er is soms empirische steun voor de stelling dat de tentoongespreide tevredenheid en eensgezindheid niet authentiek zijn, maar opgelegd. Hij verwijst naar wat Antonio Gramsci 'abnormale tijden' noemde: tijden waarin het oude machtssysteem (kortstondig) disfunctioneert en de sociale en politieke beheersing minder effectief is. In deze perioden blijken mensen soms 'plots' andere waarden en doeleinden te koesteren dan hun eerdere, naar nu blijkt, berusting deed vermoeden. Lukes, wiens gedachten vooral naar politieke onderdrukking uitgaan, denkt hier (anno 1974) onder meer aan de 'Praagse lente' in 1968. Andere voorbeelden vormen uiteraard de fluwelen revoluties aan het einde van de jaren tachtig die tot het einde van de autoritaire regimes van het Warschaupact leidden. Een indicatie van onvrede acht Lukes daarnaast de pogingen van mensen zich omhoog te werken binnen een starre en schijnbaar algemeen geaccepteerde sociale hiërarchie als het kastestelsel in India. Mensen die een rangorde werkelijk onderschrijven, zullen immers niet proberen hun positie te verbeteren. De mate waarin wordt gestreefd naar sociale mobiliteit kan dus een indruk geven van de werkelijke wensen en belangen van degenen onderaan de ladder.

Hoe maakt men, *ten tweede*, aannemelijk dat het gedrag of denken van B het resultaat is van de machtsuitoefening van A? Het (empirisch) waarnemen hiervan wordt binnen het driedimensionale model bemoeilijkt omdat het om macht uit te oefenen niet altijd nodig is, dat iemand zich *actief* met iets bemoeit. Mensen kunnen immers anticiperen op de potentiële macht van een inactieve actor. Bovendien hoeft de machtsuitoefening niet *intentioneel* te zijn. Het echte, diepere motief voor zijn handelen kan ook voor de betrokken actor onbewust blijven, hij hoeft zich er niet bewust van te zijn hoe anderen zijn gedrag interpreteren en hij kan zich niet bewust zijn van de consequenties van zijn handelen.<sup>2</sup> Een belangrijk probleem is daarnaast dat binnen de radicale conceptie ook sociale structuren en processen macht kunnen uitoefenen. In de optiek van Lukes kan men echter in dit geval louter spreken van

---

<sup>1</sup> Beide invalshoeken zijn slechts analytisch te scheiden daar iedere filosofische argumentatie mede berust op deels wetenschappelijk ondersteunde mens- en maatschappijbeelden. Andersom berusten deze beelden altijd weer mede op epistemologische, ethische en ontologische uitgangspunten. Bij een menswetenschappelijke rechtvaardiging van wensen en verlangens overbrugt men de feitelijke en niet de logische kloof tussen feiten en waarden: het blijft altijd mogelijk bepaalde wensen, verlangens en behoeften (men denke aan emoties als wraakzucht, naijver en agressie) op filosofische gronden af te wijzen (cf. Blokland 1995, 1999).

<sup>2</sup> Uitsluitend, echter, waar deze laatste onwetendheid het gevolg is van een '(remediable) failure to find out', kan men volgens Lukes redelijkerwijs stellen dat er macht wordt uitgeoefend (1974: 51). Hiervan is dus geen sprake indien kennis van de consequenties gewoonweg niet voorhanden is.

machtsuitoefening wanneer personen of collectiviteiten voor het bestaan of de continuïteit van deze structuren en processen verantwoordelijk kunnen worden gesteld (1974: 55).<sup>1</sup> Evenzo kan van het laatste louter sprake zijn wanneer gebeurtenissen, zoals Lukes veronderstelt, niet volledig door structuren en processen worden gedermineerd: invloed uitoefenen op gebeurtenissen die volledig vastliggen, is een contradictie. Maatschappelijke structuren en processen oefenen derhalve alleen dan macht uit wanneer mensen individueel of collectief hadden kunnen beslissen deze structuren en processen te veranderen. Verantwoordelijkheid, macht en, om Lukes aan te vullen, vrijheid gaan dus hand in hand. De zin van het localiseren van macht is dan ook dat men tevens verantwoordelijkheden vaststelt. In een later werk haalt Lukes in dit verband instemmend C. Wright Mills aan, die van mening is dat ook macht moet worden toegeschreven aan die mensen op strategische posities, die in staat zijn veranderingen te initiëren welke in het belang zijn van grote groepen in de samenleving, maar die dit niettemin nalaten. Het is in sociologische zin realistisch, moreel rechtvaardig en politiek verplichtend om de betrokkenen hierop aan te spreken (Mills 1959: 100; in Lukes 1986: 13).

## 2 Ongehoorde stemmen

De openheid of doordringbaarheid van het bestaande politieke stelsel die de pluralisten veronderstellen, staat centraal in de kritiek van degenen die in de discussie over macht participeren. Zij vragen zich af of de mogelijkheden de besluitvorming te beïnvloeden werkelijk dermate in de samenleving zijn verspreid, als de pluralisten betogen. Tevens trekken zij hun stelling in twijfel dat de volksvertegenwoordigers en de andere beleidsmakers opkomen voor de belangen van ongeorganiseerde meerderheden. Zijn zij niet eerder onderdeel van de elite(s) die zij geacht worden te beheersen? Worden de elites, zo vragen de critici daarnaast, werkelijk door andere elites beheerst of hebben zij binnen hun eigen domein vrij spel, het laatste niet alleen van andere elites, maar ook van publieke functionarissen? Is het voorts echt noodzakelijk dat machtige actoren actief en daarom waarneembaar het besluitproces beïnvloeden of is hun aanwezigheid, zoals Bachrach en Baratz opperen, vaak voldoende om te voorkomen dat bepaalde kwesties op de agenda komen? Hoe groot, ten slotte, zijn eigenlijk de mogelijkheden van elites om de waarden, normen en verwachtingen te beïnvloeden die bepalen welke onderwerpen in een samenleving geschikte agendapunten worden geacht? (cf. Parenti 1970: 112-3; Daudt 1972: 202 e.v.).

Deze kritiek wordt vanaf het einde van de jaren zestig in tal van publicaties verwoord. Naast de reeds genoemde studies zijn representatief de door Philip Green en Sanford Levinson geredigeerde bundel *Power and Community: Dissenting Essays in Political Science* (1970), het door Marvin Surkin en Alan Wolfe samengestelde *An End to Political Science: The Caucus Papers* (1970), het door William E. Connolly geredigeerde *The Bias of Pluralism* (1969), Mathew A. Crensons *The Un-Politics of Air Pollution: A Study of Non-Decisionmaking in the Cities* (1971) en Theodore J. Lowi's *The End of Liberalism* (1969). De twee

---

<sup>1</sup> Men kan ervoor kiezen het gebruik van het concept 'macht' tot die gevallen te beperken waarin verantwoordelijkheden kunnen worden vastgesteld. Dit neemt niet weg dat maatschappelijke structuren en processen als bureaucratie en bureaucratisering en markt en vermarkting een eigen momentum kunnen krijgen.

eerstgenoemde bundels zijn een uitvloeisel van de *Caucus for a New Political Science* (CNPS) die ‘jonge universitaire docenten, doctoraalstudenten en politieke activisten’ in 1967 oprichtten binnen de *American Political Science Association*. Kritiek hadden de betrokkenen, schrijven Surkin en Wolfe in hun voorwoord, op de zelfvoldaanheid van de Amerikaanse politicologie, haar conservatisme, haar banden met de regering en het establishment, en, vooral, haar ‘irrelevantie’. Hoewel de politicologen sinds de behavioralistische revolutie in de jaren veertig neutraliteit en waardevrijheid claimden, was de politieke wetenschap, in hun optiek, ‘by and large devoted to perpetuating the dominant institutional and ideological interests of American society’ en grotendeels irrelevant voor de armen en onderdrukten in de wereld (1970: 3).

In de volgende paragrafen zal ik bij drie auteurs stilstaan die tezamen een goed beeld leveren van de kritiek van de *Caucus for a New Political Science*: Matthew Crenson, Michael Parenti en Lewis Lipsitz. Alle drie verrichten empirisch onderzoek naar stemmen die binnen het pluralistische politieke systeem in Amerika ongehoord blijven en proberen een alternatieve machtsconceptie te ontwikkelen die naar hun mening meer recht doet aan de maatschappelijke realiteit. We zullen zien dat het desbetreffende onderzoek steeds meer methodologische vragen oproept, vragen die de inleiding vormen tot het volgende hoofdstuk en, veel belangrijker, de verwarring waarin de politieke wetenschap sinds de jaren zeventig verkeert.

### **2.1 Matthew Crensons onderzoek naar de depolitisering van luchtvervuiling**

Crensons studie is vooral relevant vanwege zijn theoretische noties en zijn behavioralistisch geïnspireerde onderzoeksmethode. Met het laatste onderscheidt hij zich van vele andere critici van het pluralisme. Zoals wij vooral in het volgende hoofdstuk zullen zien, leggen deze vaak een rechtstreeks verband tussen de doorgaans behavioralistische wetenschapsfilosofie van de pluralisten en het conservatisme en de goedgelovigheid die hen in hun opvatting kenmerken. De pleidooien hierboven van Bachrach en Baratz voor de ‘tweede machtsdimensie’ en die van Lukes en Connolly voor de ‘derde’ dimensie, illustreerden dit reeds. Typerend voor Crenson is dat hij weliswaar volledig de opvattingen van Bachrach en Baratz onderschrijft, maar deze probeert te staven met behavioralistisch onderzoek.

In de Verenigde Staten zijn er volgens Crenson geregeld belangrijke maatschappelijke problemen die niet op de politieke agenda komen. De vaststelling wanneer hiervan sprake is lijkt, erkent Crenson, een normatieve keuze: een onderwerp staat feitelijk niet op de agenda, maar is volgens de onderzoeker van dusdanig belang dat het hierop zou *behoren* te staan. Dit normatieve element is voor velen reden om de studie van non-issues per definitie als subjectief en daarom onwetenschappelijk te beschouwen.<sup>1</sup> Crensons bezwaar hiertegen is dat de beslissingen die een bepaalde kwestie *wel* op de politieke agenda doen belanden, weinig objectiever zijn. Wanneer een gemeentebestuur besluit luchtvervuiling tot non-issue te maken, dan is dit besluit niet meer of minder normatief van karakter dan de beslissing van een politicoloog de achterliggende redenen en oor-

---

<sup>1</sup> Crenson verwijst hier naar Polsby (1963: 96-7; zie ook § 1.1 van dit hoofdstuk). Deze reageerde weinig instemmend op Crensons boek in: ‘Community power meets air pollution’ (1972).

zaken hiervan te onderzoeken omdat in zijn opvatting dit onderwerp anders verdient. Een politicoloog die de non-issues van een gemeentebestuur negeert, gaat er impliciet vanuit dat een dergelijk orgaan nooit te veel of te weinig aandacht aan een bepaalde kwestie kan schenken. Een onderwerp is dan onbelangrijk, omdat het gemeentebestuur zegt dat het onbelangrijk is. Waarom dit objectief of wetenschappelijk verantwoord is, ontgaat Crenson (1971: 3, 27).

Naast een misplaatste poging tot objectiviteit ziet Crenson nog een verklaring voor zijn these, dat politicologen zelden belangrijke non-issues onderzoeken. Politicologen gaan er, denkt hij, vanuit dat het politieke systeem in de Verenigde Staten dermate open is, dat het simpelweg niet voorkomt dat belangrijke kwesties geen onderwerp van politieke besluitvorming worden. Crenson haalt Dahl aan die in *Who Governs?* verklaart: 'The independence, penetrability, and heterogeneity of the various segments of the political stratum, all but guarantee that any dissatisfied group will find spokesmen in the political stratum' (1961: 93).<sup>1</sup> Bijgevolg, concludeert Crenson, wanneer een bepaald onderwerp niet op de agenda komt, achten burgers dit onderwerp volgens Dahl *cum suis* kennelijk onbelangrijk (1971: 4). Het is echter precies deze veronderstelde openheid van het politieke systeem die Crenson ter discussie wil stellen. De mogelijkheid bestaat volgens hem dat gevallen van gemeentelijke inactiviteit of veronachtzaming 'are not politically random but politically enforced occurrences' (1971: 5).

In navolging van Schattschneider en Bachrach en Baratz veronderstelt Crenson dat iedere organisatie, zo ook iedere stad, een algemene en permanente bias vertoont 'in favor of some kinds of political issues and in opposition to others' (1971: 22). Met andere woorden: 'Pluralistic polities, for all their apparent penetrability and heterogeneity, may in reality restrict the scope of the political process to a limited range of "acceptable" issues and demands. Much of this restrictive influence is likely to be exerted indirectly' (1971: 23). Zo kunnen burgers hun wensen dusdanig herformuleren om een grotere kans op een positieve reactie te krijgen, dat de authenticiteit van de uiteindelijk kenbaar gemaakte wensen verwaarloosbaar wordt. In andere gevallen kunnen zij er zelfs vanaf zien hun wensen te articuleren daar zij er bij voorbaat vanuitgaan een onwillig oor te zullen vinden. Pluralisten die zich concentreren op waarneembare machtsuitoefening en conflicten, ontgaan volgens Crenson deze stille vormen van invloed.

Crenson toetst zijn thesen door te vergelijken in hoeverre het onderwerp luchtvervuiling in eenenvijftig middelgrote Amerikaanse steden in 1966 en 1967 op de politieke agenda stond. Vertegenwoordigers van het *National Opinion Research Center* vroegen in elk van deze steden aan tien centrale functionarissen of

---

<sup>1</sup> Laten wij, anders dan Crenson, ook het vervolg van de zin en de alinea lezen: '... , but to have a spokesman does not ensure that the group's problems will be solved by political action. Politicians may not see how they can gain by taking a position on an issue; action by government may seem to be wholly inappropriate; policies intended to cope with dissatisfaction may be blocked; solutions may be improperly designed; indeed, politicians may even find it politically profitable to maintain a shaky coalition by keeping tension and discontent alive and deflecting attention to irrelevant "solutions" or alternative issues' (1961: 93). De vraag is nu wanneer wij een onderwerp 'op de agenda' achten: wanneer er over gesproken wordt, of wanneer er ook 'constructief' aan een oplossing wordt gewerkt? Omdat het hier om een continuüm gaat, blijft er altijd ruimte voor (veelal impliciete) meningsverschillen: wat de een beschouwt als een relevante bijdrage aan de oplossing van een probleem, is voor de ander symbolisch beleid. Afwijkende normatieve uitgangspunten liggen in hoge mate aan deze meningsverschillen ten grondslag.

hun organisatie ooit een standpunt had ingenomen over of actief betrokken was geweest bij dit onderwerp. Tot deze functionarissen behoorden de burgemeester, de lokale voorzitters van de Democratische en Republikeinse Partij, de president van de Kamer van Koophandel, de directeur van het gemeentelijk stadsplanningsbureau, de directeur van de belangrijkste bank en de hoofdredacteur van een lokaal dagblad. Men kan volgens Crenson aannemen dat deze functionarissen gezamenlijk bepaalden in hoeverre de luchtvervuiling onderwerp van politieke beleidsvorming was. Dit niet omdat zij altijd zelf knopen doorhakten, maar omdat zij dankzij hun 'formal authority' bijna zeker een cruciale positie innamen 'in the formulation and execution of local policy decisions (1971: 32). Op basis van hun antwoorden meent Crenson daarom een index samen te kunnen stellen van "issue-ness" of air pollution'.

Op grond van de (objectief) gemeten omvang van de luchtvervuiling en gecorrigeerd voor de variabelen leeftijd, scholing, ras en inkomen – variabelen die blijkens ander onderzoek samenhangen met de mate waarin individuen luchtvervuiling als een probleem ervaren –, verwacht Crenson nu per stad een bepaalde mate van politieke aandacht voor dit probleem. De omvang van deze te verwachten aandacht kan afwijken van de gemeten "issue-ness" of air pollution', een afwijking die een verklaring behoeft. Crenson onderzoekt daartoe statistische verbanden tussen de politieke kenmerken van de lokale leiders en instituties *enerzijds* en aandacht voor de luchtvervuiling *anderzijds*. Uit zijn materiaal blijkt volgens hem dat de aanwezigheid van bedrijven die maatregelen tegen luchtvervuiling zouden kunnen opponen – door onder meer te dreigen met het verplaatsen van het bedrijf –, burgers en actievoerders ertoe brengt op deze mogelijke oppositie te anticiperen en het onderwerp niet of minder geprononceerd op de agenda te zetten. Bedrijven hoeven hiervoor dus niet *actief* invloed uit te oefenen. Het is voldoende er te *zijn* (1971: 124).

Helaas worden bij nadere beschouwing geen van Crensons hypothesen op duidelijk significante wijze geverifieerd – ook al wil hij zelf graag een andere indruk wekken. Zijn onderzoeksmateriaal, dat bijna altijd voor andere doelen werd verzameld, schiet simpelweg te kort. Om de betreffende tekortkomingen te onderkennen past hij noodgrepen toe die twijfels doen rijzen over de betrouwbaarheid van zijn conclusies. Zo weet hij niet werkelijk hoe belangrijk de burgers in de eenenvijftig steden luchtvervuiling beschouwen en schrijft hij daarom een mate van bezorgdheid aan hen toe op basis van *elders* verricht onderzoek. Het aantal onderzoekscases is voorts veel te klein om de statistische analyses te kunnen rechtvaardigen die Crenson uitvoert.<sup>1</sup> Dit soort tekortkomingen is echter niet eigen aan het behaviorisme.

Het laatste ligt anders wanneer men de *motieven* van gedrag in de beschouwingen betreft. Een reden voor veel behavioristen zich op waarneembaar gedrag te concentreren, is te vermijden weg te zinken in het moeras van het interpreteren en toeschrijven van beweegredenen. Het zijn echter uiteindelijk motieven waarover Crenson uitspraken doet: mensen zien af van het protesteren tegen

---

<sup>1</sup> Zie voor vergelijkbare methodologische kritiek de recensie van Richard Merelman in *The American Political Science Review* (Vol.67, No.1, 1973); van Thomas Vitullo-Martin in de *American Journal of Sociology* (Vol.79, No.1, 1973); en van Nelson Polsby in *Contemporary Sociology* (Vol.1, No.2, 1972).

luchtvervuiling omdat zij denken, dat actoren met een grote potentiële macht toch niet accoord zullen gaan met maatregelen tegen de vervuiling en zich desnoods elders zullen vestigen. Men kan zich afvragen of deze terughoudendheid zonder meer kan worden toegeschreven aan (potentiële) machtsuitoefening en of mensen hier dus andere keuzen maken dan zij eigenlijk willen. Anders dan Crenson kennelijk voor mogelijk houdt, kunnen burgers immers *zelf* een *normatieve afweging* maken tussen luchtvervuiling en werkgelegenheid en alles wat met het laatste samenhangt. Oefenen de waarden die aan werkgelegenheid zijn verbonden in dat geval macht over hen uit? Ook wanneer zij zelf voor deze waarden hebben gekozen? En in aansluiting hierop: hoe stellen wij vast of burgers puur door authentieke normatieve opvattingen worden gemotiveerd of door de potentiële machtsuitoefening van derden, of misschien door beide? Een concentratie op waarneembaar gedrag brengt ons niet veel verder: beweegredenen zijn niet waar te nemen. Men kan natuurlijk aan de betrokkenen *vragen* wat hen precies motiveert, maar ook dit levert vaak geen betrouwbare antwoorden op: mensen zijn zich hoogstzelden volledig bewust van de eigen motieven.

Een met het bovenstaande samenhangend probleem is hoe men de afwegingen van mensen uit verschillende steden moet vergelijken – Crenson doet niet louter uitspraken over motivaties, hij *vergelijkt ze* ook. Stel, burgers maken een afweging tussen de gevolgen van de luchtvervuiling voor hun gezondheid, de kans van slagen van hun protest gezien de te verwachten oppositie van de vervuiler, de mogelijke effecten van hun protest op de eigen werkgelegenheid en die van anderen, en de gevolgen van eventueel afnemende werkgelegenheid voor henzelf en voor de stad (dalende onroerendgoedprijzen, verminderde belastingopbrengsten, krimpende publieke voorzieningen, et cetera). Deze afweging kan per stad variëren, al naar gelang de kenmerken van deze stad en van de vervuiler(s), kenmerken die Crenson niet in zijn analyses betreft. Zij kunnen echter dermate groot in aantal en verscheidenheid zijn dat er nog maar weinig conclusies getrokken kunnen worden uit de empirische constatering, dat verwacht protest in een bepaalde stad niet wordt waargenomen. De afweging zal bij voorbeeld anders zijn wanneer het gaat om een bedrijf dat slechts honderd mensen in dienst heeft, maar, in verhouding tot dit aantal, relatief veel overlast bezorgt, of om een bedrijf met tienduizend werknemers en, in verhouding tot dit aantal, relatief weinig overlast. Evenzo zal men een andere afweging maken wanneer de bestaande werkgelegenheid groot of klein is, wanneer er slechts één, dan wel meerdere vervuilers zijn, of wanneer een bedrijf een goede, dan wel slechte reputatie heeft op het gebied van *charitas* of personeelsbeleid.

Kortom, men kan zich afvragen of behavioralistisch onderzoek op dit terrein het meest geëigend is, een terrein waar het aantal cases bijna altijd klein zal zijn en waar de onderzoeker uiteindelijk *motieven* aan de onderzochte mensen wil toeschrijven.

## 2.2 Michael Parenti's perspectief vanaf de onderkant

Ook Michael Parenti bekritiseert de pluralisten vanwege hun uitgangspunt dat men louter *waarneembare* machtsuitoefeningen wetenschappelijk kan bestuderen en dat uitsluitend degenen die *actief* in een besluitvorming participeren, macht uitoefenen. Hij richt zijn pijlen vooral op Dahl en Nelson Polsby, diens aanmerkelijk

minder genuanceerde promovendus en medewerker aan de New Haven-studie.<sup>1</sup> Allereerst wijst hij op een inconsistentie in het denken van de pluralisten. Ook Dahl en Polsby constateren dat de lagere strata niet of nauwelijks in de besluitvorming participeren. Vaak nemen zij zelfs niet de moeite om te stemmen. Niettemin blijken zij volgens de auteurs toch een significante 'indirecte' invloed uit te oefenen. Het kiesrecht is voor deze strata een effectief middel om de leiders te beheersen omdat, schrijft Dahl, 'elected leaders keep the real or imagined preferences of constituents constantly in mind in deciding what policies to adopt or reject' (1961: 164, geciteerd door Parenti 1970: 114).<sup>2</sup> Parenti stelt dat Dahl en Polsby nu met twee maten macht meten. Economische notabelen beheersen enorme bronnen van rijkdom en eigendom die van groot belang zijn voor de leefomstandigheden en welvaart van een gemeenschap. Niettemin kan volgens de pluralisten niet worden aangenomen, dat deze notabelen een 'indirecte' invloed op politieke leiders uitoefenen. Evenzo zou het onwetenschappelijk zijn om te veronderstellen dat politieke leiders anticiperen op hun potentiële macht. Tegelijkertijd, schrijft Parenti, 'it may be presumed that the unorganized, less-educated, lower-income voters exercise an indirect influence over decisions to which they have no easy access and about which they often have no direct knowledge. They accomplish this by evoking in the minds of political leaders a set of "constant" but unspecified anticipatory reactions to the voters' policy preferences, preferences which themselves are frequently unspecified and unarticulated' (1970: 115).

In plaats van veronderstellingen te maken over de invloed van de lagere strata en over de redenen waarom zij niet participeren, verdient het volgens Parenti de voorkeur deze onderwerpen empirisch te onderzoeken. Bovendien acht hij het te verkiezen dit vanuit het perspectief en de ervaringen van deze strata zelf te doen. Zijn centrale theoretische vraag is hierbij of het bestaande politieke systeem inderdaad dermate open is als de pluralisten beweren en of bepaalde, vooral achtergestelde groepen bij het behartigen van hun belangen geen belemmeringen ondervinden die de pluralisten veronachtzamen (1970: 116).

Parenti presenteert drie casestudies van pogingen van een actiegroep om misstanden effectief op de politieke agenda te krijgen (1970: 117-26). Deze groep was actief in een verpauperde, vooral door zwarten bewoonde wijk in Newark (NJ) en haar kern bestond uit een dozijn leden van de *Students for a Democratic Society*.<sup>3</sup> In de periode 1964 – 1966 zetten zij zich samen met lokale bewoners in

---

<sup>1</sup> Tot het pluralisme, 'the new orthodoxy of American political science', rekt Parenti vooral Arnold Rose, Edward Banfield, David Riesman, David Truman, Robert Dahl en Nelson Polsby (1970: 112). Dahls *Who Governs?*, schrijft hij, 'remains the most intelligent and important pluralist statement, one that can still be read with profit even by those who disagree with it' (1970: 137). Ik vermeld opnieuw wie een criticus als Parenti tot de pluralisten rekt om te illustreren hoe breed en daarmee ambigu deze stroming werd opgevat. De meest opmerkelijke naam in deze, niet toegelichte opsomming is wellicht die van David Riesman. Schumpeter ontbreekt opnieuw, maar ook Lindblom.

<sup>2</sup> Al eerder merkte ik op dat Dahl zich in *Congress and Foreign Policy* veel minder illusies maakte over deze indirecte invloed. Zie hoofdstuk 3, § 1.

<sup>3</sup> Het feit dat het vooral *zwarte* bewoners betrof, is gezien het in de Verenigde Staten wijdverbreide racisme een interveniërende variabele. Vermoedelijk waren vergelijkbare grieven van blanke achtergestelden welwillender tegemoet getreden. Ook het feit dat de kern van de actiegroep bestond uit studenten droeg waarschijnlijk niet echt bij aan haar effectiviteit: vergelijkbare ervaringen in Europa in de jaren zestig leerden dat zowel bij degenen waarvoor zij poogden op te komen als bij de autoriteiten studenten zich

om particuliere huisbazen via de gemeente te dwingen het veelal grove achterstallige onderhoud te verrichten, om een stoplicht geïnstalleerd te krijgen op een zeer gevaarlijk gebleken kruispunt en om de electorale kansen te bevorderen van een lokale kandidaat, die meer open stond voor de wensen en de behoeften van de bewoners. De gezamenlijke inspanningen van bewoners en studenten bleken vruchteloos: in alle gevallen liep het protest stuk op een muur van onwil die was opgetrokken door een gesloten front van zittende politici, ambtenaren en kapitaalcrachtige belangengroepen als de 'slumlords'. Zelfs de installatie van een simpel stoplicht bleek te hoog gegrepen. De betrokken politici en ambtenaren logen dat de kosten hiervan enorm waren en dat zij daarom eerst een 'studie' moesten laten verrichten naar zijn noodzaak. De volstrekt overbodige studie kwam er nooit. Het stoplicht evenmin.<sup>1</sup>

De methoden die gemeentelijke functionarissen gebruikten om de actiegroep en haar protesten een langzame, zachte dood te laten sterven, zijn van alle tijden.<sup>2</sup> Zij benadrukten dat de grieven uiteraard een diepgaand onderzoek verdienden, dat het betreffende beleidsterrein helaas niet volledig binnen hun bevoegdheden viel, dat zorgvuldige en tijdrovende juridische procedures onverwijdbaar waren, dat zij binnenkort langs zouden komen om de problemen nader te bespreken en te onderzoeken, dat op niet al te lange termijn een bevredigende oplossing te verwachten viel en dat terughoudendheid en geduld daarom op hun plaats waren. Van uitstel, zo weten bestuurders maar al te goed, komt meestal afstel. Zeker omdat actiegroepen inherent instabiel zijn, loont het om deze reden om beslissingen zo lang mogelijk te traineren. Daarenboven was er sprake van openlijke repressie: willekeurige huisuitzettingen van bewoners en actievoerders, arrestaties en bedreigingen. De actiegroep ging na drie jaar roemloos ten onder, de lokale bewoners bevestigend in hun overtuiging dat politieke participatie in welke vorm dan ook bij voorbaat zinloos was.

Parenti verbindt aan deze ervaringen vier conclusies voor het pluralisme. Vanuit het perspectief van de lagere, meest zwarte strata in Newark bestaat er, *in de eerste plaats*, geen meervoud van elkaar beconcurrerende elites, maar één elite waarvan de leden 'displayed a remarkable capacity to move in the same direction against some rather modest lower-class claims' (1970: 127). Het moge zo zijn dat er geen sprake is van één cohesieve machtselite, maar daarmee is voor Parenti nog niet bewezen, dat de macht over een pluraliteit aan groepen is verspreid die elkaar in toom houden. Dahls stelling dat 'all active and legitimate groups in the population can make themselves heard at some crucial stage in the process of

---

zelden op een grote populariteit konden verheugen.

<sup>1</sup> Voor de halsstarrigheid van de bestuurders met betrekking tot de plaatsing van een onbenullig stoplicht geeft Parenti later een plausibele deelverklaring: succes op dit terrein zou de actievoerders aangemoedigd kunnen hebben ook op andere terreinen eisen te (blijven) stellen (1970: 128).

<sup>2</sup> Deels zijn zij ook eigen aan bureaucratieën (zie Webers omschrijving van de bureaucraat en zijn apparaat in Blokland 2001: 67-70 en de opmerkingen van Dahl en Lindblom over de onvermijdelijke kosten van bureaucratieën in hoofdstuk 4, § 5.2). Vanwege de aanwezigheid van op zijn minst enige boerenslimheid en van een meer dan gemiddelde hovaardij zijn de praktijken van bureaucraten in academische kringen overigens in de regel aanmerkelijk hemeltemgender dan de (non-) activiteiten van de lokale autoriteiten die Parenti beschrijft. Het koninklijke toppunt in Nederland is vermoedelijk de Koninklijke Nederlandse Akademie van Wetenschappen. Zie hiervoor onder meer *Het Bureau* van J.J. Voskuil.



decision' (1956: 137; geciteerd door Parenti 1970: 127), is eerder een geloofs-uiting dan een empirische waarneming.

De pluralisten benadrukken weliswaar, zo concludeert Parenti *in de tweede plaats*, de anticipaties van politieke leiders op de wensen van het electoraat, maar zij hebben geen aandacht voor de anticipaties van met name de lagere strata op de macht van de zittende klasse. Deze anticipaties leiden er volgens hem toe, dat de betrokkenen er bij voorbaat vanaf zien om zelfs maar te *pogen* wensen en verlangens op de politieke agenda te krijgen (1970: 129). Mensen kunnen, met andere woorden, politiek apathisch zijn omdat zij tevreden zijn met hun huidige situatie of omdat zij geen heil verwachten van participatie. Alleen via empirisch onderzoek kan men er achter komen waarvan sprake is. Parenti heeft de indruk dat de belangrijkste reden van non-participatie in Newark gelegen is in de wijdverbreide overtuiging, dat er simpelweg geen effectieve politieke mogelijkheden bestaan iets te doen aan de slechte leefomstandigheden en dat 'investments of scarce time, energy, money and, perhaps most of all, hope serve for nought except to aggravate one's sense of affliction and impotence' (1970: 130). Door non-participatie beschermt men zich dus tegen nieuwe teleurstellingen, een psychologische behoefte die zich vertaalt naar alle mogelijke maatschappelijke sferen en vooral wordt ervaren door degenen die reeds vele klappen hebben moeten incasseren. Is er, kortom, een wijdverbreide deprivatie maar geen politieke participatie, dan is er volgens Parenti een wellicht *politiek* onzichtbaar, maar wel degelijk *empirisch* vast te stellen non-issue: 'Any widely felt deprivation discovered by the investigator which fails to become an issue because the deprived do not have the ability to force a confrontation may be considered a "nonissue"; these "nonissues" (or anticipatory reactions) are *empirically visible* even if, by their nature, they tend to be *politically invisible*' (1970: 130). Gezien de enorme omvang van de non-participatie, verbaast Parenti zich er in dit verband over, dat onderzoekers tot dusverre zo weinig ontevredenheid en onbehagen onder Amerikaanse stedelingen hebben gevonden. Misschien hebben zij in hun vele onderzoeken de verkeerde vragen gesteld en vooral naar die vormen van politieke participatie en kennis gezocht, die de middenklassen wellicht van belang achten, maar de lagere klassen niet.

Wanneer er vandaag ongelijkheden in politieke hulpbronnen zijn, schreef Dahl in *Who Governs?*, 'they tend to be noncumulative' (1961: 85). Geen enkele groep monopoliseert alle politieke hulpbronnen of beschikt over geen enkele hulpbron. De armen hebben nog altijd hun getal. Parenti gelooft hier niet in. Er is, *in de derde plaats*, wel degelijk sprake van 'cumulatieve ongelijkheden' (1970: 133). Stellen dat de lagere strata een potentiële macht hebben die zij kunnen effectueren zodra zij hiervoor kiezen, onderstelt dat non-participatie slechts een zaak van kiezen of willen is, net zoals een succesvolle loopbaan louter aan de eigen inspanningen zou zijn toe te schrijven. Het vermogen een mogelijkheid om te zeten in een realiteit is echter op zich een essentiële hulpbron, zeker wanneer het gaat om de macht van het getal.<sup>1</sup> Het activeren van grote groepen burgers, met name die uit de lagere strata, noodzaakt 'a substantial command of time, man-

---

<sup>1</sup> Vergelijk echter Dahls opmerkingen van een jaar later in *Polyarchy* over de kans dat mensen hun grieven, bij voorbeeld met betrekking tot sociale ongelijkheid, vertalen in politiek relevante eisen (zie § 3.3 van hoofdstuk 7).

power, publicity, organization, legitimacy, knowledgeability, and – the ingredient that often can determine the availability of these resources – money’ (1970: 133). Normaliter, constateert Parenti, zou het de taak van een politieke partij moeten zijn de tallozen te mobiliseren. In Amerika bestaan dergelijke partijen echter niet. Kandidaten gebruiken ze als voertuig voor hun verkiezingscampagnes en luisteren slechts naar gearticuleerde eisen en niet naar behoeften. Omdat de lagere strata er niet in slagen hun behoeften te vertalen in eisen, zijn zij voor politici van weinig belang.

Politici blijken naar de ervaring van Parenti in het algemeen weinig belangstelling te hebben voor de noden en wensen van de lagere strata en politieke activiteiten uit deze kringen zelfs effectief te onderdrukken. Vragen over armoede, werkloosheid en belastingen, alsmede over de eigendom, de beheersing en het gebruik van private en publieke rijkdom, achten zij niet opportuun of illegitiem. Ook politici functioneren evenwel, *in de vierde plaats*, binnen een specifieke, door vroegere politieke overwinningen bepaalde politieke cultuur. Hierin worden sommige kwesties wel en andere niet als redelijk of wezenlijk opgevat. De hele agenda van legitiem conflict, schrijft Parenti, ‘is shaped by widely accepted and unquestioned belief-systems and power distributions which predispose the decision-makers to view the claims of certain groups as “reasonable” or “essential” and the claims of other groups as “questionable” or “outrageous”’ (1970: 134). Ook de regels die in een politiek systeem de procedures en de prioriteiten bepalen, zijn volgens Parenti niet neutraal, doch het product van de substantiële waarden en belangen van die machtige groepen, die in het verleden politieke overwinningen hebben behaald en daarom in de positie zaten om deze regels te schrijven.<sup>1</sup> Veel van de politieke strijd in heden en verleden heeft en had het (her)formuleren van deze regels tot inzet. Stakingen, boycots, collectieve onderhandelingen en wetgevingseisen voor arbeidstijden en inkomens werden vroeger in strijd geacht met de grondwet en het eigendomsrecht en werden eerst na een lange politieke strijd als legitiem beschouwd. Zij die stellen, schrijft Parenti, ‘that a commitment to the rules is a precondition for democratic politics overlook the fact that for some groups such a commitment is tantamount to accepting a condition of permanent defeat since certain of the rules as presently constituted (e.g., the rent laws) are, in fact, the weapons of a dominant interest’ (1970: 135).

### 2.3 Lewis Lipsitz’ grieven der achtergestelden

*Political scientists, in common with their colleagues in the companion social sciences, necessarily maintain a mild self-delusion. We must persuade ourselves that we have some first-hand knowledge of what is going on in the public mind. In moments of truth we probably admit to ourselves that our contacts with the man-in-the-street are more hypothetical than real. We get a lot of mileage out of one chat with a taxi-cab driver, and we lean heavily on the receding memories of by-gone army days. Yet if we are to hold credentials*

---

<sup>1</sup> Vergelijk Dahls overeenkomstige uiteenzettingen over de Amerikaanse constitutie, die onder meer de doorgaans conservatieve burgers in dunbevolkte staten bevoordeelt (hoofdstuk 6, § 1.1). Vooral Lindblom zal in zijn latere werk een grote nadruk gaan leggen op de ‘impairment’ van het publieke debat over beleidsalternatieven. Zie vooral *Inquiry and Change* (1990) en *The Market System* (2000).

*as professional observers of political man we are forced to act as if we have continuing exposure to his beliefs and behavior.*<sup>1</sup>

Net als Parenti en Crenson stelt Lewis Lipsitz zich de vraag welke conclusie wij kunnen verbinden aan politieke non-participatie of apathie. Ook naar zijn mening hoeft deze 'stilte' niet altijd een uiting van tevredenheid te zijn. Mensen kunnen juist diepe grieven over hun situatie koesteren. Misschien, schrijft Lipsitz, zijn deze strikt persoonlijk van aard en dus maatschappelijk irrelevant. Maar misschien ook niet: mensen kunnen onmachtig zijn om hun misnoegen en onbehagen te vertalen in de politieke termen, die op dat moment in hun samenleving vigeren. Nochtans kan de politieke relevantie van deze onbestemde klachten enorm zijn. We hebben inmiddels geleerd, schrijft Lipsitz, dat een 'rustige' samenleving soms plotseling in rep en roer kan geraken. 'Protest may suddenly emerge where before there was only acquiescence, fear, and inner conflict. Then rage, envy, and repression may flourish where before there was only deference and orderliness' (1970: 143). Sommigen zijn daarom gepreoccupeerd met de gevaren die in hun optiek zijn verbonden aan massale politieke participatie. Anderen zien mogelijkheden via een dergelijke participatie het systeem en zijn agenda te vernieuwen. Hoe dan ook, een ieder die is geïnteresseerd in democratie, moet volgens Lipsitz aandacht hebben voor 'politieke stilte'.<sup>2</sup>

Als theoretisch en methodologisch uitgangspunt voor zijn onderzoek neemt Lipsitz vooral het toendertijd grensverleggend *Political Ideology: Why the American Common Man Believes What He Does* (1962) van Robert E. Lane. Deze Yale-collega van Dahl en Lindblom (en promotor van zowel Parenti als Lipsitz) deed iets wat voor hem nog maar zelden was gedaan: om er achter te komen hoe 'de gewone man' over politiek dacht, *sprak* hij met deze man. Aan vijftien doorsnee inwoners van 'Eastport' betaalde Lane elk vijftig dollar om vier tot zeven avonden naar zijn kantoor te komen om met hem over politiek van gedachten te wisselen. Het ging in alle gevallen om blanke, godvrezende, getrouwde, mannelijke stadsbewoners met een modaal inkomen en van middelbare leeftijd. Lane nam de interviews op met een moderne bandrecorder (tot dan toe eveneens zelden vertoont) en verzamelde zo bijna vierduizend pagina's ruw materiaal op basis waarvan hij zijn boek componeerde. Het beeld dat hierin naar voren komt is van een a-politieke burger, die waarschijnlijk voor het eerst van zijn leven zijn politieke ideeën op een rijtje zet. Hij is in het algemeen tamelijk tevreden, werkt hard en heeft bescheiden ambities.<sup>3</sup> Een bedreiging van de stabiliteit van de democratie lijkt niet van hem uit te gaan. Hij is niet geïnformeerd over en tamelijk vervreemd van de politiek en voelt zich politiek machteloos. Het meest maakt hij zich zorgen over zijn werk en

---

<sup>1</sup> Andrew Hacker, in een recensie van Robert Lanes *Political Ideology* in *The American Political Science Review*, vol.57, No.3, 1963, p.669

<sup>2</sup> De afwezigheid van deze aandacht in Nederland gedurende de jaren negentig verklaart de totale verwar- ring waarin politici en andere elites verkeerden toen zij in het voorjaar van 2002 werden geconfronteerd met de enorme populariteit van Pim Fortuyn (zie ook § 1.3 van dit hoofdstuk).

<sup>3</sup> Het beeld van de gewone man (en inmiddels ook vrouw) dat Lane veertig jaar later in *The Loss of Happiness in Market Democracies* (2000) schetst, is aanmerkelijk minder zonnig: een eenzame, overwerkte en diep ongelukkige hardloper in een tredmolen die hij niet meer weet te stoppen. Het welbevinden van Ame- rikanen is reeds veertig jaar voortdurend aan het afnemen. We komen hierop in het laatste hoofdstuk uitge- breid terug.

vervolgens over zijn gezin. Hij hecht nauwelijks aan sociale of economische gelijkheid en is, hoewel de collectieve arrangementen van de welvaartsstaat hem geen angst inboezemen, eerder individualistisch dan collectivistisch ingesteld. Gemeenschapswaarden of een gezamenlijk, politiek streven zeggen hem weinig. Religieuze waarden spelen evenzo niet of nauwelijks een rol in zijn dagelijkse leven, ook al gaat hij geregeld naar de kerk en is hij godvrezend. Wel gelooft hij in de Amerikaanse democratie waarvan hij denkt dat zij responsief, goedwillend en een voorbeeld voor de rest van de wereld is.

In het algemeen missen de door hem geïnterviewde mensen volgens Lane een enigszins samenhangende en onderbouwde visie op maatschappij en sociale rechtvaardigheid, een visie die hen in staat zou stellen om de maatschappij en de situatie waarin zij verkeren, de maat te nemen. In plaats van een consistente, uitgewerkte ideologie hebben zij niet meer dan een onsamenhangende verzameling ongefundeerde overtuigingen en vooroordelen. Zij denken zelden na over het mogelijke verband tussen hun opvattingen op twee verschillende terreinen. Mensen uit de lagere strata geloven bovendien graag, dat een rechtvaardige samenleving hen een billijke maatschappelijke positie heeft toebedeeld.<sup>1</sup> Zij blijken dit een plezieriger gedachte te vinden dan de idee, dat zij worden geslachtofferend en misbruikt door een oneerlijk sociaal en politiek systeem. Daarenboven is de overtuiging dat mensen de volledige verantwoordelijkheid dragen voor het eigen succes en falen in Amerika dermate diep en wijdverbreid, dat ontevredenheid over zijn bestaande positie een impliciete erkenning zou zijn, dat men heeft gefaald.<sup>2</sup> De vijandigheid van de lagere strata jegens 'links', hun gebrek aan ideologische belangstelling en hun politieke apathie worden hiermee deels verklaard.<sup>3</sup>

Lipsitz heeft bedenkingen bij de door Lane gevonden tevredenheid onder de vijftien blanke arbeiders uit Connecticut. Allereerst zijn deze mannen uiteraard niet representatief voor de Amerikaanse bevolking, zeker niet voor haar zwarte populatie. Belangrijker is echter dat Lane naar Lipsitz' gevoel te veel zocht naar de coherente ideologie die men wellicht bij hoger opgeleiden kan vinden, maar niet bij lager geschoolden. Het ontberen van deze ideologie bewijst nog niet de afwezigheid van grieven (1970: 150). Hun eventuele ongenoegens zouden bovendien volgens hem wel degelijk ideologisch geplaatst kunnen worden, vermits men het ideologieconcept zou bijstellen. Op zoek naar mogelijke grieven ondervroeg Lipsitz op zijn beurt drieënvijftig blanke en negentwintig zwarte armen. De be-

---

<sup>1</sup> Zie hiervoor tevens Lanes 'The fear of equality' (1959).

<sup>2</sup> In zijn *The American Democracy* betwijfelde Harold Laski reeds 'whether any previous community in history has laid so great an emphasis upon the obligations of the individual citizen to hew his way to success. With, of course, exceptions ... the faith of American business [die volgens Laski bepalend is voor de Amerikaanse cultuur] has been the simple conviction that a man's failure in life is reasonably attributable to his own faults. No democracy has been less interested in its failures; in an economic sense, no democracy has so magnificently rewarded its successful men or been so continuously convinced that prosperity was always round the corner. It is, I think, significant that so deep is this conviction that it has not yet proved possible in the United States to create a permanent working-class party' (1948: 166; vergelijk hoofdstuk 7, § 2.5.1 hierboven).

<sup>3</sup> Het is begrijpelijk dat wanneer, zoals vanaf de jaren tachtig in de westerse wereld is gebeurd, politici en andere opiniemakers meer en meer poneren dat mensen verantwoordelijk zijn voor het eigen succes en falen (en dus, bij voorbeeld, private, in plaats van sociale verzekeringen behoren af te sluiten), zich deze vijandige, verveelde en apathische geestesgesteldheid zal verdiepen.

trokkenen waren aselekt op adres gekozen en werden gedurende ongeveer vier uur op basis van grotendeels open vragenlijsten geïnterviewd.<sup>1</sup>

Hoewel vijfendertig per cent zich een voorstander betoonde van de oprichting van een nieuwe partij die meer open zou staan voor de noden van hun soort mensen, bleken de respondenten inderdaad niet of nauwelijks in staat hun opvattingen of die van de bestaande politieke partijen in liberale of conservatieve termen te duiden (1970: 153). Zij bleken echter wel degelijk politieke opvattingen te hebben, vaak zeer concrete en diepgevoelde en dikwijls zeer kritische, met name aangaande de overheid. In het algemeen vond Lipsitz 'that many of the American poor are anxious for the government to help them with their own problems and that their concern with their own economic well-being plays a significant role in orienting the poor politically' (1970: 154). Deze opvattingen kwamen voort uit persoonlijke ervaringen en niet uit ideologische overwegingen.

Het feit dat de geïnterviewden onmachtig waren het liberalisme of conservatisme van de politieke partijen te duiden, weerhield hen er volgens Lipsitz niet van om 'something rotten' in de politiek te ruiken en, terecht of onterecht, verantwoordelijken hiervoor aan te wijzen. Voorbeelden waren dat de mensen zich tegenstanders verklaarden van het ruimtevaartprogramma (75 per cent) en de ontwikkelingshulp (50 per cent) van de Amerikaanse overheid. In beide gevallen meenden zij dat het geld beter aan andere problemen, zoals de noden van de armen, gespenderd kon worden. Voorts meende 80 per cent dat de overheid te veel geld uitgaf. Dit gebeurde echter niet aan de sociale voorzieningen, maar aan de ruimtevaart, de buitenlandse hulp en de oorlog in Vietnam (1970: 156). Op de gesloten vraag wat het meest belangrijk was voor een goede overheid antwoordde

---

<sup>1</sup> Net als aan de vooravond van de verkiezingen van 1994 en 1998 interviewden verslaggevers van *NRC-Handelsblad* in 2002 een enigszins representatief deel van de Nederlandse bevolking in een poging de politieke stemming te achterhalen. Ook hun bevindingen illustreerden zowel de gebrekkige electorale competentie, als het kennelijk wijdverbreide, maar onbestemde onbehagen. Veertig procent van de 603 ondervraagden, een aanmerkelijk hoger percentage dan voorheen, wist nog niet waarop het ging stemmen. De politiek bleek, geregeld tot de nauwelijks onderdrukte ontsteltenis van de redacteurs, heel ver weg. 'Als er een kloof is tussen politici en burgers, dan is dat niet alleen omdat de politici in een ivoren toren hebben gezeten. Ook burgers hebben zich teruggetrokken in hun eigen burcht. Een rijtjeswoning met drie sloten op de deur.' Wat hun keuze heeft bepaald of zal bepalen, blijken de burgers 'vaak moeilijk onder woorden te brengen.' Net als vier jaar eerder werd het onderwerp 'zorg' het meest genoemd als belangrijkste politieke thema. Echter: van de 275 ondervraagden die in 2002 'zorg' noemden, 'zijn er maar vijf die zeggen dat zijzelf of hun familie last hebben gehad van wachtlijsten of het tekort aan personeel.' Een zelfde waarneming kon worden gemaakt met betrekking tot het thema 'veiligheid en criminaliteit', dat op de tweede plaats stond: van de 237 ondervraagden die 'veiligheid' een belangrijk politiek item noemden, hebben er negen zelf ervaring met criminaliteit... De andere ondervraagden weten van de televisie of uit de krant hoe onveilig Nederland geworden is... Of ze voelen het. Een 56-jarige vrouw uit de wijk Spainkbos in Apeldoorn: "ik was vorige week voor het eerst echt bang dat me wat zou gebeuren. In het winkelcentrum hier in de buurt stonden twee jongens, donkere jongens, heel dreigend te kijken. Ik was echt bang dat mijn fiets gestolen zou worden." Op de vraag wat het laatste kabinet tot stand had gebracht, wist minder dan de helft iets te bedenken, en dat doorgaans eerst na heel lang nadenken. 'Economische groei' werd hierbij het meest genoemd. Tachtig procent kan wel aangeven wat het kabinet verkeerd heeft gedaan: wachtlijsten in de zorg, onderwijs, vreemdelingenbeleid of het eigen inkomen. Het meest gaat het echter om de politiek zelf: 'Mensen vinden het een raar rommeltje in Den Haag, slappe hap, pappen en nathouden. Ze zien verschillen tussen partijen niet meer, ze hebben behoefte aan tegenstellingen. Ze begrijpen niet waar het over gaat, en ze vinden dat politiek saai is geworden.' Waarvoor bepaalde politici staan kunnen de kiezers niet aangeven en hun keuzen laten ze naar het lijkt vooral door uiterlijkheden bepalen. Melkert is een 'engerd', Balkenende 'een aardig ventje', Dijkstal 'een man met ervaring' en de later vermoorde Pim Fortuyn 'een lekkere homo' (*NRC-Handelsblad*, 5 mei 2002).

60 per cent een gelijke behandeling voor iedereen, 17 per cent het bevechten van de communisten en 15 per cent het geven van veel hulp aan de armen (8 per cent kon geen keuze maken). In antwoord op een vergelijkbare gesloten vraag stelde 48 per cent dat de werkgelegenheid het belangrijkste onderwerp was, 36 per cent vrijheid van meningsuiting, en 12 per cent een krachtig leger (4 per cent wist het niet).

Wanneer de geïnterviewden spraken over hun persoonlijke problemen, dan stelden velen expliciet overheidshulp te verwachten, vaak op specifieke terreinen, zoals voedsel, kleding en huisvesting (1970: 159). Daarnaast hadden zij doorgaans totaal geen idee, werden zij eigenlijk volledig overvallen door de vraag, waarom de overheid niet datgene deed wat zij van haar verwachten (1970: 160). Het leidmotief in de gesprekken was ‘the sense of being cheated: one’s government is not concerned enough with one’s well-being; one’s government is willing to spend money on what appear to many of these men as frivolous or illegitimate enterprises while it fails to meet their own deeply felt day-to-day needs’ (1970: 165). Lipsitz concludeert dat de specifieke aard van de vragen bepalend is voor de bevindingen. Wanneer men vraagt naar liberalisme, conservatisme, publieke of private eigendom van algemene voorzieningen als gas, water en licht, dan zal men zeker onder de lagere strata een weinig consistente en doordachte visie vinden. Maar hiermee is dus niet bewezen dat grote delen van het electoraat geen betekenisvolle politieke opvattingen hebben. Arme mensen hebben wel degelijk grieven over wat de overheid al dan niet doet en zijn uitstekend in staat deze begrijpelijk te uiten (1970: 167). Bovendien zijn er vele ongenoegens die (nog) niet vertaald zijn in issues en zijn er vele latente grieven, waarvan ook de betrokkenen zich nog niet volledig bewust zijn. Via gesloten vragenlijsten kan men al deze ongenoegens zelden of nooit achterhalen. Maar ook wanneer men open, buitengewoon sensitieve interviews houdt, moet volgens Lipsitz het concept van een ideologie als een weloverwogen, samenhangend, utopisch waardenstelsel worden geherformuleerd als ‘an expression of concern about the distribution of resources – as the individual sees that distribution’ (1970: 168).

Hoewel sympathiek, is het laatste voorstel van Lipsitz niet zonder moeilijkheden. Hoe laag kan men allereerst de lat leggen aangaande de consistentie en doordachtheid van een ideologie? Men kan zich afvragen of men deze term niet van zijn inhoud berooft wanneer men iedere willekeurige verzameling van persoonlijke zorgen als zodanig gaat bestempelen. Daarnaast betekent democratie méér dan het formuleren en behartigen van particuliere belangen en behoeften. Voor velen is zij tevens verbonden, zo zagen we in het vorige hoofdstuk, met noties van gemeenschap en van *leren*. Met betrekking tot het laatste is het dus verdedigbaar van een ideologie enige consistentie en doordachtheid te eisen. Democratie bestaat, met andere woorden, ook, of misschien wel vooral, uit de gezamenlijke ontdekking, via de open, constructieve uitwisseling van ideeën, van gemeenschappelijke waarden en doeleinden. Lipsitz’ pleidooi voor een herformulering van de ideologieconceptie impliceert een waarderelativistisch, economisch of neopopulistisch model van de democratie (zie § 10 van het vorige hoofdstuk). Het maakt immers niet uit of mensen hun wensen en eisen aan de overheid kunnen rechtvaardigen, of zij onderling consistent en coherent zijn, en of zij *politiek*

van karakter zijn, dat wil zeggen, betrekking hebben op de politieke gemeenschap. Het gaat erom dat zij worden onderkend en liefst worden ingewilligd. Men kan zeer welwillend staan tegenover de wensen van degenen die Lipsitz heeft geïnterviewd en Parenti heeft geobserveerd. Wil men in een democratie een onderscheid kunnen blijven maken tussen deze wensen en die van degenen die in de regel aanmerkelijk beter zijn toegerust om hun belangen te verdedigen, dan kan men echter niet zonder een enigszins uitgewerkte ideologie: alleen zo kan men de *politieke* argumenten ontwikkelen die nodig zijn om het recht van de sterkste te weerstaan. Suggesteren dat men voor het laatste binnen een democratie zonder ideologie kan, heeft de belangen van de minst bevoorrechten zelden goed gedaan. De ontwikkelingen van de laatste drie decennia hebben dit opnieuw geïllustreerd.

### **3 William Domhoff over de Amerikaanse heersende klasse**

De sociaal psycholoog en socioloog G. William Domhoff vertegenwoordigt een marxistische kritiek op de machtsconceptie en het pluralisme van Dahl. Een kleine, zeer welvarende 'upper class' heerst in zijn opvatting in de Verenigde Staten over de regering en de andere sociale klassen. De leden hiervan, waaronder de eigenaren en managers van grote banken en bedrijven, bedingen belastingreducties, subsidies en andere economische voordelen van de overheid, bepalen haar beleid op voor hun relevante terreinen, beïnvloeden in hoge mate verkiezingen en bevorderen met groot succes de verspreiding van die opvattingen en houdingen, die hun privileges, status en macht bevestigen. Het onder Amerikanen wijdverbreide geloof in gelijkheid, sociale mobiliteit en politiek pluralisme maakt de erkenning van het bestaan van een heersende klasse volgens Domhoff evenwel maatschappelijk onaanvaardbaar. Bovendien, schrijft hij, 'most social scientist, being of a pluralist persuasion, believe that many different groups, including organized labor, farmers, consumers and middle-class environmentalists, have a hand in political decisions' (1978a: 7). Samen met de leidende journalisten en andere opiniemakers verzekeren zij ons, dat 'there is no such thing as a ruling class in America' (1978a: 8). In zijn kritiek richt hij zich daarom vooral op de pluralisten. Van deze stroming acht hij Dahl, 'one of the two or three most eminent political scientists of the past two decades' (1978a: 8), weer de belangrijkste denker.

Om de aanwezigheid van een cohesieve heersende klasse in de Verenigde Staten aan te tonen, heeft Domhoff een lange reeks, op elkaar voortbouwende en elkaar aanvullende onderzoeken verricht. De degelijkheid en plausibiliteit van zijn methoden en analyses lieten aanvankelijk te wensen over, maar groeiden met de jaren. Hij vestigde zijn naam met *Who Rules America?* (1967) waarin hij de oververtegenwoordiging liet zien van de leden van de 'upper class' op vooraanstaande politieke en economische posities. Vervolgens onderzocht hij in *The Higher Circles* (1970) hoe zij de totstandkoming en implementatie van belangrijk overheidsbeleid pogen te sturen. Zijn *Fat Cats and Democrats* (1972) bevatte een analyse van de wijze waarop prominente ondernemers volgens hem de Republikeinse en vooral Democratische Partij domineren via hun bijdragen aan verkiezingsfondsen. In *The Bohemian Grove and Other Retreats: A Study in Ruling Class Cohesiveness* (1974) trachtte hij de samenhang binnen en het klasse-

bewustzijn van de kapitalistische klasse aannemelijk te maken via een studie naar hun samenzijn in drie exclusieve ontspanningsoorden in Californië. Daarna volgden twee complementaire publicaties waarop ik hier nader zal ingaan: *The Powers That Be: Processes of Ruling Class Domination in America* (1978a) en *Who Really Rules: New Haven and Community Power Re-Examined* (1978b). In het eerste boek geeft Domhoff een overzicht van zijn theoretische uitgangspunten en empirische bevindingen tot dan toe en in het tweede gaat hij rechtstreeks in op Dahls onderzoek in New Haven.<sup>1</sup>

### 3.1 Enige politieke en methodologische uitgangspunten

Hoewel zijn standpunten een dergelijke onderbouwing kunnen missen – hetgeen bovendien hun aanvaarding waarschijnlijk had bespoedigd –, beroept Domhoff zich zeker aan het begin van zijn loopbaan geregeld op het marxisme. In *The Powers That Be* verklaart hij het fundamentele marxistische uitgangspunt te onderschrijven, dat klassen en klassestrijd ten grondslag liggen aan de machtsprocessen en machtsstructuren in de samenleving. Hij gelooft dat de meeste politieke en economische problemen begrepen moeten worden ‘in terms of the conflicts and compromises between the interests of two basic social classes that are rooted in the social organization of production. Those two classes are the ruling class, which owns and manages the major business enterprises, and the working class, which owns no income-producing property’ (1978a: xiv).

Tot de Amerikaanse heersende klasse behoort naar Domhoffs schatting ongeveer een half per cent van de bevolking.<sup>2</sup> De betrokkenen leven in afgesloten wooncomplexen (‘gated communities’), sturen hun kinderen naar private (kost)scholen, bezoeken gezamenlijk allerlei besloten clubs en recreatieoorden, beschikken over bijna een kwart van het totale persoonlijke vermogen, scoren hoger dan de leden van andere klassen op tal van welzijns- en gezondheidsstatistieken, controleren de belangrijkste sociale en economische instellingen, en beheersen de maatschappelijke besluitvorming (1978a: 5, 12). De heersende klasse heeft volgens Domhoff verder voldoende cohesie om een ‘wil’ en een ‘klassebewustzijn’ te ontwikkelen en een hierop gebaseerd beleid. Deze cohesie blijkt uit zaken als het interregionaal bezoek van private onderwijsinstellingen, het huwen binnen de eigen kring, de overlappende lidmaatschappen van maatschappelijke verenigingen en van ondernemingsraden, het bezoek aan nationale, besloten bijeenkomsten met een politiek karakter, en het onderschrijven van een gezamen-

---

<sup>1</sup> Het is geen toeval dat Domhoff *Who Really Rules?* opdraagt aan Floyd Hunter, de auteur wiens *Community Power Structure* (1953) Dahl tot mikpunt nam in zijn ‘A critique of the ruling elite model’ (1958) (zie hoofdstuk 7, § 1.1). Hunter had, schrijft Domhoff in zijn voorwoord, een ongepubliceerde studie naar de machtsverhoudingen in New Haven verricht waarin hij tot een elitistische conclusie kwam. Samen met Hunters algemene werk had deze studie Domhoff, naar eigen zeggen, sterk geïnspireerd. ‘It is with extreme pleasure’, schrijft hij, ‘that I am able to acknowledge his influence on this study by dedicating the book to him’ (1978b: xi). Na de publicatie van *Who Really Rules* is Domhoff onverdroten doorgegaan met onderzoek naar sociale ongelijkheid en machtsongelijkheid. Belangrijke publicaties zijn *Who Rules America Now?* (Englewood Cliffs, Prentice Hall, 1983), *The Power Elite and the State: How Policy is Made in America* (New York, De Gruyter, 1990) en *State Autonomy or Class Dominance?* (New York, De Gruyter, 1996).

<sup>2</sup> Op andere plekken schat hij haar op een half tot een heel procent, hetgeen in de Verenigde Staten ongeveer anderhalf miljoen mensen scheelt. In *Politics and Markets* (1977) betoont Lindblom zich overigens buitengewoon opgelucht over deze, volgens hem, grote omvang van de heersende klasse.



lijke ideologie die wordt ontwikkeld in aan de elite verbonden organisaties als de *Council on Foreign Relations*, de *Committee for Economic Development*, de *Business Council* en de *Conference Board* (1978a: 17). Opvallende uitdrukking van het bestaan van een heersende klasse vindt Domhoff de grote continuïteit van de bestaande sociale ongelijkheid. Wanneer politiek inderdaad, zoals Lasswell onderstelde, handelt over de vraag 'Wie krijgt wat?' van het gezamenlijke product, dan kan men in Domhoffs optiek gezien deze continuïteit niet anders dan tot de conclusie komen, dat de rijken een disproportionele invloed op de politiek uitoefenen. Meer politieke gelijkheid zou immers vanzelf tot meer sociale gelijkheid leiden (1978a: 7).<sup>1</sup>

Een onderdeel van de heersende klasse is volgens Domhoff de machtselite. Zij bestaat, schrijft hij onder verwijzing naar C.Wright Mills, uit actieve, werkende leden van deze klasse en uit hooggeplaatste werknemers van instellingen die door haar worden beheerst (1978a: 13). Niet alle leiders, zoals die van de vakbonden en de milieubeweging, behoren tot de machtselite. Hun bestaan lijkt pluralisme te impliceren, maar Domhoff acht dit slechts schijn: uiteindelijk delven zij bijna altijd het onderspit. Evenzo vormt de aanwezigheid van politieke conflicten geen afdoend bewijs van pluralisme en van de afwezigheid van een dominante klasse: zij vinden voornamelijk plaats *binnen* deze klasse (1978a: 199).

Domhoff is ook niet onder de indruk van de tegenwerping, dat er een 'managerial revolution' (Burnham 1941) heeft plaatsgevonden, hetgeen tot gevolg zou hebben dat de eigendom van banken en ondernemingen is gescheiden van hun bestuur, dat de nieuwe managers een heterogener sociale achtergrond bezitten en meer op publieke doelen zijn gericht en dat een bureaucratisch economisch systeem is ontstaan waarin een ieder wordt beloond en benoemd op basis van zijn prestaties en niet op basis van zijn sociale achtergrond.<sup>2</sup> Volgens Domhoff, echter, komt een sterk onevenredig aantal van de directeuren van ondernemingen en banken nog altijd uit dezelfde hoogste klasse.<sup>3</sup> Topmanagers blijken bovendien dezelfde ideologie aan te hangen als hun broodheren en in dezelfde sociale instituties te worden geassimileerd. Ondernemingen die primair door managers worden bestuurd, blijken verder niet minder eenzijdig op winst te zijn gericht dan hun voorgangers. En tenslotte delen financiële instellingen als

---

<sup>1</sup> Wil men deze conclusie kunnen trekken, dan zijn enige additionele onderstellingen over de authenticiteit en de inhoud van de bestaande waarden en ideeën noodzakelijk (vergelijk de opmerkingen van Robert Lane in het voorgaande).

<sup>2</sup> Vergelijk hier Schumpeters voorspellingen over de langzame bureaucratisering en socialisering van private ondernemingen en de evenredige ondermijning van de positie van de kapitalistische entrepreneur. Uiteindelijk zou het socialisme bijna ongemerkt worden gevestigd. Een belangrijke verklaring waarom deze voorspelling niet is uitgekomen, ligt op hetzelfde terrein waar Domhoff het falen van de 'managerial revolution' zoekt (zie Blokland 2001: 234-5).

<sup>3</sup> Hij schat dit op dertig per cent van het totaal. Anders dan Domhoff kan men natuurlijk ook benadrukken, dat zeventig per cent dus *niet* uit deze klasse afkomstig is. Interessant is overigens de vraag welk percentage van de telgen van het hoogste stratum *geen* economische of politieke (en trouwens ook universitaire) toposities krijgt toebedeeld. Hoeveel domheid, onbekwaamheid en luiheid kan iemand zich dus permitteren voordat hij of zij uit het hoogste stratum valt? Wanneer zeventig per cent afkomstig is uit andere strata, suggereert dit een groot afvalpercentage. In werkelijkheid kan echter, door de maatschappelijke differentiëring, het aantal toposities dusdanig toenemen dat aanvulling uit andere strata onontkoombaar is. Een toenemend aantal toposities kan weer, zolang er geen sprake is van cohesie, pluralisme impliceren. Weinig wijst echter op afnemende cohesie.

banken en verzekeringsmaatschappijen in menig bedrijfstak de lakens uit. En deze instellingen worden weer beheerst door de heersende klasse (1978a: 20-1).

Vooraf in *Who Really Governs?* besteedt Domhoff aandacht aan de naar zijn mening te prefereren methodologie van het onderzoek naar macht. In het midden van de jaren zeventig waren er in totaal meer dan driehonderd boeken en artikelen verschenen over 'community power structures'. De bevindingen van deze studies, constateert ook hij, 'are at great variance and do not add up to a systematic body of knowledge' (1978b: 152).<sup>1</sup> Op basis van de disciplinaire achtergrond van de onderzoeker en de door haar gebruikte methode (reputatie of situatie) is vrij goed voorspelbaar wat de resultaten van een onderzoek zullen zijn. Domhoff bepleit daarom een eclectische benadering. Het onderzoek naar macht kan volgens hem het beste op drie niveaus worden verricht (1978b: 127 *e.v.*; cf. 1978a: 8 *e.v.*). Elk hiervan levert belangwekkende informatie en slechts door deze te combineren krijgt men een juist beeld van de werkelijkheid. Op het eerste, 'systemische' niveau onderzoekt men welke groepen het meest profiteren van de bestaande maatschappelijke constellatie. Men kijkt dus, zoals marxisten in de regel doen, naar *resultaten*. Grove sociale ongelijkheid ontstaat immers niet spontaan. Hoe groter iemands stuk van de taart, hoe meer macht hij moet hebben uitgeoefend. Op het tweede, 'structurele' niveau analyseert men wie welke belangrijke posities in de samenleving inneemt. In deze benadering van de elitistische school onderstelt men dus, dat een bepaalde positie het bezit van macht impliceert. De pluralisten verwerpen deze onderstelling en doen onderzoek op het derde, 'situatieve' niveau. Hier analyseert men wie feitelijk invloed uitoefent op de besluitvorming over concrete kwesties. De tekortkoming hiervan is ook volgens Domhoff dat men maatschappelijke structuren en processen negeert die bepalen welke kwesties op de agenda komen. De twee eerstgenoemde onderzoeksniveaus compenseren hiervoor.<sup>2</sup>

Het belangrijkste probleem van de bestaande literatuur over de machtsverdeling in *lokale* gemeenschappen en zo ook van Dahls *Who Governs?* staat echter los van het bovenstaande. Domhoff acht dit 'its failure to consider local power in relationship to the national ruling class and the needs of the national corporate economy' (1978b: 152). Volgens hem kunnen de desbetreffende onderzoekers alleen hun doodlopende straat verlaten wanneer zij zich in de toekomst concentreren op 'how the local community and its leadership group function within the national corporate structure, and how that structure limits possible policy options of local governments' (1978b: 152, cf. 1978b: ix). In zijn eigen onderzoek in New Haven geeft hij hiervan een proeve.

---

<sup>1</sup> Domhoff verwijst naar het overzicht dat Willis Hawley en James Svava geven in *The Study of Community Power: A Bibliographic Review* (1972) en naar dat van Charles Bonjean and Michael Grimes in 'Community Power: Issues and Findings' (opgenomen in het door Joseph Lopreato and Lionel Lewis geredigeerde *Social Stratification* (New York, Harper & Row, 1974)).

<sup>2</sup> De vraag is of een eclectische benadering een afdoend antwoord is op de methodologische problemen die zijn verbonden aan het onderzoeken van macht: hoe beslist men immers wanneer de diverse methoden tegenstrijdige resultaten hebben? De normatieve meningsverschillen die mede ten grondslag liggen aan de keuze voor een bepaalde methode worden niet overbrugd door voor eclecticisme te pleiten.

### 3.2 Vier processen van machtsuitoefening door de heersende klasse

De heersende klasse, betoogt Domhoff in *The Powers That Be*, heeft via vier algemene processen de Verenigde Staten in haar macht. *In de eerste plaats* stelt zij haar belangen veilig door het 'special-interest process'. Dit bestaat uit de diverse wijzen 'by which individuals, families, corporations and business sectors within the ruling class obtain tax breaks, favors, subsidies and procedural rulings that are beneficial to their short-run interests' (1978a: 25). Het is de wereld van lobbyisten, achterkamerjuristen, handelsassociaties en adviescommissies van overheidsinstellingen. In deze netwerken worden belangen geborgen via het uitwisselen en geven van informatie, adviezen, giften, smeergelden, banen en beloften en via vriendschappen en 'insider dealing'.

Via het 'policy-formation process' formuleren de leden van de machtselite, *in de tweede plaats*, het algemene beleid dat de belangen van de heersende klasse verdedigt. De betrokkenen laten zich voorstaan op distantie, onafhankelijkheid, expertise en 'het nationaal belang'. Zij zijn actief in onderzoeksinstituten, denktanks, foundations en speciaal door de president ingestelde 'commissies' die bepaalde problemen (variërend van rassenrellen tot overheidssalarissen) onderzoeken.<sup>1</sup>

*In de derde plaats* laat de elite volgens Domhoff haar invloed gelden via het verkiezingsproces. Gedurende dit proces ontwikkelen de meeste politici 'binding ties to one or another clique within the power elite while professing to speak for "the people"' (1978a: 129). Dit is in tegenspraak met de vigerende pluralistische leerstelling, dat verkiezingen op de lange termijn zorgdragen voor politieke responsiviteit daar politici wier voorkeuren te veel afwijken van de voorkeuren van de burgers, uiteindelijk zullen worden weggestemd. Domhoff acht deze voorstelling van zaken onhoudbaar. Hij wijst er op dat de twee partijen geregeld opvattingen negeren, die grote meerderheden van het electoraat aanhangen (1978a: 132). Daarnaast ontwikkelen politici na hun verkiezing niet zelden een heel ander beleid, dan zij tijdens hun campagne beweerden te gaan doen. Lyndon Johnson beloofde in 1964 een einde aan de oorlog in Vietnam te maken, maar liet deze onmiddellijk na zijn verkiezing escaleren. Het electoraat kan voorts via zijn keuzen weinig invloed uitoefenen omdat partijen en kandidaten bij voorkeur geen

---

<sup>1</sup> Men kan volgens Domhoff denken aan de hierboven reeds genoemde Council on Foreign Relations, de Committee for Economic Development, de Business Council, de Conference Board, en de American Assembly. In deze instellingen werden de plannen voor sociale zekerheid ontwikkeld, de ontspanning tussen arbeid en kapitaal aan het begin van de twintigste eeuw, de ideeën achter het Marshall-plan en de buitenlandse politiek van Carter (1978a: 61 e.v.). Een klein aantal leden van de Council on Foreign Relations formuleerde tussen 1939 en 1942 een plan voor de naoorlogse periode dat voorzag in de oprichting van de Verenigde Naties, het Internationale Monetair Fonds en de Wereldbank (1978a: 101-9). Het belang van dit soort organisaties is in de laatste decennia voortdurend toegenomen. Zij maakten onder meer het ideologische tegenoffensief mogelijk dat de Amerikaanse Republieken en de Engelse conservatieven vanaf de jaren zeventig tegen de welvaartsstaat inzetten. Zie voor de groeiende betekenis van 'thinktanks' in de jaren zeventig en tachtig David Ricci's *The Transformation of American Politics: The New Washington and the Rise of Think Tanks* (1993). Hoewel hij hun eenzijdigheid erkent, staat Ricci overigens in het algemeen betrekkelijk positief tegenover deze ontwikkeling. De samenleving is volgens hem dermate complex geworden, dat de denktanks voor de overheid een welkome aanbieder zijn van informatie, kennis en beleidsvoorstellen om deze complexiteit het hoofd te bieden. Een door hem onderschat probleem is dat denktanks die de status quo ondersteunen, dankzij hun banden met wat Domhoff de heersende klasse noemt, meer middelen tot hun beschikking hebben dan hun kritische tegenhangers.

duidelijke standpunten innemen en vooral de indruk wekken *alle* electorale wensen te zullen inwilligen. Tegenwoordige campagnes zijn mediagebeurtenissen waarin een soort sportwedstrijd tussen twee breed uitgemeten persoonlijkheden centraal staat en hebben weinig te maken met het pluralistische tekstboekbeeld van verkiezingen. In geen van de hem bekende studies over presidentsverkiezingen is er naar Domhoffs mening 'any evidence of serious efforts to learn the concerns of voters and to develop policies to respond to those concerns. Rather, the whole emphasis is on manipulation and impression management, tasks made easier perhaps by the hordes of pollsters, media consultants, advance men and other image-creating advisors hired by both parties' (1978a: 141). Instemmend citeert hij Lowi: 'Majorities produced by the American two-party system are simply numerical majorities; they usually have no political content whatsoever' (1978a: 142).

Amerikaanse politieke partijen, constateert Domhoff net als Dahl, Lindblom en Truman in de jaren vijftig, spelen dus geen rol van betekenis in de ontwikkeling van beleid of in de politieke educatie. Zij zijn slechts vehikels voor politici om verkiezingscampagnes te voeren. Omdat deze campagnes steeds meer draaien om individuen en bijgevolg om naamsbekendheid en imago, is het belang van verkiezingsfondsen sterk toegenomen, hetgeen weer sterk in het voordeel werkt van de leden van de heersende klasse. Zij bezitten private fondsen of hebben eenvoudiger toegang tot mensen en instellingen die hierover beschikken. Domhoff maakt melding van de vele hervormingsvoorstellen die vanaf het einde van de jaren zestig zijn gedaan voor de financiering van campagnes, maar spreekt zijn twijfel uit over hun uiteindelijke succes (1978a: 149 *e.v.*). De Supreme Court deed veel van deze voorstellen en feitelijke hervormingen in 1976 teniet door uit te spreken, dat individuen eigen vermogens mogen aanwenden voor campagnes en dat rechtspersonen (dus ook bedrijven) de campagnes van anderen ongelimiteerd mogen ondersteunen, zolang zij hun steun maar niet coördineren met die van de betrokken kandidaten.<sup>1</sup> Onderzoek in de jaren zeventig leert daarom weinig verrassend dat ongeveer driekwart van de ouders van de leden van het Congres ondernemer was of een vrij beroep uitoefende, terwijl bijna alle leden deze achtergrond zelf hebben. Presidenten, constateert Domhoff in 1978, zijn bijna altijd afkomstig uit zeer rijke families. Dit gold in de twintigste eeuw voor Theodore Roosevelt, William Taft, Franklin Roosevelt en John F. Kennedy. Herbert Hoover, Jimmy Carter, Lyndon Johnson en Richard Nixon maakten een eigen fortuin voordat zij president werden (1978a: 157 *e.v.*).

*In de vierde plaats* oefent de machtselite volgens Domhoff macht uit via 'the ideology process'. Dit bestaat uit 'the formation, dissemination and enforcement of the assumptions, beliefs and attitudes that permit the continued existence of policies and politicians favorable to the wealth, income, status and privileges of members of the ruling class (1978a: 10). De onderliggende beginselen van het Amerikaanse systeem worden in dit proces voortdurend bekrachtigd. Men kan hier denken aan individualisme, vrij ondernemerschap, competitie, gelijkheid van kansen (maar niet van resultaat) en een minimale overheid (1978a: 170). Zij worden verspreid door dezelfde ondernemingen, denktanks, fondsen, instituten en

---

<sup>1</sup> Dit creëerde het 'soft-money' probleem. In § 5 kom ik hierop terug.

organisaties die actief zijn in het 'policy-formation process'. Alleen richten zij zich nu rechtstreeks tot de burgers via een uitgebreid netwerk van burgerlijke discussiegroepen, reclamebureaus, 'public relations' -firma's en allerhande comités die speciaal zijn opgericht om de opinies over bepaalde kwesties te beïnvloeden (1978a: 172).<sup>1</sup> In het algemeen verkoopt uiteraard ook de dagelijkse stortvloed aan reclames het systeem.

Belangrijk onderdeel van de heersende ideologie acht Domhoff de voortdurend impliciet en expliciet geuite boodschap, dat mensen verantwoordelijk zijn voor het eigen succes of falen. Deze leidt ertoe, schrijft hij onder verwijzing naar Lane (1962), dat de verliezers het systeem niet werkelijk durven te opposeren daar zij 'ergens' het gevoel hebben, dat hun falen uiteindelijk hun eigen schuld is. Het resultaat is een 'resigned acquiescence' (1978a: 195).

Het belang van ideologie moet echter volgens Domhoff niet worden overdreven. Zij helpt de eerste drie processen makkelijker te laten verlopen, maar zij kan hiervoor niet compenseren. Mensen zouden niet onmiddellijk in opstand komen wanneer de bestaande ideologie haar suprematie zou verliezen. Dit zou volkomen ten onrechte suggereren dat alle mensen contemplatieve filosofen zijn. De stabiliteit van een samenleving, schrijft Domhoff, is in hoge mate afhankelijk van 'the "institutional fit" between the daily lives of citizens and the central institutions of a society... Routine involvement in a daily round of social activities – and particularly in a job – is one of the most important factors in social control and social stability' (1978a: 197). Van markt en bureaucratie, schreef ik in *De Modernisering en haar Politieke Gevolgen*, gaan een enorme stabiliserende kracht uit. Zij compenseren zelfs voor de innerlijke leegte die de modernisering met zich meebrengt.

### 3.3 Ook New Haven wordt gedomineerd door een elite

In *Who Really Governs?* richt Domhoff zich zoals gesteld exclusief op Dahls *Who Governs?* en de bijbehorende studies van diens assistenten Nelson Polsby en Raymond Wolfinger (respectievelijk *Community Power and Political Theory* (1963) en *The Politics of Progress* (1974)). Tezamen hebben zij volgens hem de theoretische, methodologische en empirische basis gelegd voor de conclusie, dat 'there is no ruling elite or ruling class or covert oligarchy in either New Haven or the United States in general' (1978b: x). Degenen die Dahl bekritiseerden deden dit in de regel op methodologische en theoretische gronden, maar omdat Dahl zoveel *empirisch* bewijsmateriaal voor zijn thesen presenteerde, bleef zijn boek volgens Domhoff betrekkelijk eenvoudig overeind. Daarom neemt hij juist op dit terrein de handschoen op. Zijn doel is 'to show that *Who Governs?* is wrong about who really rules in New Haven' (1978b: 3). 'Wealthy businessmen', zijn, in zijn opvatting, 'the center of the social upper class and are the rulers of New Haven – and America' (1978b: 8). Naast eigen empirisch en historisch onderzoek maakt hij om dit te staven gebruik van het oorspronkelijke, aan hem ter beschik-

---

<sup>1</sup> Het gaat om een enorm netwerk waarvan Domhoff drie voorbeelden geeft: *The Council of Foreign Affairs* (1978a: 174-9); *The Joint Council on Economic Education* (een raad die lesmateriaal voor het economie-onderwijs verzorgt, alsmede cursussen voor docenten en die wordt betaald door grote ondernemingen en hun organisaties en door foundations als de *Ford* en *Sloan Foundation*; 1978a: 179-83); en *The Advertising Council*.

king gestelde onderzoeksmateriaal van Dahl.<sup>1</sup> Zijn betoog illustreert nogmaals de vele haken en ogen van machtonderzoek.

Domhoff valt Dahl allereerst aan op diens conclusies over de cohesie van de sociale en economische notabelen. De sociale notabelen definieerde Dahl als degenen die op het jaarlijkse debutantenbal van de exclusieve New Haven Lawn Club werden uitgenodigd (1961: 64).<sup>2</sup> Voor de jaren vijftig kwam hij zo op 231 families. Tot de economische notabelen rekende hij onder meer de directeuren van de 50 kapitaalkrachtigste bedrijven in New Haven, alle individuen of groepen met eigendommen met een waarde vanaf een kwartmiljoen dollar, alle bankdirecteuren, en alle directeuren van ondernemingen met meer dan vijftig werknemers (1961: 67-8). Voor de jaren 1957-1958 kwam Dahl aldus op 238 economische notabelen. De overlap met de sociale notabelen bleek, anders dan in vroeger tijden, uitermate gering: slechts 24 personen, of te wel 5 per cent. Een verklaring voor deze historische verandering achtte Dahl, dat het merendeel van de economische leiders in de jaren vijftig buiten New Haven was opgegroeid en carrière had gemaakt (1961: 68). Onder meer uit deze zeer geringe overlap tussen sociale en economische notabelen concludeerde Dahl, dat er geen sprake (meer) was van één homogene elite in New Haven. Domhoff bestrijdt deze conclusie daar Dahls lijsten van notabelen volgens hem veel te kort zijn. Hij komt tot 1350 sociale notabelen op basis van het lidmaatschap van drie (in plaats van één) elite clubs. En door een aantal mensen mee te tellen die door dubbelfuncties zijn verbonden aan de grootste bank van New Haven komt hij tot 319 lokale economische notabelen. Hiervan behoort 58 per cent ook tot de sociale notabelen. De overlap en de cohesie van de elite zijn dus volgens Domhoff veel groter dan Dahl suggereert.<sup>3</sup>

Een tweede kritiek van Domhoff op Dahl betreft diens gebrek aan aandacht voor de connecties tussen de lokale en de landelijke notabelen. Hij presenteert een overvloedige hoeveelheid voorbeelden van de verbanden tussen de sociale en economische notabelen van New Haven en de landelijke 'upper class'. De betrokkenen gaan naar dezelfde onderwijsinstellingen, zijn lid van dezelfde clubs, gaan in dezelfde oorden op vakantie, huwen elkaar, zijn lid van hetzelfde landelijk netwerk van bedrijven, zijn de belangrijkste klanten van eenzelfde nationaal netwerk van advocatenkantoren, zijn direct en indirect verbonden aan een variëteit aan denktanks die proberen het denken over beleid te beïnvloeden, et cetera (1978b: 153 e.v.).<sup>4</sup> In New Haven biedt bovendien Yale University een landelijk netwerk van alumni die, constateert ook Dahl (1961: 138), een opmerkelijke loyaliteit naar elkaar en hun Alma Mater vertonen. De overlap tussen de notabelen in New Haven en de landelijke elite is alles bij elkaar volgens Domhoff dermate groot dat de eerste groep met recht kan worden gezien als een 'local branch' van de laatste

---

<sup>1</sup> Domhoff dankt deze voor zijn 'well-known and admirable openness' (1978b: 3) en voor 'other professional courtesies shown to me' (1978b: xii). Het typeert Dahl dat hij ondanks Domhoffs reputatie van een felle criticus van het pluralisme uiterst open en welwillend meewerkte aan diens onderzoek.

<sup>2</sup> Op dergelijke ballen introduceren de welgestelden traditioneel hun dochters aan hun mogelijke huwelijkspartners.

<sup>3</sup> Overlap leidt echter niet noodzakelijk tot cohesie: men kan lid zijn van dezelfde vereniging zonder met elkaar om te gaan.

<sup>4</sup> Ook dit alles bewijst nog niet dat de betrokken leden van de elite gezamenlijk optrekken om gemeenschappelijke doelen te realiseren.

(1978b: 158). Er zijn daarom tal van voorbeelden van hoe de lokale politieke agenda mede wordt bepaald door de landelijke machtselite.

De stadsvernieuwing, één van de vier onderwerpen waarop Dahl zich concentreerde, was van het laatste een voorbeeld. Hieraan besteedt Domhoff de meeste aandacht. Hij laat overtuigend zien dat de economische notabelen heel wat minder passief waren en dat burgermeester Lee en zijn beleidsmakers een veel minder dominante rol speelden dan Dahl stelt.<sup>1</sup> In een tijd dat de burgemeester blijkens zijn toespraken en aantekeningen nog geen moment over dit onderwerp had nagedacht, ontwikkelden de Kamer van Koophandel en Yale University al de eerste plannen over de stadsvernieuwing (1978b: 94). De plannen waarmee Lee uiteindelijk naar buiten trad, kwamen daarmee grotendeels overeen. Hij wekte de indruk de regie te voeren omdat hij, zoals zo veel politici, graag de geschiedenis in wilde gaan als een krachtig en visionair leider.<sup>2</sup> Om geen onnodige weerstand op te roepen prefereerden de ondernemers en de bestuurders van Yale het op hun beurt om op de achtergrond te blijven.

Kortom, stelt Domhoff, het is niet waar, dat de sociale en economische notabelen van New Haven twee onderscheiden groepen zijn die elkaar niet of nauwelijks overlappen; het is niet waar dat er geen actieve en georganiseerde gemeenschap van ondernemers in New Haven is die een beslissende invloed uitoefent op de publieke gemeenschap; het is niet waar dat de politieke leiders in de regel het initiatief nemen voor beleid en dat de belangengroepen hierop slechts reageren; en tenslotte is het niet waar dat de notabelen van New Haven geen nauwe relaties onderhouden met de landelijke heersende elite en de nationale ondernemersklasse waarop deze elite is gebaseerd.

#### **4 Dahls terloopse en impliciete antwoord op kritiek op *Who Governs?***

Dahl heeft helaas slechts zijdelings gereageerd op de vele kritiek die op zijn definities en onderzoeken van macht is geleverd.<sup>3</sup> Zijn reactie is, zo zullen we nog

---

<sup>1</sup> De vraag is wel in hoeverre men de conclusies die Domhoff uit deze ene case trekt, kan generaliseren naar alle beleidsvelden (hetzelfde verwijt trof natuurlijk Dahl). Wellicht ligt het ook meer voor de hand dat juist op het terrein van de standsontwikkeling economische notabelen (waaronder Yale University) relatief sterk betrokken waren (Bonjean 1979: 201).

<sup>2</sup> Tot de grootste moeilijkheden bij het vaststellen van machtsverhoudingen behoort wellicht deze (levens)behoefte van de gemiddelde politicus de indruk te wekken, dat hij alles onder controle heeft en dat alle door hem gepresenteerde ideeën en beleidsplannen door hemzelf zijn uitgedacht. Een rol speelt tevens zijn vermogen snel en het liefst ongemerkt van positie te veranderen zodra blijkt dat deze teveel tegenstand oproept. Wie heeft invloed uitgeoefend wanneer de politicus voortdurend benadrukt dat hij 'his own man' (Bush jr.) is? De academicus wier ideeën door de politicus worden geplagieerd, heeft overigens een dilemma waarvan belangengroepen minder last hebben: verheugd zijn over de impliciete invloed of verbolgen zijn over het plagiaat? Het aan de kaak stellen van het laatste, kan immers het eerste schaden.

<sup>3</sup> In het algemeen heeft Dahl zelden de moeite genomen zijn critici te antwoorden. Al vroeg had hij zich voorgenomen, stelt hij in zijn interview met Polsby, geen overdreven hoeveelheid tijd te besteden aan het pareren van kritiek (1991: 177). Misschien had hij een academische verplichting dit wel te doen, het is immers een manier de discipline verder te brengen, maar om een groot aantal redenen – Dahl noemt ze niet – heeft hij hiervan afgezien. Daar komt bij dat tegen de tijd dat een boek uitkomt hij in de regel volledig is opgegaan in iets nieuws. De motivatie ontbreekt dan inmiddels om het afgesloten boek nog eens te overdenken. Het is inderdaad buitengewoon moeilijk, zo heb ik zelf moeten ervaren, om Dahl te interviewen over werk uit het verleden. Met plezier en veel hartstocht praat hij over zijn huidige interesses, maar al hetgeen dat veel ouder is dan een jaar of tien, verveelt hem). Een verklaring voor zijn afzijdigheid lijkt overigens ook dat veel van de kritiek die hem in de jaren zestig en zeventig ten deel viel, hem buitenge-

zien, vooral impliciet: de in een aantal opzichten sterke bijstelling van zijn standpunten vanaf de jaren zeventig is mede door de kritiek geïnspireerd. Niettemin erkent Dahl in een interview met Polsby dat hij in *Who Governs?* geen aandacht heeft besteed aan de relatie tussen New Haven en de statelijke en federale structuren, en de beperkingen die deze voor de desbetreffende stad met zich meebrengt (1991: 176). In dezelfde zin heeft hij als een feit aangenomen dat New Haven en de Verenigde Staten onderdeel zijn van een kapitalistische economie. Voor de burgemeester was het daarom bij voorbeeld geen optie de lokale ondernemingen te nationaliseren of tegen zich in het harnas te jagen. Veel van de kritiek is volgens Dahl gericht op het feit dat hij deze context niet heeft geproblematiseerd. Hij acht de betreffende bezwaren niet geheel terecht: de context is simpelweg een onderwerp dat buiten het onderzoek van *Who Governs?* valt. In de studie van politieke invloed, schrijft hij evenzo in de derde editie van *Modern Political Analysis*, moet men eenvoudig ergens een grens trekken in het causale netwerk van relevante factoren (1976: 37-9). Wanneer men zich dus afvraagt onder invloed van welke factoren een beleidsmaker tot een beslissing is gekomen, dan kan men een groot aantal variabelen in ogenschouw nemen: zijn waarden, verwachtingen en informatie; zijn persoonlijkheidsstructuur en ideologie; de desbetreffende achtergronden van relevante anderen; het selectieproces van besluitnemers; de politieke en constitutionele structuur waarin hij moet opereren; de economische, sociale, religieuze, culturele en onderwijsstructuren die sleutelbronnen toewijzen; de heersende cultuur, met name de politieke; en de historische gebeurtenissen die haar hebben beïnvloed. Het is fysiek onmogelijk al deze variabelen, alsmede het hele netwerk dat zij tezamen vormen, te onderzoeken. 'A good deal of criticism of dubious relevance', vervolgt Dahl, 'is produced by critics who hold that the investigator has focused on the "wrong" links or did not provide a "complete" explanation. The problem is not that there are two faces of power ... [Dahl verwijst naar Bachrach en Baratz; HTB] even that there are three faces rather than two [verwijzing naar Lukes; HTB]. The problem is that there are an indefinite number of critical links in the chain of causation and therefore an indefinite number of "faces" of power' (1976: 39).

Men kan Dahl nageven dat men in elk onderzoek ergens moet beginnen en ophouden, maar waar men de lijnen trekt, is natuurlijk niet toevallig. De keuze welke factoren men in de beschouwingen opneemt, berust op reeds aanwezige theoretische noties over het relatieve belang van elk van de 'indefinite number of "faces" of power'. Deze noties zal men moeten expliciteren en verantwoorden. De conclusies die men op basis van het altijd beperkte onderzoek trekt, zal men vervolgens moeten clausuleren: de volgende factoren zijn buiten beschouwing gelaten en daarom hebben de conclusies slechts de volgende beperkte geldingskracht. In *Who Governs?* laat Dahl dit na. Hij wekt de indruk dat hij de variabelen die Bachrach & Baratz, Lukes, Connolly, Domhoff en vele anderen benadrukken, van weinig betekenis acht. En wanneer hij hun bestaan onderkent, stelt hij vervolgens bijkans onvervulbare eisen aan de bewijsvoering van hun belang. Zo onderkent hij dus weliswaar de mogelijkheid dat een elite de heersende waarden,

---

meen heeft geraakt. Op bijna elk terrein was hij, geregeld ten onrechte, de favoriete opponent van de critici. Onmiskenbaar was hij een van de allerbelangrijkste naoorlogse politicologen, maar soms lijkt het alsof hij de enige was. Aanmerkelijk ongenueanceerder pluralisten en behaviorialisten bleven vaak buiten schot.



opvattingen en ideeën dermate krachtig beïnvloedt, dat deze vanzelf haar positie bevestigen. Maar hij eist vervolgens dat men deze these toetst via een nauwgezet onderzoek van een serie concrete gevallen waarin op dit terrein sleutelbeslissingen worden genomen (1958: 468-9; zie hoofdstuk 7, § 1.1). Een politieke cultuur, echter, wordt natuurlijk nimmer via een beperkt aantal 'sleutelbeslissingen' gevormd.

### 5 Het gelijk van de politicologie en de politieke overwinning van rechts

Niet ten onrechte schrijft Harold Kerbo in de *American Journal of Sociology* (Vol.82, No.3) over Domhoffs *The Bohemian Grove and Other Retreats* (1974), dat sociologen 'of a less crusading nature will pass over this work as representing "sloppy" research, while sociologists of a critical nature will accept it as a significant contribution' (1976: 723).<sup>1</sup> Enigszins geforceerd verwijzend (zoals zovelen in deze jaren) naar Kuhns paradigma's constateert hij, dat er maar weinig onderzoeksgebieden zijn waar de normatieve uitgangspunten van de desbetreffende onderzoeker dermate belangrijk zijn gebleken voor het bereiken en accepteren van conclusies, als in het onderzoek naar macht. Kerbo veronderstelt dat het belang van deze uitgangspunten groeit naarmate onderzoek methodologisch moeilijker is te verrichten en naarmate zijn resultaten een grotere politieke lading hebben. Domhoffs bevinding dat een aantal welgestelde leden van de economische en politieke elite tijd met elkaar doorbrengt en gemeenschappelijke problemen bespreekt, zal de pluralisten daarom vermoedelijk niet overtuigen. Domhoff bewijst immers niet dat zij een consensus bereiken of een gezamenlijk front vormen. En ook al zouden zij gemeenschappelijke belangen formuleren, dan nog heeft Domhoff niet bewezen dat zij er vervolgens in zouden slagen om deze belangen effectief op nationaal niveau te behartigen.

Een andere mogelijke kritiek op Domhoff is dat hij net als de pluralisten te vaak op zoek is naar concreet aanwijsbare personen in machtige posities en, zeker voor een zelfverklaarde marxist, opvallend weinig aandacht heeft voor de macht die uit kan gaan van anonieme maatschappelijke structuren als bureaucratie en markt. Hij kijkt dus te veel naar *Who Rules?* en te weinig naar *What Rules?*. Scherpe kritiek kreeg Domhoff in deze zin in de jaren zeventig van 'structuralisten' als Nicos Poulantzas.<sup>2</sup> Zij achten het zoeken naar concrete banden tussen

---

<sup>1</sup> Bruce Johnson en Andrew Hacker zijn representanten van de eerste groep. In *Contemporary Sociology* (Vol.5, No.3) schrijft Johnson naar aanleiding van hetzelfde boek: 'All of Domhoff's work features the same obsessive but narrow empiricism, theoretical and methodological hollowness, and overblown dogmatic conclusions' (1976: 252). Niettemin geeft hij toe dat Domhoff een grote hoeveelheid empirisch materiaal heeft verzameld dat vruchtbaar voor 'meer bescheiden doelen' gebruikt zou kunnen worden. In een razende recensie in *Contemporary Sociology* (Vol.2, No.4) oordeelt Hacker over *Fat Cats and Democrats* uit 1972: 'Every page of this volume is marred by intellectual incompetence' (1973: 422). Op de retorische vraag waarom hij er eigenlijk aandacht aan besteedt, antwoordt hij dat Domhoff 'is about the only author around who has sought to describe "The Higher Circles" or has even asked "Who Rules America?" As the only horse in the race, he is bound to win.' In het laatst zit een belangrijke kern van waarheid. Sociologen en politicologen doen uitgebreid onderzoek naar achterstandswijken, minderheden, lagere strata en middenklassen terwijl de leefwerelden van de sociale, politieke en vooral economische elites doorgaans buiten beeld blijven. Een verklaring hiervoor kan zijn dat dit onderzoek veel moeilijker is te verrichten: de betreffende elites hebben er geen belang bij dat hun tijdverdrijven worden blootgelegd en zullen ook onderzoekers bij voorkeur buitensluiten.

<sup>2</sup> Zie voor Poulantzas zijn *Political Power and Social Classes* (1975). Domhoff geeft een overzicht van

vertegenwoordigers van de overheid en het bedrijfsleven een vorm van complotdenken. In plaats daarvan garanderen in hun optiek diepe structurele relaties dat de activiteiten van de overheid de belangen van het kapitalisme ten goede komen. Maatschappelijke structuren als markt en bureaucratie, betoogde ik eveneens in *De Modernisering en haar Politieke Gevolgen*, kunnen individuen en samenlevingen in een specifieke, door hen mogelijk verfoeide richting duwen. Deze macht werkt echter uiteindelijk via de beslissingen en invloed van concrete personen, of zij zich hiervan nu wel of niet bewust zijn. Door de relatie tussen staat en kapitalistische klasse goedbeschouwd tot een definitiekwestie te maken, verlossen de structuralisten zich vaak te makkelijk van de last empirisch onderzoek te doen naar deze activiteiten van aanwijsbare personen.

Waarin Domhoff in het algemeen slaagt, schrijft Kerbo, is 'to provide another small bit of research indicating that the governing-class argument is at least plausible' (1976: 724). Kerbo hoopt dan ook dat op dit terrein vele nieuwe onderzoekingen verricht zullen worden, onderzoekingen die elk een additioneel stukje van de legpuzzel zullen voortbrengen. Langer dan vele anderen is Domhoff inderdaad onvermoeibaar doorgestaan met het aanleveren van deze stukjes. Sinds het begin van de jaren zeventig hebben zijn methoden en conclusies, zo merkte ik reeds op, hierbij aan plausibiliteit gewonnen. Hij gaat meerdere onderzoeksmethoden tegelijkertijd hanteren en wordt voorzichtiger met het trekken van conclusies uit zijn materiaal. De waardering binnen de academische wereld van Domhoffs analyses groeit gestaag en reeds aan het einde van de jaren zeventig is men doorgaans betrekkelijk positief over zijn werk.<sup>1</sup> Wel neemt, tot zijn groeiende en nauwelijks verholen ergernis, de belangstelling voor zijn favoriete onderwerp vanaf het midden van de jaren zeventig steeds meer af. Zo zeer zelfs dat Jill Quadagno in 1991 meldt, dat Domhoff met zijn *The Power Elite and the State* (1990) 'convincingly demonstrates that it is time to end the pariah status of power research (and researchers)' (1991: 565).

Voor deze afnemende belangstelling zijn verschillende verklaringen. Een belangrijke is een veranderend politiek klimaat waarin machtsongelijkheden aanmerkelijk minder problematisch worden geacht dan voorheen. Deze verandering kan men overigens zien als een manifestatie van dezelfde ongelijkheden. Binnen de maatschappijwetenschappen groeit daarnaast een ongeloof in de mogelijkheid

---

zijn positie in de jarenlange debatten tussen de diverse stromingen van machtsonderzoekers in *The Power Elite and the State* (1990).

<sup>1</sup> Paul Luebke noemt *Who Really Rules?* in *Social Forces* (vol.57, no.2) een 'convincing critique of *Who Governs?*' (1978: 739). Stephen David onderschrijft dit in *Political Science Quarterly* (vol.94, No.1) en meent dat Domhoffs boek 'does point in the right direction for future research' (1979: 157). In *The American Political Science Review* (vol.73, no.1) stelt Clarence Stone dat Domhoff een 'important book' heeft geschreven met een 'incisive critique (substantive and methodological) of Robert Dahl's *Who Governs?*'. Zeker zijn bewijs dat de ondernemers de besluitvorming over de stadsvernieuwing initieerden en stuurden, is volgens hem 'formidable' (1979: 233). In *The Journal of Politics* (Vol.42, No.3) schrijft Robert Lineberry evenzo, dat Domhoff 'op zijn minst' 'twijfels' heeft doen rijzen over de juistheid van Dahls conclusies op dit terrein (1980: 875). Charles Bonjean acht het boek 'ambitious, lively, and frequently original' en een zeer welkome bijdrage in een tijd waarin onderzoekers, bevangen door scepticisme, het langzaam lijken op te geven vast te stellen hoe de macht in de samenleving is verdeeld (1979: 199). In het algemeen is men vooral te spreken over Domhoffs empirische werk. Minder overtuigend acht men zijn (marxistische) theoretische uiteenzettingen en zijn poging aan te tonen dat de elite in New Haven verbonden is met een landelijke elite.

kennis te ontwikkelen die een ieder betrouwbaar acht. Zeker in een tijd van slinkende onderzoeksmiddelen, hetgeen eveneens samenhangt met politiek-culturele veranderingen, vallen onderwerpen af die uit de aard van hun zaak belangrijke methodologische moeilijkheden en relatief grote onderzoekskosten met zich meebrengen. Voorts treedt er onder politicologen en sociologen een zekere onderzoeksmoeheid op: het beeld van de maatschappelijke machtsverhoudingen raakt, ondanks alle methodologische problemen, redelijk compleet. In zoverre de betrokkenen nog aandacht voor dit onderwerp hebben, is het niet overdreven te stellen, dat er vanaf de jaren tachtig binnen de sociale en politieke wetenschappen gaandeweg nog maar weinigen overblijven, die het bestaan ontkennen van de door Domhoff beschreven processen waarmee een sociaal-economische elite de publieke meningsvorming en besluitvorming beïnvloedt.<sup>1</sup> Ook Dahl en vooral Lindblom zijn hierop geen uitzondering. Het empirische bewijs is simpelweg te overweldigend.

Deze ontwikkeling binnen de maatschappijwetenschappen naar een bijna algemene acceptatie van tal van Domhoffs stellingen staat haaks op die binnen de maatschappij en de politiek (cf. Blokland 2001: 33-6). De in beide domeinen vigerende opvattingen zijn vanaf de jaren zeventig steeds verder uit elkaar gaan lopen. In de politieke wetenschap werden de analyses doorgaans kritischer en werd, omwille van de democratie, in toenemende mate gepleit voor een herverdeling van macht, kennis en inkomen, voor een democratisering van de economische sector en voor een drastische beperking van de invloed van private ondernemingen en hun organisaties op de publieke besluitvorming en meningsvorming. Het latere werk van Dahl en Lindblom vormt hiervan een krachtige illustratie. De in de samenleving en de politiek heersende opvattingen ontwikkelden zich in omgekeerde richting. Vooral hierdoor konden de ongelijkheden in inkomen, vermogen en invloed op de publieke menings- en besluitvorming gestaag toenemen. Aan het einde van de jaren negentig heeft dit proces zich in die mate voltrokken, dat ook doorgaans gereserveerde uitgaven als *The New York Times*, *The Independent*, *The Economist* of, ten onzent, *NRC-Handelsblad* en *Elsevier* tegen deze tijd bijna dagelijks of wekelijks verslag gaan doen van de enorme invloed, die een betrekkelijke hechte, steeds welvarender, economisch gefundeerde elite uitoefent op de publieke besluitvorming. Een belangrijk verschil met de jaren zestig en zeventig is evenwel dat hiertegen nauwelijks meer relevante politieke oppositie bestaat. De enige weg om verkiezingen te winnen zagen de sociaal-democraten in Europa en de *liberals* in de Verenigde Staten in het overnemen van het programma dat de positie bevestigde van degenen die het meeste baat hebben bij maatschappelijke ongelijkheid: het programma van privatisering, verzelfstandiging, deregulering, flexibilisering, individualisering, globalisering, het programma dus van onbelemmerde functionele rationaliteit.

---

<sup>1</sup> Typerend is de reactie van Lewis Coser op Domhoffs *Who Rules America Now* (1983) aan het begin van de jaren tachtig. In *Political Science Quarterly* (Vol.99, No.2) erkent hij met enige ambivalentie tegenover Domhoffs werk te staan. Enerzijds, heeft hij bewondering voor de hardnekkigheid en grondigheid waarmee Domhoff de grote ongelijkheid in Amerika in macht, inkomen, vermogen en andere stratificatiedimensies heeft gedocumenteerd. Anderzijds, 'he is at least in part battering in open doors' (1984: 362). Wanneer Domhoff, zoals in *Who Rules America Now*, toegeeft dat de elite geen volledig gesloten, erfelijk bepaalde en zichzelf in standhoudende groep is, dan, vraagt Coser zich af, 'what is all the quarrel about?' (1984: 362). De conclusie dat sommigen meer gelijk zijn dan anderen, acht hij inmiddels nauwelijks opzienbarend.

Uit één uitgave van de bovengenoemde, *The New York Times*, zal ik ter illustratie enige tegenwoordige voorbeelden geven van zaken die Domhoff dertig jaar geleden aan de kaak probeerde te stellen.

## 6 De corrumpering van het Amerikaanse sociale en politieke stelsel

Domhoff meende drie decennia terug dat er sprake was van een onduidbare sociale ongelijkheid in inkomen en vermogen. Sindsdien is deze ongelijkheid in de hele westerse wereld en in de Verenigde Staten in het bijzonder alleen maar toegenomen. Sterk zelfs. Dit is niet vanzelf gebeurd, maar weerspiegelt veranderende machtsverhoudingen.<sup>1</sup> Volgens berekeningen van het *Economic Policy Institute* en de *Center for Budget and Policy Priorities* daalde in de Verenigde Staten tussen het einde van de jaren zeventig en het einde van de jaren negentig het gemiddelde gezinsinkomen in de laagste twintig per cent van de inkomenschaal, gecorrigeerd voor inflatie, met vijf per cent. De inkomens van de gezinnen in de top vijf per cent stegen in dezelfde periode met gemiddeld drieëndertig per cent. Verdienen de gezinnen in de top vijf per cent in 1968 ongeveer elf keer zo veel als de gezinnen in de laagste twintig per cent, in 1998 was deze verhouding gestegen tot één op twintig (*New York Times*, 23 januari, 2000). Volgens data van de *Congressional Budget Service* ontving de onderste tachtig per cent van de Amerikaanse huishoudens in 1977 zesenvijftig per cent van het Nationale Inkomen. In 1999 was dit geslonken tot vijftig per cent (*New York Times*, 3 september 2000). Sinds 1973 is vierennegentig per cent van de groei in het Nationale Inkomen gegaan naar de rijkste een per cent van de huishoudens (*New York Times*, 4 april 2002).<sup>2</sup> In 1970 ontving de top 0,01 per cent van de belastingbetalers 0,7 per cent van het Nationale Inkomen. In 1998 was dit gestegen tot 3 per cent. Dit betekent dat de dertienduizend bestverdienende gezinnen in dit jaar gezamenlijk ongeveer evenveel inkomsten genoten als de twintig miljoen armste gezinnen (*New York Times*, 27 oktober 2002). Domhoff schatte aan het begin van de jaren zeventig dat de top een per cent van de huishoudens een kwart van het totale vermogen bezat. Volgens berekeningen van het *Economic Policy Institute* steeg dit percentage tussen 1983 en 1997 van 33,8 naar 39,1 per cent.<sup>3</sup>

Niet alleen de kloven in inkomen en vermogen zijn in de Verenigde Staten sinds de jaren zeventig dieper geworden, dit geldt ook voor die in secundaire arbeidsvoorwaarden op terreinen als ziekte, ouderdom, vakantie en arbeidsongeschiktheid. Uit onderzoek van de *United States Department of Labor* blijkt dat veel leden van de laagste inkomensklassen in de loop der jaren belangrijke 'bene-

---

<sup>1</sup> Ten dele heeft dit proces wel degelijk een eigen momentum (economische rationalisering verzwakt voortdurend de positie van de zwaksten op de arbeidsmarkt), maar het is een politieke keuze in afnemende mate te trachten deze verzwakking politiek te corrigeren (cf. Gorz 1991; Blokland 1997: 136 e.v.).

<sup>2</sup> Opmerkelijk is de ontwikkeling van het aandeel van de top tien per cent van de huishoudens in het Nationale Inkomen sinds de jaren tien van de vorige eeuw. Tot de Tweede Wereldoorlog besloeg dit aandeel in de Verenigde Staten ongeveer vijftienveertig per cent. Onder invloed van allerlei belastingmaatregelen daalde dit in de oorlog tot ongeveer dertig per cent, een percentage dat tot het einde van de jaren zeventig bleef gehandhaafd. Daarna groeide het voortdurend om voornamelijk in 1998 (het laatste jaar waarvoor cijfers bekend waren) uit te komen op ruim eenveertig per cent. Voor deze groep is de herverdelende invloed van de welvaartsstaat dus inmiddels opgeheven. Zie: 'Income Inequality in the United States, 1913-1998' van Thomas Piketty & Emmanuel Saez.

<sup>3</sup> Zie de website [www.epinet.org](http://www.epinet.org) van het *Economic Policy Institute*. Vergelijk: Krugman 1998: 57-66.

fits' hebben verloren. In 1982 was negenenveertig per cent van de werknemers in het laagste centiel, bij voorbeeld, gedekt door een ziektekostenverzekering van hun werkgever. In 1996 was dit gedaald tot zesentwintig per cent (*The New York Times* 14 juni 1998).<sup>1</sup> In 1993 waren er 37 miljoen Amerikanen onverzekerd tegen ziektekosten, tien jaar later waren dat er bijna 44 miljoen. Volgens een schatting van het *Institute of Medicine* overlijden er jaarlijks 18.000 Amerikanen als gevolg van een gebrek aan ziektekostendeckking. Tegelijkertijd is er geen ander land te vinden waarin per hoofd van de bevolking zoveel aan gezondheidszorg wordt uitgegeven: zelfs twee keer zo veel als de nummer twee op de wereldranglijst, Zwitserland (*The New York Times Magazine*, 18 april 2004).

De groeiende sociale ongelijkheid openbaart zich op vele verschillende wijzen.<sup>2</sup> Onderwijskansen vormen er een van. Alexander Astin en Leticia Oseguera van de University of California verzamelden gegevens over de inkomens van de ouders van de eerstejaars van de 250 meest selectieve Amerikaanse universiteiten en colleges. Het blijkt dat het percentage ouders behorend tot de hoogste 25 per cent inkomenstrekken tussen 1985 en 2000 steeg van 46 naar 55 per cent. Dit ging vooral ten koste van de middengroepen: de groep ouders behorend tot de laagste 25 per cent daalde van 13 naar 11,8 per cent. De onderzoekers schrijven deze trend toe aan de sterke stijging van de collegegelden en aan de 'phenomenal efforts' die veel rijke ouders plegen om hun kinderen voor te bereiden op de toelatingsexamens. Men kan hier denken aan kostbare zomerscholen, speciale cursussen en zelfs aan op dit terrein gespecialiseerde privaatdocenten (*The New York Times*, 22 april 2004).

Domhoff wees erop dat het politieke belang van het bezit van private fondsen aan het toenemen was en dat Amerikaanse congresleden in toenemende mate tot de welgestelden behoorden. De wetgeving die reeds in de jaren zeventig werd aangenomen om de invloed van het geld op verkiezingscampagnes te verminderen, bracht hierin geen verandering. Volgens het merendeel van de analisten geldt dit ook voor de na lange en heftige strijd in maart 2002 aangenomen 'campaign finance bill'. Deze door de senatoren John McCain en Russell Feingold aanbevolen wet maakt het voor bedrijven, vakbonden en individuen onmogelijk om nog langer ongelimiteerde sommen aan nationale politieke partijen te doneren ('Soft Money'). Daar staat echter onder meer tegenover dat de maximale bijdrage die een individu aan één campagne (er zijn er vele) mag leveren, steeg van duizend naar tweeduizend dollar ('Hard Money' – in totaal mag men nu 95.000 dollar in plaats van 50.000 dollar per verkiezingscyclus spenderen). Door het laatste zal het in de jaren negentig reeds sterk toegenomen belang van zogenaamde 'bundlers' nog verder toenemen. Dit zijn, vaak betrekkelijk anonieme miljonairs die hun vrienden, familieleden en kennissen weten te bewegen elk tweeduizend dol-

---

<sup>1</sup> Voor de middeninkomens (vijftig per cent van het hele spectrum) en de werknemers in het hoogste centiel daalden de percentages eveneens, maar veel minder: respectievelijk van 90 naar 84 per cent, en van 98 naar 90 per cent. Vergelijkbare ontwikkelingen zijn op de andere terreinen te constateren. Werknemers in de top tien per cent van het arbeidsbestel konden in 1982 op \$ 35.26 per uur 'benefits' rekenen, hetgeen 4,56 maal meer was dan de benefits van het laagste centiel (\$ 7.72 per uur). Viertien jaar later was de verhouding toegenomen tot 1 op 5,56. De benefits van de topinkomens waren met \$ 1.73 gestegen, die van de laagste inkomens, de 'working poor' met \$ .93 gedaald.

<sup>2</sup> Een recent wetenschappelijk overzicht levert het door Kathryn Neckerman geredigeerde *Social Inequality* (2004).

lar te doneren en die het totaal in één keer aan hun favoriet schenken. Vooral de Republikeinen beschikken over dergelijke 'Pioneers'. Voor Bush bundelden zij voor de verkiezingen in 2000 op deze wijze 113 miljoen dollar (op een totaal van 191 miljoen; tegenkandidaat Al Gore beschikte over 133 miljoen). De totale 'oorlogskas' van de Republikeinse Partij (rond de 700 miljoen dollar) was in 2000 voor 65 per cent gevuld met hard geld, die van de Democratische Partij (rond de 500 miljoen dollar) voor 53 per cent. Sinds de aanname van de wet heeft ook de laatste partij evenwel fors geïnvesteerd in het blootleggen en het creëren van een landelijk, per internet te bereiken netwerk van mogelijke donateurs. Het via 'direct mail' vragen om donaties zal vermoedelijk dermate in omvang toenemen, dat de rol van het geld nog verder zal groeien. Hetzelfde geldt voor het belang van netwerken.

De in 2002 aangenomen wetswijzigingen zullen bovendien nauwelijks effect sorteren omdat individuen het recht behielden om eigen vermogens aan te wenden voor campagnes. Als gevolg hiervan zitten er vandaag vooral miljonairs in het Congres. Een voorbeeld is Jon S. Corzine, voormalig voorzitter van de directieraad van Goldman Sachs. Van zijn privé-vermogen van vierhonderd miljoen dollar besteedde hij in 2000 zestig miljoen dollar om voor de Democratische Partij een senaatszetel van de staat New Jersey te veroveren. Omgerekend was dit 242 dollar per stem. Zijn Republikeinse tegenstander Bob Franks spendeerde ruim 6 miljoen dollar, ongeveer tien per cent van het budget van Corzine. Dergelijke scheve verhoudingen, zo blijkt uit gegevens van *The Center for Responsive Politics*<sup>1</sup>, zijn eerder de regel dan de uitzondering. Van de vierendertig senatoren die in 2000 werden gekozen, werden er drieëntwintig *herkozen* en beschikte de uitdager van een zittende senator slechts in één geval over een (iets) groter verkiezingsfonds dan zijn opponent. In alle andere gevallen waren de verschillen dermate groot dat er voorhands sprake was van een gelopen koers. Slechts zes keer werd een senator die zich herverkiesbaar had gesteld, verslagen. In drie van deze zes gevallen had de uitdager een aanmerkelijk groter verkiezingsfonds. De strijd voor de vijf open zetels werd slechts één keer gewonnen door een kandidaat die beduidend minder te besteden had: Hillary Rodham Clinton.<sup>2</sup>

Amerikanen, verklaart Charles Lewis van 'The Center for Public Integrity' in *The New York Times*, hebben slechts twee keuzen: 'We can either elect rich, bored multinationals or plastic figures, with perpetual smiles on their faces who are bought and paid for by special interests' (11 juni 2000). In totaal werd in 2000 ongeveer drie miljard dollar besteed aan de presidents- en congresverkiezingen. Een gevolg van de enorme kosten die zijn verbonden aan politieke campagnes, is dus dat veel kandidaten, met name zittende Congresleden die relatief eenvoudig fondsen kunnen verwerven, in de verkiezingen geen opponent hebben: mogelijke kandidaten stappen niet in de race omdat zij geen geldbronnen weten aan te boren of omdat hun fondsen dermate gering zijn dat zij bij voorbaat hebben verloren.<sup>3</sup>

<sup>1</sup> Zie de pagina *Winning vs. Spending* op [www.opensecrets.org](http://www.opensecrets.org).

<sup>2</sup> Het is overigens geenszins het geval dat vooral Republikeinen eigen vermogens (kunnen) aanwenden om een Congreszetel te bemachtigen. Van de tien mensen die in 2000 de grootste som eigen geld aan hun campagne spendeerden, waren er zeven Democraat. Een kleine geruststelling is vooralsnog dat zes van deze tien kandidaten de strijd verloren (zie de pagina *Top Self Funders* op [www.opensecrets.org](http://www.opensecrets.org)).

<sup>3</sup> De politicologen Sandy Maisel en Walter Stone volgen sinds 1997 potentiële kandidaten voor het Huis van Afgevaardigden om uit te zoeken wie uiteindelijk de verkiezingsstrijd aangaat en waarom. De

Volgens analisten werd in 2000 minder dan tien per cent van de 435 zetels van de House of Representatives na een werkelijke verkiezingsstrijd vergeven (*The New York Times*, 11 juni 2000). In 2002, na de tienjaarlijkse herschikking van de districten, waren slechts ongeveer 55 van de 435 zetels competitief. Normaliter zal dit getal gedurende het decennium verder dalen (*New York Times*, 13 maart, 2002).<sup>1</sup>

Presidenten, constateerde Domhoff evenzo in de jaren zeventig, zijn bijna altijd afkomstig uit zeer rijke families of hebben eerst zelf een fortuin gemaakt.<sup>2</sup> Ook George W. Bush is hiervan een voorbeeld. De wijze waarop hij een gefortuneerd man werd, illustreert bovendien aardig de verwevenheid van de economische en de politieke elite. In 1989 kocht Bush, ook toen al een groot pleitbezorger van een kleine overheid en de vrije markt, samen met enige zakenrelaties een honkbalteam in Arlington, Texas. Deze relaties wilden Bush vooral in hun midden hebben, zo verklaarden zij later in de *New York Times*, vanwege diens vele politieke connecties (24 september 2000). Zo was zijn vader op dat moment president van de Verenigde Staten. Bush investeerde 500.000 dollar, een bedrag dat hij leende van een bank waar hij eerder in de raad van commissarissen had gezeten. Voor een basissalaris van 200.000 dollar werd Bush de directeur van de Texas Rangers. Gebruikmakend van zijn politieke relaties en dreigend dat hij het team, de plaatselijke trots, zou verplaatsen naar een andere stad, wist hij al snel Arlington te bewegen een nieuw stadion voor de Rangers te bouwen voor een bedrag van 135 miljoen dollar. Daarnaast nam de stad een schuldenlast van 17 miljoen over. De waarde van de bespeler van het stadion steeg hierdoor enorm. Toen Bush daarom in 1998 zijn aandeel in het team verkocht, leverde het hem ongeveer 16 miljoen dollar op, ruim dertig keer zoveel als zijn oorspronkelijke investering (*The New York Times*, 24 september 2000).

Na zijn 'verkiezing' installeerde president Bush een energie 'task force' die onder leiding van vice-president Dick Cheney (net als Bush eerder werkzaam in de olie-industrie) op dit terrein een beleidsplan formuleerde. De *General Accounting Office* (GAO) van het Congres moest er een (uiteindelijk verloren) rechtszaak voor aanspannen om enigszins te achterhalen met welke belanghebbenden de leden van deze werkgroep in overleg waren getreden.<sup>3</sup> Uit haar (danig

---

allerbelangrijkste reden om het niet te doen blijkt de noodzaak te zijn om grote hoeveelheden campagne-gelden te verzamelen, zeker wanneer men tegen een zittende kandidaat moet aantreden. De betrokken onderzoekers van *The Candidate Emergence Study* (zie [socsci.colorado.edu/ces](http://socsci.colorado.edu/ces)) menen dat de electorale competitie mede daarom voortdurend aan het afnemen is.

<sup>1</sup> Een rol speelt hierbij ook dat de politieke partijen proberen het trekken van de districtgrenzen op een dusdanige wijze te beïnvloeden, dat hun zetel 'veiliger' wordt.

<sup>2</sup> Dat geldt ook voor hun tegenkandidaten. Met betrekking tot de presidentsverkiezingen van 2004 constateerde de komiek Jay Leno: 'the choices in the presidential election range all the way from a rich, white guy from Yale to a rich, white guy from Yale' (*The New York Times*, 21 maart 2004). Zowel Bush Jr. als John F. Kerry zijn afkomstig uit een zeer rijke, politiek actieve familie en hebben op Yale gestudeerd. Het privé-vermogen van Bush werd in 2004 op ongeveer 20 miljoen dollar geschat. De precieze omvang van het vermogen van Kerry is onduidelijk. Hij is getrouwd met Teresa Heinz Kerry, erfgename van het Heinz-imperium en een van de rijkste mensen van de Verenigde Staten. Zij beschikt over ruim 500 miljoen dollar, een vermogen waaruit Kerry reeds ter financiering van de voorverkiezingen in de Democratische Partij 6,4 miljoen kon putten (*The New York Times*, 9 mei 2004).

<sup>3</sup> De terroristische aanvallen van 11 september 2002 hebben een bijna welkome additionele rechtvaardiging geleverd voor de halsstarrigheid waarmee de Bush-regering zich sinds haar aantreden te pas en vooral te onpas beroept op geheimhouding. David Walker, hoofd van de GAO, stelt dat de weigering van de rege-

geredigeerde) notulen bleek uiteindelijk dat afgezanten van energiebedrijven en hun belangenorganisaties zwaar waren oververtegenwoordigd ten opzichte van hun evenknieën van milieuorganisaties en van bedrijven uit de alternatieve energiesector.<sup>1</sup> Bovendien waren vooral die ondernemingen geraadpleegd (zoals Enron, ChevronTexaco, ExxonMobil en BP) die de verkiezingscampagnes van de Republikeinse Partij in de laatste jaren financieel ruimhartig hadden gesteund (*The New York Times*, 28 februari, 27 maart 2002). Hoe meer een bedrijf voorts had gedoneerd, hoe meer toegang het had gekregen.<sup>2</sup> Het in mei 2001 gepubliceerde nationale energieplan voorzag in een beleid waarmee de betrokken (meest fossiele) energieproducenten moeiteloos konden instemmen: geen aanscherping van de emissiestandaarden voor kooldioxide<sup>3</sup>, geen ondertekening van het Kyoto-verdrag, geen bevoordeling van alternatieve energiebronnen (onder meer werden de onderzoekssubsidies op dit terrein gehalveerd), geen hernieuwde overheidsregulering om, onder andere, energiecrises zoals in Californië te voorkomen, geen continuering van de restricties op het boren naar olie in natuureservaten in Alaska en elders, grote belastingreducties en subsidies, et cetera. President Bush benoemde voorts minimaal dertig voormalige functionarissen, lobbyisten en juristen uit de energiesector op invloedrijke posities in zijn regering. Fredrick D. Palmer, topfunctionaris van Peabody Energy, de grootste kolenonderneming van de wereld (50 per cent van de energie wordt in de Verenigde Staten met kolen opgewekt), verklaarde in *The New York Times*: 'The people running the United States government are from the energy industry. They understand it and they believe in energy supply' (21 april 2002).

De energiesector is slechts een voorbeeld. Een algemeen kenmerk van de regering-Bush, schrijft *The Center for Responsive Politics* op zijn website, 'is not only the bona fide government credentials that the staff sports – it's also the cor-

---

ring Bush om documenten aangaande onder meer de energie 'task force' te overleggen, het bestaan in twijfel brengt van 'a reasonable degree of transparency and an appropriate degree of accountability in government' (*The Washington Post*, 1 september 2003).

<sup>1</sup> *The Center for Responsive Politics* schrijft op zijn webpagina [www.opensecrets.org/bush/100days/energy.asp](http://www.opensecrets.org/bush/100days/energy.asp): 'Bush's allegiance to the energy sector is based on more than past experience or even a pro-business ideology. Energy interests gave more than \$ 48,3 million (75 percent of their total contributions) to Republican candidates and party committees in 1999-2000, including \$2,9 million to Bush. By contrast, Al Gore received a relatively paltry \$ 325.000. The oil and gas industry strongly favored Bush over Gore, giving the Texas governor \$ 13 for every \$ 1 they gave to the vice president. Electric utilities supported Bush over Gore by a factor of nearly 7 to 1, as did the coal industry.'

<sup>2</sup> Enron, de grootste donateur, was hier koploper. Van de bedrijven die geen verzoek indienden te worden geconsulteerd, verklaarden verscheidene managers 'that with an administration led by an former oilman that shares the priorities of the rest of the energy industry, there is little need for dogged lobbying' (*The New York Times*, 28 februari 2002).

<sup>3</sup> Dit ondanks Bush' tegengestelde belofte in de verkiezingscampagne. Binnen het bestaande krachtenveld blijkt het evenzo goeddeels onmogelijk om de wetgeving op het terrein van de energieconsumptie aan te scherpen. Een voorbeeld vormen de standaarden voor het toegestane benzineverbruik van auto's. Onder meer omdat de populariteit en de omvang van de zogenaamde Sport Utility Vehicles voortdurende zijn toegenomen, is het gemiddelde benzineverbruik in de laatste jaren sterk gestegen. De Republikeinse senator John McCain bepleitte daarom samen met zijn Democratische collega John Kerry om de standaarden iets aan te scherpen en zo het milieu minder te belasten en minder afhankelijk te zijn van de import van olie. Echter, schrijft David Rosenbaum in de *New York Times*, 'they were overwhelmed by senators from rural states and states with automobile factories – backed by an expensive advertising campaign by car-makers and the *United Automobile Workers*, who argued that Congress had no right to tell Americans what kind of vehicles they should drive' (14 maart 2002).



porate connections they bring into the White House... those on Bush's staff who don't have extensive corporate connections are the exception, not the rule.' Zo zijn tal van kabinetsleden en beleidsmakers in het bedrijfsleven gerecrueteerd (waarbij, zoals in de energiesector, grote donateurs niet onopgemerkt zijn gebleven) en hebben vele vroegere volksvertegenwoordigers grote bijdragen aan hun verkiezingscampagnes ontvangen uit geregeld zeer specifieke bedrijfstakken.<sup>1</sup>

Ook de regering-Bush is maar een voorbeeld. Zowel Republikeinse als Democratische leden van het Congres komen onveranderlijk op voor de belangen van de ondernemingen in hun staat en worden hiervoor ruimhartig beloond met bijdragen aan hun verkiezingsfondsen. Een illustratie vormt Joe Lieberman, die sinds 1992 voor Connecticut (CT) een Senaatszetel bemant en in de winter van 2003 kortstondig campagne voerde voor het presidentschap. Lieberman, in de presidentsverkiezingen van 2000 vooral door Gore als 'running mate' gekozen vanwege zijn morele integriteit, 'closely aligned himself with three industries – insurance, high technology and health care – that are the main sources of his campaign contributions, and whose lobbyists say they are pleased with how he has promoted their agendas in Washington' (*The New York Times*, 27 Augustus 2000). Zijn sympathie voor verzekeringen laat zich verklaren door de aanwezigheid van zesendertig verzekeringsmaatschappijen in Connecticut, maatschappijen die van groot belang zijn voor de werkgelegenheid in deze staat (en met name voor die in de hoofdstad Hartford). Herbert Perone, de woordvoerder van de *American Council of Life Insurers* verklaart: 'You can count on Joe Lieberman to understand why something is important to us and vote the right way and not scoff at our reasons. He's been a friend to us.' In de *Senate Armed Services Committee* heeft Lieberman zich over de jaren tevens met succes sterk gemaakt voor meer militaire uitgaven, met name voor onderzeeboten (tegen een prijs van tweeëneenhalf miljard dollar per stuk gemaakt in Groton, CT) en helicopters (gemaakt door Sikorsky in Bridgeport, CT). Lieberman maakt zich in dit verband onder meer sterk voor de daadwerkelijke productie van de Comanche heli-copter, een programma van 39 miljard dollar dat de regering-Bush begin 2004 annuleerde omdat, zo erkende ook Sikorsky, nieuwe technologieën de heli-copter overbodig maakten. In *The New York Times* stelde de senator: 'We feel we have a responsibility to fight this on two grounds, national security and jobs, and we're going to do it even if Sikorsky is not with us' (4 april 2004). De diep religieuze Lieberman 'brings a certain moral authority to the debate,' laat een lobbyist voor de wapen-industrie weten, 'even if it is in his constituents' interest' (*The New York Times*, 27 Augustus 2000).

---

<sup>1</sup> De website [www.opensecrets.org/bush/cabinet.asp](http://www.opensecrets.org/bush/cabinet.asp) biedt een overzicht van deze relaties. De minister van transport Norman Y. Mineta, de enige Democraat in het kabinet-Bush, is een voorbeeld. Hij was 18 jaar lang lid van het Huis van Afgevaardigden en enige tijd voorzitter van de transportcommissie van dit huis. In het midden van zijn laatste termijn gaf hij zijn zetel op om een functie te aanvaarden bij vliegtuigfabriek Lockheed Martin. Voor zijn verkiezingscampagnes ontving hij donaties van de weg- en luchttransport-bedrijven Northwest Airlines, United Airlines, Greyhound, Boeing en Union Pacific. De Minister van Gezondheid en Welzijn, Tommy G. Thompson, bezat omvangrijke aandelenpakketten van onder meer de farmaceutische concerns Merck en Abbott Laboratories en van Philip Morris. De laatste sigarettengigant doneerde tevens 72.000 dollar aan zijn verkiezingscampagnes voor het gouverneurschap van de staat Wisconsin en subsidieerde een aantal van zijn buitenlandse reizen waarin hij het vrije ondernemerschap en de vrijhandel propageerde. Welke buitenlandse mogendheid zou er geïnteresseerd zijn geweest in de meningen op dit terrein van de gouverneur van Wisconsin?

Lieberman is niet meer dan een voorbeeld. Een indruk van het geheel biedt *The Buying of the Congress: How Special Interests Have Stolen Your Right to Life, Liberty, and the Pursuit of Happiness*, dat een kleine veertig onderzoekers van *The Center for Public Integrity* in 1998 publiceerden<sup>1</sup> en de studies van het eveneens onafhankelijke *The Center for Responsive Politics*. De auteurs van *The Buying of the Congress* laten zien hoe de (non-) activiteiten van tal van Congresleden op menig beleidsgebied samenhangen met hun banden met belangengroepen. De vijfhonderd grootste Amerikaanse ondernemingen doneerden bij voorbeeld tussen 1987 en 1996 in totaal minimaal een kwart miljard dollar aan de verkiezingscampagnes van Congresleden. Tussen 1991 en 1996 registreerde minimaal vijftien per cent van de topmedewerkers van de Congresleden, na de beëindiging van hun betrekking, zich als lobbyist.<sup>2</sup> Voor sommige beleidsterreinen lag dit percentage drie keer zo hoog. De website van *The Center for Responsive Politics* laat zien dat er 129 voormalige Congresleden in 1999 waren geregistreerd als lobbyist. Officieel waren er in dat jaar in Washington in totaal ruim 12.000 lobbyisten actief die gezamenlijk ongeveer anderhalf miljard dollar verdienden. Gemiddeld werd ieder Congreslid bewerkt door 22 lobbyisten met een gezamenlijk budget van bijna drie miljoen dollar. Een groot deel van hun activiteiten was gericht op het beïnvloeden van de belastingwetgeving.

Het lobbyen beperkt zich niet tot het federale niveau. In het jaar 2000 besteedden allerhande rechtspersonen gezamenlijk ruim 570 miljoen dollar aan lobbyisten om wetgevers in vierendertig staten te beïnvloeden.<sup>3</sup> Op iedere statelijke volksvertegenwoordiger waren er gemiddeld vijf lobbyisten, een aantal dat de laatste jaren voortdurend was toegenomen. Het laatste hangt samen met de overheveling van wetgevende bevoegdheden van het federale naar het statelijke niveau die sinds de jaren zeventig gaande is. De invloed van lobbyisten is hierdoor sterk vergroot omdat hun statelijke tegenspelers doorgaans relatief slecht betaald zijn, minder ervaring en kennis hebben en over een zeer kleine staf beschikken. Wetgeving wordt bijgevolg geregeld feitelijk door lobbyisten geschreven. De volksvertegenwoordigers blijken tevens vaak nauwe financiële banden te onderhouden met de ondernemingen en de hieraan gerelateerde beleidskwesties, waarover zij worden geacht namens de burgers beslissingen te nemen.<sup>4</sup> In een reactie op het onderzoek stelt Peggy Kerns, directeur van het *Center for Ethics and Gov-*

---

<sup>1</sup> Zie voor een bijna dagelijks bijgewerkt overzicht van de via geld gesmede banden tussen vermogend Amerika en de politiek, de webpagina 'money in politics digest' van [www.publicintegrity.org](http://www.publicintegrity.org).

<sup>2</sup> De *Lobbying Disclosure Act* (DLA) schrijft voor dat lobbyisten zich registreren en een jaarlijks overzicht geven van hun klanten, salarissen en onkosten. Deze overzichten en dus ook de hier genoemde getallen zijn incompleet omdat de wet tal van activiteiten niet dekt. Men kan denken aan de omvangrijke juridische kosten die groepen maken om via rechtszaken hun belangen veilig te stellen, en aan de 'grassroots campaigns' waarbij ondernemingen en belangenorganisaties individuen en groepen financieel ondersteunen zodat zij effectiever die standpunten en wensen kenbaar kunnen maken die stroken met de belangen van hun subsidiegevers. David Truman stelde reeds in 1951 dat veel van de wetgeving om lobby-praktijken te reguleren en zichtbaar te maken als 'symbolisch' moet worden getypeerd (zie § 4.6.4 van hoofdstuk 2)

<sup>3</sup> Zo blijkt uit *The Fourth Branch*, een in 2002 gepubliceerde studie van *The Center for Public Integrity*. In de andere staten is men niet verplicht de uitgaven voor lobby-activiteiten te openbaren en daarom is het beeld onvolledig.

<sup>4</sup> Twintig per cent van hen had zitting in een commissie dat 'regulated industries or issues in which they had a personal financial interest.' Bovendien had achttien per cent een financiële relatie met een bedrijf of een belangengroep dat bij de eigen volksvertegenwoordiging was geregistreerd als een lobby.

ernment van de *National Conference of State Legislatures*: 'The question is not so much how much money is spent, but what does the money get them? They are suggesting it buys a special influence, but that's not necessarily so' (*The New York Times*, 2 mei 2002). Het laatste is uiteraard juist. Maar zouden belangengroepen werkelijk jaarlijks minimaal 570 miljoen dollar aan statelijke lobbyisten uitgeven en minimaal anderhalf miljard aan hun federale collega's om er vervolgens nooit iets voor terug te krijgen?

### **7 Het maken van maatschappelijke consensus en de ideologie der winnaars**

Samen met vele andere maatschappijcritici stelde Domhoff in de jaren zestig en zeventig, dat de leden van de maatschappelijke elite een beslissende invloed uitoefenen op de publieke meningsvorming. Het lijkt inderdaad moeilijk te ontkennen dat individuen, groepen en instellingen die tot de maatschappelijke elite gerekend kunnen worden, met succes de vigerende opinies bewerken. Een belangrijk deel van het succesverhaal van de opkomst van het neoliberale denken in de jaren tachtig valt te herleiden tot de activiteiten van denktanks in de Verenigde Staten en Engeland die door deze elite werden gesteund en zelfs opgericht.<sup>1</sup> Evenzo is een groot deel van de gelden die ondernemingen en hun organisaties besteden aan lobbyen, gericht op het beïnvloeden van de publieke opinie.<sup>2</sup> Dit geldt zeker voor de formidabele uitgaven die zij gedurende verkiezingscampagnes doen om hun favoriete kandidaat te laten winnen. 'Money talks', stelt men eufemistisch in de Verenigde Staten. Eufemistisch, omdat het werkelijke probleem is, dat er naar wordt geluisterd.

Anders dan Domhoff vaak suggereert gaat het hier echter niet in de eerste plaats om een complot van een cohesieve groep geprivilegieerden die welbewust die waarden, houdingen en opvattingen verspreiden, die hun positie rechtvaardigen en bevestigen. Onder meer aan de hand van het denken van Lindblom (1977, 1990, 2000), kom ik hierop uitgebreid in een volgend boek terug. Vooralsnog merk ik slechts op dat degenen die maatschappelijke topposities bekleden een onmiskenbaar psychologisch en politiek belang hebben in het geloven in en het verspreiden van specifieke waarden, houdingen en opvattingen. Daarenboven zitten zij ontegenzeggelijk in posities waar zij onevenredig grote mogelijkheden tot het laatste hebben. Een deel van de hierbij uitgeoefende invloed bestaat uit het definiëren van de publieke agenda. Gezamenlijk bewerkstelligen de betrokkenen dat een groot aantal onderwerpen als niet opportuun, niet ter zake doende of als te

---

<sup>1</sup> Vergelijk de enthousiaste beschrijving die Yergin & Stanislaw hiervan geven in hun *The Commanding Heights: The Battle Between Government and the Marketplace that is Remaking the Modern World* (1998). Voor een minder enthousiaste kroniek, zie *Government by the Market* (1993) van Peter Self.

<sup>2</sup> Het bedrijfsleven financiert op dit terrein tevens wetenschapsmensen die hem welgevallige standpunten uitdragen. De *New York Times* berichtte in 1998 over beraadslagingen tussen vertegenwoordigers van diverse oliemaatschappijen om een fonds op te zetten voor geleerden, die de vigerende opvattingen over de oorzaken van het broeikaseffect aanvechten. Een voorlopig plan waarop de *New York Times* de hand had weten te leggen voorzag vooralsnog in een budget van vijf miljoen dollar waarmee de betrokkenen 'the logistical and moral support they have been lacking' gegeven zou worden met als doel 'to maximize the impact of scientific views consistent with ours on Congress, the media and other key audiences.' Een van de taken die men zich gesteld had was 'to identify, recruit and train a team of five independent scientists to participate in media outreach' (26 april 1998). Vergelijkbare steun heeft de tabaksindustrie verleend aan wetenschapsmensen die geloofden en bereid waren dit geloof uit te dragen, dat roken geen nadelige gevolgen heeft voor de gezondheid.

extreem terzijde wordt geschoven.<sup>1</sup> Aldus bereiken zij een enorme, wat Lindblom (1990) heeft genoemd, ‘impairment’ van de publieke discussie van ideeën.<sup>2</sup> Aangaande de waarden, houdingen en opvattingen die zij collectief verspreiden kan men denken aan het geloof, dat mensen grotendeels verantwoordelijk zijn voor het eigen maatschappelijke succes en falen en dat de verzorgingsstaat deze verantwoordelijkheid ondermijnt; dat belastingen en sociale verzekeringen mensen ertoe brengen minder gebruik te maken van hun talenten en daarom verantwoordelijk zijn voor stagnerende economieën; dat herverdeling en relatieve sociale gelijkheid de meest getalenteerde mensen ertoe brengen hun talenten belangrijk minder te ontplooien; en dat een rechtvaardige samenleving hoofdzakelijk vereist dat mensen gelijke kansen hebben om een, niet ter discussie staande maatschappelijke ladder te bestijgen.<sup>3</sup> Het psychologische belang van de winnaars in onze samenleving hierin te geloven, is evident: een ieder denkt graag – en laat anderen graag denken – dat zijn succes volledig aan de eigen inspanningen is toe te schrijven (cf. Lane 2000b). Deze gedachte komt niet alleen voort uit een universele behoefte tot zelfrechtvaardiging. Van belang is tevens dat wanneer men de eigen voorspoed niet volledig op het eigen conto kon schrijven, men ieder moment zijn geprivilegieerde positie zou kunnen verliezen. En dat is een onverdraagbare gedachte. Het politieke belang dit soort opvattingen te verspreiden ligt evenzo voor de hand: zij rechtvaardigen maatschappelijke ongelijkheid en dus de bevoorrechte posities van de betrokkenen. De ideologie van de winnaars is in de westerse samenlevingen, eerst vooral in de Verenigde Staten en daarna ook in Europa, dermate krachtig gepropageerd, dat de verliezers haar nog steviger zijn gaan omarmen, dan zij uit zichzelf reeds geneigd waren te doen. Ook zij geloven, zo zagen we reeds hierboven (§ 2.3), dat zij hun falen voornamelijk aan het eigen wanpresteren te danken hebben. Het maatschappelijk draagvlak voor een verzorgingsstaat of een sociaaldemocratische beweging is daarom in Europa, zoals eerder in de Verenigde Staten is gebeurd, langzaam maar zeker ondermijnd. Dit is geen resultaat van voortschrijdend inzicht. Dit is het resultaat van het maken van opinie.

Het bovenstaande brengt ons op de enorme sociale overeenstemming die Dahl reeds in de jaren vijftig en zestig in de Verenigde Staten constateerde. In het algemeen wringt er iets tussen zijn stelling dat deze consensus bestaat en zijn stelling, dat pluralisme het hoofdkenmerk van de Amerikaanse samenleving vormt. *Enerzijds* betoogt hij in, onder meer, *Pluralist Democracy in the United States* dat de overweldigende meerderheid van de electorale preferenties in het midden van

---

<sup>1</sup> Een recent voorbeeld vormen de vergeefse pogingen van presidentskandidaat Ralph Nader om gedurende de Amerikaanse verkiezingscampagne van 2000 aandacht voor de standpunten en het programma van *The Greens* te krijgen. Het werd hem zelfs onmogelijk gemaakt te debatteren met zijn tegenstanders Bush en Gore. Nader doet hiervan op soms hilarische wijze verslag in zijn *Crashing the Party: How to Tell the Truth and Still Run for President* (2002: 155-65). Omdat hij in de optiek van velen een ‘spelbreker’ was geweest in de verkiezing van Gore, werd hij gedurende de campagne van 2004 nog meer doodgezwegen dan in 2000.

<sup>2</sup> Zie de omschrijving die hij hiervan geeft in § 4.4 van hoofdstuk 10.

<sup>3</sup> Zie voor een aantal andere drogredenen tegen maatschappelijke herverdeling en verzorgingsarrangementen de opmerkingen van Dahl en Lindblom in *Politics, Economics, and Welfare* die ik behandelde in hoofdstuk 4, § 6.2.7 hierboven. De drogredenen tegen maatschappelijke gelijkheid zijn van alle tijden, maar worden naarmate de kracht en de concentratie van communicatiemiddelen toenemen, steeds moeilijker te bestrijden.

het politieke spectrum clusteren en dat de Democratische en Republikeinse partij deze preferenties gezamenlijk adequaat vertegenwoordigen (1967: 274; zie § 2.5.2 van hoofdstuk 7).<sup>1</sup> Tweehonderd pagina's later in hetzelfde boek benoemt hij, *anderzijds*, het volgens hem bestaande enorme sociale pluralisme als de hoofdoorzaak van de moeilijkheid een breed gedragen politieke groepering te formeren (1967: 455; zie § 2.5.2). Iedere groep waarvan de leden vergelijkbare politieke standpunten, loyaliteiten en identificaties bezitten, zal onontkoombaar een minderheid zijn. En een verzameling burgers die groot genoeg is om op een bepaald moment een meerderheid te vormen, zal onvermijdelijk uiterst heterogeen en instabiel zijn. Hoe verhouden beide stellingen zich tot elkaar? Is er nu sprake van homogeniteit of van heterogeniteit in opvattingen? En wanneer inderdaad de maatschappelijke consensus buitengewoon groot is, hoe is deze consensus dan ontstaan? Ter verklaring van de bestaande homogeniteit wijst Dahl naast de bestaande gelijke sociale condities onder meer op het sterke conformisme van Amerikanen (1967: 76). Hoe verhoudt dit conformisme zich tot de wijdverbreid beleden vrijheidsbeginselen? Zou de consensus mede kunnen samenhangen met de, ook door Dahl geconstateerde, buitengewone inspanningen die er in de Amerikaanse samenleving traditioneel worden verricht om oude en nieuwe burgers te socialiseren in 'The American Way of Life' (zie 1961: 317-8 en § 1.3.5, hoofdstuk 7)? Waren de sociale condities in de twintigste eeuw nog wel dermate gelijk dat zij inderdaad een verklaring kunnen vormen van de bestaande eensgezindheid?

In zijn antwoorden op de bovenstaande vragen heeft Dahl in de behavioralistische jaren vijftig en zestig vooral de authenticiteit van de preferenties van burgers benadrukt of veronderstelt. Dit kwam voort uit zijn democratische uitgangspunten, alsmede uit het methodologisch individualisme, de eendimensionale machtsconceptie en de economische definitie van de democratie die met het behaviorisme samenhangen. Als gevolg hiervan werd hij geconfronteerd met een voor hem nauwelijks te doorbreken emancipatiedilemma.

## 8 Opnieuw het emancipatiedilemma

Het emancipatiedilemma kwam reeds in hoofdstuk drie, § 7, aan de orde (cf. Blokland 1995: hst.6; 2001: 263-4). Het bestond, in het kort, uit de spanning tussen de negatieve en de positieve vrijheidsconceptie. *Aan de ene kant* huldigen degenen die zoals Dahl met dit dilemma worstelen, het beginsel dat individuen de

---

<sup>1</sup> Dahl heeft evenwel de neiging consensus waar te nemen zonder dat daartoe altijd aanleiding is. Bestaan de maatschappelijke tegenstellingen worden evenzo door hem gebagatelliseerd. We zagen hiervan tal van voorbeelden. Zo stelt hij dat alle Amerikanen dezelfde democratische ideologie aanhangen en dat zij *slechts* van mening verschillen over het antwoord op de vraag tot hoever deze behoort te worden doorgevoerd (zie § 5.3.2). De controversen over de kwestie in welke mate er een gelijkheid in kansen en macht behoort te worden gerealiseerd, kunnen evenwel fundamenteel, zelfs onoverbrugbaar van karakter zijn. Wat de precieze betekenis van 'gelijkheid' is en op welke wijze deze waarde tegen andere betekenisvolle waarden behoort te worden afgewogen, zijn wezenlijke ideologische kwesties. Hiermee samenhangend interpreteert Dahl op wel erg zonnige wijze ook door hem geconstateerde scheidslijnen. Wanneer een derde van de bevolking stelt zich nimmer als een lid van een klasse te beschouwen, benadrukt hij dit gegeven en niet dat tweederde van de respondenten zich kennelijk wel tot een klasse rekent (1967: 350). Evenzo blijken de meningsverschillen over de mate waarin de overheid in de markt behoort te interveniëren om een gelijkheid van kansen te bevorderen, wezenlijker dan Dahl suggereert (1967: 347).

beste beoordelaars van hun belangen, voorkeuren en behoeften zijn en dat hun oordelen dienaangaande in een democratie altijd het uitgangspunt behoren te zijn. *Aan de andere kant* constateren zij dat deze oordelen deels sociale producten vormen, en dat er belangen, voorkeuren en behoeften bestaan die de betrokkenen mogelijk zouden prefereren, maar die zij door de werkingen van de aanwezige maatschappelijke structuren en processen niet kunnen ontdekken. In het rechtvaardigen van deze constatering worden ze met dezelfde moeilijkheden geconfronteerd, die wij hierboven in § 1.3 tegenkwamen: zij moeten de verwachting onderbouwen dat mensen iets anders zouden willen wanneer ze een werkelijke keuze hadden; zij dienen uit te leggen *hoe*, als gevolg van welke machtsuitoefening, mensen deze keuze zijn onthouden; en zij moeten verklaren waarom de alternatieve belangen, voorkeuren, behoeften en de daarbij behorende bevredigingen te prefereren zijn boven de bestaande. Wanneer de betrokkenen deze moeilijkheden plausibel hebben opgelost, dan worden zij vervolgens geconfronteerd met het dilemma hoe ze de bestaande preferenties en de maatschappelijke structuren en processen die deze mede genereren, kunnen veranderen zonder hun democratische beginsel te loochenen, dat mensen de beste beoordelaar van de eigen belangen zijn. Deze verandering kan immers slechts plaatsvinden met de goedkeuring van de betrokkenen, een goedkeuring die zij niet snel zullen verlenen omdat hun preferenties de bestaande structuren en processen weerspiegelen.

De worsteling met dit dilemma openbaart zich op vele plaatsen in Dahls (en zeker Lindbloms) werk. Eigenlijk is zij louter afwezig in de naturalistische en behavioralistische jaren vijftig en zestig. Omdat Dahl in deze periode in zijn werk uitgaat van een 'abstracte' conceptie van het individu (zie § 6.6 van hoofdstuk 5 en § 2.4 van hoofdstuk 6) en de hiermee verbonden ééndimensionale machtsconceptie, stelt hij de authenticiteit en het primaat van de bestaande politieke preferenties niet of nauwelijks ter discussie. Dahl lijkt daarom content met de status quo, of lijkt in ieder geval geen redenen en instrumenten te zien om hierin verandering te brengen. De bestaande voorkeuren zijn, ook in zijn opvatting, wellicht gemaakt, heteronoom en niet-optimaal, zijn theoretische uitgangspunten bieden hem geen handvat, laat staan hefboom, om de maatschappelijke structuren en processen te bekritisieren waarvan deze voorkeuren het product vormen. Hij kan ze hooguit beschrijven en trachten te verklaren. Politiek is deze positie impotent. Vanaf het midden van de jaren zestig wordt hem dit in toenemende mate (doch impliciet) verweten. Vanaf de jaren zeventig neemt Dahl evenwel langzaam afstand van zijn behavioralistische wetenschapsmethode, keert mede daarom zijn kritiek op de vigerende politieke cultuur terug die zijn eerdere werk kenmerkte, en ontstaat opnieuw ruimte het emancipatiedilemma te doorbreken. Ik zal hiervan enige treffende voorbeelden uit zijn werk tot de jaren zeventig geven.

In *Congress and Foreign Policy* (zie hoofdstuk 3, § 5) maakt Dahl zich nadrukkelijk zorgen over de wijzen waarop politieke opvattingen en voorkeuren tot stand komen. De grote, door anonimiteit, animositeit en 'moral isolation' gekenmerkte steden ontmoedigen naar zijn mening de noodzakelijke democratische meningsvorming van burgers. De kleine groepen waarin zij dankzij onderlinge discussies en gezamenlijk onderzoek onderbouwde standpunten ontwikkelen, zijn hier nauwelijks levensvatbaar. Evenzo wijst hij op de uniformerende en vervlakende invloed van de massamedia. In deze omstandigheden begrijpen burgers

onvoldoende wanneer en hoe politieke besluiten hen raken en waarom het derhalve geboden is zich over de desbetreffende kwesties een geïnformeerde mening te vormen. In Dahls opvatting is hierdoor een moeilijk te doorbreken vicieuze cirkel ontstaan: 'For one thing, there is a vicious circle that cannot easily be broken. Discussion and inquiry do not flourish spontaneously unless the problems discussed involve, in a broad sense, the "interests" of the participants. Yet because inquiry and discussion are inadequate, the citizen often does not understand how his "interests" are involved. A multiplicity of satisfying (or at any rate, anxiety-relieving) activities makes a greater claim on his attention, and until this bulwark of competing interests is broken through by decisive attack, it is hopeless to expect that citizens will spontaneously form into discussion and inquiry groups' (1950: 89). Het monopolie van deze alternatieve, concurrerende activiteiten moet dus door een 'decisive attack' worden doorbroken. Anno 1950 denkt Dahl dat louter de overheid in staat is de hiertoe noodzakelijke middelen te leveren. Hij erkent, zo zagen we in hoofdstuk drie, dat dit tot machtsmisbruik kan leiden. Maar willen we voorkomen, schrijft hij, dat de politieke discussies en het gezamenlijke onderzoek van burgers uitsterven, en dat de toekomst aan autoritaire, niet democratisch gecontroleerde leiders zal zijn, dan rest ons weinig anders dan de enkelen die zijn overgebleven om de zware last van de democratie te torsen, te mobiliseren, te activeren en van alle mogelijke hulpmiddelen te voorzien, die zij nodig hebben om in hun opdracht te slagen (1950: 91).

Ook in *Politics, Economics, and Welfare* stelde Dahl zich nadrukkelijk de vraag hoe preferenties tot stand komen, bekritiseerde hij de manipulatie van de burger door de politieke en economische elite en benadrukte hij het belang van de juiste sociale omgeving voor de ontwikkeling van geïnformeerde voorkeuren (zie onder meer § 6.2 en § 8.2.1 van hoofdstuk 4). Evenzo pleit hij hier samen met Lindblom voor *Party Government*, voor politieke partijen die elk een samenhangend politiek program ontwikkelen en op basis daarvan trachten het inhoudelijke debat met het electoraat aan te gaan en dit voor zich te winnen (§ 7.2). Democratie is ook een *leerproces*. Wanneer werknemers, nog een voorbeeld, onvoldoende gemotiveerd zouden zijn om de verplichtingen op zich te nemen, die zijn verbonden aan een effectieve democratisering van ondernemingen, dan is dit voor Dahl en Lindblom geen reden om van de hele idee af te zien (§ 9.1). De houding van werknemers, schrijven zij, 'may be due simply to their not fully understanding the instrumental goals necessary to their own desires for respect, status, subjective equality, and security. As in other areas of political life, it might be argued, the problem is to help workers clarify their own thinking and if necessary help them reshape their attitudes about power' (1953: 479).

Zoals gesteld, domineert vanaf *A Preface* in het werk van Dahl een naturalistische economische opvatting van de democratie. Dit werd eerst geïnspireerd door de poging vooral op logisch-deductieve wijze een democratietheorie op te bouwen. Zoals onder economen bevorderde deze werkwijze het aannemen van het overzichtelijke uitgangspunt, dat individuen contextloze rationele egoïsten zijn die uitsluitend proberen hun belangen te maximaliseren. Het empirische, behavioralistische onderzoek dat daarop volgde gaf een extra impuls aan dit naturalisme

en economisme<sup>1</sup>: de vraag ‘wie krijgt wat, wanneer en hoe’ is empirisch eenvoudiger te beantwoorden dan een vraag als onder invloed van welke factoren zich preferenties ontwikkelen. De voorkeuren van de burgers worden bijgevolg vanaf *A Preface* als gegevenheden beschouwd. De moderne maatschappij is niet meer dan een optelsom van individuen die zich op mechanische wijze, als ket-sende biljartballen op een laken, tot elkaar verhouden. De politiek is een markt waarop individuen trachten hun preferenties maximaal te realiseren. En de hoofd-vraag waarmee Dahl zich bezighoudt, is wat de uitkomsten zijn van het politieke besluitproces gezien de bestaande verdeling van preferenties en politieke hulp-bronnen. Voor de inzichten dat mensen en voorkeuren kunnen veranderen gedu-rende dit politieke proces en dat mensen dankzij dit proces publieke waarden en verantwoordelijkheden kunnen ontdekken, is nauwelijks ruimte.<sup>2</sup> Het wezen van democratie acht Dahl dat de regering in hoge mate responsief is met betrekking tot de voorkeuren van de burgers. Kenmerken als de mogelijkheid tot onderlinge competitie van elites om de steun van de kiezers (en, bijgevolg, vrijheid van meningsuiting en vereniging) zijn hiervan een afgeleide. Geen ruimte is er voor de idee dat democratie ook een uitdrukking is van gemeenschap, een gemeenschap die via democratische participatie levend moet worden gehouden, en voor de idee dat mensen gedurende deze participatie samen met anderen een definitie van het algemeen belang formuleren (zie ook het laatste hoofdstuk).

Vanaf *After the Revolution?*, echter, benadrukt Dahl opnieuw, en over de ja-ren in toenemende mate, dit soort participatoire en emancipatoire dimensies van de democratie. Het emancipatiedilemma wordt bijgevolg in mindere mate een rem op politieke actie en verandering. Door de bestaande preferenties minder als abstract, onaantastbaar uitgangspunt te nemen, komt immers meer ruimte voor het bevorderen van de totstandkoming van die verlichte preferenties die geboden zijn voor politieke verandering.

---

<sup>1</sup> In § 3 van het volgende hoofdstuk ga ik hierop verder in.

<sup>2</sup> Von der Muhl schrijft terecht: ‘Dahl’s political actors pursue fixed goals derived from their personal utility curves; and while their behaviour is a function of the resources available to them, of the degree to which their interests are affected, and of the manipulative skills of their competitors and opponents, they do not appear to change their course of conduct in light of an emerging understanding of their shared responsibilities as members of a collective social order... Dahl’s theoretical understanding of democracy assumes that democratic politics is more a process for implementing interests than for transforming values, and it is generally inclined to discount rather heavily the controlling efficacy of sentiments of sharing, caring, and mutual trust’ (1977: 1095, 1096).



## Hoofdstuk tien

### Wetenschapstheoretische bedenkingen

‘Well, it was a whole garden, was it not?’<sup>1</sup>

**D**e twee voorgaande hoofdstukken lieten zien dat veel van de kritiek op het pluralisme en het hiermee in de praktijk verbonden behaviorisme belangrijke wetenschapstheoretische dimensies heeft. In de loop van de jaren zestig krijgen deze steeds meer aandacht. In de desbetreffende, vaak heftige en enigszins verwarde discussies over de veronderstelde wetenschapstheoretische tekortkomingen van het pluralisme en het behaviorisme wordt een breed scala aan fundamentele vragen gesteld en standpunten ingenomen. Een leidmotief in deze discussies is een oproep tot een rehabilitatie van de politiek binnen de politicologie. In het volgende zal ik eerst de diverse vragen en standpunten introduceren, daarna zal ik dieper op de kernkwesties ingaan.

#### 1 Een wilde tuin van grieven

In de Verenigde Staten leidde de ontevredenheid over de bestaande politicologie tot de oprichting in 1967 van *The Caucus for a New Political Science*. De betrokken leden van de *American Political Science Association* publiceerden onder meer twee bundels artikelen, die gezamenlijk een indruk geven van enige belangrijke grieven. Marvin Surkin en Alan Wolfe schrijven in de introductie tot *An End to Political Science: The Caucus Papers*<sup>2</sup>, dat de leden van de Caucus ontgoocheld zijn over de Amerikaanse politicologie vanwege haar zelfvoldaanheid, conservatisme, nauwe banden met de regering en het establishment, en, vooral, haar ‘irrelevantie’. De naoorlogse politieke wetenschap, stellen zij, ‘was by and large devoted to perpetuating the dominant institutional and ideological interests of American society’ en was grotendeels irrelevant voor de armen en onderdrukten in de wereld (1970: 3). Sinds de behavioralistische revolutie in de jaren veertig claimen politicologen weliswaar dat hun werk neutraal en waardevrij is, maar in werkelijkheid dienen zij de belangen van de Amerikaanse regering en het economische establishment. Surkin en Wolfe erkennen dat veel leden van de Caucus eveneens behavioralistische onderzoeksmethoden toepassen, maar de betrokkenen maken zich hun inziens geen illusies over de waardevrijheid van hun of andermans activiteiten (1970: 3).

---

<sup>1</sup> Charles Lindblom gevraagd naar de belangrijkste critici van en geuite bezwaren tegen het pluralisme in de jaren zestig (interview 7 april 1998).

<sup>2</sup> De bundel bevat bijdragen van Marvin Surkin, David Kettler, Marcus Raskin, Michael Parenti (zie het vorige hoofdstuk), Mathew Crenson (idem), Edward Friedman, James Petras, James Weeks, David Underhill en Alan Wolfe.

Op vergelijkbare wijze laten de auteurs van *Power and Community: Dissenting Essays in Political Science* zich uit.<sup>1</sup> De redacteurs hiervan, Philip Green en Sanford Levinson, stellen in hun voorwoord dat de kritiek van de Caucusleden op de bestaande politicologie, hoewel zeer divers, op twee punten overeenkomt: 'First, contemporary American political science has often been rendered irrelevant to vital political concerns by the pursuit of petty methodological purity. Second, this supposedly pure – i.e., value-free – work has always been strongly influenced by personal value-judgements, which with few exceptions have been supportive of the political status quo in the United States and have generally conveyed a false picture of political life in western democracies' (1970: vii). De medewerkers aan de bundel pretenderen volgens Green en Levinson niet een volkomen nieuwe politicologie te hebben ontwikkeld: zij zijn zoekende. Wel is hen duidelijk dat hun discipline 'must be able to focus its vision on important political issues and events, and it must be willing to confront rather than ignore the political ills of our own kind of social order' (1970: viii). De belangrijkste 'mythe' van de vigerende politicologie die in dit kader moet worden bestreden, achten zij de these dat de bestaande orde een 'pluralistische democratie' is. Green en Levinson beschouwen dit een 'ideologisch' en 'obscuur' concept omdat deze orde in hun optiek pluralistisch, noch democratisch is (1970: ix).

Overeenkomstige kritiek op specifiek het pluralisme leveren de auteurs van het bovengenoemde *An End to Political Science*. Zij erkennen, schrijven Surkin en Wolfe, dat het pluralisme een accurate omschrijving levert van de wijze waarop machtige groepen – 'big business, big bureaucracy, big unions' – de publieke besluitvorming beïnvloeden. Maar zij stellen dat dit empirisch en normatief verdedigde model, 'serves to reinforce a system experienced as dysfunctional and intransigent by other segments of society (including many organized groups) in regard to their demands and interests' (1970: 5). Surkin en Wolfe achten het ontoereikend het pluralistische paradigma vanuit dit perspectief aan te passen. Dit zou namelijk, stellen zij onder verwijzing naar Thomas Kuhns *The Structure of Scientific Revolutions* (1962), een voortzetting van 'normal science' impliceren, het werken binnen een paradigma waarvan de uitgangspunten niet ter discussie (mogen) staan. Daarentegen zullen politicologen naar hun mening geheel alternatieve modellen van 'research, theory, and social practice' moeten ontwikkelen, hetgeen slechts mogelijk is 'by ending the hegemony of political science over its students' (1970: 7).<sup>2</sup> De opdracht waarvoor zij staan is de creatie van een sociale wetenschap die jaarlijk *politiek* valt te noemen. Het laatste betekent voor Surkin en Wolfe het voortdurend leveren van maatschappijkritiek, het blootleggen van de bestaande machtsverhoudingen en het zoeken naar wijzen om deze verhoudingen te veranderen.

In de introductie tot hun *Apolitical Politics: A Critique of Behavioralism* (1967) veroordelen Charles McCoy en John Playford in dezelfde geest het 'anti-

<sup>1</sup> De medewerkers aan deze bundel zijn Peter Euben, Sanford Levinson, Kenneth Dolbear, Michael Rogin, Lewis Lipsitz (zie het vorige hoofdstuk), Michael Parenti, Alan Wolfe, Michael Walzer, Philip Green, John Schaar, Tracy Strong en Wilson Carey McWilliams.

<sup>2</sup> Zij lichten toe: 'Because the only political science permitted in America today is that defined and determined within the existing paradigm, and because only those "responsible" critics who are content to remain within the established pluralistic mold are tolerated, we conclude that the only option now available to critics and reformers is an end to political science' (1970: 7).

politieke' karakter van de vigerende politicologie.<sup>1</sup> In hun poging een waarde vrije wetenschap te ontwikkelen hebben de behavioristen naar hun mening alles wat met politiek is verbonden uit hun discipline verbannen. Zij lijken, schrijven McCoy en Playford, 'to select their topics not by any criteria of political significance but rather by criteria determined by their methodology, e.g., "Is the matter to be examined subject to empirical verification, can it be quantified?" Thus they become prisoners of their own methodology' (1967: 7). In een tijd waarin vele burgers worstelen met kwesties als de Vietnamoorlog, de burgerrechten en het verval van de binnensteden en behoefte hebben aan gedegen analyses van hun politicologen, is het werk van de laatsten daarom 'often trivial, narrow and apolitical' (1967: 7). Zij die naar antwoorden zoeken op dringende politieke vragen zullen om dezelfde reden weinig steun vinden in de professionele politicologische tijdschriften.<sup>2</sup> Kortom, stellen McCoy en Playford, het werk van de behavioristen 'seems unrelated to the needs and concerns of the times' en ondanks hun belangstelling voor de empirie hebben de betrokkenen een ivoren toren opgebouwd uit 'jargon and "scientism"' (1967: 8). En omdat de politicologen geen antwoorden formuleren op cruciale maatschappelijke problemen laten zij een vacuüm dat wordt opgevuld door 'the poet, the Bohemian fringe, the propagandist and the opportunist' (1967: 9).

Het doorgaan door de behavioristen en de pluralisten gehanteerde evenwichtsmodel en hun negeren van normatieve kwesties impliceren volgens McCoy en Playford voorts conservatisme: het willen denken in dit model veroorzaakt blindheid voor zaken die hierin niet passen, en het veronachtzamen van normatieve vraagstukken leidt er toe, dat men zich geen alternatieve ordeningen kan voorstellen. Conform de idee van een evenwicht menen de behavioristen en de pluralisten (McCoy en Playford maken geen onderscheid tussen beide groepen), dat politieke veranderingen geleidelijk moeten gaan en acceptabel moeten zijn voor de politieke elite. En met Bell en Lipset geloven zij, in de lezing van de twee redacteurs, in het einde van de ideologie en denken zij dat slechts marginale aanpassingen binnen de bestaande politieke structuren gewenst zijn (1967: 4). Maure Goldschmidt concludeert polemisch in de onderhavige bundel, dat er een

<sup>1</sup> In deze bundel zijn eerder gepubliceerde artikelen opgenomen van Christian Bay (zie het volgende hoofdstuk), H.R.G. Greaves (idem), K.W. Kim (zie dit hoofdstuk), Shin'ya Ono (idem), James Petras (idem), Maure L. Goldschmidt (idem), Joseph Schwartz, Todd Gitlin, Peter Bachrach en Morton Baratz (zie het vorige hoofdstuk), Greame Duncan en Steven Lukes (zie hoofdstuk 7) en Lane Davis (idem). De redacteurs gebruiken de termen 'anti-politiek' en 'a-politiek' overigens als synoniemen, hoewel hiertussen een niet onbelangrijk verschil bestaat.

<sup>2</sup> Instemmend halen de auteurs een ingezonden brief aan van Michael Harrington in *The American Political Science Review* (Vol.60, No.4). Hierin spreekt deze er zijn ergernis over uit, dat in het laatste nummer van dit blad slechts één artikel was opgenomen 'that does not read as though written with the aid of a computer, or in some cases, actually written by a computer itself. Moreover, that computer was programmed to turn out lower-case Greek letters, mathematical symbols, and such recurrent cant words and phrases as "stochastic", "probabilistic", "cognitive dissonance", "decision-making processes", "simulation", "variance", and more' (1966: 998). Lewis Lipsitz berekent later dat van de 924 artikelen die tussen 1959 en 1969 in drie politicologische toptijdschriften werden gepubliceerd, slechts één Vietnam als onderwerp had en dat slechts zes per cent betrekking had op beleidsanalyse in de breedst mogelijke zin (1972: 182). In zijn zelfkritische *presidential address* van 1969 aan de leden van de *American Political Science Association* stelt David Easton, dat tussen 1958 en 1968 *The American Political Science Review* niet meer dan drie artikelen bevatte over de stedelijke crisis, vier over raciale problemen, een over armoede, twee over burgerlijke ongehoorzaamheid en twee over geweld in de Verenigde Staten (1969: 1057).

opmerkelijke discrepantie bestaat tussen de pogingen van de Amerikaanse beleidsmakers in de jaren zestig een 'Great Society' naderbij te brengen en de heersende opvattingen onder professionele politicologen. Het lijkt er volgens haar op alsof 'the makers of public policy were not aware of the fact that leading members of the profession have announced that apathy, non-voting and poor education are a good thing, i.e., system sustaining, and that we should be most cautious about consciously inducing social change because of the danger of unstabilizing the political system' (1966: 220).

Niet alle discussianten veroordelen het behaviorisme in één adem met het pluralisme. In zijn inleidende essay tot het door hem geredigeerde *The Bias of Pluralism*<sup>1</sup> betoogt William Connolly, dat het merendeel van de critici geen problemen heeft met de behavioristische wetenschapsopvatting – er van uitgaande dat deze neerkomt op het formuleren van empirisch toetsbare hypothesen en het trachten een systeem van generalisaties of waarschijnlijkheden te ontwikkelen op basis waarvan men gebeurtenissen kan helpen voorspellen en beheersen (1969: 20). Waartegen zij volgens hem wel ageren zijn de onderzoeksprioriteiten die de pluralisten stellen. Deze vragen zich vooral af welke factoren bijdragen aan de stabiliteit van het bestaande systeem. Hun critici maken zich hierover minder zorgen en stellen hun doelen hoger. Voor deze doelen (Connolly noemt hier onder meer verdelende rechtvaardigheid en individueel welbevinden – zie hieronder), bestaat in hun optiek binnen het pluralisme een onvoldoende ontwikkeld conceptueel kader (1969: 21).

Daarnaast zijn de critici in Connolly's lezing getroffen door de wijze waarop centrale concepties binnen het pluralisme – 'macht', 'belang', 'politiek' – als vanzelf die onderzoeksresultaten lijken te genereren, die de uitgangspunten van het pluralisme bevestigen.<sup>2</sup> Er is daarom geen sprake van een 'einde van de ideologie' binnen het politicologische onderzoek, maar van de aanwezigheid van één dominante ideologie. De pluralisten die haar uitdragen rechtvaardigen bovendien, betoogt Connolly, op verschillende wijzen de status quo. *Ten eerste*, door vooral oog te hebben voor die fenomenen die de pluralistische ideologie en dus de status quo lijken te bevestigen. Zo wijzen de pluralisten met graagte op groepen die met succes invloed op de publieke besluitvorming uitoefenen en negeren zij groepen die hierin niet slagen. *Ten tweede*, door uitgangspunten te hanteren die weliswaar empirische onderbouwing ontberen, maar de bestaande orde rechtvaardigen. Zo gaan de betrokkenen er vanuit dat alle *werkelijke*, diepgevoelde wensen uiteindelijk door groepen worden uitgedrukt en behartigd. En, *ten derde*, door labels te gebruiken die de tevredenheid en de zelfgenoegzaamheid over het tegenwoordige stelsel bevorderen. De betrokken ideologen spreken dus, schrijft Connolly, van 'pluralist democracy' in plaats van, bij voorbeeld, 'restrictive elite competition' (1969: 33).

Om de wijzen waarop onze uitgangspunten ons onderzoek determineren te doorgronden, moeten wij naar Connolly's mening op zoek naar nieuwe 'contras-

---

<sup>1</sup> Naast het essay van Connolly zijn hierin artikelen opgenomen van Myron Hale, Peter Bachrach en Morton Baratz (zie hoofdstuk 8), Andrew Hacker, Theodore Lowi, Marc Pilisuk & Thomas Hayden, Brian Barry, Arnold Kaufman en David Kettler.

<sup>2</sup> Dit duidt erop dat de critici wel degelijk een probleem met de behavioristische onderzoeksmethode hebben.

ten' voor onze waarnemingen van de werkelijkheid. In het geval van het pluralisme bestond deze uit vroegere en hedendaagse autoritaire en totalitaire regimes, een achtergrond waartegen de sociale, economische en politieke ongelijkheid in de jaren vijftig gering was. Maar door exclusief dit soort, vaak impliciete vergelijkingen te trekken, worden volgens Connolly toekomstige ontwikkelingsmogelijkheden veronachtzaamd, 'reformist impulses' gesmoord en wordt zelfvoldaanheid bevorderd (1969: 23). Alternatieve achtergronden of criteria acht hij onder meer 'behoeften', het 'publieke belang', 'persoonlijkheidsontwikkeling door maatschappelijke participatie' en beredeneerde normen van 'verdelende rechtvaardigheid'.

De derde door Connolly genoemde wijze waarop de vigerende politieke theorie de status quo bevestigt, werkt Quintin Skinner vier jaar later uit in 'The empirical theorists of democracy and their critics: a plague on both their houses'. Hij constateert een 'apparently elusive, but extremely simple ideological move which has, in fact, been made by all the empirical theorists' (1973: 298). Van het werk van de laatste groep acht hij Dahls *A Preface of Democratic Theory* het belangrijkste product. Skinner wil laten zien dat het betoog hierin, *enerzijds*, op geen enkele wijze onderuit wordt gehaald door de aanvallen van critici als Walker (1966)<sup>1</sup> en Taylor (1967) en, *anderzijds*, wel degelijk ideologisch van aard is. De kritiek, schrijft hij, dat het werk van de empirische theoretici 'has the status and character of conservative political ideology ... can certainly be substantiated' (1973: 288).

De poging een 'operationele definitie van de democratie' te ontwikkelen vormt naar Skinners mening de 'pivot on which the empirical theory of democracy swings inescapably in a conservative direction' (1973: 300). Deze poging een democratietheorie uit de kenmerken van de bestaande 'democratieën' te distilleren, brengt de betrokkenen er volgens Skinner toe slechts twee criteria van belang te achten: vrije, geregelde verkiezingen en electorale competitie.<sup>2</sup> Alle systemen die hieraan voldoen, bestempelen zij vervolgens als een democratie. Bijgevolg zijn deze systemen prijzenswaardig. 'Democratie' stelt Skinner onder verwijzing naar John R. Searle (1962), is namelijk een 'evaluative-descriptive term'. Een dergelijke term kan alleen worden toegepast, 'if and only if a certain state of affairs obtains, but whenever the relevant state of affairs does obtain, then to apply the corresponding term is not only to describe the state of affairs, but also (and *eo ipso*) to perform the speech-act of commending it' (1973: 298).

Het empirisch onderzoek laat zien, memoreert ook Skinner, dat de politieke participatie in de hedendaagse westerse politieke systemen uit niet meer bestaat, dan het af en toe uitbrengen van een slecht gefundeerde stem. Bovendien blijkt dat een kleine groep leiders het merendeel van de politieke beslissingen neemt. Degenen die zij geacht worden te vertegenwoordigen, oefenen hierop nauwelijks enige invloed uit. Er zijn daarom naar zijn mening goede redenen om een dergelijk systeem 'elitistisch' en 'oligopolide' te noemen. Wanneer men dezelfde empirische gegevens op een dusdanige manier uitlegt dat toch het etiket 'democra-

---

<sup>1</sup> Zie hiervoor § 6 van hoofdstuk 8.

<sup>2</sup> Dahl noemt in werkelijkheid acht criteria: zie § 1.3 van hoofdstuk 6.

tie' kan worden gebruikt, dan beoefent men ideologie en betoont men zich een 'apologeet' van de status quo (1973: 303).<sup>1</sup>

Ook vanuit Holland wordt, ter afsluiting van dit overzicht van grieven, een kritiese bijdrage aan de discussie geleverd. Hans Daudt doet hiervan verslag in 'Kritische theorie, kritiek op de politicologie en politicologische kritiek' (1972). Dit sterk door de tijd bepaalde, bittere artikel geeft een goed beeld van de desbetreffende, in de Lage Landen onwaarschijnlijk hoogoplopende controversen.<sup>2</sup> Daudt gaat in op drie Nederlandse en twee Amerikaanse publicaties waarin de bestaande, meest Amerikaanse politicologie kritisch tegen het licht wordt gehouden en die mede als inspiratiebronnen voor de betrokken activisten dienden.<sup>3</sup> Daudts held is Dahl, die in bijna alle uitgaven als de kop van jut dient. De kritiek op de vigerende politicologie vat hij als volgt samen: 'De politicologie zou niet geëngageerd zijn, zou onschuldige jonge zielen manipuleren in dienst van gevestigde (kapitalistische) instellingen en zou geheel onder invloed staan van een eenzijdig Amerikaanse, ideologische benadering onder het mom van een "zogenaamde" waardevrije wetenschapsfilosofie; de heersende machten in deze kapitalistische maatschappij zouden op deze wijze voorkomen dat er vrij baan werd gegeven aan een betere benadering van de politiek, de marxistische of de dialectische, die een kritische politicologie zou hebben opgeleverd waarvan de studenten echter geen kennis mogen nemen omdat deze kritisch zou zijn ten opzichte van de bestaande maatschappij' (1995: 177). In zijn essay onderzoekt Daudt onder meer aan de hand van de genoemde publicaties wat deze 'dialectiese' of 'kritiese' politicologie precies is, wat haar grieven over de bestaande, inderdaad voor negentig per cent Amerikaanse discipline zijn en in hoeverre zij hiervoor een alternatief vormt.

Een fundamenteel bezwaar van de aanhangers van 'de kritische methode' tegen de vigerende sociale wetenschappen is in de lezing van Daudt, dat hierin geen uitspraken worden gedaan over doeleinden en waarden. Mede hierdoor is er een maatschappelijke discrepantie tussen de rationaliteit van de middelen en de irrationaliteit van de doeleinden ontstaan die letterlijk levensgevaarlijk is gewor-

---

<sup>1</sup> Ter verdediging van in ieder geval Dahl moet uiteraard worden opgemerkt, iets wat Skinner nalaat, dat Dahl niet de term democratie, maar *polyarchie* gebruikt. En hij doet dit bepaald niet zonder reden (zie § 6.1 van hoofdstuk 4, § 1.3 van hoofdstuk 6 en § 3.1 van hoofdstuk 7).

<sup>2</sup> Het vormt een reactie op wat later 'de zaak-Daudt' is gaan heten: doodmoe van de kinderachtige treiterij van een harde kern activistische politicologiestudenten van de Universiteit van Amsterdam weigerde Daudt vanaf februari 1970 onder het motto 'Daudt speelt geen uitwedstrijden meer' nog langer college te geven aan eerste- en tweedejaarstudenten. Dit leidde tot een ideologische, bureaupolitieke en juridische strijd waarbij een groot deel van de Nederlandse politicologie betrokken raakte. Het stuk is herdrukt in Daudts *Echte Politicologie: Opstellen over Politicologie, Democratie en de Nederlandse Politiek* (1995), een soort verlaat Festschrift waarmee eermalige medestanders van Daudt recht doen aan zijn academische verdiensten. Van deze affaire, die de ontwikkeling van een serieuze Nederlandse politicologie in de knop brak, geeft Hans Daalder in hetzelfde boek een overzicht in: 'Over standvastigheid en lafhartigheid in de academie: een geschiedenis van de "zaak-Daudt"'.  
<sup>3</sup> Het gaat om de uitgaven *Tussen Aanpassing en Kritiek: De Derde Methodenstrijd in de Duitse Sociologie* (1970) van Bo Cornelis van Houten; *Positivismen en Dialectiek* (1970) van Margherita von Brentano, Jaap Kruithof en Jelle Visser; *Dialectiek en Maatschappijkritiek* (1970) van Lucien Goldmann, J. van Santen, H. Schweppenhäuser en Ger Harmsen; en om de reeds ter sprake gekomen bundels *Power and Community: Dissenting Essays in Political Science* van Green en Levinson en *An End to Political Science: The Caucus Papers* van Surkin en Wolfe. Een welwillender Nederlandstalig overzicht van de vooral Continentale kritiek op 'het neopositivistische model van de sociale wetenschappen' vormt Lolle Nauta's *Het Neopositivisme in de Sociale Wetenschappen: Analyse, Kritiek, Alternatieven* (1973). Aan de orde komt hierin de kritiek vanuit de fenomenologie, de hermeneutiek, de linguïstiek, het structuralisme en het marxisme.

den.<sup>1</sup> Daudt kan zich in het laatste vinden. Ook erkent hij dat binnen het kader van de ‘analytische wetenschappen’ geen laatste waarden afgeleid kunnen worden (1995: 181). In navolging van Arnold Brecht (1959) benadrukt hij echter dat er, na de aanvaarding van de logische kloof tussen feiten en waarden, een groot aantal belangrijke vragen over waarden overblijft, die analytische politicologen wel degelijk kunnen beantwoorden (1995: 183).<sup>2</sup> Daarnaast wijst Daudt erop dat de kritiek van de leden van de Frankfurter Schule dat men via de wetenschappelijke methode geen uitspraken over hoogste waarden kan doen, weliswaar juist is, maar dat de Frankfurters op dit terrein zelf geen stap verder zijn gekomen – afgezien dan van de sympathieke doodoender dat wetenschappelijke activiteiten de ‘emancipatie’ van de mens behoren te bevorderen. Ook wanneer men dit uitgangspunt aanvaardt (waarom ook niet?), blijft het voor Daudt bovendien onduidelijk waarom ‘het positivisme’ overboord gegooid zou moeten worden ten faaveure van een ‘kritische wetenschap’ (1995: 185).

Waaruit deze ‘kritiese’, ‘dialektiese’ methode precies bestaat, is Daudt in het algemeen duister. Dit temeer omdat van deze preferabele methode niets valt te merken in de publicaties van haar pleitbezorgers – afgezien van een geregeld uiterst curieus taalgebruik.<sup>3</sup> Na een volgens eigen zeggen uiterst welwillende analyse van de genoemde literatuur (1995: 186-93) concludeert Daudt, dat de dialectiek neerkomt op de ‘waardevolle bespiegeling’, ‘dat het leven ingewikkeld is, dat alles met alles samenhangt, dat mensen en groepen worden geconfronteerd met bepaalde problemen waarvoor zij oplossingen bedenken die weer nieuwe problemen geven, dat niet iedereen zich altijd van die problemen bewust is, dat men zich daarom meer moet afvragen wat men doet, waarom en wat daarvan de consequenties zijn en dat het eigenlijk alleen juist is om iets te doen als het de menselijke emancipatie bevordert’ (1972: 193). Waarom dit een fundamenteel alternatief van de wetenschappelijke methode is, ontgaat Daudt. Alles wat de critici voorstaan, kunnen zij met behulp van deze traditionele methode doen. Hetzelfde geldt voor de wens dat wetenschapsmensen zich voortdurend bezinnen op de doeleinden, de functies en de gevolgen van hun bezigheden. Ook dit acht Daudt sympathiek, maar de reden waarom zij dit wellicht te weinig doen, ligt volgens hem niet in ‘het positivisme’, doch in de menselijke neiging na verloop van tijd zijn werk routinematig te verrichten (1995: 185).

Daudt constateert dat zich ook in de vigerende politicologie een kritische stroming heeft ontwikkeld, ‘zij het goddank zonder dominerende inmenging van kritische theoretici’ (1995: 197).<sup>4</sup> Dit proces heeft zich ‘uiteraard’ overwegend in de

---

<sup>1</sup> Vergelijk hier Mannheims identieke zorgen over de disproportionele ontwikkeling van onze technische en morele vermogens (Blokland 2001: 109-111).

<sup>2</sup> Op Brecht en diens wetenschappelijk waarderrelativisme gaan we in § 1.2 van het volgende hoofdstuk uitgebreid in.

<sup>3</sup> Vernon van Dyke constateert evenzo dat de bijdragen aan de bundel *An End to Political Science*, ‘fall in the main within the broad and amorphous traditions of the discipline’ (1971: 793). Het gepresenteerde onderzoek, schrijft hij in zijn recensie in *The American Political Science Review* (Vol.65, No.3), is dus empirisch van aard en is volgens de onderzoekers toetsbaar en systematisch. Dit ondanks de belofte een einde te maken aan de bestaande politieke wetenschap en pleidooien zoals die van Marvin Surkin voor een ‘experimental phenomenology aligned with a humanistic vision of social change’. Dezelfde constatering kan men maken met betrekking tot het onderzoek dat de auteurs presenteren in de bundel *Power and Community*.

<sup>4</sup> Het is opvallend dat de Angelsaksische kennistheoretische debatten, waarvan wij hierboven een voor-

Verenigde Staten voltrokken, 'het enige land waarin de politicologie tot een waardige ontwikkeling is gekomen, waarvan elders ter wereld tot dusverre in zwakke afstraling wordt geprofiteerd' (1995: 197).<sup>1</sup> De kern van de kritiek op de 'democratische elitisten' van de politicologen die zich in de eerder genoemde Caucus hebben verzameld, is volgens Daudt, 'dat bij de pluralistische machtsuitoefening vele groepen toch niet aan bod komen en daardoor permanent aan het kortste eind trekken; de critici nemen het op voor de underdogs en hun grieven die niet tot het politieke strijdperk doordringen' (1995: 202). Daudt is betrekkelijk positief over de Caucus-bundels, hoewel ook hierin volgens hem geregeld kritiek op de gebruikelijke onderwerpen en invalshoeken van politicologen wordt verward met kritiek op de gehanteerde wetenschappelijke methode. 'De verdienste van de besproken bundels', schrijft hij, 'is dat door deze "view from the bottom" op verfrissende wijze de aandacht wordt gericht op problemen die van wezenlijk belang zijn voor de beoefening van de politicologie, maar die in de routine van de geslaagden onvoldoende reliëf hebben gekregen' (1995: 209).

## 2 Kernen van kritiek

Het bovenstaande illustreert dat de fundamentele, kennistheoretische kritiek die in de jaren zestig op het pluralisme en het behaviorisme werd geformuleerd, een scala aan invalshoeken kent. Hoewel deze invalshoeken elkaar niet altijd uitsluiten, waren de onderlinge verschillen tussen de critici vaak groot.<sup>2</sup> Deze verschillen bleven doorgaans impliciet waardoor aanvankelijk ten onrechte de indruk kon ontstaan, dat er sprake was van één tegenbeweging. De desbetreffende wetenschapstheoretische vraagstukken zijn vervolgens nooit ten volle uitgewerkt en onderwerp van een disciplinebrede discussie geweest. Velen hebben zelfs ieder zelfonderzoek naar de kennistheoretische grondslagen van de eigen activiteiten achterwege gelaten.<sup>3</sup> Een werkbare consensus over de wetenschapstheoretische mogelijkheden van de politicologie is dan ook nimmer bereikt. Mede hierom is deze discipline na de jaren zestig uiteengevallen in een veelvoud van alternatieve benaderingen, met eigen vakbladen, vakgroepen en discourses, waarvan de aan-

---

proeve zagen, volkomen in de Nederlandse discussies lijken te ontbreken. Men verwijst vooral naar Continentale critici van de *sociologie* en vraagt zich zelden af of hun bezwaren ook van toepassing zijn op de politicologie. Anderzijds spelen de Europese debatten weer niet of nauwelijks een rol binnen de politicologie van de Amerikanen – zelfs de Engelstalige kritiek van Britten als Berlin, Greaves en Crick ontgaat hen grotendeels.

<sup>1</sup> De Britse filosoof en politicoloog W.J.M. Mackenzie, geen liefhebber van de Amerikaanse cultuur, constateert in 1967 evenzo dat 90 per cent van de bestaande politicologische literatuur Amerikaans is. Een zeer groot deel hiervan is bovendien van 'first-rate quality by any standards' (1967: 67). De scherpste critici van de Amerikaanse politicologie zijn Amerikanen, waardoor de lat in dit land volgens Mackenzie steeds hoger is komen te liggen. Kortom, 'it is intellectually impossible to disregard the Americans: one is forced to take up a position in relation to them' (1967: 68). Sindsdien is hierin geen verandering gekomen.

<sup>2</sup> Zeker onder de leden van de Caucus was er niet of nauwelijks overeenstemming over de precieze gebreken van de Amerikaanse samenleving en de politieke wetenschap, een overeenstemming die nog kleiner werd zodra de mogelijke remedies ter sprake kwamen. De Caucus, constateert Ricci, was vooral 'a floating faction riding the currents of discontent – inside and outside of political science' (1984: 189).

<sup>3</sup> Dit geldt bijvoorbeeld voor de beoefenaren van de bestuurskunde, de van de politicologie afgeleide stroming die in Nederland, hetgeen wereldwijd uniek is, grotendeels de universitaire positie van haar moederdiscipline heeft overgenomen. Terecht constateert Lehning dat zij zich nog altijd in de houdgreep van het positivisme en het behaviorisme bevindt. 'Het lijkt er zelfs op', schrijft hij, 'dat bestuurskundigen het op zich hebben genomen ten dienste van het positivisme de achterhoedegevechten te voeren' (1991: 5).



hangers grotendeels langs elkaar heen leven. In het onderhavige en het volgende hoofdstuk zal ik de desbetreffende kwesties verder uitdiepen, waarbij ik opnieuw de discussie zal toespitsen op het werk van Dahl.

De kritiek uit de jaren zestig kent dus diverse perspectieven. Allereerst kunnen de bezwaren tegen het pluralisme en die tegen het behaviorisme al dan niet los van elkaar staan. Zo betoogt een belangrijk aantal critici dat het pluralisme een conservatieve ideologie is waarin Burkeske waarden als traditie, harmonie, stabiliteit en elitisme centraal staan. Dit conservatisme is echter, zo menen zij, eigen aan het pluralisme en niet aan het behaviorisme dat de meerderheid der pluralisten aanhangt. Het pluralisme kan dan ook op basis van behavioralistisch onderzoek worden aangevallen, onderzoek waaraan de betrokkenen in meer of mindere mate een objectieve status verlenen.

Anderen leggen de oorzaak van het veronderstelde conservatieve karakter van het merendeel der naoorlogse pluralisten bij het doorgaan door deze pluralisten onderschreven behaviorisme.<sup>1</sup> Zij stellen dat ieder behavioralistisch geaard onderzoek uit de aard van zijn zaak tot een bevestiging en een rechtvaardiging van de status quo leidt. Het scheiden van empirische en normatieve vragen, en het trachten de *bestaande* werkelijkheid zo goed mogelijk te beschrijven en te verklaren met op basis van deze werkelijkheid geformuleerde *wetten*, resulteert volgens de betrokkenen onherroepelijk in een wereldbeeld waarin geen plaats is voor alternatieve realiteiten.

Een minder radicale beschuldiging is dat behavioristen, ondanks hun bewering objectief, gedistantieerd, waarde vrij onderzoek te verrichten, impliciete en ongefundeerde normatieve uitgangspunten koesteren. De meningen verschillen vervolgens over het antwoord op de vraag in hoeverre dit waardevrije onderzoek desalniettemin kan worden gerealiseerd. Sommigen denken dat het mogelijk is onderzoek te doen zonder van normatieve uitgangspunten te vertrekken. Deze uitgangspunten kan men door zelfreflectie of door collegiale kritiek ('het wetenschappelijke forum') uit het onderzoek zuiveren. Anderen menen dat elk onderzoek onvermijdelijk is gebaseerd op normatieve uitgangspunten en dat men uitsluitend van onderzoekers kan eisen dat zij deze expliciteren en rechtvaardigen. Weer anderen onderschrijven de onontkoombare waarde geladenheid van onderzoek en eisen slechts van onderzoekers dat zij de *juiste* waarden kiezen.<sup>2</sup> Vaak bepleiten zij aldus een 'kritische wetenschap', doorgaans gericht op 'de emancipatie van de mens' ('op alle niveaus').

Een volgende groep critici acht het behaviorisme ronduit ongeschikt als wetenschapstheorie voor de mens- en maatschappijwetenschappen. Met name vanwege het intentionele, scheppende karakter van het menselijk gedrag vragen

---

<sup>1</sup> Vooroorlogse, met het pluralisme verbonden denkers als Laski en Cole die juist door fundamentele bezwaren tegen het conservatisme werden gemotiveerd (zie hoofdstuk 2), illustreren dat het pluralisme niet logisch samenhangt met het conservatisme.

<sup>2</sup> Zo stelt Shin'ya Ono in zijn 'The limits of bourgeois pluralism' dat men voor iedere theorie empirische 'feiten' kan vinden die haar ondersteunen, en dat men daarom onmogelijk het pluralisme op een puur empirische basis kan weerleggen (1965: 105). Bijgevolg zal de aanval vooral op theoretische gronden moeten worden ingezet, een aanval waarbij wij tevens kritisch gebruik moeten maken van de theoretische werken van 'Marx, Lenin, Gramsci, Lukacs, and especially those of Mao Tse-tung and Liu Shaochi - I say "especially those of Mao and Liu," because there is a tendency among the "non-doctrinaire" radicals to dismiss the works of these two men, in an off-hand manner' (1965: 123).

deze disciplines volgens de betrokkenen om een andere benadering dan die van de natuurwetenschappen. Zij pleiten daarom voor alternatieven, waaronder de fenomenologie en de hermeneutiek of de interpretatieve methode.

Tenslotte zijn er critici die het behaviorisme beschuldigen van naturalisme en relativisme en die menen dat zijn exponenten niets hebben te melden over dringende maatschappelijke vragen. Na deze gezamenlijke beschuldiging scheidten zich echter weer de wegen. Sommigen bepleiten de in hun optiek op kennistheoretische gronden onhoudbare scheiding tussen politieke wetenschap en politieke filosofie op te heffen; anderen pleiten ervoor zich te beperken tot de traditionele politieke filosofie omdat een empirische politieke wetenschap een epistemologisch misverstand is; en weer anderen houden een pleidooi zich bezig te houden met die normatieve kwesties die politicologen, ondanks het aanvaarden van de logische kloof tussen waarden en feiten, wel degelijk op hun onderzoeksagenda kunnen zetten.

Omdat, zoals ik reeds opmerkte, deze kwesties noch aan het begin van de behavioristische revolutie, noch ten tijde van en na de tegenbeweging in de jaren zestig tot een werkbare oplossing zijn gebracht, blijven zij voortdurend op de agenda terugkeren en de discipline verdelen. Een cruciaal voorbeeld vormt de eerder vermelde kritiek van McCoy en Playford en vele anderen, dat politicologen niet ingaan op dringende sociale en politieke kwesties en daarom aan propagandisten, opportunisten en andere kompasloze gidsen de gelegenheid bieden de maatschappelijke agenda te bepalen. Mannheim formuleerde deze kritiek reeds dertig jaar eerder (zie Blokland 2001: 106). Hij sprak in dit verband over 'political dogmatists' en 'literary essayists' die de leegte opvulden, die was achtergelaten door wetenschapsboefenaars die waren bevangen door de 'contemporary mania for what are called facts' (1940: 30). Ruim zestig jaar later laat Harvard-socioloog Orlando Patterson zich in vrijwel identieke bewoordingen uit. Het 'intellectuele vacuüm' dat is ontstaan doordat sociologen en politicologen gepreoccupeerd zijn geraakt met kwantitatief onderzoek en 'rational choice', is in zijn opvatting opgevuld door commentatoren waarvan de meesten 'have little insight into social, political or cultural issues'. Amerikanen die behoefte hebben aan geïnformeerde en doordachte reflecties op onze maatschappelijke conditie 'turn to literary commentators or, less helpfully, to writers of self-help books or hosts of television talk shows' (*The New York Times*, 19 mei 2002). Uit dit ongenoegen over de politieke irrelevantie van hun discipline startten Amerikaanse politicologen in 2000 de zogenaamde *Perestroika movement*, een beweging die veel gelijkenissen vertoont met *The Caucus for a New Political Science* uit 1967. Ditmaal ondertekenden ruim tweehonderd politicologen (waaronder James C. Scott, Rogers M. Smith en Theda Skocpol) een open brief aan *The American Political Science Association* waarin onder meer werd gepleit voor een minder door behavioristische uitgangspunten en meer door politieke relevantie bepaald publicatie-, onderzoeks- en benoemingsbeleid.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Zie voor een overzicht van het desbetreffende debat: *Political Science & Politics*, Vol.xxxv, No.2, 2002. In zijn bijdrage 'Should we make political science more of a science or more about politics?' stelde Rogers Smith: 'I would have us devote more resources to research that may not be methodologically innovative or unusually precise, but that provides evidence and arguments sufficient to judge some positions on important issues to be more credible than others. I certainly do not advocate abandoning methodologically ori-

### 3 Dahls distantie en tevredenheid in de jaren vijftig en zestig

De onderling samenhangende verwijten van zelfgenoegzaamheid, irrelevantie, politieke onbetrokkenheid en conservatisme vormen een leidmotief in de kritiek op het werk van de behavioristen en op dat van Dahl. Zoals wij hierboven zagen, variëren voornamelijk de opvattingen over de dieperliggende oorzaken hiervan. De vraag is of deze verwijten terecht zijn?

Allereerst valt inderdaad op dat het streven van de politicologie een harde, gedistantieerde en gedistingeerde wetenschap te maken, de behavioristen er doorgaans toe bracht de praktische politiek op afstand te houden. Vóór-behavioralistische sociale en politieke theoretici als Weber, Mannheim en Schumpeter wilden hoogstpersoonlijk politiek interveniëren en waren zelfs geregeld op het hoogste politieke niveau actief. Zij schreven dus in kranten en tijdschriften over dringende politieke kwesties, waren lid van allerhande politieke comités en organisaties, zaten in gouvernementele adviesraden of waren, zoals Schumpeter, zelfs minister. Politicologen als Dahl, Lane en Lindblom, daarentegen, behielden hun afstand, ondanks hun grote politieke bewogenheid. Zo benutten zij nauwelijks de mogelijkheden een groter publiek via de media te bereiken<sup>1</sup> en weigerden zij in hun functie van facultair bestuurder ex-politici en ex-regeringsadviseurs binnen hun faculteit te benoemen. De wetenschappelijke, onpartijdige politicologie diende naar hun gevoel verschoond te blijven van dagelijkse politieke twisten.<sup>2</sup> Dit is een van de redenen waarom, in vergelijking met zijn eerdere (en latere) werk, Dahls werk vanaf het midden van de jaren vijftig een technisch, afstandelijk en vlak of, zo men wil, apolitek karakter krijgt. Met name zijn *Pluralist Democracy in the United States* (1967) werd vanwege het laatste gehekeld. Het getuigde volgens de critici van weinig werkelijkheidszin om in een periode waarin de oorlog in Vietnam, de burgerrechten, de consumptiemaatschappij en de democratisering hoog op de publieke agenda staan, een boek over 'conflict en overeenstemming' te schrijven en niet of nauwelijks op deze kwesties in te gaan.<sup>3</sup>

Niet alleen Dahls afstand tot, maar ook zijn tevredenheid over de bestaande politieke verhoudingen lijkt vanaf het midden van de jaren vijftig te groeien.<sup>4</sup>

---

ented work; but the promise of achieving substantially greater rigor on most significant political questions is ineradicably limited. Hence it seems appropriate to give a secondary role in the discipline's endeavors to research that is most concerned with advancing the scientific character of political science, rather than advancing and defending substantively important propositions about politics' (2002: 199). Zie overigens de overeenkomstige uitlatingen van Dahl in zijn grafchrift voor het behaviorisme (1961b: 25; ook geciteerd in Blokland 2001: 19).

<sup>1</sup> In vergelijking met Europa zijn deze mogelijkheden in de Verenigde Staten overigens klein. Bovendien lijken zij in de tijd, door een gestaag groeiend belang in de media van amusement en vermaak, af te nemen (cf. Postman 1985).

<sup>2</sup> Ik beroep mij hier mede op een interview met een jarenlange collega van de genoemden, Rogers M. Smith (19 mei 1998; zie tevens: Smith 1997: 260). Harvard University, de grote rivaal van Yale, bood wel onderdak aan (voormalige) politici als Henry Kissinger, Zbigniew Brzezinski en David Gergen. Ter bevordering van de media-aandacht (en hiermee de werving van fondsen) drong ook het bestuur van Yale University vaak aan op dergelijke benoemingen.

<sup>3</sup> Impliciet komt Dahl overigens aan deze kritiek tegemoet door in de tweede, herziene editie van dit boek, *Democracy in the United States: Promise and Performance* (1972), meer aandacht te besteden aan de kloof tussen ideaal en werkelijkheid. Hij benadrukt hierbij vooral de grote sociale, en hierdoor politieke ongelijkheid in de Amerikaanse samenleving.

<sup>4</sup> Voor voorbeelden hiervan zie in de index onder Dahl de ingangen 'roze bril' en (dis)continuïteit in zijn denken.

Treffend hiervoor is zijn neiging allerlei door hem vroeger waargenomen tekortkomingen van en misstanden in het Amerikaanse politieke systeem in deze jaren met de mantel der liefde te bedekken. Andere illustraties vormen een hang naar het bagatelliseren van bestaande, ook door hem geconstateerde meningsverschillen en belangentegenstellingen; een verslappende aandacht voor de sociale ongelijkheid en de gevolgen hiervan voor de democratie; een geregeld onwaarschijnlijk optimisme over de mogelijkheden van groepen om hun waarden en belangen op de publieke agenda te krijgen; een goeddeels negeren van de kwalijke gevolgen van een te grote invloed van gevestigde belangenorganisaties op de publieke menings- en beleidsvorming; en een onbesproken laten van de uit democratisch oogpunt gezien uiterst tekortschietende wijze waarop electorale preferenties tot stand komen. Dit zijn allemaal kwesties die uitvoerig in *Congress and Foreign Policy* en *Politics, Economics, and Welfare* aan de orde kwamen, maar die in de jaren daarna grotendeels zijn belangstelling verloren lijken te hebben.

Wat verklaart deze tevredenheid, zo niet naïveteit, van Dahl en andere leidende politicologen van zijn generatie in de jaren vijftig en zestig? Eerder ben ik reeds verscheidene malen kort op deze vraag ingegaan.<sup>1</sup> In dit hoofdstuk gebeurt dit fundamenteeler. Vooreerst moet worden opgemerkt dat het benadrukken van de stabiliteit, het zich te makkelijk tevreden stellen met de status quo, het theoretisch verdedigen van ondemocratische praktijken en het geregeld negeren van eigenlijk het hele idee van politiek geenszins uniek zijn voor de naoorlogse behavioralistische en pluralistische politicologie. Terecht stelt Ball dat de critici vaak over het hoofd zien, dat het hier ging om een veel langere traditie (1995: 56). Binnen de Amerikaanse politieke wetenschap is men nimmer enthousiast geweest over vooral wijdverspreide en vergaande politieke participatie. Deze antipathie verdiepte zich onder invloed van de ervaringen in de jaren dertig en veertig. De wens lessen te trekken uit de crisisjaren, de ineenstorting van verschillende democratieën en de daaropvolgende wereldoorlog, en de hoop dit soort gebeurtenissen in de toekomst te voorkomen, kleurden de democratieconcepties van vele naoorlogse politicologen (cf. Dahl 1966: 301; hoofdstuk 8, § 7 hierboven).<sup>2</sup> Merkwaardig is echter in dit verband dat Dahl zich juist in zijn werk van direct na de oorlog aanmerkelijk minder zorgen leek te maken om politieke stabiliteit en brede politieke participatie, dan in jaren nadien.

Kennissociologisch lijkt, met het bovenstaande verbonden, de uitzonderlijke historische constellatie in de jaren vijftig en begin jaren zestig van belang. Nadat de desbetreffende 'greatest generation' (Brokaw 1998) de crisisjaren en de oorlog had doorleefd, konden de ongekende naoorlogse voorspoed en kalmte slechts voldoening en zelfverzekerde 'grand expectations' baren (Patterson 1996). Zeker de beoefenaren der maatschappijwetenschappen ging het goed. De verklaring van de situatie waarin 'the main thrust of normative speculation is conservative rather than favorable to change' zoekt Maure Goldschmidt daarom in 'the steady decli-

---

<sup>1</sup> Zie § 6.6 van hoofdstuk 5; § 2.4 van hoofdstuk 6; de inleiding van hoofdstuk 8 en § 8 van hoofdstuk 9.

<sup>2</sup> Voor Mannheim, die van dichtbij de ondergang van de Weimar Republiek aanschouwde en zich door de opkomst van het Nazisme gedwongen zag Duitsland te verlaten, waren politieke stabiliteit en haar relatie met maatschappelijke consensus reeds in de jaren dertig een hoofdthema (zie Blokland 2001: 140-9). Het is geen toeval dat Dahl mede hierom een grote waardering voor Mannheim had (zie hoofdstuk 4, § 11.5.2). Ook Mannheim was echter binnen het Europese denken geenszins uniek, maar eerder representatief.

ne of alienation among academic intellectuals' in de naoorlogse jaren (1966: 221). Er was een overvloed aan banen voor sociologen en politicologen beschikbaar, hun status en prestige namen gestaag toe, hetgeen zich onder meer uitte in een groeiende vraag naar hun adviezen, en met het laatste steeg weer hun invloed. Door dit alles hadden de academici volgens Goldschmidt meer redenen tevreden te zijn over de bestaande maatschappelijke ordening en tierde de behoudzucht.<sup>1</sup>

Er zit een kern van waarheid in de laatste waarneming. Als volledige verklaring schiet zij niettemin door haar monocausaliteit tekort: opvattingen laten zich zelden geheel herleiden tot maatschappelijke omstandigheden, zij zijn hiervan ook de scheppers en katalysatoren. Een probleem vormt bij voorbeeld de opkomst van links-radicalen ideeën onder jonge academici in de jaren zestig. In het algemeen betrof het hier kinderen uit geprivilegieerde milieus<sup>2</sup> die in deze periode historisch gezien ongekennde mogelijkheden kregen om een universitaire carrière op te bouwen. Nog meer dan hun voorgangers hadden zij daarom reden ingenomen te zijn met de bestaande verhoudingen. Maar zij waren dit niet.

#### 4 De invloed van denkmodellen op de waarneming

De tevredenheid van politicologen heeft tevens dieperliggende oorzaken. Daudts overtuiging dat bepaalde, inderdaad pertinente vragen slechts in de 'routine van de geslaagden' zijn blijven liggen, is kennistheoretisch gezien enigszins argeloos. Allereerst speelt het behaviorisme wel degelijk een rol in de mildheid en de goedgelovigheid die het denken van velen in de jaren vijftig en zestig kenmerken. De wens een politicologie naar natuurwetenschappelijk model op te bouwen heeft gevolgen voor de wijzen waarop de politieke werkelijkheid wordt waargenomen, beschreven en verklaard.<sup>3</sup> Deze wens doet men neigen tot het negeren van al die zaken die niet empirisch kunnen worden geobserveerd en die niet kunnen worden gekwantificeerd. Het hiermee gepaard gaande methodologisch individualisme leidt tot het verwaarlozen van culturele, historische en sociale variabelen. Meer specifiek impliceert dit methodologisch individualisme de aanvaarding van een abstracte conceptie van het individu, een conceptie waarin het individu onveranderlijke kenmerken, rechten, belangen en preferenties bezit. Het individu bezit dus geen sociale omgeving en geen persoonlijke geschiedenis die deze

---

<sup>1</sup> Vergelijk hier de verklaring van Schumpeter van het subversieve karakter van intellectuelen (zie Blokland 2001: 187-8) en de tegengestelde hoop van Mannheim, dat de 'intelligentsia' juist dankzij haar maatschappelijke vervreemding een kritische, 'sozial freischwebende Intelligenz' zou vormen die in staat was maatschappelijke hervormingen te voeden (zie Blokland 2001: 106-8).

<sup>2</sup> De onderwijsongelijkheid is in de laatste eeuw, ondanks pogingen hierin verandering te brengen, nauwelijks afgenomen. Uit een grootschalig onderzoek van het Nederlandse *Centraal Bureau voor de Statistiek* blijkt bij voorbeeld, dat ook in de jaren tachtig 'kinderen van hogere employés, relatief gezien, vijftien keer zo vaak in het wetenschappelijk onderwijs [zitten] als kinderen van ongeschoolde arbeiders' (CBS 1988: 10). Van de universitaire studenten heeft ongeveer zestig per cent ouders, die werkzaam zijn binnen de topvijfentwintig per cent van de arbeidsmarkt. Er zijn goede redenen aan te nemen dat de sociale achtergrond van universiteitsmedewerkers nog aanmerkelijk exclusiever is (zie verder: Blokland 1995: 387-91 en vergelijk § 6 van hoofdstuk 10).

<sup>3</sup> Eerder kwam dit, zoals gesteld, kort ter sprake in § 6.6 van hoofdstuk 5; § 2.4 van hoofdstuk 6; de inleiding van hoofdstuk 8 en § 8 van hoofdstuk 9. Omdat de gemiddelde politicoloog zich in zijn dagelijkse wetenschapsbeoefening zelden laat leiden door expliciete wetenschapstheorieën, gaat het bij dit alles overigens nadrukkelijk om *tendenties*, tendenties die bovendien geregeld door de tegenstrijdigheid van aangehangen denkmodellen worden afgezwakt (zie ook § 5.6 hieronder).

kenmerken, rechten, belangen en preferenties hebben gevormd. De *bestaande* politiek preferenties worden bijgevolg volledig tot uitgangspunt genomen. Hoe deze tot stand zijn gekomen en of zij wellicht niet-optimaal zijn, zijn vragen die worden genegeerd. Evenzo verdwijnen concepties van democratie uit het zicht waarin burgers door actief deel te nemen aan de publieke besluitvorming hun preferenties *ontwikkelen*, preferenties die bovendien meer aan de publieke zaak zijn gerelateerd en minder aan het strikt persoonlijke belang. Er zijn namelijk slechts individuen, geen gemeenschappen. Omdat individuen binnen deze wetenschapsopvatting contextloze wezens zijn met vaste, niet door hun omgeving beïnvloede wensen en belangen en omdat alleen zaken die men empirisch kan waarnemen in de wetenschappelijke beschouwingen worden opgenomen, leidt het behaviorisme voorts tot, *ten eerste*, het veronachtzamen van gebeurtenissen die *niet* plaatsvinden als gevolg van anticipaties op veronderstelde potentiële macht en, *ten tweede*, het negeren van de macht, die onpersoonlijke maatschappelijke structuren en processen over individuen en samenlevingen uitoefenen. Individuele voorkeuren worden immers niet door omgevingsfactoren bepaald en anticipaties noch vormen van driedimensionale machtsuitoefening kan men objectief waarnemen. Dit alles leidt weer tot conservatisme: tot het niet stellen van kritische vragen over bestaande preferenties en machtsverhoudingen.<sup>1</sup>

Op een lager theoretisch niveau is van belang dat behavioristen denkmodellen koesteren waarin de werkelijkheid op specifieke wijzen wordt geconcipieerd en geconstitueerd. Veel gebruikt in de naoorlogse jaren zijn de met elkaar samenhangende modellen van het evenwicht, het functionalisme en de economische democratie.<sup>2</sup> In het volgende zal ik verder analyseren hoe dit soort modellen, alsmede de metafysische, epistemologische en ethische uitgangspunten die hieraan mede ten grondslag liggen, ons denken en waarnemen bepalen.

#### 4.1 Metafysische, epistemologische en ethische uitgangspunten

Het denken over mens en samenleving geschiedt onveranderlijk op drie verschillende theoretische niveaus: metafysica, epistemologie en ethiek (Berlin 1962a en b; Bluhm 1978). In de metafysica probeert men de vraag naar het wezen of de ratio van de dingen te beantwoorden, een pogen dat onveranderlijk speculatief van aard zal zijn. We kunnen constateren dat de aarde en de mens bestaan, maar *waarom* en *waartoe* zij bestaan, wat hun *wezen* is, zijn immers vragen die we niet via de zintuiglijke waarneming of de logische redenering van een antwoord kunnen voorzien. Ondanks dit speculatieve karakter van de vragen die letterlijk *na* de fysica komen, bezit een ieder bewust of onbewust een aantal metafysische uitgangspunten die zijn gehele wereldbeschouwing doortrekken. De belangrijkste hiervan betreft de vraag of er buiten of boven de realiteit zoals wij haar kennen,

---

<sup>1</sup> De autonome werking die uitgaat van wetenschapsopvattingen en denkmodellen wordt geïllustreerd door een saillante waarneming van Eulau op een conferentie die werd gehouden op Yale University over 'The State of Comparative Politics' (6 mei 2000): bijna alle behavioristen van het eerste uur waren socialist, Joods, of beide.

<sup>2</sup> Zie tevens de analyse van Christian Bay van de 'apolitical politics' -conceptie in het volgende hoofdstuk. Ook het pluralisme is uiteindelijk niet meer dan één van de in omloop zijnde denkmodellen. Omdat de dominante politicologen als pluralisten werden aangeduid, heeft dit concept evenwel steeds meer connotaties gekregen die samenhangen met andere modellen en met het behaviorisme.

een andere realiteit bestaat. Is het antwoord hierop bevestigend, dan zal men er in een gemoderniseerde cultuur doorgaans vanuit gaan, dat deze bovenzinnelijke realiteit (God, de Voorzienigheid, de Natuur) orde scheidt in het universum en de dingen een betekenis, een zin en een doel verleent.

De epistemologie handelt over de vraag hoe wij de werkelijkheid (kunnen) kennen. Het pragmatisme, het behaviorisme en de hermeneutiek of de interpretatieve methode die we later in dit hoofdstuk zullen behandelen, zijn voorbeelden van stromingen die hierop antwoorden formuleren. Centraal binnen de epistemologie staan het waarheidsprobleem (wanneer achten wij een uitspraak 'waar') en het betekenisprobleem (hoe verlenen wij betekenis aan concepten?).

Tenslotte is er het niveau van de ethiek: hoe behoort de mens te leven en hoe behoort de samenleving te worden ingericht om dit Goede leven mogelijk te maken. De samenhang tussen de antwoorden die men hierop geeft en zijn metafysische en epistemologische uitgangspunten ligt voor de hand. Gaat men uit van een kenbare Kosmische orde dan zal men voor de rechtvaardiging van deze antwoorden in laatste instantie hiernaar verwijzen. Men neemt een 'waardecognitivistisch' standpunt in: universele waarden bestaan, zij kunnen door ons worden vastgesteld en zij behoren voor ons denken en handelen als leidraad te fungeren. Ontkent men het bestaan van een Kosmische orde of stelt men dat deze, ook al zou hij bestaan, niet door ons kan worden gekend, dan volgen doorgaans een waardelativistisch, respectievelijk, waardenoncognitivistisch standpunt: universele en ultieme waarden bestaan niet of kunnen niet door ons onomstotelijk worden gefundeerd. Bijgevolg hecht men in de regel groot belang aan waarden als individuele vrijheid, maatschappelijke tolerantie en statelijke neutraliteit. Non-cognitivism, zo bewijst het ethisch pluralisme van Berlin en Brecht, leidt overigens geenszins vanzelfsprekend tot relativisme (zie het volgende hoofdstuk).

De verbanden tussen metafysische, epistemologische en ethische uitgangspunten zijn diepgaand uitgewerkt door William Bluhm. In zijn *Theories of the Political System* (1978) poogt hij bovendien te demonstreren, dat de door deze uitgangspunten gevormde wereldbeelden van doorslaggevende invloed zijn op zowel normatieve als empirische politieke theorieën. De theorieën die de klassieke denkers formuleerden onderscheiden zich naar zijn mening in deze zin op geen enkele wijze van die van moderne, vaak behavioristische politicologen.

De belangrijkste scheiding der politiektheoretische geesten vindt plaats op metafysisch niveau. Ruwweg bestaan er volgens Bluhm twee fundamentele wereldbeelden, het 'noumenalisme' en het 'naturalisme', waarin alle politieke theorieën kunnen worden ondergebracht (1978: 20). Noumenalisten gaan er vanuit, dat er naast de zintuiglijk door ons ervaren realiteit een 'objectieve' werkelijkheid of Kosmische orde bestaat met een eigen zin en betekenis. Deze orde is voor ons via een intuïtieve faculteit kenbaar. De beste of rationele politieke orde is ingericht op basis van een dankzij deze 'teleological reason' gekend 'goddelijk' waardepatroon. Binnen het noumenalisme verschilt men in Bluhms optiek hoofdzakelijk van mening over de vraag of het mogelijk is deze orde in het hier en nu gestalte te geven. 'Transcendentalisten' als Plato en Kant menen dat dit ten principale onhaalbaar is. 'Immanentisten' als Aristoteles en Hegel stellen daarentegen, dat de goddelijke waarden reeds de gestage groei van onze werkelijkheid naar de perfecte, rationele orde bepalen. Gemeen hebben de transcendentalisten

en de immanentisten de veronderstelling dat de werkelijkheid een geordend systeem vormt, dat kan worden beschreven en begrepen door een logisch met elkaar verbonden stelsel van wetten en begrippen. Binnen dit systeem bestaan er objectieve causale relaties, heeft iedere vraag slechts één juist antwoord en hebben concepten juiste of onjuiste definities. De mens hoeft geen orde te scheppen, maar 'slechts' te ontdekken (cf. Berlin 1958: 145-54; 1964: 173-9; 1973: 1-3).

Tegenover het noumenalisme plaatst Bluhm het naturalisme. Voor de naturalisten zijn er louter via onze zintuigen ervaren 'phainomena'. Er is geen door ons kenbare orde in de Kosmos. De namen die wij aan fenomenen verlenen en de causale verbanden die wij hiertussen leggen, zijn onze eigen creaties, creaties die ons helpen de in essentie chaotische werkelijkheid te ordenen en vatbaar te maken. Causaliteit, schrijft Bluhm, 'is our own construction ... as are the names we use for the appearances. The naturalist considers this theoretical construction more important as an instrument of prediction and control than as a means of understanding since he regards the world as essentially unintelligible' (1978: 11). De in de natuur geconstateerde regelmatigheden wekken volgens de naturalisten wellicht de indruk van orde en zin, maar zijn niet meer dan statistische waarschijnlijkheden. Bij afwezigheid van een door een bovenzinnelijke entiteit geschapen en door ons gekende zin en betekenis van onze existentie zijn waarden voorts slechts de producten van onze passies en is de rede niet meer dan een instrument om deze zo doeltreffend en doelmatig mogelijk bot te vieren. Voorschriften voor 'juist' handelen zijn utilitair en niet moreel gefundeerd. De rationele of ideale politieke orde is daarom niet meer dan een orde waarin mensen hun doelen in de hoogst mogelijke mate kunnen realiseren. Hiermee samenhangend hebben pure naturalisten als Machiavelli, Hobbes en Nietzsche in Bluhms lezing een voornamelijk hedonistisch en individualistisch mensbeeld. Mensen zijn rationeel, egoïstisch en on sociaal van aard. Zogenaamde teleonaturalisten als Rousseau, Marx en John Stuart Mill zijn optimistischer en schrijven de mensen meer altruïstische en sociale drijfveren toe en maken soms zelfs onderscheid tussen hogere en lagere waarden. Het lijkt alsof in hun optiek de mensen over een vergelijkbare 'teleological reason' beschikken als de noumenalisten veronderstellen. Teleonaturalisten ontkennen echter inzicht in een of andere goddelijke orde te hebben, waardoor zij in de opvatting van Bluhm voor de rechtvaardiging van hun waarden voor een moeilijke opdracht staan.

Is er nu in het debat tussen noumenalisten en naturalisten een ontwikkeling te bespeuren? Bluhm meent van niet. 'To an extraordinary extent,' schrijft hij, 'modern political analysis restates and develops the great theories. It does not supplant them... There seems to be an unbridgeable intellectual gulf today as in the past between the noumenalist political philosophers and the exponents of naturalist behavioral political science' (1978: 499). Net als in vroeger tijden vindt het tegenwoordige politieke denken dus onvermijdelijk plaats binnen het kader van een bepaald wereldbeeld met als gevolg dat de klassieke en moderne politieke theorieën, of ze nu 'empirisch' of 'normatief' bedoeld zijn, geen fundamentele verschillen kennen. En net als in vroeger tijden is hierbij de kloof tussen de noumenalisten en de naturalisten onoverbrugbaar. De verklaring hiervan acht Bluhm dat metafysische uitgangspunten in ieder wereldbeeld een centrale plaats innemen en door hun speculatieve karakter noodzakelijkerwijze ontoetsbaar en onweerleg-



baar zijn. En in zoverre zij wel toetsbaar zijn, geldt daarnaast dat wereldbeelden zichzelf in hoge mate versterken: fenomenen die eventueel niet te rijmen zijn met een bepaald wereldbeeld, blijven doorgaans buiten het gezichtsveld van de desbetreffende waarnemer.<sup>1</sup> Op dit laatste probleem gaan we aanstonds dieper in. Maar eerst staan we stil bij mens- en maatschappijbeelden.

#### 4.2 Mens- en maatschappijbeelden en hun herkomst

*Human nature is not a machine to be built after a model, and set to do exactly the work prescribed for it, but a tree, which requires to grow and develop itself on all sides, according to the tendency of the inward forces which make it a living thing.*

John Stuart Mill (1859: 123)

In zijn poging enige orde te brengen in en controle te krijgen over de zich chaotisch aandienende werkelijkheid maakt de mens gebruik van interpretatiekaders, denkmodellen of paradigma's. Ook aan deze denkmodellen liggen weliswaar bepaalde metafysische, epistemologische en ethische uitgangspunten ten grondslag, maar zij zijn concreter en specifiekere dan de algemene, vooral op metafysische assumpties gebaseerde wereldbeelden van Bluhm. Denkmodellen bieden criteria om te onderscheiden tussen relevante en irrelevante fenomenen, alsmede perspectieven van waaruit deze fenomenen een betekenis verkrijgen. De geest is aldus geen passieve registrator van zijn omgeving, maar beïnvloedt actief datgene wat hij waarneemt (Berlin 1962b: 164-71).

Alle sociale en politieke theorieën zijn vooreerst gebaseerd op een bepaald mens- en maatschappijbeeld. Aan mensen worden bepaalde permanente behoeften, drijfveren en doelen toegeschreven die men verantwoordelijk stelt voor hun gedragingen en voor de sociale verschijnselen die hieruit voortvloeien. Belangrijke meningsverschillen op dit terrein betreffen de veronderstelde natuurlijke neiging van mensen tot samenleven en hun geschiktheid daartoe.<sup>2</sup> Een andere traditionele controverse is in hoeverre menselijke eigenschappen het product zijn van biologische dan wel van sociale factoren, van 'nature' of van 'nurture'.

Het ligt voor de hand dat de voorstelling die iemand zich van de maatschappij maakt, verbonden is met zijn of haar visie op de mens. De maatschappij bestaat immers uit mensen met bepaalde toegeschreven kenmerken, zoals hun vermogen tot coöperatie. Niettemin is er geen logisch verband tussen beide beelden. Zo kan

---

<sup>1</sup> Niettemin valt er, anders dan Bluhm het laat voorkomen, onder invloed van de modernisering wel degelijk een tendentie te constateren naar een naturalistisch wereldbeeld. Zo zijn van de dertien chronologisch door hem behandelde filosofen alleen de eerste vier (Plato, Aristoteles, Augustinus en Aquino) als zuivere noumenalisten te betitelen en vallen (met uitzondering van Hegel en Kant) alle anderen (Machiavelli, Hobbes, Locke, Rousseau, Marx, Mill en Nietzsche) in het naturalistische kamp. Dat het laatste wereldbeeld meer waar of juist is, is hiermee uiteraard niet bewezen.

<sup>2</sup> Door deze twee criteria te combineren kunnen volgens Hugo de Jager vier fundamentele ideaaltypische mensbeelden worden onderscheiden (1975: 27 e.v.). Zo menen Machiavelli en Hobbes dat mensen geneigd noch in staat zijn tot samenleven. Marx en Hugo de Groot, daarentegen, zijn ten aanzien van beide criteria veel optimistischer. Zij vertrekken niet van een anti-sociaal, maar van een sociaal mensbeeld. Rousseau denkt dat mensen weliswaar vreedzaam kunnen samenleven, maar hiertoe geen natuurlijke neigingen bezitten. En Aristoteles en de christelijke theologen gaan er volgens De Jager vanuit dat mensen, ook al zijn zij wel geneigd tot samenleven, hiervoor uiteindelijk ongeschikt zijn.

men betrekkelijk pessimistisch zijn over de menselijke natuur, maar optimistisch over de mogelijkheden een vreedzame, bloeiende samenleving te vormen. Dit geldt onder meer voor contracttheoretici als Hobbes en Locke, klassieke economen als Adam Smith en David Ricardo en sociaal-darwinisten als Herbert Spencer en William Sumner. Binnen de klassieke economie kunnen dus rationele egoïsten een botte concurrentieslag op de markt aangaan en niettemin een uiterst verfijnd stelsel van voor alle betrokkenen voordelige samenwerking creëren. Evenzo kan men de mens hoog schatten, maar menen dat hij in een kapitalistisch georganiseerde samenleving deformeert.

De herkomst van denkmodellen valt in de regel terug te voeren tot de menselijke neiging om, bewust of onbewust, parallellen en analogieën te trekken tussen gebieden waarbinnen men met behulp van een bepaald model met succes kennis heeft verworven, en gebieden waarbinnen men hierin nog niet is geslaagd (Deutsch 1951, 1963: 22 *e.v.*; Berlin 1962a, 1962b). Het organistische en mechanistische model, die wellicht de grootste invloed op het denken over individu en maatschappij hebben uitgeoefend, zijn aldus door de biologie, respectievelijk, de techniek geïnspireerd. Van beide modellen zijn tot in de Griekse oudheid sporen terug te vinden. De technische ontwikkelingen die de industrialisering markeren, bevorderden volgens Deutsch echter de verbreiding van de idee, dat de maatschappij kan worden opgevat als één grote machine waarvan het geheel precies gelijk is aan de som van zijn delen en waarvan alle delen een eigen unieke functie vervullen. Het klassieke mechanistische model, schrijft Deutsch, 'implied the notion of a whole which was completely equal to the sum of its parts; which could be run in reverse and which would behave in exactly identical fashion no matter how often those parts were disassembled and put together again... It implied consequently the notion that the parts were never significantly modified by each other, nor by their own past, and that each part once placed into its appropriate position with its appropriate momentum, would stay exactly there and continue to fulfil its completely and uniquely determined function' (1951: 234). De idee dat de maatschappij bestaat uit een groot aantal delen die op kunstmatige wijze tot één geheel, een machine, zijn samengevoegd, stimuleerde weer het progressieve geloof in de maakbaarheid van de samenleving.

Ten tijde van de tegen-Verlichting of Romantiek kregen de individualistische, materialistische en positivistische uitgangspunten van het mechanistische maatschappijmodel zware kritiek te verduren. In dit model was volgens de critici geen plaats voor noties als groei, ontwikkeling, eenheid en interactie. Zij prefereerden daarom het vanuit de biologie geïnspireerde organistische model. De maatschappij is hierin een levend, groeiend en stervend organisme waarvan het geheel meer is dan de som van zijn delen en waarvan de delen onmogelijk gemanipuleerd kunnen worden zonder het geheel te schaden. Binnen deze zienswijze, stelt Deutsch, 'an "organism" is unanalyzable, at least in part. It cannot be taken apart and put together again without damage... The parts of a classical organism, insofar as they can be identified at all, not only retain the functions which they have been assigned but in fact cannot be put to any other functions... without destroying the organism. The classical organism's behavior is irreversible. It has a significant past and a history... but it is only half historical because it was believed to follow its own peculiar "organic law" which governs its birth, maturity, and death

and which cannot be analyzed in terms of clearly identifiable “mechanical” causes’ (1951: 236). De conservatieve consequenties die men aan dit model kan verbinden, zijn evident: menselijk ingrijpen in de loop der geschiedenis, het maken van de samenleving, is betrekkelijk zinloos omdat bovenmenselijke ‘organische wetten’ de ontwikkelingsgang van de samenleving bepalen. Daarnaast zijn er sterke collectivistische connotaties: ieder individu vindt zijn plaats in en wordt bepaald door het geheel.

### 4.3 Neutraliteit in de politieke wetenschappen

Gezien de invloed die altijd betwistbare metafysische, epistemologische en ethische uitgangspunten alsmede denkmodellen uitoefenen op onze waarneming en interpretatie van de werkelijkheid, is het de vraag of er een neutrale of objectieve politieke wetenschap mogelijk is. Tijdens de hoogtijdagen van het behaviorisme stelde Dahl, dat er een hard onderscheid gemaakt kan worden tussen normatieve en empirische proposities en daarmee tussen politieke filosofie en politieke wetenschap. Hij deed dit in reactie op tegengestelde, kritische opmerkingen van Douglas Morgan over *A Preface to Democratic Theory* (zie § 2.3 van hoofdstuk zes). Naar Dahls opvatting was er ‘a tremendous number of important questions in political science the answers to which are patently and unarguable independent of ethical considerations’ (1957: 1059-60). Als voorbeeld noemde hij onder meer: ‘American constitutional development has evolved a political system in which all the active and legitimate groups in the population can make themselves heard at some crucial stage in the process of decision’ (1957: 1060). Deze aan zijn boek ontleende propositie kan misschien onwaar zijn, schreef Dahl, maar essentieel is, ‘that the truth or falsity of propositions of this kind is independent of my preferences and ethical convictions’ (1957: 1061).

In de eerste editie van *Modern Political Analysis* (1963) noemt Dahl degenen die het laatste standpunt onderschrijven de ‘Empirical Theorists’. De betrokkenen geven volgens hem toe, dat de vooroordelen van een onderzoeker hem er ‘in de praktijk’ toe kunnen brengen zijn waarnemingen en bewijzen ‘verkeerd uit te leggen’. Ook erkennen zij dat, anders dan in de natuurwetenschappen, deze vooroordelen moeilijk zijn te bestrijden. Experimenten en andere harde vormen van onderzoek om een theorie of een hypothese te toetsen, zijn namelijk binnen de maatschappijwetenschappen vaak buitengewoon moeilijk uit te voeren (1963: 102). Ondanks deze en andere beperkingen, stelt Dahl, zijn de meeste Empirische Theoretici evenwel van mening, dat het mogelijk is ‘to isolate and to test the empirical aspects of our beliefs about politics; whether the empirical propositions are true or false is entirely independent of our values’ (1963: 103).<sup>1</sup> Hun opponenten, de ‘Trans-empirical Theorists’, onderschrijven in Dahls lezing, dat er een logisch onderscheid bestaat tussen zijn en behoren-vragen. Zij betogen echter dat feiten en waarden in politieke studies dermate verweven zijn dat, ‘except in the most trivial instances’, het onmogelijk is deze van elkaar te scheiden

---

<sup>1</sup> Als voorbeelden noemt hij de proposities: ‘Other things being the same, are popular governments likely to be more unstable in countries where most of the population is illiterate than in countries where most people can read and write?’, ‘Will increased elementary education raise or lower the chances of popular government in Indonesia?’, ‘Does proportional representation produce multi-party systems?’, en ‘Does the two-party system require single-member districts?’ (1963: 103).

(1963: 104). Dahl verklaart in 1963 een middenpositie in te nemen. Hij gelooft dat de meningsverschillen uiteindelijk niet zo zeer logische, maar *psychologische* kwesties tot onderwerp hebben: ‘... disagreement turns less on logical issues than on psychological ones; not whether facts and values are *logically* distinguishable but whether they are psychologically separable in political matters’ (1963: 104).<sup>1</sup>

De kritiek van Morgan, stelde ik in hoofdstuk zes, schoot tekort omdat hij onvoldoende duidelijk maakte *op welke wijzen* iemands normatieve uitgangspunten van invloed zijn op het beantwoorden van het soort door Dahl genoemde empirische vragen. Hetzelfde geldt voor de kritiek van andere vertegenwoordigers van de politieke filosofie, die zich in de beginjaren van de behavioralistische beweging verzetten tegen de kennistheoretische scheiding tussen politieke wetenschap en politieke filosofie. Deze leemte wordt vanaf de late jaren vijftig op twee manieren opgevuld. Allereerst blijkt *al doende* dat de antwoorden die verschillende behavioralistische onderzoekers op empirische vragen formuleren, vaak sterk uiteenlopen. Op zoek naar een verklaring hiervan gaat men zich, door schade en schande wijs geworden, steeds meer het hoofd breken over de geijkte methoden en technieken van onderzoek. De in het vorige hoofdstuk besproken geschiedenis van het onderzoek naar macht illustreerde dit bij uitstek. De propositie dat in de Verenigde Staten alle actieve en legitieme groepen effectief hun stem kunnen laten horen gedurende het besluitproces, bleek, anders dan Dahl veronderstelde, wel degelijk te berusten op specifieke, waardegeladen concepties van ‘macht’, ‘effectieve stem’ en ‘legitieme groepen’.

Daarnaast komt er accurater kritiek van politiek filosofen. Deze waren hierbij geïnspireerd door zogenaamde ‘revisionistische’ wetenschapsfilosofen als Thomas Kuhn, Stephen Toulmin, Paul Feyerabend en Imre Lakatos.<sup>2</sup> Charles Taylor betoogt in zijn ‘Neutrality in political science’ (1967), dat de these dat de politieke wetenschap waarde vrij is, slechts plausibel is zolang men zeer dicht bij de empirie blijft. Hij noemt als voorbeeld de constatering ‘Franse arbeiders zijn geneigd op de Communistische Partij te stemmen’.<sup>3</sup> De politieke wetenschap, schrijft Taylor, probeert echter meer te doen dan het verzamelen van dit soort willekeurige feiten. Het aantal feiten is oneindig, als ook het aantal verbanden dat men tussen feiten kan leggen. Zodra men zich dus gaat afvragen *waarom* Franse arbeiders op de Communistische Partij stemmen, zijn de te leggen relaties minder evident en zijn de antwoorden daarom onderwerp van grote meningsverschillen. Slechts een beperkt aantal verbanden heeft hier een verklarende waarde. Deze dienen zich doorgaans niet direct of onmiddellijk aan. Zij liggen als het ware onder de oppervlakte en men heeft een, vaak nog niet ontwikkeld theoretisch kader nodig om zich van hun bestaan bewust te worden. Het is dus de taak van een theorie, schrijft Taylor, om de aandacht te richten op mogelijk relevante feiten en relaties. Zonder een minimale theorie ‘we don’t even have an idea where to look for our explanations; we don’t know which facts to gather’ (1967: 29).

---

<sup>1</sup> In andere gevallen menen de opposenten, dat de scheiding tussen zijn en behoren-vraagstukken *onwenselijk* is. Maar ook aan dit standpunt ligt volgens Dahl geen fundamenteel kennistheoretisch probleem ten grondslag. In het volgende hoofdstuk kom ik hierop terug.

<sup>2</sup> Zie hiervoor vooral het door Imre Lakatos en Alan Musgrave geredigeerde *Criticism and the Growth of Knowledge* (1970).

<sup>3</sup> Andere voorbeelden zijn de door Dahl in 1963 genoemde vragen (zie hiervoor de voorlaatste voetnoot).

Theorieën zijn evenwel niet neutraal. Cruciaal voor Taylor is dat ieder theoretisch kader in de politieke wetenschappen is verbonden met een specifieke conceptie van menselijke behoeften, wensen en doelen (1967: 41, 48). Iedere theorie brengt hiermee een 'bias' met zich mee: bepaalde waarden worden voor vanzelfsprekend gehouden, terwijl andere argumentatie behoeven. Deze bias kan niet, door bij voorbeeld het wetenschappelijk forum, worden weggezuiverd zonder het desbetreffende theoretisch kader fundamenteel te ondermijnen. Een politieke theorie zonder mensbeeld is, in zoverre een dergelijke theorie al geformuleerd kan worden, simpelweg onmachtig menselijk gedrag te beschrijven en te verklaren. De enige wijze deze normatieve lading te voorkomen zou zijn zich te beperken tot weinig relevante waarnemingen als 'Franse arbeiders zijn geneigd communistisch te stemmen', waarnemingen die omdat zij met zo veel politieke kaders te verenigen zijn, 'can bathe in an atmosphere of value neutrality' (1967: 57). Taylor vraagt zich af of wij bereid moeten zijn deze prijs te betalen.

Nauw verbonden met het bovenstaande is het vraagstuk of men empirische proposities kan formuleren zonder gebruik te maken van waardegeladen concepten.<sup>1</sup> Zoals zijn opmerkingen aan het begin van deze paragraaf illustreren, gaat Dahl hiervan uit. In zoverre zij twijfelen over de mogelijkheid met bestaande termen politieke fenomenen neutraal te beschrijven, ontwikkelen behavioristen als Lasswell, Easton en Almond nieuwe stelsels van concepten die daartoe in hun optiek wel zijn geëigend (hetgeen overigens de leesbaarheid van hun werk zelden ten goede komt). Zij waren hierbij geïnspireerd door de logisch positivisten. Onder meer Berlin (1962b), Taylor (1967) en Bay (1968) betogen echter, dat pogingen om politieke verschijnselen te beschrijven en te verklaren zonder gebruik te maken van waardegeladen termen, vooral leiden tot betekenisloosheid. Alle werkelijk relevante politieke verschijnselen kunnen louter in dit soort termen worden gedeut. Wanneer waardenneutraliteit voor behavioristen betekent, schrijft John Cook in deze geest, dat zij ervan afzien termen als 'ongelijkheid', 'demagogie', 'manipulatie' of 'repressie' te hanteren, 'then their studies cannot provide us with an understanding of *political* phenomena, since political phenomena cannot be properly (i.e., without distortion) identified and described without the use of these "moral" or critical terms' (1978: 100).<sup>2</sup>

Cook geeft een voorbeeld.<sup>3</sup> Om politieke fenomenen werkelijk te begrijpen en juist te typeren, schrijft hij, is het van wezenlijk belang onder meer een onderscheid te maken tussen, *enerzijds*, informatie en educatie, en, *anderzijds*, indoctrinatie en propaganda. Een regime dat instabiliteit voorkomt door opstandige burgers met succes duidelijk te maken, dat hun eisen onbillijk zijn en dat zij er beter aan doen de status quo te aanvaarden, maakt zich in onze ogen schuldig aan 'indoctrinatie' en 'propaganda' wanneer *wij* de eisen van de burgers rechtvaardig achten. Daarentegen houdt het zich bezig met 'informatie' en 'educatie' wanneer *wij* zijn visie op de eisen van de burgers onderschrijven. Welke termen wij hante-

---

<sup>1</sup> Vergelijk de kritiek van Skinner in § 2 op het gebruik van de term 'democratie' door de pluralisten.

<sup>2</sup> Ook Cook merkt in dit verband op dat er een verschil is tussen de praktijk en de theorie van de behavioristen: materieel doen ze wel degelijk wat hun theorie afwijst (1978: 100).

<sup>3</sup> Hij bouwt hierbij voort op de kritiek van Bay (1968) op *Comparative Politics: A Developmental Approach* (1966) van Gabriel Almond en Bingham Powell (1978: 104-5).

ren hangt dus af van *onze* normatieve evaluatie van de desbetreffende eisen.<sup>1</sup> Deze veelal impliciete evaluatie kunnen wij niet achterwege laten daar wij anders onmogelijk kunnen beslissen welke woorden te gebruiken om onze waarnemingen te beschrijven. Wanneer wij alle landen op één noemer zouden brengen waarin niet of nauwelijks gewelddadige oppositie voorkomt, dan missen wij het cruciale verschil tussen landen waarin de behoeften van burgers adequaat worden vervuld en landen waarin oppositie met succes door indoctrinatie en manipulatie wordt gesmoord. Ons begrip van *politieke* handelingen, processen of instituties kan, kortom, alleen politiek relevant zijn wanneer wij gebruik maken van politieke, en dus waardegeladen termen. Steriliteit volgt als we daarvan afzien.

#### 4.4 Het verwachten en onderzoeken van consensus of conflict

Op welke wijze theorieën of denkmodellen leiden tot waarnemingen en onderzoeken die als vanzelf de theoretische uitgangspunten bevestigen, maakt William E. Connolly inzichtelijk in zijn 'Theoretical self-consciousness' (1974). In navolging van Stephen Toulmin (1961) wijst hij erop, dat iedere wetenschappelijke theorie een specifieke conceptie bevat van 'de natuurlijke toestand' of 'orde' binnen dat deel van de werkelijkheid, waarop zij van toepassing is (1974: 41-3). Deze orde bestaat wanneer er geen verstorende krachten werkzaam zijn. Gebeurtenissen die binnen zijn kader plaatsvinden, zijn 'normaal' en behoeven daarom geen verklaring. Het laatste geldt slechts voor gebeurtenissen die strijdig zijn met onze verwachtingen. Een verklaring beschouwen wij daarbij adequaat wanneer zij de desbetreffende gebeurtenissen plaatst binnen, of weer in overeenstemming brengt met, de natuurlijke orde. Een bekend voorbeeld vormt de ontwikkeling binnen de fysica van de idee van beweging. Voor Aristoteles is binnen de natuurlijke orde een massa bewegingloos. Slechts een massa in beweging vormt voor hem een op te lossen probleem. Galileo, daarentegen, denkt dat objecten normaliter gestadig een ronde baan beschrijven. Bewegingloze, van snelheid veranderende, of niet in een baan bewegende objecten vereisen wat hem betreft toelichting. En voor Newton botsen slechts die objecten met zijn verwachtingen die versnellen of vertragen, of die niet in een rechte lijn bewegen. Kortom, schrijft Connolly, de concepties van 'natuurlijke orde' van Aristoteles, Galileo en Newton verschillen onderling aanzienlijk en wat voor de een de te verklaren gebeurtenis is, is voor de ander het referentiepunt in de verklaring.

De vraag is nu of een wetenschapsbeoefenaar zijn conceptie van de natuurlijke orde kan toetsen. Volgens Popper zoekt hij systematisch naar feiten die hiermee strijdig zijn en zolang hij deze niet vindt, is zijn conceptie houdbaar (zie hoofdstuk 5, § 1.3). Naar Connolly's indruk wordt deze voorstelling van wetenschapsbeoefening inmiddels in brede kringen aanvaard. Revisionisten als Kuhn en Lakatos wijzen er echter op, dat Popper danig onderschat hoe een theorie de waarneming bepaalt. Iedere wetenschapsbeoefenaar die op basis van een specifieke theorie naar de werkelijkheid kijkt, zal in belangrijke mate slechts die 'feiten' waarnemen, die deze theorie ondersteunen. Zij bepaalt welke gebeurtenissen

---

<sup>1</sup> Vergelijk hier de afwegingen die wij maken bij het gebruik van termen als enculturatie, socialisatie, scholing, paternalisme en manipulatie (Blokland 1995: hst.5). Achter deze afwegingen liggen uiteraard weer normatieve politieke theorieën.

binnen zijn blikveld vallen en hoe deze moeten worden geïnterpreteerd. De door natuurkundigen onderstelde en verwachte 'natuurlijke orde' illustreert dit. Een theorie, paradigma of conceptueel systeem, stelt Connolly, 'necessarily structures observation; it tends to limit the range of expected phenomena available for observation and to inhibit the investigator in his exploration of alternative conceptual schemes. The concepts we employ at once focus and limit observation' (1974: 43). Omdat een paradigma de waarneming stuurt en limiteert ontstaat er een 'immense complicatie' in het toetsen van theorieën: de toetsen zijn doordrenkt met dezelfde theoretische noties die zij geacht worden te toetsen.

Wat geldt voor de natuurwetenschappen, geldt niet minder voor de menswetenschappen. Niemand benadert de samenleving met een 'open geest'. Iedereen, stelt Connolly onder verwijzing naar Mannheim, heeft een in sociale interacties opgebouwd 'perspectief' dat zijn bewustzijn en begrip van de sociale werkelijkheid organiseert. Dit perspectief bevat een stelsel van uitgangspunten of verwachtingen over de 'normale' werking van politiek en samenleving, alsmede een samenhangend stelsel van concepten in welk kader de interpretatie van samenleving en politiek plaatsvindt (1974: 45). Het perspectief dat men in zijn onderzoek meebrengt, schrijft Connolly, 'both predisposes one to interpret the society in a particular way and marshalls impressive resources to protect the favored interpretive scheme. These protective mechanisms work more tacitly than explicitly, assimilating "phenomena" to the basic theoretical system and directing research observations to those aspects of the sociopolitical world most congenial to that basic framework' (1974: 45).

Hoe dit in de praktijk werkt licht Connolly toe door de stappen te volgen van onderzoekers die werkzaam zijn binnen het consensus- of het conflictperspectief. In navolging van onder anderen Ralf Dahrendorf (1959), John Horton (1966) en Gerhard Lenski (1966) stelt hij, dat dit de twee binnen de maatschappijwetenschappen dominante denkmodellen zijn.<sup>1</sup> Representanten van het consensusperspectief acht Connolly Emile Durkheim, Talcott Parsons, Thomas Berger, Peter Luckmann en William Kornhauser (1974: 46-7). Zij gaan er volgens hem schematisch vanuit dat mensen zeer adaptieve wezens zijn die zich zonder veel problemen aanpassen aan de in een samenleving bestaande rolpatronen. Sociale relaties achten zij te vergelijken met de relaties tussen de delen van complexe organismen. Ieder deel draagt hierin bij aan het voortbestaan van het geheel en wordt adequaat begrepen wanneer men zijn functie in dit geheel bevat. Het organisme verkeert in een fragiel evenwicht dat men moet voorkomen te verstoren door te drastische veranderingen te willen doorvoeren. Sociale stabiliteit berust hoofdzakelijk op sociale consensus over de bestaande maatschappelijke verhoudingen en rolpatronen. Dwang en manipulatie spelen normaliter nauwelijks een rol. Bestaande maatschappelijke ongelijkheden zijn in de regel functioneel, rechtvaardig en het product van algemene instemming. Kortom, binnen dit perspectief *verwachten* de betrokkenen consensus en zullen zij conflicten en dwang, als zij al voorkomen, moeten *verklaren*.

---

<sup>1</sup> Ruwweg past het conflictmodel in Bluhms naturalistische wereldbeeld en Deutsch' mechanistische maatschappijmodel, terwijl het consensusmodel past binnen Bluhms noumenalistische wereldbeeld en Deutsch' organistische maatschappijmodel.

Jean-Jacques Rousseau, Karl Marx, C.Wright Mills, Herbert Marcuse, Peter Bachrach en Thomas Bottomore vertegenwoordigen volgens Connolly het conflictperspectief. De uitgangspunten en de verwachtingen vormen hier in belangrijke mate het spiegelbeeld van die van de consensusbenadering (1974: 48-9). Mensen hebben behoeften die door het samen leven vervuld moeten worden. De bestaande sociaal-politieke orde frustreert dit echter geregeld. De diverse maatschappelijke groepen hebben afwijkende belangen. Onder de oppervlakte van formeel gesanctioneerde relaties tussen deze groepen bestaan er belangen-tegenstellingen. Dwang en manipulatie zijn belangrijke instrumenten in het onderdrukken van openlijke conflicten. Wil men sociale ongelijkheden bestrijden dan zal men deze onderdrukte conflicten aan de oppervlakte moeten brengen. Tegenstellingen, onbehagen en onrust in een ongelijke samenleving behoeven, kortom, binnen dit perspectief geen verklaring. Dit geldt wel voor de afwezigheid van onverholen tweedracht en confrontaties. De normatieve lading van dit perspectief spreekt voor zich: men staat kritisch tegenover maatschappelijke ongelijkheid en leiders en welwillend tegenover dissidenten en critici.<sup>1</sup>

Vertegenwoordigers van afwijkende perspectieven geven dus prioriteit aan afwijkende vragen, verwachten afwijkende antwoorden en gebruiken afwijkende concepten die de afwijkende uitgangspunten weerspiegelen en de waarnemingen dusdanig sturen dat zij de desbetreffende uitgangspunten bevestigen. Binnen het conflictperspectief, bij voorbeeld, staat men eerder dan binnen haar tegenhanger open voor 'interpretive perceptions of citizen discontent, resentment, or vague anxiety' (1974: 49). In zoverre hij onbestemd onbehagen waarneemt is de consensusdenker geneigd dit te interpreteren als 'anomie': als gevolg van het opbreken van oude maatschappelijke rolpatronen ontberen de burgers een sociaal gedefinieerde zingeving en richting. De conflictdenker, daarentegen, ziet het-

---

<sup>1</sup> Ook de pluralist Lindblom, die velen zien als een vertegenwoordiger van het harmoniedenken, valt in deze categorie. Op mijn vraag wat hij onder 'impairment' verstaat antwoordt hij in 2000: 'De geschiedenis zie ik als een lang proces waarin de samenleving is opgedeeld in een elite en een massa. Elites kunnen tal van gedaanten hebben. Soms onderscheiden zij zich enkel door hun exclusieve bezit van paarden... soms danken zij hun positie aan hun rijkdom en soms is sprake van een gekozen elite. Maar net als alle andere elites probeert ook zij haar positie te continueren en liefst te versterken. Er is een lang historisch proces van een voortdurend terugkerende strijd tussen een elite en een massa die probeert haar macht te beheersen en in te perken. De geschiedenis bestaat natuurlijk uit meer dan uit deze strijd, maar hij is een elementair onderdeel. In sommige samenlevingen behouden de elites hun privileges door tamelijk grove, onverbloemde dreigingen met geweld of door daadwerkelijk geweld. Zij pakken op, zij moorden, zij terroriseren. Deze methoden zijn echter op de lange termijn betrekkelijk kostbaar en ineffectief. Daarom zoeken de elites meer menselijke, minder verwerpelijke, meer legitieme methoden. En dus proberen zij de geest te veroveren: zij verkondigen het evangelie van de eerbied, de competentie, de gehoorzaamheid, het belang van hiërarchie, de waarde van ongelijkheid, de gevaren van gelijkheid, de gevaren van de scepsis en de twijfel, de noodzaak van vertrouwen ... het leidt tezamen, niet tot een *weloverwogen* samenzwering, maar tot een stilzwijgende, impliciete verkondiging en erkenning van een boodschap die uitermate effectief is voor het verdedigen van de privileges van de maatschappelijke elite. De effectiviteit zie je in de mate waarin de boodschap wordt aanvaard. Zoals Bob Lane al jaren geleden constateerde in zijn *Political Ideology* (1962), leven wij in een samenleving die diep wantrouwend staat tegenover gelijkheid, ook al lijkt het volstrekt evident dat meer gelijkheid velen ten goede zou komen... Mijn visie is dat niemand aan de massieve, eenzijdige en unilaterale boodschappen ontsnapt waarin deze waarden – subtiel, impliciet en expliciet, open en verborgen – worden overgedragen. Dit geldt niet minder voor de elites zelf: ook zij gaan er uiteindelijk in geloven. Al deze beperkingen – dit gedachteloos aanhangen van waarden als hiërarchie, gehoorzaamheid, ongelijkheid, vertrouwen – vormen een grondniveau van impairment dat ons belemmert helder, onbevooroordeeld te denken over politiek en economie' (*Facta*, Jg.9, Nr.2, p.11).



zelfde onbehagen als een bewijs van ‘vervreemding’: een repressief georganiseerde maatschappij frustrereert de ontplooiing van menselijke talenten. Meer dan zijn tegenstrever is de conflictdenker geneigd dit onbehagen bij meer mensen tegelijkertijd te verwachten en zal hij dit eerder toeschrijven aan maatschappelijke structuren, dan aan de problemen van individuen hun plaats in de samenleving te vinden (1974: 50).

Een andere illustratie acht Connolly de afwijkende wijzen waarop vertegenwoordigers van beide perspectieven de hypothese ‘In American society, the upper class rules in its own interests’ zouden toetsen (1974: 50-3; cf. hoofdstuk 9). Omdat deze uitgaat van een brede sociale consensus en van open conflicten, presenteert Connolly hier Dahl als een exponent van de consensusbenadering.<sup>1</sup> Iedereen die dat werkelijk wil, wordt immers gehoord en er zijn dus geen onderdrukte tegenstellingen. Dahl zoekt daarom naar situaties waarin de ene actor waarneembaar en aantoonbaar van de ander wint. Een conflictdenker, daarentegen, stelt de belangen van een actor niet zonder meer gelijk aan de door de betrokkene onderkende belangen. Onder invloed van de heersende strata kan deze hiervan een verkeerd beeld bezitten. Belangen hangen voor de conflictdenker samen met ontplooiingsmogelijkheden en zijn in zijn opvatting veel objectiever van aard dan de consensusdenker onderstelt. De conflictdenker gaat uit van en verwacht belangentegenstellingen en wanneer deze zich niet openbaren, dan verklaart hij dit via de aanwezigheid van onderdrukking, manipulatie en andere vormen van beïnvloeding. Anders dan voor de consensusdenker bestaat macht voor hem niet alleen uit het vermogen van mensen hun doelen via de overheid te realiseren, het gaat tevens om de onbewuste, ongewilde gevolgen van hun activiteiten binnen en buiten de overheid.

Hoe bestrijdt men nu de neiging van mensen concepten en onderzoekswijzen te hanteren die hun oorspronkelijke perspectief ondersteunen? Connolly houdt een pleidooi voor ‘theoretisch zelfbewustzijn’. Mensen dienen te onderzoeken wat de fundamentele onderstellingen en conceptuele organisatie van hun onderzoeksperspectief zijn, wat haar normatieve implicaties zijn, en hoeveel empirische ondersteuning bestaat voor het handelen op basis van deze implicaties (1974: 57-65). Dit bewustzijn kunnen zij bereiken door systematisch en onbevooroordeeld het eigen perspectief met alternatieve benaderingen te vergelijken. De thans bestaande scheiding tussen politieke filosofie en politieke wetenschap zal hiertoe moeten worden opgeheven.<sup>2</sup>

#### 4.5 Onevenwichtig denken binnen het evenwichtsmodel

Het evenwichtsmodel is zeer nauw verbonden met het door Connolly onderscheiden consensusperspectief, het door Deutsch onderscheiden organistische maat-

---

<sup>1</sup> Dit is, zo zal inmiddels duidelijk zijn, te simpel. Zie § 5 van dit hoofdstuk voor bij voorbeeld de afwijkende wijzen waarop Dahl in de loop der jaren politiek concipieert.

<sup>2</sup> Het bevorderen van theoretisch zelfbewustzijn, schrijft Connolly, ‘is to reestablish in two ways the nexus between political science and political philosophy: by breaking down the artificial separation between explanatory theory and normative judgment, and by encouraging an immersion in classical theories of politics and society as one path to the more critical understanding of contemporary styles of thought’ (1974: 65). Vergelijk hier de goeddeels identieke wijzen waarop Easton (zie hoofdstuk 5, § 2.4) en Dahl (zie hoofdstuk 5, § 5.3) de bestudering van normatieve politieke theorieën bepleitten om aldus meer zicht te krijgen op de eigen normatieve onderstellingen.

schappijmodel en met het functionalisme. De enorme invloed hiervan op het Amerikaanse politicologische denken is onmiskenbaar. Easton constateerde reeds in zijn *The Political System* (1953), dat het grootste deel van het politicologisch onderzoek uit zijn tijd werd verricht binnen het kader van een evenwichtstheorie (zie hoofdstuk 5, § 2.5). Deze was evenwel impliciet en ambigu en om de wetenschappelijke ontwikkeling van de politicologie te bevorderen achtte Easton het daarom zaak haar te expliciteren en systematisch uit te werken. Hetzelfde had Downs (1956) volgens Lindblom goedbeschouwd gedaan met zijn formulering van een economische theorie van de democratie, een theorie, zo zal duidelijk zijn, die als een vertaling van het evenwichtsmodel kan gelden (zie hoofdstuk 5, § 4).

De evenwichtstheorie had naar Eastons mening de meeste potentie om uit te groeien tot een 'systematische theorie', de logisch-deductief opgebouwde, zeer algemene theorie die tot dusver alleen in de natuurwetenschappen was ontwikkeld (zie hoofdstuk 5, § 2.2 en § 2.5). Zij berustte op twee basisideeën. In de eerste plaats staan alle elementen van een politiek systeem in een functionele verhouding tot elkaar. In de tweede plaats werken zij op elkaar in totdat een, doorgaans kortstondig, evenwicht is bereikt. Omdat alle elementen wederkerig afhankelijk zijn en worden gedefinieerd door hun relaties met de andere elementen hebben zij volgens Easton gezamenlijk de neiging om de bestaande verhoudingen te willen continueren. Daarom is er altijd een tendentie naar een evenwicht. Als gevolg van voortdurend veranderende omstandigheden, onderlinge posities en relaties is dit evenwel niet statisch maar dynamisch.

De ambitie van Easton om het evenwichtsmodel, op een vergelijkbare wijze waarop dit in de economie was gedaan, tot het 'major framework for all political science' (1953: 283) te ontwikkelen, bleek buitengewoon groot. Hij onderkende dat de voor dit model noodzakelijke kwantificatie van variabelen, met name die van macht, vooralsnog een probleem was, maar hoopte dat hierin in de loop der jaren verandering zou komen.<sup>1</sup> In de jaren die volgden zal hij zijn systeembenadering minutieus uitwerken, tot op het punt waarvoor Dahl in 1955 in zijn uitvoerige bespreking van *The Political System* reeds waarschuwde (zie § 3 van hoofdstuk 5): een steriel uitbenen van steeds verder van de werkelijkheid staande stelsels van definities. *A Systems Analysis of Political Life* uit 1965 is hiervan het belangrijkste product. De belangrijkste politicologische opdracht, stelt Easton in dit boek, is het verklaren van het voortbestaan of ondergaan van politieke systemen. Het streven moet zijn algemene wetten te ontdekken over welke behoeften en functies in een politiek systeem vervuld moeten worden, wil het overleven.

---

<sup>1</sup> Eastons verwachtingen van de mogelijkheden van de evenwichtstheorie komen voor menig tegenwoordige lezer onwaarschijnlijk overspannen over, hoezeer hij ook de *bestaande* mogelijkheden nuanceert. Ik geef een voorbeeld. Hadden wij adequate indicatoren voor machtsuitoefening en zouden wij dus kunnen berekenen hoeveel macht de betrokken actoren in een bepaalde situatie uitoefenen, 'presumably we would then be able to determine how far we were from an equilibrium position. We could tell whether we were tending towards equilibrium or away from it and what path must be followed to arrive there. This would give us a good idea as to what to expect in the way of future political activity. We would be in a position to establish how much power each of the participating elements would need to exercise in order to achieve this condition of equilibrium or to abort it' (1953: 297-8). Het gebruik van politieke hulpbronnen wordt hier impliciet vergeleken met de wijze waarop een econoom variabelen als geldhoeveelheid, rente of valutakoers manipuleert om een economisch evenwicht te realiseren. De grote moeilijkheid is hier, ik kom hier later op terug, dat politieke (en trouwens ook *economische*) actoren een eigen wil bezitten en eigen doeleinden nastreven.

Easton gaat er hierbij onder meer vanuit, dat de stabiliteit van een systeem, zijn weerstand tegen interne en externe druk ('stress'), vooral afhankelijk is van adequate informatiestromen tussen zijn onderdelen. Er is hierbij sprake van, door Easton grafisch weergegeven, 'inputs', 'outputs', 'demands', 'support', 'feedback', 'flow of effects', et cetera.

Zoals hij in *The Political System* reeds bepleitte, wil Easton met zijn werk de overeenstemming bevorderen over de betekenis, de onderlinge relaties en het gebruik van concepten. Dit stimuleert weer het theoretisch bewustzijn, alsmede de samenhang in en de cumulatie van het politicologische onderzoek. Deze nadruk op theorie, schrijft Easton in 'The current meaning of behavioralism', kenmerkt bij uitstek het behaviorisme. Het behaviorisme is 'scientific method ... with a shift in emphasis to the substantive problems of concept formation and theory construction' (1962: 27). Aan het begin van de jaren zestig meent Easton dat hierin ook reeds grote vorderingen zijn gemaakt. Er is een respectabel aantal alternatieve conceptuele benaderingen ontwikkeld<sup>1</sup> en 'undoubtedly this search for adequate units of analysis ... is preparing the ground out of which, in the none too distant future, may well emerge some minimal consensus' (1962: 28).

Kennis theoretisch had het Easton en anderen evenwel te denken kunnen geven, dat er vanaf de jaren vijftig zowel een explosieve groei optreedt van concurrerende (definities van) concepten en modellen, als van eindeloze, misschien zelfs mateloze, academische debatten over de desbetreffende verschillen. In een recensie van Eastons werk spreekt Arnold Rogow reeds in 1966 van een 'bewilderend array of terms and definitions that is coming into being' en wijst erop dat 'it will be ironic indeed if the quest for a general political systems theory produces even more "unrelated concepts and poorly integrated generalizations"' (1966: 145).<sup>2</sup>

De verklaring voor deze wanorde ligt in het essentieel betwistbare karakter van centrale politicologische concepten als macht, politiek, steun en participatie. Door Easton onderscheiden concepten als 'input', 'demands' of 'support', hebben geen andere aard. Wat bij voorbeeld de een als 'demands' of 'support' ziet, wordt door de ander zelfs niet waargenomen.<sup>3</sup> In hoofdstuk 5 merkten we reeds op, dat dit wezenlijk betwistbare karakter van veel politicologische concepten onvol-

---

<sup>1</sup> Hij noemt hier onder meer de benaderingen die zijn gebouwd rond de concepten 'wil' (Catlin), 'macht' (Merriam), 'groep' (Truman), 'beslissing' (Simon), 'functie' (Almond), 'informatie' (Deutsch) en 'systeem' (Easton).

<sup>2</sup> In Nederland zal deze betekenisloze taalpolitologie uiteindelijk vooral binnen de bestuurskunde worden beoefend. Een representatief voorbeeld is de oratie van A.B. Ringeling (1985). Opvallend is dat alle, bijkans autistisch overkomende haarkloverij nimmer tot de kern van de kwestie doordringt: de filosofische grondslagen van afwijkende concepten en concepties. Het bijna volledig verbreken van de relatie tussen de bestuurskunde en de politicologie is hieraan debet.

<sup>3</sup> Ook Eastons invloedrijke definitie van politiek vormt hier een fraai voorbeeld. Deze definitie – politiek heeft betrekking op de 'authoritative allocation of values for society' – voldoet volgens Connolly niet omdat zij suggereert, dat de betrokken besluitnemers de consequenties van hun besluiten voorzagen en wensten, en dat degenen die door de besluiten worden geraakt, weten wie deze heeft genomen en deze besluiten, alsmede het proces dat ze heeft voortgebracht, als legitiem ervaren. Echter, schrijft Connolly, 'many structured relationships have important distributive consequences which are unintended by decision-makers and unrecognized by those affected; and processes and outcomes considered nonauthoritative by some segments of society might still have important allocative effects' (1969: 25). Connolly stelt daarom voor alle besluiten met belangrijke consequenties voor de samenleving die in principe onderhevig zijn aan weloverwogen beheersing, 'politiek' te noemen (1969: 26). Ook deze definitie is uiteraard weer wezenlijk betwistbaar: wat is bijvoorbeeld 'weloverwogen beheersing'?

doende door Easton wordt onderkend, waarmee hij zich negatief onderscheidt van Dahl. Zoals het vorige hoofdstuk illustreerde, vinden alle definities van dergelijke concepten onvermijdelijk plaats binnen het kader van een politieke visie, een visie die is gebaseerd op een mens- en maatschappijbeeld en op ontologische, ethische en epistemologische uitgangspunten.<sup>1</sup> Het conflict- en consensusmodel zijn hiervan voorbeelden. De verwachting dat het mogelijk is binnen de politicologie overeenstemming te bereiken over 'stable units for understanding human behavior' (1962: 26) en over één 'systematische theorie' waarin al het onderzoek georganiseerd kan worden, komt daarom overeen met de verwachting, dat er ooit een einde zal komen aan politieke meningsverschillen over waarlijke menselijke behoeften, wensen en doelen en over de maatschappelijke ordening waarin deze behoeften, wensen en doelen het best kunnen worden gerealiseerd (cf. Taylor 1967: 41). Dit 'einde van de politiek' is een epistemologisch misverstand (cf. Blokland 1996).

Hiermee verbonden is volstrekt onhelder hoe men ooit de tweede en derde machtsdimensie waarover in het vorige hoofdstuk werd gesproken in kwantitatieve termen zou kunnen uitdrukken, hetgeen een voorwaarde is voor de ontwikkeling van de evenwichtstheorie binnen de politicologie op een wijze zoals dit binnen de economie is gedaan. Iedere keuze van indicatoren van macht en van het relatieve gewicht dat aan een indicator moet worden verleend, berust op specifieke, in meer of mindere mate aannemelijke, doch altijd betwistbare uitgangspunten die hun rechtvaardiging vinden in het kader van een politieke theorie of visie. Deze keuzen zullen van onderzoeker tot onderzoeker variëren, met als gevolg dat zij, niet zelden tot de eigen verbazing, voortdurend tot afwijkende kwantitatieve bevindingen zullen komen.<sup>2</sup> Stemmen, politieke giften of partijleden kan men daarnaast betrekkelijk eenvoudig kwantificeren, maar anders ligt dit met, bij voorbeeld, de anticipatie op potentiële macht of de bijdrage aan de instandhouding van een maatschappelijke ordening die bepaalde groepen consequent in een achtergestelde positie stelt. Om deze problemen te omzeilen zijn door Eastons modellen geïnspireerde politicologen daarom vaak in de val getrapt waarvoor Easton zelf, in navolging van Mannheim, in 1953 waarschuwde: in het streven systematische, wiskundige modellen te formuleren, concentreren zij zich op variabelen die simpel te kwantificeren zijn, en dit zijn niet altijd de belangrijkste.

Met het bovenstaande zijn de kennistheoretische problemen van het evenwichtsmodel niet uitgeput. Net als alle andere modellen stuurt het het denken in een specifieke, in dit geval conservatieve richting. Door zijn in de jaren vijftig en zestig

---

<sup>1</sup> Een essentieel of wezenlijk betwist concept, schrijft Gray, 'is a concept such that any use of it in a social or political context presupposes a specific understanding of a whole range of other, contextually related concepts whose proper uses are no less disputed and which lock together so as to compose a single, identifiable conceptual framework' (1977: 332). Deze concepten 'typically cohere to form a single recognizable worldview that is intelligible connected with specific forms of social life. I conjecture that essentially contested concepts occur characteristically in social contexts which are recognizably those of an ideological dispute' (1977: 333).

<sup>2</sup> Vergelijk hier de discussie in de economie naar aanleiding van Schumpeters these dat monopolide en oligopolide bedrijven innovatiever zijn dan bedrijven die moeten concurreren op een markt van volledige mededinging (Blokland 2001: 224-9). De (vaak impliciete en ongefundeerde) definities en keuzen van indicatoren van onder meer 'innovatie' en 'oligopolie' verschillen dermate sterk, dat er meer dan een halve eeuw nadat Schumpeter zijn these had geformuleerd, onder economen, die niet uitblinken in theoretisch zelfbewustzijn, vooral verwarring heerst over de juistheid hiervan.

voortdurende populariteit tenderde het werk van velen in deze periode daarom naar het benadrukken van waarden als stabiliteit, harmonie en functionaliteit (cf. Lindblom 1997: 249). James Petras kan bijgevolg niet geheel ten onrechte in het midden van de jaren zestig schrijven, dat de vigerende 'ideologie' van de Amerikaanse politicologen op een evenwichtsnotie berust en stabiliteit als hoogste waarde heeft. De geestelijke vaders hiervan acht hij Berelson en Parsons en de in zijn tijd belangrijkste representanten Dahl, Almond en Verba. Gezamenlijk vormen zij de '*school of stabilizing equilateralism*' (1965: 76).<sup>1</sup>

Op een rustiger toon constateert Goldschmidt dat het volgens haar reeds bestaande conservatisme van politicologen werd versterkt door het behaviorisme en het hierin dominante evenwichtsdenken. De nadruk van de behavioristen 'on the equilibrium mode of analysis, on functionalism and on systems, tends to concentrate attention on stability rather than change and to ignore historical development. It also tends to see anything which exists, particularly if it has existed for a long time, as functional and system-sustaining and, hence, good' (1966: 222). Representatieve conservatieve behavioralistische politicologen acht zij Berelson, Almond, Verba en Edward C. Banfield.<sup>2</sup> Banfield schrijft bij voorbeeld in zijn 'In defence of the American party system', dat het plannen van sociale verandering niet alleen moeilijk, maar vaak ook onverantwoord is omdat wij zelfs van kleine wijzigingen niet de gevolgen kunnen overzien. Wanneer een systeem daarom redelijk functioneert kan men het maar beter ongemoeid laten: 'Because the system is intricate beyond comprehension, the chance of improving it in the ways intended is slight, whereas the danger of disturbing its working and of setting off a succession of unwanted effects that will extend throughout the whole society is great' (1964: 38, geciteerd door Goldschmidt 1966: 224). In reactie op dit soort overtuigingen merkt Goldschmidt terecht op dat de notie van een systeem slechts een heuristisch denkmodel is en niet een in de werkelijkheid bestaande entiteit. In hoeverre verschillende onderdelen van de samenleving met elkaar zijn verbonden, moet iedere keer opnieuw empirisch worden vastgesteld. Men kan deze verbanden niet simpelweg postulieren. Gelukkig, oordeelt zij, missen samenlevingen de hoge mate van integratie die de systeem- en evenwichtsdenkers onderstellen, gelukkig, omdat, anders dan menselijke samenlevingen, 'highly integrated organisms' onmachtig zijn zichzelf belangrijk te veranderen (1966: 225).

---

<sup>1</sup> Op een wijze die niet ongebruikelijk was onder de criticasters van de vigerende politicologie derailliert Petras echter vervolgens volledig. De aandacht van de 'equiliberals' gaat in zijn lezing uit naar de continuering van 'the kind of leadership which can perpetuate "the system"' (1965: 77). Dit leiderschap is mogelijk dankzij een wijdverbreide politieke apathie en incompetentie. De equilateral, bijgevolg, 'finds virtue in the low importance of politics and in the confused and inconsistent citizen: both attitudes allow the political elite to act' (1965: 77). Aan de 'equilateral' maatschappijvisie ligt volgens Petras voorts een Burkesk of conservatief waardenpatroon ten grondslag: 'the irrational, the traditional, and custom, as the bases of individual decision-making, are seen as virtues; and very gradual change through established institutions and practices approved by the political elite are cited as functional to the polity' (1965: 77-8). Zij delen daarom 'a Hobbesian fear of mass movements, large-scale change and conflict. The great psychological unifying force among the political ideologists is their reverence for the present' (1965: 91). Het behoeft geen toelichting dat dit alles een karikatuur vormt van het denken van Dahl en van velen van zijn geestverwanten.

<sup>2</sup> Dahl ontbreekt dus in haar rijtje bêtes noires. Banfield, overigens, lijkt zowel in zijn jonge als latere jaren aanmerkelijk minder door het functionalisme begeesterd, dan in zijn door Goldschmidt aangehaalde publicatie.

#### 4.6 Een door ons voor juist gehouden theorie bevestigen wij met ons gedrag

De modellen, theorieën of paradigma's die ons waarnemen en denken sturen en organiseren kunnen wij, zoals gesteld, moeilijk empirisch toetsen omdat zij onze waarneming en interpretatie dusdanig sturen, dat met hen strijdige fenomenen voortdurend buiten het desbetreffende perspectief dreigen te vallen. Door de studie van concurrerende modellen kunnen wij ons hiervan bewust worden en kunnen wij proberen dit probleem te verkleinen. Het toetsingsprobleem heeft echter een additionele dimensie dat wellicht nog groter van omvang is. In de samenleving zijn de 'fenomenen' deels geconstitueerd door de ideeën, concepten en overtuigingen van de mensen die worden bestudeerd. De desbetreffende denkmodellen hebben zij ontwikkeld in hun interacties met anderen. Zij kunnen veranderen, waardoor ook de maatschappelijke 'fenomenen' veranderen. Aangehangen denkmodellen brengen dus deels de fenomenen voort op basis waarvan wij deze modellen zouden willen toetsen. Een dergelijke toets is betwistbaar, zo niet ongeloofwaardig. Met andere woorden, de theorieën die wij gebruiken om de werkelijkheid te begrijpen, vormen voor ons tegelijkertijd een richtsnoer in ons handelen. Er ontstaat zo een vicieuze cirkel. De theorie wordt bevestigd door ons gedrag omdat wij ervan uit gaan dat de theorie juist is.<sup>1</sup> Het inrichten van de samenleving op pluralistische uitgangspunten, zo schreef ik in deze zin in de algemene inleiding van deze studie (2001: 32-7), en het geloven in de juistheid van deze uitgangspunten leidt via een self-fulfilling prophecy tot een samenleving die deze uitgangspunten weerspiegelt. Het verlaten van de pluralistische theorie biedt daarom geen vanzelfsprekend uitzicht op het verlaten van de pluralistische praktijk.

Het laatste illustreert dat er niet alleen wetenschapstheoretische redenen zijn om zich er bewust van te zijn in welke mate een theorie de 'feiten' genereert tegen welke achtergrond men toetst. Het in brede kringen aanvaarden van een bepaalde theorie kan vergaande politieke gevolgen hebben en de kwaliteit van het leven sterk beïnvloeden (cf. Lane 2000). Connolly benadrukt dat het daarom soms te prefereren kan zijn om van de juistheid van een alternatieve theorie uit te gaan, ook al kan dit alternatief in de bestaande maatschappelijke omstandigheden niet worden getoetst. Het laatste omdat daartoe eerst het geloof in de juistheid van het eerste perspectief, alsmede de maatschappelijke structuren die dit geloof uitdrukken, zouden moeten worden doorbroken (1974: 62-4). Zo blijkt voortdurend uit intelligentietoetsen, schrijft Connolly, dat zwarten lager scoren dan blanken. De meningen zijn verdeeld over het antwoord op de vraag in hoeverre dit genetisch is bepaald. Zouden we hiervan echter uitgaan dan zouden alle programma's worden opgeheven die zijn gebaseerd op de overtuiging, dat maatschappelijke factoren dit verschil verklaren. De kans om de juistheid van deze overtuiging te bewijzen, wordt dan minimaal.

---

<sup>1</sup> 'People and societies', schrijft Connolly, 'are constituted to some degree by the beliefs and concepts they have about themselves. And that means that the evidence we draw upon to test our theories does not simply stand "out there" independently of us, but is constituted in some problematic degree by the theories we, and those we study, adopt' (1974: 61). Er zijn, beklemtoont Connolly, echter grenzen aan de zelfbevestigende werking van theorieën (zie Easton over dit onderwerp in § 2.3 van hoofdstuk 5). Zo kunnen mensen niet volledig van aard veranderen door anders over zichzelf te gaan denken. Hoewel de mate waarin dit het geval is onderwerp is van debat, zijn zij gebonden aan biologische gegevens.

In wezen bevinden alle voorstanders van alternatieve maatschappelijke ordeningen zich in een vergelijkbare positie. Zij die, bij voorbeeld, een samenleving bepleiten die minder dan de huidige is gebaseerd op competitie en consumptie, staan voor de formidabele taak aannemelijk te maken, dat de ontegenzeggelijk wijdverbreide drang tot competitie en consumptie in belangrijke mate het product is van de bestaande maatschappelijke ordening en dat een alternatieve ordening een ander waardepatroon zou voortbrengen (cf. Blokland 2004 en Lane 2004a). Het is bijkans onmogelijk deze these in de bestaande samenleving te toetsen. Naarmate de modernisering wereldwijd voortschrijdt en de ijzeren kooien van markt en bureaucratie benauwender worden, groeien bovendien de desbetreffende methodologische problemen.<sup>1</sup> De betrokkenen staan bijgevolg voor een voortdurend toenemende bewijslast en een steeds groter emancipatiedilemma.

## 5 Natuur- versus menswetenschappen

De meest fundamentele kritiek op het behaviorisme is dat haar aanhangers er ten onrechte vanuit gaan, dat mensen en maatschappijen op vergelijkbare wijze wetenschappelijk kunnen worden bestudeerd als natuurverschijnselen. Ik zal deze kwestie eerst onderzoeken door in te gaan op de resultaten van Dahls wellicht meest behavioristische studie, *Polyarchy: Participation and Opposition* (1971). Deze studie sluit de periode af waarin de behavioristische uitgangspunten het primaat hadden, dit zowel in Dahls werk, als in dat van de politicologische discipline. Daarna sta ik stil bij de diverse wetenschapstheoretische argumenten van degenen die de idee van een maatschappijwetenschap naar natuurwetenschappelijk model een misverstand achten.

### 5.1 Dahls bescheiden onderzoeksbevindingen en de oorzaken hiervan

In *Polyarchy* tracht Dahl via vergelijkend onderzoek de bestaanscondities van een polyarchie vast te stellen. Zoals wij in § 3 van hoofdstuk 7 zagen, onderscheidt hij zeven variabelen die naar zijn gevoel van belang zijn, een gevoel dat hij grotendeels rechtvaardigt met verwijzingen naar case-studies en common sense.<sup>2</sup> Om de progressie in de politieke wetenschap te schatten, zou men nu de door Dahl in 1971 geformuleerde bestaanscondities kunnen vergelijken met de zeven condities die hij in 1953 samen met Lindblom onderscheidde (zie § 6.2 van hoofdstuk 4,) en met de vijf condities die Schumpeter in 1942 noemde, condities die weer in hoge mate overeenkwamen met die Weber, verspreid in zijn werk, aan het einde van de jaren tien formuleerde.<sup>3</sup> Weber en Schumpeter baseerden zich hierbij bijna volledig op

---

<sup>1</sup> In het volgende hoofdstuk ga ik hierop nader in.

<sup>2</sup> Dahl noemt de historische achtergrond; de mate van concentratie in de sociaal-economische orde; het niveau van sociaal-economische ontwikkeling; de mate van maatschappelijke ongelijkheid; het bestaan van (sub)culturele kloven; de aanwezigheid in heden of verleden van een buitenlandse overheersing; en de opvattingen van die leden van de samenleving die politiek het meest actief zijn.

<sup>3</sup> Schumpeter noemt vijf condities. De politici moeten van voldoende kwaliteit zijn. Onder meer ter voorkoming van te hoog oplopende meningsverschillen moeten niet te veel kwesties tot onderwerp van de politieke besluitvorming te worden gemaakt. Ter compensatie van het gebrek aan kennis van politici dient er een goed ontwikkelde bureaucratie te zijn die kan steunen op aanzien, traditie en een *esprit de corps*. Burgers en politici dienen te beschikken over 'democratische zelfbeheersing'. En er moet, naast een brede consensus over de fundamentele waarden, doelen en principes die ten grondslag liggen aan de bestaande samenleving, een politieke cultuur van tolerantie voor andersdenkenden bestaan (1942: 290-9; Blokland

common sense, persoonlijke ervaringen en historisch inzicht. Hetzelfde geldt voor Mannheim, de derde denker uit het interbellum die hier uitgebreid is besproken. In 1953 konden Dahl en Lindblom iets meer gebruik maken van systematisch, empirisch onderzoek, onderzoek dat echter eerst daarna, in de behavioralistische periode, goed tot ontwikkeling kwam.

Wat in deze vergelijking opvalt, is allereerst de grote overlap. De politici, stelde Schumpeter bij voorbeeld, dienen intellectueel en moreel voldoende hoogstaand te zijn en moeten als groep, *enerzijds*, voldoende open zijn om nieuwe talenten op te nemen en, *anderzijds*, voldoende selectief blijven om de socialisatie van nieuwkomers in de waarden, professionele codes en vaardigheden van het politieke stratum mogelijk te maken.<sup>1</sup> Dit komt goedgevoel overeen met Dahls constatering in 1971, dat het een polyarchie ten goede komt wanneer politieke competitie historisch vooraf gaat aan politieke insluiting. De normen en waarden die tweedracht, conflicten en competitie rechtvaardigen en reguleren, zijn in dat geval voldoende onder de leden van het politieke stratum verspreid.

Wat naast de overlap opvalt is dat van geen van de condities die Weber, Mannheim of Schumpeter noemde, Dahl in 1971 of wij vandaag met zekerheid zouden kunnen stellen, dat zij onjuist of volstrekt onbelangrijk zijn. Wel is er beslist sprake van afwijkende accenten. Soms worden deze verklaard door de persoonlijke politieke achtergronden en de hieraan ten grondslag liggende mensenmaatschappijbeelden. Zo heeft de elitaire conservatief Schumpeter een volledig blinde vlek voor het democratische belang van een minimum aan sociale gelijkheid, een conditie die de sociaaldemocraat Dahl juist benadrukt. In andere gevallen worden deze accenten verklaard door de tijd waarin de betrokkenen schrijven. Men denke aan de nadruk die Schumpeter en Mannheim tijdens en Dahl en Lindblom vlak na de oorlog leggen op de aanwezigheid van een maatschappelijke consensus over basiswaarden en op, wat Schumpeter noemt, 'democratische zelfbeheersing' van burgers en politici. Zelfs wanneer er in dit verband sprake lijkt van een belangrijk verschil van inzicht, blijkt dit geenszins onoverkomelijk. Een belangrijk voorbeeld vormt de vraag hoe moet worden omgegaan met principiële beginselen en kwesties. Omwille van de politieke stabiliteit be-

---

2001: 220-3; zie voor Weber: Blokland 2001: 76-88).

<sup>1</sup> Het belang van deze vandaag elitair aandoende conditie bleek tijdens het drie maanden durende eerste kabinet-Balkenende. De overhaast en tamelijk willekeurig gerecruteerde parlementsleden en bewindslieden van de Lijst Pim Fortuyn bleken het vak van de politiek volstrekt niet te beheersen en hadden gezamenlijk in recordtijd, nog voordat de politieke oppositie de gelegenheid had gekregen hieraan een constructieve bijdrage te leveren, de eigen positie en die van het kabinet afgebroken. Helaas is dit geen incident. De doorstroming van politieke leiders en vooral Tweedekamerleden is de laatste jaren in Nederland enorm toegenomen. Na de verkiezingen van mei 2002 verlieten 84 mensen de Tweede Kamer, een record. Mede onder invloed van pogingen van verschillende partijen tot 'politieke vernieuwing' waren dat er in 1998 nog 65, ook toentertijd een opmerkelijk groot aantal. Van de nieuwkomers in 2002 had een zeer groot aantal niet of nauwelijks ervaring met politieke of parlementaire besluitvorming en met beleidsvorming (*NRC-Handelsblad*, 22 mei 2002). Na de verkiezingen van januari 2003 verlieten er opnieuw 55 mensen de Kamer en had inmiddels de helft van de leden minder dan één jaar parlementaire ervaring (*NRC-Handelsblad*, 27 januari 2003). Het zal jaren duren voordat de betrokkenen een dossierkennis hebben opgebouwd, de parlementaire mores hebben geleerd en in staat zijn te vermoeden waar in de samenleving en de overheidsbureaucratie, onder invloed van welke krachten, welke besluiten worden genomen of worden gefrustreerd. Tegen de tijd dat dit het geval is, zullen zij, op eigen initiatief of onder druk van de wens tot 'politieke vernieuwing', doorstromen naar andere functies. In de steeds langere tussentijd hebben buitenparlementaire krachten, binnen zowel de publieke als de private sector, goedgevoel vrij spel.



pleiten Weber, Schumpeter en Dahl & Lindblom op dit terrein vooral terughoudendheid en delegatie van beslisbevoegdheden. Mannheim, daarentegen, betoogt dat democraten het debat over fundamentele waarden welbewust moeten opzoeken. Doen zij dit niet, dan wordt in zijn optiek het normatieve fundament van de democratie op de lange termijn ondermijnd. De voor een democratie vereiste overeenstemming over basiswaarden kan namelijk alleen worden bereikt wanneer wij openlijk over de desbetreffende waarden en normen debatteren (Mannheim 1941a, 1941b, 1942; Blokland 2001: 145-8). Hebben wij vandaag overtuigende redenen om deze opvatting als 'verouderd', of 'wetenschappelijk onhoudbaar' te kwalificeren?

In antwoord op de laatste vraag zouden we eerder moeten vaststellen dat zowel de opvatting van Mannheim als die van zijn opponenten sterk moet worden gekwalificeerd: het hangt van de omstandigheden af alsmede van de desbetreffende normatieve kwesties in welke mate welke opvatting plausibel is. Deze gebleken noodzaak tot kwalificatie geldt ook in het algemeen. Met betrekking tot de onderscheiden bestaanscondities van polyarchieën zou men dus kunnen stellen dat er in de tijd een voortdurende verfijning en nuancering van inzichten is opgetreden. Meer en meer variabelen worden van belang geacht. Dahl en Lindblom betoogden in 1953 nog dat, bijvoorbeeld, een grotere inkomensgelijkheid geboden was om de politieke stabiliteit van het bestaande politieke systeem veilig te stellen: te grote verschillen ondermijnen de onontbeerlijke consensus over de wenselijkheid van de bestaande politieke orde (hoofdstuk 4, § 6.2.7). In 1971 herhaalt Dahl weliswaar dat een minimale maatschappelijk gelijkheid de ontwikkeling van een polyarchie ten goede komt daar zij bijdraagt aan de spreiding van politieke hulpbronnen, maar hij merkt tevens op dat mensen vele, vaak te hoge barrières moeten overwinnen willen zij een grove sociale ongelijkheid onacceptabel achten en overgaan tot acties die de politieke stabiliteit zouden kunnen bedreigen (hoofdstuk 7, § 3.3).

Niettegenstaande deze verfijning is er geen sprake van de ontwikkeling van wetenschappelijke theorieën zoals Easton of Dahl deze aan het begin van de behavioralistische periode opvatten. Evenmin is hier enig uitzicht op. Er is dus geen zicht op, wat Easton noemde, 'a science of politics modelled after the methodological assumptions of the natural sciences' (1962: 9). Er zijn geen onduidelzinnige 'generalizations or theories' ontdekt waarop volgens Easton legitieme wetenschappelijke verklaringen en voorspellingen berusten (1962: 7). Het is onmogelijk de vele relevante variabelen te ordenen in belangrijkheid, laat staan dat men dit belang procentueel zou kunnen uitdrukken. Zelfs de causale verbanden zijn vaak nauwelijks vast te stellen. Dahl ziet dus in 1971 theoretische redenen om aan te nemen dat, tot een bepaald minimaal niveau, sociaal-economische ontwikkeling indirect bijdraagt aan de vorming van een polyarchie daar zij een stimulans vormt voor scholing, communicatie en maatschappelijk pluralisme. Ook andere intermediërende variabelen acht hij echter van mogelijk belang. Daarnaast, constateert hij, kan polyarchie tevens de onafhankelijke variabele zijn, die een verklaring is voor scholing, communicatie, pluralisme en, hierdoor, sociaal-economische ontwikkeling.

De beperkte mogelijkheden om algemene wetten en theorieën te formuleren over de ontwikkelingskansen van een polyarchie worden wellicht het meest

zichtbaar wanneer Dahl aan het einde van *Polyarchy* poogt op basis van zijn bevindingen een 'theorie' op te stellen (1971: 202-7). Hij schrijft dat het in principe mogelijk is om alle bestaande landen in een rangorde te plaatsen naar de mate waarin zij voldoen aan de condities, die bevorderlijk zijn voor de ontwikkeling en de continuïteit van een polyarchie. Dit kan bij voorbeeld gebeuren in decielen: behoort een land tot de tien per cent landen waar de condities het meest vervuld zijn, dan wordt het in het eerste deciel geplaatst, en zo verder. Daarna zou men van alle landen profielen kunnen opstellen en veronderstellen, dat de landen die op alle dimensies het hoogst scoren, het meest waarschijnlijk een polyarchie zullen vormen. Scoort een land op alle dimensies laag, dan zal het waarschijnlijk een hegemonie zijn. Er zijn echter ook landen, zo bleek in hoofdstuk 7, waarin verschillende condities nauwelijks zijn vervuld, maar die toch een polyarchie vormen. Andere landen, waarin juist wel in hoge mate aan diverse condities is voldaan, zijn weer een hegemonie.

Dahl ziet zelf af van verdere statistische berekeningen. Hij rechtvaardigt dit door te wijzen op de beperkte beschikbaarheid van betrouwbare data (1971: 206). Op een gebied als dat van de economische ontwikkeling zijn deze aanwezig. Zij ontbreken echter goeddeels op terreinen als de objectieve en subjectieve maatschappelijke ongelijkheid en de door politieke activisten aangehangen ideeën. Hierdoor zijn veel onderzoekers geneigd zich te concentreren op die variabelen waarvoor toevallig harde data beschikbaar zijn, een kuil waarin Dahl niet wil vallen. Hij spreekt echter de verwachting uit dat in de loop van de komende jaren meer en meer betrouwbare gegevens ter beschikking zullen komen. Wanneer dit eenmaal het geval is, kunnen ook de gewichten van de verschillende dimensies of verklarende variabelen (via een multiple regressieberekening) worden bepaald, iets waar Dahl anno 1971 noodgedwongen vanaf moet zien.<sup>1</sup>

Nadien zijn er inderdaad meer data ter beschikking gekomen, maar Dahl noch andere onderzoekers hebben vervolgens op basis hiervan de theorieën geformuleerd waarnaar Dahl hier kennelijk op zoek is.<sup>2</sup> Een deel van de verklaring hiervan geeft Dahl goedbeschouwd zelf op andere plaatsen in *Polyarchy*, hetgeen kan verhelderen waarom hij na de publicatie van dit boek andere wegen is ingeslagen. Allereerst benadrukt hij de autonome, bepalende rol van *ideeën* in de geschiedenis en zet hij zich af tegen pogingen het karakter van regimes volledig te herlei-

---

<sup>1</sup> In de derde editie van *Modern Political Analysis* uit 1976 spreekt Dahl opnieuw de hoop en verwachting uit dat er in de loop der tijd meer en meer feitelijke gegevens beschikbaar zullen komen, alsmede de statistische en technische middelen om deze productief te verwerken. Hij schrijft onder meer: 'Although the prospects seems slight that quantitative methods will ever entirely replace the more familiar methods of qualitative analysis, it is hardly open to doubt that in the future political analysis will have to make far more use of quantitative data and methods than it has in the past' (1976: 143). En: 'There seems to be no satisfactory way to predict the rate at which factual knowledge required for political choices will increase. It is reasonable to conjecture that the flood of data now inundating us will in time be matched by an increase in verified hypotheses and theories. But the history of the natural sciences suggests that more data do not lead automatically to the discovery of nature's regularities' (1976: 144). Tegelijkertijd schenkt Dahl, anders dan in de eerste editie uit 1963, enige aandacht aan de eigenaardigheden van de menswetenschappen, zonder hieraan evenwel zware conclusies te verbinden. Hij meent dat degenen die het unieke karakter van de laatste disciplines benadrukken, te pessimistisch zijn over de mogelijkheid regelmatigheden in het menselijk gedrag te vinden en een onhoudbaar 'perfectionisme' nastreven: zij suggeren dat er geen middenweg bestaat tussen universele wetten en totale onvoorspelbaarheid. Er zal altijd sprake zijn van onzekerheid, maar: 'some reduction in our uncertainty is better than total uncertainty' (1976: 20-3).

<sup>2</sup> Desgevraagd stelt Dahl andere interesses te hebben gekregen (interview 27 mei 1998).

den tot eenvoudig waar te nemen variabelen als sociaal-economische ontwikkeling of culturele kloven (1971: 182). Daarnaast, benadrukt Dahl in dezelfde paragraaf, is de vestiging van een bepaald regime altijd mede afhankelijk van *toeval* (1971: 186). De betreffende gebeurtenissen hebben weliswaar oorzaken, maar dat wil niet zeggen dat zij voorspeld en verklaard kunnen worden. Dahl schrijft: '[T]he theory with which we operate does not enable us to predict or explain such events. Our theory can only take them into account after they occur: it cannot subsume them under some more general law, hypothesis, or conjecture' (1971: 187). Hetzelfde geldt voor de vestiging van bepaalde opvattingen: 'At present and for an indefinite future no explanatory theory can account satisfactorily for the beliefs of political activists and leaders' (1971: 188). Bijgevolg, schrijft Dahl, moet iedere theoreticus die de verschillen in regimes tussen diverse landen wil verklaren, 'treat the beliefs and "ideas" of political activists as a major independent variable' (1971: 188).

Dahl blijft hier vaag. Bedoelt hij met 'at present and for an indefinite future' dat het ooit mogelijk zal zijn om het ontstaan van en het geloof in bepaalde opvattingen te herleiden tot andere variabelen, of is dit ten principale onmogelijk? Deze onbestemdheid blijkt ook uit zijn andere, enigszins terloopse opmerkingen over de rol van ideeën en toeval, opmerkingen waarvan hij de kennistheoretische consequenties niet uitwerkt en die in gespannen verhouding staan tot zijn niet doorgezette pogingen een 'theorie' te ontwikkelen.

## 5.2 Positivismen en positieve politieke vrijheid

In laatste instantie zijn ideeën producten van intentionele, reflecterende, schepende geesten. Daarom zijn zij nimmer volledig te herleiden tot sociale variabelen als sociaal-economische ontwikkeling, culturele diversiteit of maatschappelijke ongelijkheid, ook al beïnvloeden dit soort variabelen natuurlijk wel hun verbreiding (cf. Blokland 2001: 229-37, 251-5). Ideeën zijn, met andere woorden, een uitdrukking van het vermogen tot autonomie en vormen daarom altijd een stoorzender in de pogingen het menselijk gedrag en de ontwikkeling van samenlevingen te verklaren en te voorspellen op basis van overal en altijd geldende wetten en theorieën. Wanneer men er echter vanuit gaat dat (veranderingen in) politieke structuren, processen en gedragingen mede worden bepaald door ideeën en dat ideeën onafhankelijke variabelen zijn, dan is een politieke wetenschap, die op zoek gaat naar algemeen geldende wetten en theorieën, een epistemologisch misverstand. Het traditionele streven van Amerikaanse politicologen betekenisvolle democratische zelfbepaling te bevorderen, staat dan op gespannen voet met het pogen een wetenschap naar natuurwetenschappelijk model te ontwikkelen. Wanneer politiek handelen via universele wetten is te voorspellen, dan is immers moeilijk in te zien op welke wijze sprake kan zijn van reële politieke autonomie, van *intentioneel* democratisch zelfbestuur. Het onvermogen van de beoefenaren van de maatschappijwetenschappen om universele wetten en theorieën te vinden, zou men bijgevolg als een bewijs kunnen opvatten van indeterminisme of van de these, dat politiek wordt *geschapen* door mensen met *intenties*, die gebruikmaken van de kennelijk aanwezige mogelijkheid tot positieve politieke *vrijheid*. Een rehabilitatie van de politiek, een ontkenning van het einde van de politiek of de geschiedenis, zou in deze zin dus altijd mogelijk zijn.

### 5.3 De interpretatieve methode als alternatief

Wanneer ideeën of intenties in de weg staan van een empirische politieke wetenschap naar natuurwetenschappelijk model, wellicht moeten wij dan een alternatief wetenschapsmodel hanteren waarin deze ideeën wel de plaats krijgen die zij in het menselijk gedrag spelen. Dit is precies wat de aanhangers van de interpretatieve of hermeneutische methode bepleiten. Zij bouwen hiermee voort op de neokantiaanse of idealistische traditie van filosofen als Dilthey, Windelband en Rickert, een traditie die zijn sporen heeft nagelaten in het denken van Weber en Mannheim.<sup>1</sup> Twee aspecten van dit idealisme zijn hier voor ons van belang: om gedrag werkelijk te begrijpen moet men zijn achterliggende intenties kennen, en gebeurtenissen zijn in de regel uniek van aard en daarom niet via wetten te verklaren en te voorspellen. In deze en de volgende paragraaf komen deze onderwerpen achtereenvolgens aan de orde. Met betrekking tot het eerste aspect zal ik vooral de diepgaande analyse van J. Donald Moon in zijn ‘The logic of political inquiry’ (1975) als uitgangspunt nemen.

Het interpretatieve model onderscheidt zich fundamenteel van zijn ‘naturalistische’, ‘wetenschappelijke’ of ‘positivistische’ tegenhanger door een alternatieve opvatting van ‘verklaren’. De aanhangers van het laatste model, die volgens Moon anno 1975 binnen de politicologie veruit in de meerderheid zijn, ontkennen hier enig fundamenteel onderscheid tussen de mens- en natuurwetenschappen (1975: 132). In beide domeinen tracht men in hun optiek gebeurtenissen te verklaren en te voorspellen door te laten zien dat, gegeven de vervulling van bepaalde condities en het bestaan van bepaalde regelmatigheden of wetten, de betreffende gebeurtenissen wel moesten optreden. Binnen het naturalistische model is dus de aanwezigheid van een wet of generalisatie onontbeerlijk voor een wetenschappelijke verklaring: het optreden van B verklaart men door de eerdere aanwezigheid van A en de generalisatie dat A altijd wordt gevolgd door B. Vanwege het cruciale belang van wetten in deze opvatting van verklaren, spreekt men ook van ‘nomological explanation’ (het Griekse ‘nomos’ betekent ‘wet’). Een verklaring die louter op een verwijzing naar een wet berust, acht men binnen dit model echter onvolledig. Men wil weten *waarom* de wet bestaat. Hiervoor heeft men een theorie nodig. Het woord theorie wordt, wij zagen dit hierboven voordurend, in de maatschappijwetenschappen enigszins losjes gehanteerd. Meestal blijkt men te denken aan een pakket basisideeën over een specifiek onderwerp, een fundamentele conceptualisering van een bepaald onderzoeksterrein. ‘Theorie’ is dan een synoniem voor ‘paradigma’ (Kuhn), ‘onderzoeksprogramma’ (Lakatos), ‘conceptueel kader’ (Berlin) of ‘interpretatiemodel’ (Taylor).<sup>2</sup> Moon noemt als voorbeelden de conceptualisering van politiek in termen van een ‘systeem’ (Easton), ‘functies’ (Almond), ‘rationele keuze’ (Downs) en ‘cybernetica’ (Deutsch) (1975: 141). De pleitbezorgers van het wetenschappelijke model streven echter naar méér dan dergelijke interpretatiemodellen. Hun door de logisch

---

<sup>1</sup> Hedendaagse representanten van de hermeneutische stroming zijn Hans-Georg Gadamer, Michel Foucault, Jacques Derrida en Paul Ricoeur.

<sup>2</sup> Een paradigma, schrijft Chalmers in deze geest, ‘is made up of the general theoretical assumptions and laws and techniques for their application that members of a particular scientific community adopt’ (1978: 86).

positivisten geïnspireerde ideaal is de ‘hypothetisch-deductieve theorie’.<sup>1</sup> Empirisch vastgestelde wetten worden hierin verklaard door deze logisch van de basisprincipes van de desbetreffende theorie af te leiden. De theorie maakt het bovendien mogelijk een wet te specificeren, te preciseren en te verbinden met andere wetten. Via zogenaamde correspondentieregels krijgt zij voorts een door waarneming toetsbare betekenis. Het laatste is een voorwaarde daar een theorie enkel verklarend wordt geacht, wanneer het mogelijk is hiervan deductief thesen af te leiden, die empirisch gefalsificeerd kunnen worden.<sup>2</sup> Wanneer een theorie geen waarneembare consequenties heeft, schrijft Moon, kan zij immers niet worden gebruikt om te demonstreren, dat een bepaalde gebeurtenis, gezien de aanwezigheid van enige condities, verwacht kon worden (1975: 146).

De voorstanders van het interpretatieve model doopt Moon als ‘humanisten’. Zij benadrukken dat wetten en generalisaties, hoewel nuttig in heuristische zin, onnodig zijn om menselijke gedrag en instituties te begrijpen en geen logische rol spelen in verklaringen. Sociale fenomenen bezitten namelijk een fundamenteel ander karakter dan natuurlijke fenomenen: zij zijn ‘intentioneel’ en drukken de ideeën en doeleinden van sociale actoren uit. Net als taal hebben handelingen daarom, schrijft Moon, ‘an essentially meaningful or symbolic character. Hence they must be understood in terms of the intentions of the actor and in terms of the conventions of his society, which specify the meaning or significance of particular acts’ (1975: 155). In plaats van generalisaties en wetten vereist het begrip van handelingen ‘a process of *interpretation* in which the meanings of an action are uncovered by analyzing the action in light of the agent’s particular situation and in light of the conventions, practices, and rules of his society’ (1975: 155). Anders dan de naturalistische wetenschapper probeert de humanist bovendien geen samenhang aan sociale fenomenen te verschaffen door theorieën te formuleren en de bonte werkelijkheid tot de werking van enkele basisprincipes terug te brengen. Hij ‘identifies and analyzes traditions of discourse and action and articulates the fundamental ideas and “constitutive meanings” that provide unity and coherence to a particular society or form of life’ (1975: 155). En in plaats van het achterhalen van causale wetten op basis waarvan wij de werkelijkheid kunnen beheersen, verheldert de humanist betekenissen en bedoelingen zodat wij elkaar beter kunnen begrijpen.

Een aantal aspecten van het bovenstaande behoeft enige toelichting. Allereerst de concepten handeling en intentie. Wanneer wij een handeling waarnemen, dan beschrijven wij deze in de regel in termen van haar intentie of bedoeling. Wij stellen dus dat iemand ‘wuift’ of ‘salueert’. Wat wij zelden doen, is het geven van een uitvoerig verslag van de desbetreffende fysieke bewegingen. Evenzo kunnen wij zeggen dat iemand het raam opent om de kamer te koelen of het gas aansteekt om het avondeten te bereiden: wij schetsen de bewegingen door de achterliggende intentie aan te geven. Door de bedoeling van een handeling te beschrijven, stelt Moon, hebben wij haar echter tevens verklaard: we geven aan waarom de handeling werd verricht (1975: 162).

Een intentie is voorts niet noodzakelijk een bewuste, weloverwogen en persoonlijke beslissing om een bepaald doel te gaan realiseren. Een individu kan

---

<sup>1</sup> Vergelijk hier de ‘systematische theorie’ van Easton (hoofdstuk vijf, § 2.2).

<sup>2</sup> Vergelijk hier de opvattingen van Popper (hoofdstuk vijf, § 1.3).

intentionele, betekenisvolle handelingen verrichten zonder dat hij zich van de achterliggende intentie(s) of betekenissen bewust is.<sup>1</sup> Het merendeel van onze handelingen vindt plaats en wordt eerst adequaat beschreven in het kader van 'sociale praktijken'. Men denke aan 'trouwen', 'groeten', 'stemmen', 'interviewen' of 'beloven'. Deze sociale praktijken berusten weer op 'constitutieve betekenissen', betekenissen die de verschillende praktijken met elkaar in verband brengen, een zin en betekenis aan deze praktijken verlenen en het kader vormen waarbinnen deze praktijken begrepen kunnen worden. Een constitutieve betekenis, benadrukt Taylor (1971), is iets anders dan een mening of attitude. Aan de mening dat de regering onvoldoende naar de burgers luistert, gaat een scala van constitutieve betekenissen vooraf: wat is een 'regering', wat zijn 'burgers', wat is precies 'luisteren', *waarom* behoort de regering naar de burgers te luisteren, et cetera. Constitutieve betekenissen, schrijft Moon, 'are the fundamental ideas which define a particular way of life. By understanding these ideas we are able to grasp the point or significance of a practice and see how or the extent to which a social order constitutes a unified, coherent whole' (1975: 208).

Om de constitutieve betekenissen te achterhalen, kunnen wij dus niet simpelweg aan mensen vragen wat deze betekenissen zijn. Zij kunnen hiervan volledig onwetend zijn, net zoals mensen vaak wel weten hoe iets in hun taal gezegd of geschreven behoort te worden, maar niet de regels kennen die hieraan ten grondslag liggen. De betekenissen moeten daarom worden *geïnterpreteerd*. De desbetreffende interpretaties zijn evenwel geenszins volkomen subjectief. Constitutieve betekenissen zijn immers geen private, maar *publieke* aangelegenheden. Moon schrijft: 'since constitutive meanings are the conditions of the intelligibility of our practices, it is obvious that they must be intersubjectieve, i.e., common to the members of a society. And so the activity of interpretation must be public in the sense that it is governed by public rules and standards' (1975: 171). Het essentiële kenmerk van deze interpretatie is de hermeneutische cirkel (hermeneutisch betekent 'betrekking hebbend op interpretatie'). Zij bestaat, verklaart Moon, uit een voortdurende confrontatie tussen het algemene en het specifieke, onderwijl beide aanscherpend. De zin en betekenis van specifieke handelingen, praktijken of teksten beoordelen wij in relatie met een conceptie van het geheel. En onze ideeën over dit geheel corrigeren en verdiepen wij tegelijkertijd door ze af te zetten tegen de 'delen'. Men kan een vergelijking trekken met het interpreteren van een tekst. De betekenis van de gehele tekst is opgebouwd uit de betekenissen van de individuele zinnen. Deze zinnen kunnen wij echter beter begrijpen door ze vanuit het perspectief van het geheel te lezen. Wanneer wij individuele zinnen duiden, doen wij dit dus mede op basis van een notie van het geheel, een notie die wij echter weer corrigeren door haar te confronteren met de betekenissen van de zinnen. We gaan hiermee door totdat we van de gehele tekst een enigszins coherent beeld hebben gevormd. In het algemeen geldt hierbij, dat een interpretatie in plausibiliteit groeit naarmate haar coherentie en reikwijdte toenemen: de inter-

---

<sup>1</sup> De betekenis van een handeling, schrijft Moon elders, 'is not simply what a person intends by it' (1975: 180). Hij haalt Winch aan die stelt dat ook de concepten, 'in terms of which we understand our own mental processes and behavior have to be learned, and must, therefore, be socially established, just as much as the concepts in terms of which we come to understand the behavior of other people' (Winch 1958: 119; geciteerd door Moon 1975: 181).

pretaties van de diverse sociale praktijken moeten op elkaar aansluiten en hoe meer men van deze praktijken in een interpretatie kan onderbrengen, des te overtuigender zij is.

#### 5.4 Zijn belangrijke, complexe gebeurtenissen doorgaans uniek?

*En dat komt alles door die niets betekenende oorzaak ... dat de mens, ten alle tijden en onder alle omstandigheden ... ervan houdt om te handelen zoals hij wil en dat hij helemaal niet wil handelen zoals zijn rede en zijn voordeel hem dit voorschrijven... Zijn eigen vrije, zelfstandige wil, zijn eigen, mijnentwege onbesuisde grillen, zijn eigen fantasie ... dat is nu juist datzelfde veronachtzaamde voordeligste voordeel, dat zich aan iedere classificatie onttrekt en waardoor alle systemen en theorieën onveranderlijk naar de bliksem gaan.*

Fjodor Dostojewski (1979: 46)

Een tweede aspect van de interpretatieve methode en de idealistische denktraditie waarmee zij is verbonden, betreft de uniciteit van gebeurtenissen. In de opvatting van velen van haar representanten impliceert het scheppende, intentionele wezen van mensen, dat hun handelingen veelal uniek of eenmalig zijn en daarom niet kunnen worden voorspeld (cf. § 5.2). Wanneer men verklaren opvat als het plaatsen van een gebeurtenis in het kader van een uit wetmatigheden opgebouwde systematische theorie, dan is verklaren eveneens moeilijk. Nieuw geschapen handelingen beantwoorden niet aan wetten. Het ruchtbaarheid geven aan de wetmatigheden waaraan het menselijk gedrag (op het moment van studie) niettemin onderhevig is, draagt bovendien bij aan het ondermijnen van deze wetmatigheden: mensen zijn in staat tot zelfreflectie en het op basis hiervan aanpassen van hun gedrag.<sup>1</sup>

Wat geldt op individueel niveau, geldt zeker op maatschappelijk niveau. Grootschalige gebeurtenissen waarbij tal van intentionele wezens betrokken zijn, wezens bovendien met gedragingen die door niemand gewilde consequenties hebben, zijn uniek in hun complexiteit. Revoluties vormen een voorbeeld. Men kan hierover weliswaar betekenisvolle generalisaties maken, maar op basis hiervan kan men vervolgens nooit specifieke revoluties verklaren of voorspellen. Er zijn zoveel variabelen en unieke combinaties van variabelen dat men een dermate grote hoeveelheid wetten nodig heeft, wetten die stuk voor stuk moeten worden geclausuleerd, dat men uiteindelijk een uniek stelsel van wetten en uitputtende clausules heeft waarmee slechts de desbetreffende gebeurtenis kan worden verklaard (cf. Kim 1967: 47).<sup>2</sup> Wellicht kan men, men andere woorden, empirisch constateren dat Amerikaanse vrouwen meer dan mannen wettelijke maatregelen tegen particulier wapenbezit ondersteunen en dat dit een van de factoren is, die

---

<sup>1</sup> Vergelijk § 2.3 van hoofdstuk 5.

<sup>2</sup> Mannheim was daarom op zoek naar, wat hij noemde, *Principia Media*: totalen van variabelen, tendenties en wetten die de drijvende kracht achter specifieke maatschappelijke constellaties vormen. Deze variabelen, tendenties en wetten achtte hij weliswaar algemeen van karakter, maar eenmalig was volgens hem de wijze waarop zij op een bepaald moment en op een bepaalde plaats op elkaar inwerken. Bijgevolg kon men volgens Mannheim uitsluitend via kwalitatief onderzoek de krachten achter een historische constellatie blootleggen (1940: 174-84; zie Blokland 2001: 104).

hen eerder dan mannen doet neigen op de Democratische Partij te stemmen. Het vergelijken van honderd revoluties zal evenwel onvermijdelijk veel minder opleveren. Allereerst omdat er zeker bij revoluties scheppende, intentionele wezens actief zijn. En daarnaast omdat er bij revoluties een dermate groot aantal, bovendien op elkaar inwerkende, variabelen werkzaam is, dat men niet meer kan vaststellen welke variabelen onafhankelijk, afhankelijk of intermediairend zijn en welke belangrijker zijn dan andere.

Ieder zoeken van aanhangers van de wetenschappelijke methode naar universele wetten en theorieën waarvan deze wetten logisch-deductief kunnen worden afgeleid, is daarom vanuit het perspectief van de humanisten of idealisten gedoemd te mislukken.<sup>1</sup> Eulau klacht uit het begin van de jaren zestig dat het grote aantal casestudies dat in de politieke wetenschappen wordt verricht, geen overstijgende, theoretische waarde heeft (1962: 48-9), zullen zij daarom als tamelijk naïef ervaren. De meeste cases, constateerde Eulau, betreffen spectaculaire, opwindende en kritieke gevallen. Welke lering we hieruit kunnen trekken voor het alledaagse was hem onduidelijk. Daarnaast is er zelden of nooit herhaalonderzoek en wanneer dat wel zou worden verricht, dan vroeg Eulau zich sterk af of een andere onderzoeker tot vergelijkbare conclusies zou komen. Nog afgezien van het enorme probleem dat verschillende onderzoekers kennelijk geregeld afwijkende werkelijkheden waarnemen, zijn casestudies dus doorgaans onvergelijkbaar en onherhaalbaar. De ervaringen met Dahls *Who Governs?* leerden niet anders. De verklaring hiervan, zou de humanist opmerken, ligt niet alleen in de desbetreffende studies, maar ook in de cases.

### 5.5 Enige zwakheden van de wetenschappelijke en interpretatieve methode

Terugkijkend op de ontwikkeling van de politicologie sinds de jaren veertig schrijft Lindblom, dat er altijd een grote discrepantie heeft bestaan tussen de opvatting hoe deze discipline beoefend behoorde te worden en de wijze waarop men in de praktijk te werk ging. Deze discrepantie werd niet geanalyseerd of verklaard, maar onder het tapijt geveegd. Hierdoor lijdten zijn beoefenaren tot op heden aan gevoelens van desoriëntatie en tekortschieten. Het is een discipline, schrijft Lindblom, 'that cannot do conventional science well, but, because it venerates an old scientific ideal, cannot free itself to formulate appropriate criteria for research and to practice confidently under their guidance' (1997: 233).

De mogelijkheden algemene wetten, laat staan 'systematische' of 'hypothetisch-deductieve' theorieën te formuleren over, bij voorbeeld, de bestaanscondities van polyarchische stelsels blijken, zoals wij zagen, in overeenstemming hiermee tamelijk beperkt. Op deze weg liggen tal van obstakels: het vermogen van mensen tot positieve vrijheid en de moeilijkheid hun handelen in wetten en theorieën te persen die determinisme veronderstellen; de unieke complexiteit van

---

<sup>1</sup> Probeert men toch een algemene wet op te stellen dan zal deze volgens Kim betekenisloos zijn. Als voorbeeld noemt hij 'Multiple dysfunctions plus elite intransigence cause revolution' (1967: 45). De opsteller van deze wet, Chalmers Johnson, definieert 'dysfunction' als 'the condition that demands the response of social change' (geciteerd door Kim 1967: 46). Hoeveel disfunctioneren er moet zijn voordat er een revolutie optreedt, weten we pas zeker, stelt Johnson, *nadat* deze revolutie heeft plaatsgevonden. Wanneer de betekenis van 'multiple dysfunctions' echter afhankelijk is van het concept 'revolutie', dan is deze wet in feite een tautologie.



belangrijke maatschappelijke gebeurtenissen, een complexiteit die het gevolg is van dit vermogen tot autonomie, alsmede van de enorme verscheidenheid aan op elkaar inwerkende variabelen die doorgaans voor dergelijke gebeurtenissen relevant zijn; de omstandigheid dat politieke 'data', zeker wanneer zij betrekking hebben op wezenlijk betwiste concepten als 'democratie', 'macht' of 'gelijkheid', in hoge mate waardengeladen zijn en voor onderzoekers die vertrekken van afwijkende uitgangspunten over mens, maatschappij en wereld, een afwijkende inhoud hebben; het onvermijdelijk beperkte aantal cases die met elkaar kunnen worden vergeleken (clusters van landen die op vele gebieden aan elkaar identiek zijn, maar niet op het gebied dat men nader wil onderzoeken, bestaan er zelden of nooit); en de ethische en logistieke onmogelijkheid tot grootschalige, gecontroleerde experimenten (wie offert zich op om in een doelbewust geschapen dictatuur te leven om te onderzoeken hoe deze transformeert of kan worden getransformeerd in een polyarchie?). Kortom, de werkelijkheid is dermate complex, aan voortdurende veranderingen onderhevig en, bijgevolg, weerbarstig, dat pogingen om universeel geldende wetten te vinden en op basis hiervan algemene theorieën te formuleren, onvermijdelijk weinig inspirerende resultaten opleveren. Politieke gebeurtenissen en ontwikkelingen zijn, met andere woorden, te veel plaats en tijd gebonden om abstracte wetten en theorieën te formuleren, die houvast geven in concrete situaties.

De politieke relevantie van deze voor behavioristen teleurstellende bevinding van theoretisch *en* empirisch onderzoek is niet gering. Wellicht is de belangrijkste verdienste van de vele empirische studies die in de maatschappijwetenschappen zijn en worden verricht, het inzichtelijk maken dat gebeurtenissen en situaties nimmer eenvoudig zijn te duiden, te verklaren en te voorspellen en dat er zelden standaardoplossingen voor maatschappelijke problemen voorradig zijn. De beoefenaar der maatschappijwetenschappen is in deze zin vooreerst een heroïsche bestrijder van vooroordelen, clichés, onbezonnenheid en andere vormen van 'impairment'.

Moeten we nu concluderen dat het interpretatieve model veruit de voorkeur verdient boven zijn wetenschappelijke tegenhanger? Niet zonder meer. Ook dit model heeft zijn beperkingen. Allereerst schiet de interpretatieve methode tekort omdat zijn pleitbezorgers er doorgaans ten onrechte vanuit gaan, dat er achter *alle* gebeurtenissen of processen uiteindelijk individuen met bepaalde intenties schuilgaan. Er zijn echter tal van belangrijke gebeurtenissen en processen die door niemand zijn gewild en toch een verklaring behoeven. Wanneer de vraag naar een bepaald product toeneemt, ontstaat schaarste en stijgt de prijs. Het laatste was niemand zijn bedoeling. Wanneer een dictatoriaal regime om economische redenen het onderwijs verbetert, wordt ongewild een basisconditie van de polyarchie in hogere mate vervuld en graaft dit regime daarom zijn eigen graf. Wanneer mensen anticiperen op de veronderstelde macht van anderen, dan oefenen de laatsten macht uit, ook al hebben zij daartoe mogelijk niet de intentie.

Verbonden met het probleem van ongewilde gevolgen zijn er tal van kenmerken van sociale en politieke stelsels die door niemand zijn nagestreefd, maar eveneens vragen om een verklaring. In grootschalige politieke verbanden bezitten burgers in de regel een geringere politieke interesse, een kleiner politiek verantwoordelijkheidsbesef en een groter politiek cynisme, dan in kleinschalige ver-

banden (zie Blokland 2001: 212-4, 258-9). Niemand streeft hiernaar, maar dit vormt wel een wezenlijk probleem. De ervaringen in de Europese Unie zullen dit opnieuw leren. In een gedifferentieerde, geïndividualiseerde en gerationaliseerde samenleving kunnen mensen zich steeds moeilijker met elkaar en met een publiek belang identificeren, waardoor de ‘grote’ politiek, de organisatie van effectieve meerderheden op basis van een politiek program, langzaam naar de achtergrond verdwijnt (zie Blokland 2001: 20-6, 251-6). Maar weinigen hebben deze situatie gewenst en handelingen verricht om haar te realiseren. Toch bestaat zij.

Een belangrijke tekortkoming van de interpretatieve methode is daarnaast, dat men het scheppend vermogen van mensen en de intentionaliteit en de uniciteit van hun handelingen licht kan overdrijven (cf. § 2.3 van hoofdstuk 5). Zelfs een existentialist als Jean-Paul Sartre, die meende dat mensen zich iedere dag opnieuw konden en moesten herscheppen, was jarenlang op hetzelfde tijdstip in hetzelfde café Floire te vinden. Mensen vormen culturen met betrekkelijk stabiele normen, waarden, gewoonten en verwachtingen op basis waarvan zij hun gedrag onderling afstemmen en zij het aantal te maken, tijd- en zekerheidsbevondende keuzen drastisch terugbrengen. Men kan ook eerst iets scheppen wanneer men een vertrekpunt heeft, een vertrekpunt dat wordt gevormd door een bestaande cultuur (cf. Blokland 1995). De autonomie of authenticiteit die mensen doorgaans aan de dag leggen is dan ook, zoals eerder gesteld, uiterst beperkt (cf. § 3.6.2 van hoofdstuk 7). Mensen laten zich hoofdzakelijk leiden door datgene wat hun omgeving, naar hun gevoel, van hen verwacht en zijn nauwelijks in staat en nog minder bereid om tot de als pijnlijk ervaren introspectie over te gaan die welbewuste keuzen vereisen.<sup>1</sup> Bovendien is het aannemelijk dat naarmate de modernisering voortschrijdt mensen steeds voorspelbaarder worden in hun gedragingen, gedragingen die meer en meer het karakter krijgen van betrekkelijk onnadenkende reacties op externe stimuli. In dit proces wordt het gedrag van mensen immers steeds meer geconditioneerd, geüniformeerd en beperkt door gelijkvormige bureaucratieën en markten, eroderen culturele verschillen, en vervaagt het vermogen tot substantieelrationeel denken, een denken dat veel meer dan zijn functioneelrationele tegenhanger scheppend en autonoom van aard is. Zelden in de geschiedenis, kan men redeneren, zullen mensen zo sterk hebben geloofd in de eigen individualiteit en uniciteit, en feitelijk zo weinig autonomie aan de dag hebben gelegd en hebben kunnen leggen, als in onze tijd. Kortom, tot op welke hoogte het gedrag van mensen volgens vaste, voorspelbare patronen verloopt is uiteindelijk een empirische en geen principiële vraag, een vraag waarop het antwoord in de tijd en per samenleving kan variëren.

### **5.6 De dagelijkse wetenschapsbeoefening en kwaliteit**

Een zeer groot deel, mogelijk een steeds groter deel, van het dagelijkse menselijk gedrag verloopt dus volgens betrekkelijk voorspelbare patronen en kan derhalve via statistische generalities worden beschreven. Veel van deze generalisaties *begrijpen* we echter pas, wanneer we de redenen of motieven kennen van de betrokken actoren. Deze redenen of motieven berusten *mede* op de constitutieve

---

<sup>1</sup> Zie *Mindless in a Knowledge Society* van Robert Lane (te verschijnen) en zijn ‘Rescuing political science from itself’ (2003).

betekenis die een bepaalde cultuur definiëren (zouden zij hierdoor volledig worden bepaald, dan zou een cultuur zich nooit kunnen ontwikkelen). We kunnen empirisch constateren dat mevrouw Gabrielova minder politiek participeert, dan meneer Gabriel. De puur naturalistische of positivistische wetenschapsbeoefenaar zal dit verklaren met zijn eerder geformuleerde generalisatie 'vrouwen participeren minder dan mannen'. Om dit fenomeen werkelijk te begrijpen, zullen we echter de beweegredenen van meneer en mevrouw Gabriel moeten weten, alsmede van al degenen die hetzelfde gedragspatroon vertonen.<sup>1</sup> Een verklaring is pas volledig, stelde Weber in deze geest, wanneer men geconstateerde statistische verbanden kan begrijpen (*verstehen*) vanuit de betekenissen die de betrokkenen aan hun handelen toekennen (zie Blokland 2001: 47-9).

Ook wanneer zij menen te vertrekken vanuit behavioralistische uitgangspunten en denken op zoek te zijn en gebruik te maken van wetten proberen politologen in de dagelijkse praktijk veelal precies dit soort verklaringen te formuleren. De theorieën in welk kader zij hun wetten pogen te verklaren, staan immers bol van de veronderstellingen over menselijke behoeften, doeleinden en drijfveren. De tegenstelling tussen de aanhangers van het interpretatieve en het positivistische model is daarom minder hard dan beide kampen vaak doen voorkomen. In het algemeen gaan onderzoekers in de maatschappijwetenschappen trouwens meestal te werk volgens betrekkelijk eenvoudige common sense noties over hoe men de werkelijkheid leert kennen en laten zij zich weinig gelegen liggen aan wetenschapsfilosofieën, ook al suggereren zij geregeld iets anders. Zo zagen we al eerder dat veel critici van het behaviorisme weliswaar radicaal andere onderzoeksmethoden propageren, maar in de praktijk werkwijzen hanteren waarmee hun tegenstrevers weinig moeite hebben. Ook de eerder genoemde gevolgen van het behaviorisme voor de waarneming en de verklaring van de werkelijkheid (zie § 4), betreffen dus nadrukkelijk neigingen en tendenties. Geen van de politologen die zichzelf als behaviorist beschouwen, doet in zijn dagelijkse onderzoekspraktijk precies datgene wat zijn wetenschapsopvatting van hem verlangt, in zoverre al duidelijk is wat deze opvatting precies is en impliceert. Daarnaast roepen denkmodellen tegenkrachten op die de invloed van wetenschapsopvattingen verzwakken. Het methodologisch individualisme en de abstracte conceptie van het individu die met het behaviorisme samengaan, worden gematigd door de neiging van de pluralisten om de maatschappij als een verzameling van groepen te zien. Evenzo noopt het willen denken in evenwichtstermen of in functies onderzoekers tot het onderstellen van krachten en invloeden die aan het oog zijn onttrokken en die dus voor behavioristische en zeker voor behavioristische onderzoekers wetenschappelijke verdacht zouden moeten zijn. Ook in dit licht is het alleszins begrijpelijk dat Easton en Eulau al aan het begin van de jaren zestig expliciet afstand namen van het behaviorisme van Watson en Bentley (zie hoofdstuk 5, § 6.4).

Onze theorieën in de politieke wetenschappen zijn doorgaans, stelt Moon in navolging van de Finse filosoof Georg von Wright, 'quasi-causaal'. Een groot-

---

<sup>1</sup> De motieven achter een bepaald waargenomen gedragspatroon kunnen immers per individu verschillen. Hetzelfde geldt bijgevolg voor de reacties op een wijziging in de omgeving. Wat een wet leek te zijn ('vrouwen participeren minder dan mannen'), kan dan plots niet meer op blikken te gaan. Kennis van de motieven specificereert dus de reikwijdte van een 'wet'.

schalige gebeurtenis als een oorlog, revolutie of presidentsverkiezing begrijpen wij door het formuleren van een ketting van interpretatieve verklaringen van de handelingen van de meest betrokken individuen. Von Wright (1971) duidt zo, bij voorbeeld, de gebeurtenissen die tot de Eerste Wereldoorlog leidden. Een dergelijke verklaring noemt hij 'quasi-causaal' omdat oorzaak en gevolg niet logisch met elkaar zijn verbonden en hun relatie niet op een empirische generalisatie of wet berust: een moordaanslag leidt niet logisch en niet in de regel tot een wereldoorlog. In hun onderzoekingen van de besluitprocessen in New Haven gaan ook Dahl en Domhoff goedbeschouwd op deze interpretatieve wijze te werk: voortdurend presenteren zij (afwijkende) interpretaties van de motieven of de intenties van de meest betrokken besluitnemers op, onder meer, het terrein van de stadsvernieuwing. Van 'wetten' maken zij in hun verklaringen geen enkel gebruik.

Wat geldt voor de verklaring van specifieke cases, geldt ook voor de pogingen tot het verklaren van algemene gedragspatronen. Politicologen formuleren doorgaans 'theorieën' waarin de door hen geconstateerde empirische regelmatigheden worden 'verklaard' door verwijzingen naar de motivaties en de percepties van de betrokken actoren. Deze gebruikelijke 'theorieën' zijn uiteraard interpretatieve verklaringen. Moon presenteert diverse voorbeelden van dergelijke quasi-causale theorieën, met name op de terreinen van politieke participatie, politiek geweld en stabiliteit. Hun opstellers trachten keer op keer waargenomen correlaties tussen twee of meer variabelen te verklaren door te laten zien welke gedragspatronen deze correlaties zouden kunnen veroorzaken en waarom het desbetreffende gedrag, gezien de omstandigheden, redelijk of rationeel is (1975: 187-91).<sup>1</sup>

Het laatste brengt ons terug op mensbeelden en andere denkmodellen. Op basis van ons mensbeeld verwachten wij dat mensen in bepaalde omstandigheden op bepaalde wijzen handelen. Dit mensbeeld blijft evenwel in de regel impliciet, onbeargumenteerd en ad hoc, hetgeen de onderlinge vergelijkbaarheid van onderzoek sterk belemmert. Moon bepleit daarom op basis van een nauwkeurig gedefinieerd mensbeeld een onderzoeksprogramma uit te werken (1975: 192). Door op deze wijze samenhang in ons onderzoek te brengen, kunnen wij vaststellen of de ene theorie een groter deel van de werkelijkheid verklaart dan de andere en wordt wetenschappelijke vooruitgang mogelijk.<sup>2</sup> Het rationele keuze-programma acht hij in dit kader, tamelijk verrassend, het meest perspectiefvol. Dit programma is gebaseerd op een duidelijk, ondubbelzinnig mensbeeld waarop een coherent programma kan worden gebouwd: rationele individuen trachten hun nut te maximaliseren en hun gedrag wordt volledig bepaald door functionele rationaliteit. Binnen dit kader kan men vervolgens eindeloos doorgaan met verfij-

---

<sup>1</sup> Zo stelt Ted D. Gurr in zijn *Why Men Rebel* (1970) dat burgers een onbestemd onbehagen eerst in politiek geweld vertalen wanneer zij de leiders voor dit onbehagen verantwoordelijk houden en wanneer zij geweld als effectief en legitiem beschouwen. Het laatste is onder meer afhankelijk van de ervaringen met geweld in het verleden, de beschikbaarheid van alternatieve invloedsmiddelen en de algemene gewelddadigheid van de samenleving. Subjectieve interpretaties, van zowel burgers als onderzoekers, liggen aan al deze factoren ten grondslag.

<sup>2</sup> Ondanks zijn aandacht voor de interpretatieve methode blijkt Moon vrij plotseling te geloven in de mogelijkheid systematische theorieën naar natuurwetenschappelijk model te formuleren. 'A model of man', schrijft hij, 'can provide the basis for the development of systematic theories similar to those of the natural sciences, while at the same time providing the interpretative explanations required by the subject matter of the social sciences' (1975: 194).

ningen. Al doende zal men, zo verwacht Moon in 1975, een steeds groter deel van de werkelijkheid beheersen.

Deze verwachting is niet geheel uitgekomen. Volgens critici als Shapiro en Green (1994) en Almond (1998) heeft het vele werk dat in de laatste vijftig jaar binnen het rationelekeuzemodel is verricht, ons 'buitengewoon weinig' geleerd en bezit dit model nauwelijks verklarende of voorspellende waarde (zie § 6.6 van hoofdstuk 5). Kennelijk zijn mensen vooralsnog aanmerkelijk autonomer en onvoorspelbaarder in hun gedrag en zijn belangrijke politieke gebeurtenissen door een te unieke combinatie van relevante variabelen bepaald om een onderzoeksprogramma, dat is gestoeld op dermate simpele uitgangspunten als de rationelekeuzebenadering, werkelijk perspectiefvol te maken.

Rest ons dan opnieuw weinig anders dan te concluderen dat maatschappijwetenschappelijke kennis onvermijdelijk is gebaseerd op denkmodellen die vertrekken van altijd betwistbare uitgangspunten over mens, maatschappij en wereld en dat daarom alle kennis volkomen subjectief is? Al te velen hebben enthousiast deze conclusie getrokken en zich zowel bevrijd gevoeld van iedere mogelijke maatstaf waarmee de kwaliteit van hun wetenschapsbeoefening bepaald zou kunnen worden, als van de tijdrovende last op het werk van anderen te moeten voortbouwen: van anderen kan men immers weinig leren.<sup>1</sup> Hoewel psychologisch begrijpelijk, is deze conclusie niettemin onhoudbaar. Naast coherentie en consistentie onderscheiden paradigma's of modellen zich door hun vermogen

---

<sup>1</sup> Wellicht is men hierin binnen de antropologie het verst gegaan. André Köbben stelt, 'dat veel antropologen, te veel antropologen, zijn vervallen tot een extreme vorm van relativisme. Voor hen geldt het verslag van een wetenschappelijk onderzoek als "een vertelsel" dat geen enkele meerwaarde heeft boven welk ander vertelsel ook. Dit standpunt is overgewaaid uit de letterenfaculteit onder benamingen als narrativisme of postmodernisme' (1999: 6). Hiermee verbonden constateert hij, 'dat veel antropologen, te veel antropologen, zich in woord en geschrift bedienen van gewild duistere en ambigue taal. Vaak doen zij dat enkel, vrees ik, om te laten zien dat zij niet van de straat zijn, maar soms schuilt er ook een redenering achter. Menselijke verhoudingen, zo luidt deze, kenmerken zich door ambigüiteit, dubbelheid, en *dus* doen we er goed aan er in ambigue termen over te spreken: helderheid en duidelijkheid zouden zo bezien verdacht zijn' (1999: 7). Köbben schrijft in reactie daarop: 'Het woordje "dus" in deze redenering deugt niet. Het tegenovergestelde is veeleer het geval: om recht te doen aan complexe menselijke verhoudingen hebben we juist heel precieze termen nodig... Bedenk daarbij dat, als we duisterheid en vaagheid positief gaan waarderen, we vrij baan geven aan klets-kousen, warhoofden, gemakzuchtigen, halve en hele oplichters, gewichtigdoeners, mythomanen en aanstellers' (1999: 7). Volgens Michiel de Vries is de Nederlandse bestuurskunde niet veel minder aan het postmodernisme ten prooi gevallen. Hij stelt onder meer dat zijn vakgenoten nauwelijks fundamenteel onderzoek verrichten, nauwelijks gebruik maken van kennis die in de moederdisciplines werd en wordt ontwikkeld, nauwelijks onderling inzichten uitwisselen, vooral theoriearme casestudies voortbrengen, vooral publiceren om het publiceren zelf en eigenlijk de hele idee hebben opgegeven dat er iets te besturen valt. Hij schrijft: 'Waar de bestuurskunde oorspronkelijk verankerd was in basisdisciplines als rechten, sociologie, politicologie, historische wetenschappen en economie, trekken de bestuurskundigen van nu zich weinig meer aan van nieuwe ontwikkelingen in die disciplines... Ook wordt te weinig voortgebouwd op theorieën van eerdere bestuurskundigen... Veel bestuurskundigen gaan er – eigenlijk een gotspe – vanuit dat de overheid niet kan sturen en dat de samenleving niet maakbaar is. Eigen onbegrip van maatschappelijke, politieke, organisatorische en beleidsontwikkelingen wordt verheven tot een paradigma. Complexiteit van beleidsprocessen krijgt daarin veel nadruk, zonder dat gepoogd wordt daar structuur in aan te brengen. Dat zou volgens de dominante stromingen in de bestuurskunde ook niet mogelijk zijn, gegeven de geldigheid van vuilnisvatmodellen en de belangrijke rol van het toeval en de onvoorspelbaarheid.' Er worden binnen deze discipline, vervolgt De Vries, 'eigen "Engelstalige" tijdschriften opgezet om aan de norm te voldoen en er worden "Engelstalige" boeken geredigeerd bij dubieuze Nederlandse uitgeverij. Gespeend van elke kwaliteitseis komt zo een hoeveelheid tekst op de markt die niet dient om te worden gelezen, maar enkel en alleen gepubliceerd wordt om gepubliceerd te zijn.' (2000: 17-8)

delen van de werkelijkheid op plausibele en bruikbare wijze te duiden, te verklaren en te voorspellen (cf. Berlin 1962). De hier behandelde discussies over onder meer de bestaansvoorwaarden van polyarchieën en de verdeling van de macht en de waarde van politieke participatie in deze systemen illustreren, dat hierin beperkte vooruitgang kan worden geboekt.

De mensbeelden waarop verklaringen mede zijn gestoeld zijn, hiermee samenhangend, niet boven empirische kritiek verheven (cf. Taylor 1979). Typerend hiervoor zijn de bezwaren tegen het abstracte mensbeeld van de rationelekeuzebenadering of van de economische theorie van de democratie. Hun aannemelijkheid hangt af van hun, binnen het kader van een vooralsnog plausibel geacht paradigma verkregen, empirische ondersteuning, hun interne consistentie en hun overeenstemming met reeds bestaande morele intuïties en opvattingen. Gezien onze in de loop der eeuwen opgebouwde inzichten over mensen, is het dus weinig aannemelijk bij voorbeeld te veronderstellen, dat mensen zonder de impulsen van een sociale omgeving hun talenten, persoonlijkheden en voorkeuren kunnen ontwikkelen. Evenzo zou het weinig plausibel zijn enerzijds het laatste te erkennen en anderzijds te veronderstellen dat de samenleving uit niet meer bestaat dan een verzameling atomistische individuen die slechts door onderlinge contracten met elkaar zijn verbonden. En tenslotte ervaren wij mens- en maatschappijbeelden waarin geen ruimte is voor de noties van negatieve en positieve vrijheid als weinig aannemelijk daar zij botsen met onze fundamentele intuïties over het belang van deze waarden (cf. Blokland 1995: 24-9).

Bovendien onderscheiden wetenschapsbeoefenaren zich door de mate waarin zij zich bewust zijn van de wijzen waarop hun waarnemingen en verklaringen worden beïnvloed door hun metafysische, epistemologische en ethische veronderstellingen en hun mens- en maatschappijbeeld. Velen – van Easton en Dahl tot Berlin, Connolly en Bluhm – hebben benadrukt, dat de politieke filosofie een belangrijk rol kan spelen in het verkrijgen van dit theoretisch zelfbewustzijn. Integriteit speelt vervolgens een grote rol in de communicatie met elkaar en met het publiek: is men bereid zijn uitgangspunten te expliciteren en ter discussie te stellen en is men bereid aan te geven wat de reikwijdte, de fundering, is van zijn onderzoeksresultaten. Het blijven suggereren dat men op zoek is naar universele wetten en deze uiteindelijk ook zal vinden, ondermijnt op de lange termijn de legitimiteit van de wetenschapsbeoefing omdat men, tegen beter in, het publiek een belofte voorspiegelt die men uiteindelijk nooit zal kunnen inlossen en dit publiek onderwijl die geïnformeerde interpretaties van politieke ontwikkelingen, problemen en mogelijkheden onthoudt, die men wel degelijk kan leveren en waaraan dit publiek, getuige zijn gewillige oor voor columnisten, cursivisten en andere dilettanten, wel degelijk behoefte heeft (cf. Smith 2002).

## Hoofdstuk elf

### Moderne politiek en moderne politicologie

**G**edurende de jaren zestig groeit de belangstelling voor de relatie tussen de gestage verbreiding van de behavioristische wetenschapsvatting en het langzaam afsterven van de aandacht voor de normatieve of substantieelrationele vragen waarmee politiek filosofen zich traditioneel bezighouden. De wilde tuin van grieven in het vorige hoofdstuk illustreerde dit. De hier relevante, samenhangende kwesties brengen ons terug op de thema's waarmee wij het eerste deel van deze trilogie afsloten.

Om te beginnen stellen critici niet alleen de vraag of er een objectieve politieke wetenschap *mogelijk* is, maar ook of zij *wenselijk* is. Sommigen geven een fel afwijzend antwoord. Omdat de behavioristen ontkennen dat waarden wetenschappelijk gefundeerd kunnen worden, maken zij zich volgens de critici schuldig aan waarderrelativisme. En daarmee zetten zij de deuren wijd open voor barbarij. In de epiloog van een vanuit deze invalshoek geschreven essaybundel<sup>1</sup> vonnist Leo Strauss: 'By teaching the equality of all values, by denying that there are things that are intrinsically high and others which are intrinsically low as well as by denying that there is an essential difference between men and brutes, [the new political science] unwittingly contributes to the victory of the gutter' (1962: 326).

De medeverantwoordelijkheid van de behavioristen voor de overwinning van de goot komt volgens menig criticus in het algemeen tot uiting in hun groten-deels negeren van de politieke filosofie. Het laatste vertaalt zich zelfs in een streven deze discipline uit het curriculum van politicologie-opleidingen te weren en daarmee haar beoefenaren uit de desbetreffende faculteiten. Volgens tal van behavioristen houdt men zich binnen deze tak van de politicologie immers bezig met vraagstukken waarop men geen logische of empirische, en dus toetsbare antwoorden kan geven. Daarom hoort zij goedbeschouwd niet langer thuis binnen de muren van instellingen die zijn gericht op de *wetenschappelijke* studie van politieke verschijnselen.

Tal van opposanten betogen voorts dat de behavioristen als gevolg van hun waardenoncognitivism of zelfs -relativisme criteria ontberen om onderscheid te maken tussen relevante en irrelevante onderwerpen. Niet zelden houden zij zich daarom bezig met maatschappelijk onbetekenende zaken. Het laatste wordt versterkt door hun exclusieve aandacht voor kwantificeerbare variabelen, variabelen

---

<sup>1</sup> Het door Herbert Storing geredigeerde *Essays on the Scientific Study of Politics* bevat verder essays van Leo Weinstein (over de groeps-benadering van vooral Bentley), Robert Horwitz (over Lasswell), Walter Berns (over de kiezersonderzoekingen) en Storing (over de bestuurskunde van vooral Herbert Simon).

die niet altijd tot de belangrijkste behoren. In hun poging een politieke wetenschap naar natuurwetenschappelijk model op te bouwen, schrijft Christian Bay, blijft de meerderheid van de hedendaagse politicologen ver uit de buurt van het onderwerp waarom het oorspronkelijk allemaal begonnen was: politiek (1965: 39). En Strauss stelt dat de nieuwe politieke wetenschap ‘fiddles while Rome burns’. Zij heeft echter twee excuses: ‘it does not know that it fiddles, and it does not know that Rome burns’ (1962: 327).

Een volgende kritiek op de behavioristen is dat zij, door hun streven naar objectiviteit of neutraliteit en hun armoede aan normatieve criteria, een puur naturalistische, economische democratieopvatting ontwikkelen waarin kwantiteiten de rol van argumenten hebben overgenomen en waarin de mens op een wijze wordt geconcipieerd die heel misschien nuttig kan zijn binnen het kader van de economie, maar binnen een politiek kader als te beperkt, zelfs als pathologisch moet worden getypeerd.

En tenslotte is er het algemene bezwaar dat politicologen door hun concepties van politieke wetenschap, politiek en democratie bijdragen aan de legitimering en continuering van een samenleving die meer en meer in de ban is geraakt van de functionele rationaliteit van markt en bureaucratie en waarin mensen in hun rol van ambtenaar, politicus of zakenman gedwongen worden beslissingen te nemen die weliswaar in het kader van deze rol functioneelrationeel zijn, maar die buiten dit kader als irrationeel in substantiële zin worden ervaren of moeten worden beoordeeld. Deze kritiek, die voortbouwt op de analyses van Weber en met name Mannheim, verwoorden vooral vertegenwoordigers van de zogenaamde tegencultuur. Denkers als Erich Fromm, Charles Reich, Herbert Marcuse, Theodore Roszak, Christian Bay en Noam Chomsky menen bovendien, dat de universiteiten een kritische maatschappelijke rol hebben te vervullen waarin de heersende functionele rationaliteiten worden geëvalueerd vanuit een substantieelrationeel perspectief. In plaats daarvan spelen de universitaireren naar hun mening een dienende, ondersteunende rol in de steeds dichtere functioneelrationele roosters van de bestaande samenleving. In zijn ‘The cheerful science of dismal politics’ schrijft Bay in deze geest: ‘our profession’s persistent failure [is] to develop canons of *substantive* as distinct from *formal* rationality. “Rationality” has come to be defined in terms of selection of means to given ends, rarely to the selection of ends’ (1968: 224).

## 1 Behavioralisme, relevantie en relativisme

### 1.1 Dahls weerwoord

Dahl reageert onder meer in de eerste editie van *Modern Political Analyses* op de aantijgingen, dat zijn vakgenoten zich met triviale zaken bezighouden en waarde-relativisten zijn.<sup>1</sup> Moderne politicologen hanteren volgens hem wel degelijk criteria van relevantie. Dit blijkt onder meer uit het feit dat zij zich met overeenkomstige onderwerpen bezighouden als vroegere politiek theoretici: de soorten politieke stelsels, stabiliteit en verandering, de condities van democratie en dictatuur,

---

<sup>1</sup> Het is tekenend dat Dahl de desbetreffende discussie in de derde editie uit 1976 goeddeels onbehandeld laat: kennelijk vermoedt hij, waarschijnlijk terecht, dat latere lezers haar niet meer zouden kunnen plaatsen.



van oorlog en vrede, van gelijkheid en ongelijkheid, van vrijheid en slavernij (1963: 105). Wanneer deze onderwerpen vandaag geen relevantie bezitten, dan hadden ze dat vroeger ook niet. Het verwijt dat zij alle waarden van evenveel belang achten, beschouwt Dahl 'not only totally false but based on a baffling and persistent misreading of their writings and their assumptions' (1963: 106). Het moge zo zijn dat de logisch positivisten van oordeel waren dat uitspraken over waarden 'betekenisloos' zijn, maar er is geen noodzakelijk verband tussen moderne empirische theorie en logisch positivisme. Sterker, deze empirische theorie strookt met vele verschillende filosofische posities. Dahl benadrukt dat een onderzoeker die tracht 'neutral en objective empirical explanations of politics' te ontwikkelen, geenszins onverschillig hoeft te staan tegenover waarden (1963: 106). Hij zal er volgens hem doorgaans vanuit gaan, dat men empirische kennis nodig heeft om wijze morele keuzen te kunnen maken. Men kan diepgekoesterde opvattingen over goed en slecht hebben, schrijft Dahl in de hem typerende pragmatistische zin, 'but in order to apply them to political alternatives one must first know what is likely to result from choosing one alternative or the other. We do not apply morality in a vacuum; we apply our moral standards to the world of events' (1963: 106). Daarom is het moreel van groot belang om deze empirische werkelijkheid zo goed mogelijk te leren kennen. Kortom, feitelijke kennis 'is not a substitute for moral judgment, but it is a prerequisite' (1963: 106).

Draagt Dahl politiek filosofen voorts een koud hart toe? Politieke filosofie, stelde hij in 1958 (zie hoofdstuk 5, § 4), was in de twintigste eeuw meer en meer verzand in een eindeloze, politiek irrelevante en voor buitenstaanders nauwelijks navolgbare exegese van oude teksten. 'For all their insistence that moral argument was meaningful,' herhaalt hij in 1976, 'they rarely undertook the formidable task of developing a convincing demonstration of the validity of a concrete moral argument. They tended to assert the possibility of moral argument but did not demonstrate it successfully by example, nor did they seek to construct a normative theory of their own based on the model of the past giants they admired' (1976: 138).<sup>1</sup> Niettemin ontkent hij geenszins het wetenschappelijke en maatschappelijke belang alsmede de mogelijkheid van het formuleren van normatieve politieke theorieën.<sup>2</sup> Net als Easton, Eulau of Berelson meent hij evenwel dat deze theorieën *van de tijd* behoren te zijn, richting moeten kunnen geven aan hedendaagse discussies over de ordening van de samenleving. Bovendien acht hij de politieke filosofie van groot belang voor het expliciteren, analyseren en evalueren van onze morele overtuigingen: welke zijn deze, hoe verhouden zij zich tot elkaar, wat zijn de alternatieven en welke argumenten kan men voor de diverse morele principes geven (1976: 139)?

---

<sup>1</sup> Zoals zovelen ziet hij in 1976 in het verschijnen van John Rawls' *A Theory of Justice* (1971) en vervolgens van Robert Nozicks reactie *Anarchy, State, and Utopia* (1975) een lichtpunt. De discussies die deze publicaties genereerden, illustreren in zijn optiek nogmaals het belang en de mogelijkheid over morele principes te argumenteren. Een vertaling van deze discussies, bij voorbeeld op het terrein van de reorganisatie van de verzorgingsstaat in de jaren tachtig en negentig, in concrete, maatschappijrelevante ideeën en voorstellen is echter, zo moeten we een kwart eeuw later constateren, grotendeels uitgebleven (cf. Smith 1997).

<sup>2</sup> De ontwikkeling van zijn eigen werk illustreert dit: vanaf de jaren zeventig gaat Dahl zich in toenemende mate toeleggen op normatieve politieke theorieën. *Democracy and its Critics* (1989), *On Democracy* (1998) en *How Democratic is the American Constitution?* (2002) zijn hiervan voorbeelden.

## 1.2 Arnold Brecht, Max Weber en het wetenschappelijk waarderelativisme

De taken die Dahl nog altijd ziet weggelegd voor de politieke filosofie, komen grotendeels overeen met dewelke Arnold Brecht onderscheidt in zijn *Political Theory: The Foundations of Twentieth-Century Political Thought* (1959).<sup>1</sup> Dahl refereert ook instemmend aan Brecht (1963: 105n). Op zijn beurt was Brecht zwaar beïnvloed door Weber, op wie hij in *Political Theory* uitgebreid ingaat.<sup>2</sup> Evenals Weber stelt Brecht dat het onmogelijk is waarden en doeleinden wetenschappelijk te rechtvaardigen zonder te verwijzen naar het belang dat zij hebben voor de realisatie van andere waarden en doeleinden, of naar iemands opvattingen over laatste waarden en doeleinden (1959: 117). Binnen de wetenschappelijke methode kan men slechts via de deductieve logica en de empirische generalisatie kennis verwerven. Empirisch zou men weliswaar kunnen constateren dat mensen zich in de regel op een bepaalde wijze gedragen, maar hiervan kan men geenszins afleiden, dat zij dit gedrag ook *behoren te* vertonen. Logisch deductieve afleidingen voegen namelijk niets toe aan de betekenis van proposities: zij zijn strikt analytisch van aard en maken slechts expliciet wat reeds in deze proposities besloten ligt. Uitspraken over wat ‘behoort’ te zijn kunnen daarom nooit logisch-deductief worden afgeleid, stelt Brecht, ‘from premises whose meaning is limited to what “is”; they can correctly made only from statements that have an Ought-meaning, at least in the major premise’ (1959: 126). Er is, kortom, een logische kloof tussen waarden en feiten. Van het feit dat mensen, samenlevingen of musketen bestaan, kan men nimmer deduceren dat zij *behoren te* bestaan en, bij voorbeeld, een recht hebben op een bescherming van dit bestaan.

Het aanvaarden van de wetenschappelijke methode impliceert dus, wat Brecht betitelt als het ‘wetenschappelijk waarderelativisme’: de opvatting dat waarden niet wetenschappelijk kunnen worden gefundeerd. Brecht verzet zich echter krachtig tegen de vaak getrokken conclusie, dat de beoefenaar van de politieke wetenschap, omdat hij niets zinnigs over dit onderwerp heeft te melden, zich uit het domein van waarden en doeleinden terug heeft te trekken. Net als Weber meent hij dat er tal van vragen overblijven, die wetenschappelijk kunnen worden benaderd. Brecht noemt er vijftien (1959: 121-4). Met betrekking tot doeleinden kan de politicoloog onderzoeken welke directe doeleinden mensen op een bepaald moment en een bepaalde plaats feitelijk nastreven; welke indirecte doeleinden hier achterliggen; of zij wellicht doeleinden pogen te realiseren die onderling concluderen en op welke wijze(n) dit het geval is; wat, indien het gaat om abstracte idealen als vrijheid en gerechtigheid, voor de betrokkenen de zin en de betekenis hiervan is en welke alternatieve betekenissen aan deze idealen zijn verleend of kunnen worden verleend; welke factoren, zoals sociale afkomst, sociale omgeving of persoonlijke ervaringen, men-

---

<sup>1</sup> Een belangrijk verschil is echter dat Dahl het belang van de ontwikkeling van normatieve politieke theorieën uitdrukkelijker noemt. Daarnaast lijkt hij sceptischer over de mogelijkheden op een objectieve wijze optimale doel-middelenrelaties vast te stellen en daarmee over het perspectief op een bestuurswetenschap (zie bij voorbeeld Dahl 1947, 1985b en 1989 en vergelijk § 4 in hoofdstuk 3).

<sup>2</sup> Ook Brecht (1889 – 1977) was een Duitse immigrant die de Amerikaanse politieke wetenschap vertrouwd maakte met een gedachtegoed, dat eerder vooral in Duitstalige landen was ontwikkeld. Hij was verbonden aan Heidelberg, The New School for Social Research, Harvard en Yale, en vice-president van de American Political Science Association. In zijn *The Political Education of Arnold Brecht: An Autobiography 1889-1970* schets hij een prachtig beeld van zijn tocht van het Duitse naar het Amerikaanse politieke en intellectuele klimaat.

sen ertoe bewegen om bepaalde doelen na te streven; of specifieke doelen, ongeacht de beschikbare middelen, ooit gerealiseerd kunnen worden; welke mogelijke consequenties en risico's verbonden zijn aan het trachten bepaalde doelen te verwezenlijken, om het even de gekozen instrumenten; hoe mensen beïnvloed kunnen worden bepaalde doelen te kiezen of af te wijzen; en welke functies doelen, alsmede de beïnvloeding van hun selectie, in de diverse maatschappelijke sferen vervullen. Inzake middelen kan de politicoloog volgens Brecht daarnaast onderzoeken in hoeverre bepaalde middelen geschikt zijn om bepaalde doelen te realiseren; of er alternatieve middelen zijn waarmee de desbetreffende doelen sneller, vollediger of tegen minder materiële kosten of schade aan andere doelen verwerkelijkt kunnen worden; wat de consequenties en risico's zijn van het aanwenden van bepaalde middelen, dit met name voor de overige doelen van de betrokkene of voor de doelen van anderen; hoe de keuze van middelen kan worden beïnvloed; en welke functies deze keuze en de beïnvloeding hiervan in het sociale leven vervullen. Tenslotte, kan men wetenschappelijk bestuderen of de aan een persoon of voorwerp toegeschreven kwaliteit ook werkelijk aanwezig is, en zo ja, in welke mate.

Zoals gezegd, borduurt Brecht hier voort op Weber. Diens analyse in onder meer 'Die "Objectivität" sozialwissenschaftlicher und sozialpolitischer Erkenntnis' (1904), benadrukt Brecht in zijn bespreking hiervan (1959: 221-31), was niet gericht op het vrijmaken of ontdoen van de wetenschap van normatieve vraagstukken. Ondanks zijn uitdrukkelijke wens een rigoureuze onderscheid te maken tussen empirische kennis en waardeoordelen ging het er Weber juist om te onderzoeken op welke wijzen de wetenschap een zinvolle bijdrage kan leveren aan de beantwoording van deze vraagstukken (1959: 223). De mogelijkheden blijken hier groot te zijn (1904: 149-50; zie Blokland 2001: 50-3, 273-4). Zonder meer vatbaar voor een wetenschappelijke analyse acht Weber allereerst de vraag naar de kansen met de diverse beschikbare middelen een gegeven doel te realiseren. Hiermee kunnen wij indirect de praktische (on)haalbaarheid van een bepaald doel, gezien de bestaande omstandigheden, inschatten of bekritisieren. Wanneer een doel haalbaar is, kunnen we vervolgens de gevolgen van zijn realisatie, alsmede van de hiervoor ingezette middelen taxeren. Dit biedt de mogelijkheid de gewenste tegen de ongewenste gevolgen af te wegen, en dus de kosten te bepalen van het verwerkelijken van een doel voor andere nagestreefde doelen of aangehangen waarden. In het licht van het gegeven dat er vele nastrevenswaardige, doch geregeld conflicterende waarden zijn, vallen deze kosten, benadrukt Weber, zelden te voorkomen. Daarom zullen onvermijdelijke afwegingen tussen waarden moeten worden gemaakt. De wetenschapsbeoefenaar kan iemand in deze afweging helpen door hem te laten zien dat iedere (non-)handeling, gezien haar consequenties, een keuze voor bepaalde waarden impliceert, en daarmee een afwijzing van andere; door hem de diepere betekenis te laten zien van zijn strevingen, de ideeën derhalve te expliciteren die hieraan ten grondslag liggen; en door de interne consistentie te onderzoeken van normatieve opvattingen en de uitgangspunten waarop deze zijn gebaseerd.

Kortom, een empirische wetenschap kan iemand volgens Weber nimmer vertellen wat hij *behoort te* doen, zij kan slechts duidelijk maken wat hij *kan* doen en, onder bepaalde omstandigheden, wat hij *wenst te* doen. Impliceert dit 'wetenschappelijk waarderrelativisme' nu 'filosofisch waarderrelativisme'? Leo Strauss meent

van wel.<sup>1</sup> Hij houdt Weber voor de wegbereider van het behaviorisme en daarmee van de opvatting, dat wetenschapsmensen geen uitspraken kunnen doen over normatieve kwesties. Het laatste impliceert in zijn optiek waarderrelativisme en leidt uiteindelijk tot nihilisme en irrelevantie. Weber, schrijft hij in *Natural Right and History*, ‘assumed as a matter of course that there is no hierarchy of values: all values are of the same rank’ (1953: 66). In dezelfde geest stelt Erich Voegelin in zijn *The New Science of Politics* dat Weber ‘treated all values as equal’ (1952: 20).<sup>2</sup> Brecht levert een krachtige verdediging van Weber tegen deze aantijgingen, en daarmee van het wetenschappelijk waarderrelativisme. De veronderstelling dat Weber ervan uit gaat, dat alle waarden even nastrevenswaardig zijn of boven kritiek zijn verheven, acht hij onzinnig. Allereerst geloofde Weber dat niet alleen de *aanwezigheid* van een waardenhiërarchie onmogelijk wetenschappelijk kan worden bewezen. Dit geldt niet minder voor de *afwezigheid* hiervan. Het zou tamelijk tegenstrijdig zijn om in dezelfde adem waarmee men het bestaan van absolute waarheden ontkent, een dergelijke waarheid te verkondigen. Daarnaast, schrijft Brecht, ‘the very point of his work was that values are unequal according to their different origins, implications, and consequences, and also because of their different ideal meaning. He did not treat values as “equal”, but merely their validity as “equally undemonstrable” beyond the demonstrable consequences. He did not even treat all values this way but only “ultimate” values; for he recognized of course that each value can be judged scientifically as to its consistency with, and its usefulness for the attainment of, some allegedly ulterior value’ (1959: 263-4).

Weber (en met hem Brecht) meent dus dat er vele nastrevenswaardige waarden zijn die echter geregeld met elkaar in conflict komen en dan tegen elkaar moeten worden afgewogen.<sup>3</sup> Deze afweging zou betekenisloos, zelfs onmogelijk, zijn wan-

<sup>1</sup> Strauss (1899-1973) behoort tot de meest fervente tegenstanders van de behavioristische beweging binnen de politicologie en vooral van de nagestreefde scheiding tussen zijn- en behorenvragen. Hij groeide op, studeerde en werkte in Duitsland, en kwam via Frankrijk en Engeland in 1938 naar de Verenigde Staten. Hier was hij, zoals zovele andere Europese vluchtelingen, eerst een decennium verbonden aan de New School for Social Research. Daarna werkte hij aan The University of Chicago. Zijn werk bestaat uit diepgaande, nauwgezette interpretaties van vooral Griekse en Middeleeuwse denkers (van Plato, Socrates en Xenophon tot Machiavelli en Hobbes), alsmede uit rechtvaardigingen van deze werkwijze. Hij benadrukt hierin dat men moet proberen denkers vanuit hun eigen gedachtewereld te begrijpen, een wereld die men zo compleet mogelijk moet trachten te reconstrueren. Weinig geduld heeft hij met commentators die menen klassieke denkers vanuit hun eigen, superieur geachte positie als ‘een product van hun tijd’ te moeten interpreteren. Spijtig is dat Strauss zelden of nooit ingaat op actuele politieke vraagstukken. Met zijn kritiek op de maatschappelijke irrelevantie van tegenwoordige politiek filosofen heeft Dahl vermoedelijk mede hem op het oog.

<sup>2</sup> Ook Brecht citeert beide, eveneens Duits-Amerikaanse, politicologen (1959: 263). Ondanks zijn scherpe kritiek put Brecht zich uit in lovende woorden over hun werk. Voor Voegelins boek, ‘a leading work in the mid-century revolt against relativism’, heeft hij een ‘high esteem’ (1959: 263). Typerend voor zijn streven naar klaarheid dacht Dahl hier bepaald anders over. *The New Science of Politics*, zo schrijft hij in een recensie, is ‘an irritatingly contrived book.’ Een boek ‘written in an extraordinarily awkward, polysyllabic language only distantly related to the one normally used in written discourse in English-speaking countries’ (1955: 484).

<sup>3</sup> Brecht heeft bovendien de overtuiging, dat er een belangrijk aantal normatieve overtuigingen of principes bestaat die universeel zijn. In het laatste deel van zijn boek houdt hij een krachtig pleidooi deze overtuigingen comparatief empirisch te onderzoeken. Zijn gedachten gaan hierbij uit naar principes als ‘gelijke gevallen moeten gelijk worden behandeld, en ongelijke gevallen ongelijk’ en ‘iemand kan louter voor een gebeurtenis verantwoordelijk worden gehouden, wanneer hij of zij de mogelijkheid bezat om deze gebeurtenis te beïnvloeden’. Ook Isaiah Berlin en zelfs een postmodernist als John Gray gaan ervan uit dat er een minimale ‘horizon’ bestaat aan universeel gedeelde waarden (Berlin en Jahanbegloo 1995, Gray 1997,

neer hij ervanuit zou gaan, dat het realiseren van bepaalde waarden nimmer kan worden bekritiseerd, dit ongeacht de gevolgen voor andere waarden, waarden van de betrokken actor en van anderen. Terecht wijst Gabriel Almond in dit verband op de nauwe samenhang tussen Webers “Verantwortungsethik” en diens opvattingen over de bijdragen die de wetenschap kan leveren aan normatieve vraagstukken (1998: 79-81; cf. Blokland 2001: 86-8). De ware politicus laat zich naar Webers mening door een dergelijke ethiek leiden. Zij onderscheidt zich van een ‘Gesinnungsethik’ in haar eis, dat men de voor het betreffende vraagstuk relevante waarden tegen elkaar afweegt, een afweging waarin men bovendien de waarschijnlijke consequenties voor deze waarden dient te betrekken van de eventueel te gebruiken instrumenten. Iedere afweging maakt men dus in een concrete context. De sociale wetenschappen kunnen volgens Weber de voor een verantwoordelijke afweging noodzakelijke kennis van deze context leveren. Het is daarom, schrijft Brecht, geenszins het geval dat Weber waarden uit de wetenschap wil weren. Webers belangrijkste streven, zo bleek hierboven, ‘was not to leave values alone but, on the contrary, to influence evaluations in a truly scientific manner by a solid discussion of their implications and consequences’ (1959: 264).

### **1.3 Rationalisering en de feitelijke terugtrekking uit de waardesfeer**

Brecht en Weber waren betrekkelijk optimistisch over de mogelijkheden harde, objectieve conclusies te trekken uit de bovengenoemde ‘solid discussion’ over de implicaties en consequenties van (het nastreven van) waarden en doeleinden. De vanaf de jaren zestig naar voren gebrachte nuancerings van de wetenschappelijke methode die in het vorige hoofdstuk aan de orde kwamen, treffen evenwel ook dit optimisme. Onderzoekers die vertrekken vanuit afwijkende mens-, maatschappij- en wereldbeelden zullen verschillende, aan bepaalde doelen verbonden, geschikte middelen, risico's, mogelijkheden, consequenties en tegenstrijdigheden vinden. De desbetreffende wetenschapstheoretische discussies en inzichten werden echter goeddeels genegeerd binnen de bestuurs- of beleidswetenschappen, wetenschappen die zeker in Nederland grotendeels zijn opgebouwd door voormalige behavioralistische politicologen. Aanvankelijk mede in reactie op de roep om maatschappelijke relevantie maakten deze disciplines vanaf de jaren zeventig een snelle groei door, en vanaf de jaren tachtig, de jaren waarin het functioneelrationele denken van tal van oude substantieelrationele ketenen werd bevrijd, zelfs een stormachtige groei. Vooral het geloof in de mogelijkheid op objectief-wetenschappelijke wijze optimale doel-middelen relaties te kunnen vaststellen, vormt een pijler waarop de legitimatie van deze ‘interventiewetenschappen’ berust (hetgeen dus een enorme, functioneelrationele verenging betekent van het onderzoeksprogramma van Brecht en Weber). De sterk tegenvallende resultaten konden de betrokkenen zelden verleiden tot een fundamentele kennistheoretische reflectie op de uitgangspunten, die aan hun disciplines ten grondslag liggen (cf. Daudt 1984; Van Doorn 1984; De Beus en Lehning 1984).<sup>1</sup>

---

Blokland 1999).

<sup>1</sup> In plaats daarvan zochten velen hun toevlucht in een redeloos postmodernistisch relativisme (zie de opmerkingen van De Vries in de laatste paragraaf van het vorige hoofdstuk).

De opkomst van de interventiewetenschappen is een belangrijke manifestatie van de rationalisering van de westerse samenleving. In *Ideology and Utopia* omschreef Mannheim deze opkomst reeds als een uiting van de verspreiding van de bureaucratische geest die niet kan verdragen dat er irrationele, ongestuurde, ongeordende, in het kort, *politieke* gebeurtenissen en processen bestaan (1936: 118-9). Lindblom, die vanaf de jaren vijftig zware kritiek heeft geleverd op de idee van een synoptisch, wetenschappelijk beleid (1959, 1963, 1965, 1977), beschrijft het ontstaan van deze disciplines als een 'opmerkelijke' ontwikkeling omdat 'it seems to indicate a widespread belief that the analysis of policy is an administrative rather than political task and one requiring technically skilled rather than politically negotiated solutions, calling at an extreme for correct rather than politically preferred answers' (1997: 231). Ook Dahl zal in, onder meer, *Controlling Nuclear Weapons* (1985) en *Democracy and its Critics* (1989) uiteenzetten waarom vele maatschappelijke vragen onherroepelijk normatief en politiek van karakter zijn en daarom nimmer aan specialisten kunnen worden overgelaten. In 1947 had hij reeds op de onherroepelijke tekortkomingen van een bestuurswetenschap gewezen.<sup>1</sup> Zowel Dahl als Lindblom hebben zich daarom altijd verzet tegen de ontwikkeling van een zelfstandige bestuurskundige discipline. Een dergelijke discipline berust in hun opvatting simpelweg op het kennistheoretische misverstand, dat bestuurskundige vragen onafhankelijk van een politieke context kunnen worden beantwoord. Ook de vragen over waarden en doeleinden die Brecht en Weber formuleren, demonstren dit. Zo kan men alleen aangeven op welke wijzen bepaalde doeleinden met andere doeleinden of met eventueel te gebruiken middelen confligeren, wanneer men een enigermate uitgewerkte politieke theorie bezit waarin de verschillende relevante waarden en doeleinden op een enigszins coherente wijze zijn georganiseerd. Evenzo heeft men een politieke theorie nodig om in te schatten wat de mogelijke maatschappelijke gevolgen zijn van het gebruik van bepaalde middelen en het realiseren van een bepaald doel. Enzovoorts. Expliciet dan Weber en Brecht benadrukt Dahl het maatschappelijke en wetenschappelijke belang van het formuleren van normatieve politieke theorieën. Indien men echter al de vragen over waarden en doeleinden beantwoordt die Weber en Brecht onderscheiden, dan heeft men al doende tevens een dergelijke theorie ontwikkeld.

Kortom, het wetenschappelijk waarderrelativisme, de wetenschappelijke methode of het behaviorisme hoeven geen reden te zijn zich uit de sfeer van waarden terug te trekken. Vooraanstaande pleitbezorgers van een meer empirische politicologie als Easton, Berelson en Dahl hebben hiervoor ook nooit gepleit. Toch heeft deze terugtrekking plaatsgevonden. Dit was voor Brecht de aanleiding zijn boek te schrijven. In zijn verdediging van de moderne naoorlogse politicologie tegen beschuldigingen van irrelevantie, relativisme en het negeren van normatieve kwesties spreekt Dahl (die in deze naoorlogse jaren ook niet helemaal vrijuit gaat) meer voor zichzelf dan voor deze politicologie. Onmiskenbaar worden hierin in toenemende mate normatieve vraagstukken veronachtzaamd, groeit hierin het waarderrelativisme<sup>2</sup> en loopt de politieke relevantie van haar publicaties terug (zie § 1 van het vorige hoofdstuk).

---

<sup>1</sup> Zie ook zijn opmerkingen op dit terrein in *Congress and Foreign Policy* (hoofdstuk 3, § 4).

<sup>2</sup> Hetgeen zich onder meer uit in een relativistische verdediging van de democratie.

In een kritiek op de naoorlogse ontwikkeling van de politicologie kan Greaves daarom in 1960 constateren, 'that there have recently been no significant contributions to political theory either in England or in America' (1960: 1).<sup>1</sup> Wat volgens hem wel in overvloed bestaat is, wat hij bestempelt als, 'negatieve politieke theorie'. De betrokkenen argumenteren dat er niets zinvols over waarden gezegd kan worden omdat waarden niets meer zijn dan datgene wat in een specifieke samenleving wordt geaccepteerd. Het heeft dus geen zin naar rationeel te onderbouwen waarden of beginselen te zoeken waarop wij ons gedrag zouden kunnen oriënteren. Het enige wat wij kunnen vinden zijn gebruiken of gewoonten. Dit standpunt impliceert volgens Greaves, 'that we are, whether as individuals or as societies, upon an uncharted sea, drifting rudderless and undirected, whither we know not, at the mercy of winds and currents which we cannot control even if – and here too there is doubt – we can comprehend them' (1960: 2). Deze negatieve politieke theorie kan niets op rationale gronden aanbevelen of voorschrijven en nodigt dus uit tot werkloos toekijken en afwachten. Uiteindelijk kan zij de politicoloog er slechts van overtuigen de politieke theorie vaarwel te zeggen. Greaves benadrukt dat zinvolle, ouderwetse politieke theorie mensen daarentegen helpt hun positie te bepalen en hun handelen richting en betekenis te geven. Hij zit hier op één lijn met politicologen als Easton, Berelson en Dahl.

Het langzaam eroderen van de positie van de politieke filosofie en de afnemende belangstelling voor normatieve vragen vormen het spiegelbeeld van de opkomst van de interventiewetenschappen en heeft uiteindelijk dezelfde oorzaak: het langzaam voortschrijdende proces van rationalisering. Het groeiende relativisme en de 'negatieve politieke theorie' waarvan Greaves spreekt, zijn hiervan aspecten. Waarderrelativisme hangt samen met rationalisering in de zin dat de onttovering van de werkelijkheid oude, op traditie en religie gebaseerde rechtvaardigingen van waardehierarchyën doet eroderen. Door het binnen moderne, geïndividualiseerde en gedifferentieerde samenlevingen aanwezige onvermogen nieuwe, even vanzelfsprekende en eenvoudig te begrijpen rechtvaardigingen te ontwikkelen, wint waarderrelativisme voor velen aan plausibiliteit. Dit relativisme roept vervolgens de vraag op waarom de ene politiekfilosofische verhandeling juist, beter of kwaliteitsrijker zou zijn dan de andere. Zijn dergelijke verhandelingen bij voorbeeld geen taalspelen en horen deze spelen eigenlijk wel thuis binnen een echte wetenschap? Wanneer daarenboven zelfs politiek filosofen beginnen te verkondigen dat alle waarden relatief, onvergelykbaar en rationeel onverdedigbaar zijn, dan maken zij zichzelf nog irrelevanter dan zij reeds waren binnen een samenleving die steeds minder is geïnteresseerd in substantieelrationele analyses.

Naast relativisme is een gevolg van rationalisering de groeiende neiging houvast te zoeken in functionele rationaliteit, in een exclusief zoeken naar optimale doelmiddelen relaties en in kwantitatieve in plaats van kwalitatieve grootheden en criteria. In het algemeen geven op kwantiteiten gebaseerde calculaties velen het gevoel

---

<sup>1</sup> Instemmend citeert hij Noel Annan: 'What has characterised Western political thought since 1945? The almost total collapse of political philosophy – in the sense that Mill or Green or Marx wrote it' (*The Listener*, 19 februari 1959, p.323; geciteerd door Greaves 1960: 1). Ook politicologen als Easton, Eulau, Berelson en Dahl constateren, zo zagen we hierboven, een langzaam afsterven van de normatieve politieke theorie en noemen hiervoor veelal identieke redenen als Greaves. Dit geldt zeker voor Easton (zie hoofdstuk 5, § 3.5), die net als Greaves een zich snel verbreidend relativisme waarneemt.

vaste grond onder de voeten te hebben, zeker wanneer deze calculaties in de tijd voortdurend aan raffinement winnen. Het betreft hier uiteraard een illusie, maar in een goeddeels onttoverd leven is iedere illusie een zegening.<sup>1</sup> Omdat in de cijferwereld het concept 'genoeg' onbekend is, is dit leven overigens wel tamelijk veeleisend, leeg en uitzichtloos. Ook in de wetenschap zoekt men niettemin zijn heil in functionele rationaliteit. Juist omdat men met kwantitatieve onderzoekstechnieken schijnbaar tastbare resultaten kan halen die als een duidelijke bijdrage aan onze kennis kunnen gelden, is de verleiding groot zich hierop te concentreren en de in hogere mate speculatieve politieke theorie te mijden. In vergelijking met meer op ideeën en visie gebaseerde politiek-filosofische verhandelingen valt kwantitatief onderzoek bovendien eenvoudiger te produceren, een productie die tevens beter valt te voorspellen en vervolgens weer vlotter met kwantitatieve maatstaven valt te beoordelen. Daarom kunnen kwantitatieve onderzoekers makkelijker dan politiek theoretici onderzoeksgelden verwerven. Zij vinden een gewilliger oor bij beleidsmakers die zich in hun, eveneens door functionele rationaliteit beheerste, bureaucratieën moeten verantwoorden voor hun uitgaven en hierin eerder kunnen slagen wanneer zij zich kunnen beroepen op kwantiteiten.

De populariteit van specifieke, door functionele rationaliteit gekleurde denkmodellen is voorts van het toenemende belang in de politicologie van het functioneelrationele denken zowel een manifestatie als een katalysator. Men denke aan de vanuit de economie geïnspireerde modellen van evenwicht, systeem en rationele keuze en aan de hiermee verbonden naturalistische conceptie van politiek (ik kom hierop in de volgende paragraaf terug). Al deze modellen bevorderen een veronachtzaming van substantieelrationele kwesties, daar deze in hun kader apriorisch zijn opgelost. Individuen streven primair hun particuliere belangen na

---

<sup>1</sup> Bij de introductie van de desbetreffende calculatiesystemen worden doorgaans nog de vele substantieelrationele haken en ogen vermeld die hiermee verbonden zijn. Men is slechts op zoek naar enige 'houvast' en 'indicaties'. Maar na verloop van tijd worden deze systemen onveranderlijk bittere ernst. Het is veelzeggend voor de mate waarin onze cultuur is gerationaliseerd, dat ook de universiteiten, een sfeer waarin de substantiële rationaliteit traditioneel overheerste, meer en meer in de ban zijn geraakt van functioneelrationele calculatiesystemen waarmee tot in de detail de 'prestaties' van en de 'behoeften aan' wetenschapsbeoefenaren en disciplines worden gemeten. Degenen die de desbetreffende rationaliteit optimaal hebben geïnternaliseerd zijn deze instellingen bijgevolg steeds meer gaan domineren. Een vergelijkbaar recent voorbeeld vormt het kwalitatief meten van de prestaties van volksvertegenwoordigers. De verschillende Nederlandse politieke partijen trachten zonder uitzondering jonge, frisse, vlotte volksvertegenwoordigers aan te trekken die zorg dragen voor een goede publiciteit en hiermee voor goede verkiezingen. Was vroeger het kamerlidmaatschap het eindpunt van een lange (volgens Weber onontbeerlijke) mars door een politieke partij, vandaag kan men bij een partij naar deze baan solliciteren, ook wanneer men hiervan geen lid is. Het ligt voor de hand in een volgende stap de prestaties van de aldus geworven nieuwe kamerleden kwantitatief te meten. Dit kan eenvoudig op vergelijkbare wijze als binnen de wetenschap plaatsvindt: hoe vaak wordt men geciteerd of, in dit geval, geïnterviewd door vertegenwoordigers van de pers. Dit werd het eerst gedaan door het weekblad *Intermediair* (8.IV.1999), die aldus haarfijn een top twintig vaststelde van 'succesvolle' kamerleden. In een volgende stap kan deze meetmethode eindeloos worden verfijnd: een interview op de televisie is belangrijker dan op de radio (2, 3 keer?), is belangrijker dan in de krant (1, 2 keer?), in een interview aangehaald worden door een *andere* politicus telt voor de helft, et cetera. Deze verfijning lijkt de methode een steeds grotere objectiviteit te verlenen en zij wordt daarom steeds serieuzer genomen. Drie jaar later meldde *Intermediair* dat de 'citatiescore' een zeer goede voorspeller bleek te zijn van de plaats die de in 1998 gekozen Kamerleden op de kieslijst voor de verkiezingen van 2002 hadden gekregen (11 april 2002). Goede contacten met de pers en het vermogen deze pers te bespelen met uitspraken die aansluiten bij de door dezelfde pers gedefinieerde 'actualiteit', zijn dus zeer bevorderlijk voor zijn politieke carrière. Oppervlakkigheid loont, het achter de schermen langdurig en hardnekkig werken aan lange-termijn ontwikkelingen en substantieelrationele analyses wordt afgestraft.



en doen dit op (functioneel-)rationele wijze. Welke deze belangen precies zijn, of zij verantwoord kunnen worden met, bij voorbeeld, verwijzingen naar het publieke belang of noties van verdelende rechtvaardigheid, doet binnen het rationelekeuzemodel niet ter zake. Evenzo moeten voor het overleven van een systeem bepaalde functies worden vervuld. Het vervullen van functies is per definitie 'goed', een rechtvaardiging hiervan kan achterwege blijven.

Ook de opeenvolgende 'einde van de ideologie', 'einde van de geschiedenis' of 'einde van de politiek' -bewegingen sinds de jaren vijftig zijn, tenslotte, zowel een uiting als een rechtvaardiging van het verlies aan belangstelling voor substantieel-rationele vraagstukken. Wanneer men de grote politieke vraagstukken opgelost acht of, gezien de bestaande maatschappelijke orde en tendenties, geen mogelijkheid meer ziet dergelijke vraagstukken te formuleren, is er niet echt meer een taak weggelegd voor politiek filosofen (of zelfs politicologen). Hooguit kunnen zij bestuderen hoe wij historisch tot de geldende brede inzichten zijn gekomen.<sup>1</sup> De rationalisering heeft een einde gemaakt aan de Grote politiek stelde ik naar aanleiding van de analyses van Weber en Schumpeter aan het slot van *De Modernisering en haar Politieke Gevolgen*. Markt en bureaucratie, en de functionele rationaliteit waarvan zij de uitdrukkingen en aanjagers zijn, bepalen de fundamentele maatschappelijke structuren en processen en de loop der historische gebeurtenissen. Wat over is gebleven is de kleine politiek, de eindeloze, dagelijkse twist om vooral de verdeling van de beschikbare middelen, een twist waarin de functioneelrationele kaders van markt en bureaucratie nimmer ter discussie kunnen worden gesteld. Slechts grote Mannheimiaanse verbeeldingskracht kan hierin nog verandering brengen, hetgeen, zo zullen we zien, de hernieuwde doch kortstondige populariteit van Mannheim in de jaren zestig mede kan verklaren.

## 2 De naturalistische politiek opvatting: Christian Bay over pseudopolitiek

*Het gaat om politiek in overdrachtelijke zin, beste collega! Het hele leven is politiek, alles wat we kunnen gebruiken als middel om een bepaald doel te bereiken. Politiek, dat is de werkwijze die slechts met één coëfficiënt rekening houdt, en dat is - weet u - de coëfficiënt van de krachtsverhoudingen! Precies! En in dit geval zijn de feitelijke krachten waarover U beschikt van dien aard dat u het ongetwijfeld zult verliezen. En wie van zijn eigen nederlaag geniet, heeft een oude vrijstersneiging tot het martelaarschap, maar hij voert geen politiek!*

Miroslav Krleža (1995: 45)

De hegemonie van de naturalistische politiekconceptie is, stelde ik eerder<sup>2</sup>, zowel een manifestatie als een katalysator van het groeiende belang van het functioneel-

---

<sup>1</sup> De impliciete uitgangspunten van vele tegenwoordige politicologen acht Greaves hier geïnspireerd door deterministische denkers als Marx en Spencer. Wanneer de gebeurtenissen volgens vaste patronen verlopen die wij niet kunnen beïnvloeden, dan is het zinvoller deze patronen te beschrijven, dan normatief te evalueren: 'If we live in a historically determined world, what is more natural than for the political theorist concerned with directing the course of social change to abdicate in favor of the political scientist who merely describes it? If politics is scientific like meteorology, it is logical to expect it to describe or predict, but not to prescribe' (1960: 4-5). Een voorbeeld van deze deterministische denkwijze leverde Schumpeter. Ik gaf hierop commentaar in Blokland 2001: 229-37.

<sup>2</sup> Zie § 6.6 van hoofdstuk 5, § 2.4 van hoofdstuk 6, § 8 van hoofdstuk 9 en § 4 van hoofdstuk 10.

rationele denken in een moderniserende civilisatie. Ook zij vormt een denkmodel dat de verwachtingen over het gedrag van anderen en het eigen gedrag stuurt en dat, zolang mensen in de juistheid van dit model geloven, onvermijdelijk door empirisch onderzoek zal worden bevestigd. De modernisering krijgt hiermee een additionele impuls. In dit boek zijn deze conceptie en haar communautaire tegenhanger reeds verscheidene malen zijdelings aan de orde gekomen. Dahl, Lindblom en tal van andere pluralistische politicologen bleken geregeld met haar te worstelen, maar in hun poging een meer wetenschappelijke politicologie te ontwikkelen, voortdurend in haar richting te worden getrokken. In het vervolg zal ik haar verder analyseren aan de hand van onder meer een invloedrijk artikel van Christian Bay uit 1965: 'Politics and pseudopolitics: a critical evaluation of some behavioral literature'. Daarna sta ik stil bij de hiermee verbonden politiekconceptie van de 'tegencultuur' en, tenslotte, bij Dahls voortdurende, maar tot de jaren zeventig nauwelijks geëxpliciteerde twijfels over de wezenlijke betekenis van politiek.

Net als vele andere, in de voorgaande hoofdstukken behandelde critici van de vigerende politicologie meent Bay, dat de impliciete normatieve voorkeuren van de behavioralistische politicologen doorgaans conservatief zijn. De politieke ondertoon van hun publicaties acht hij daarnaast 'in a special sense anti-political' (1965: 39). Hij heeft vooral grote moeite met de vigerende concepties van 'politiek'. Hierin staan zogenaamde 'feiten' centraal en wordt op geen enkele wijze gerefereerd aan meer normatief geladen en minder eenvoudig te meten aspecten van het sociale leven. Bay neemt de formulering van Dahl, 'one of the unquestionably most influential political scientists of the present generation', als voorbeeld. In zijn *Modern Political Analysis* schrijft deze: 'A political system is any persistent pattern of human relationships that involves, to a significant extent, power, rule, or authority' (1963: 6; geciteerd door Bay 1965: 40). Het bezwaar van Bay is de afwezigheid van enige verwijzing naar een conceptie van menselijk welzijn of van publiek belang. Onderzoek naar macht, bestuur of gezag, erkent hij, kan beslist belangrijk bijdragen aan onze politieke kennis, 'but its significance must be gauged in relation to some criteria' (1965: 40). Zolang deze niet zijn geformuleerd en gerechtvaardigd, kunnen we slechts gissen of ons onderzoek significante of triviale kwesties als onderwerp heeft.

In zoverre politicologen expliciete normatieve uitspraken doen, stelt Bay, verkondigen zij een afhankelijkheid aan 'de democratie'. Met welke waarden en doelen deze term precies is verbonden, blijft echter in de regel onbesproken. Dahl vormt hier opnieuw een voorbeeld. Zijn *A Preface to Democratic Theory* onderscheidt zich volgens Bay binnen de behavioralistische literatuur als 'an impressive exercise in logical analysis' (1965: 43). Dahl levert ons onder meer een zeer inzichtelijke beeld van het feitelijk functioneren van 'the American hybrid'. De criteria die hij hanteert om deze praktijk vervolgens te evalueren, zijn echter 'surprisingly inarticulate and ad hoc' (1965: 43). Hoewel Dahl aanvankelijk stelt geen antwoord te zullen geven op de vraag of de Amerikaanse polyarchie een nastrevenswaardig systeem is, doet hij dit later, impliciet, wel degelijk. Bay haalt Dahls (door velen gewraakte) laatste zin aan waarin hij verklaart, dat de bestaande polyarchie '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 incredibly complex society' (1956: 151; geciteerd door Bay 1965: 43). Een diepgaande analyse waarom de democratie eigenlijk wenselijk is, of waarom 'overeenstemming', 'gematigdheid' of 'sociale rust' van belang zijn, levert Dahl niet. Evenmin vernemen we wat vanuit een breder, normatief perspectief de sterke en zwakke kanten van de bestaande polyarchie zijn en hoe dit systeem in dit perspectief verbeterd zou kunnen worden. In overeenstemming met de behavioralistische uitgangspunten lijkt Dahl te denken geen wetenschappelijk verantwoorde antwoorden op deze vragen te kunnen geven en daarom deze vragen maar beter te kunnen laten rusten.<sup>1</sup> Naar Bays mening wekt hij hiermee de suggestie dat het in het Westen of in de Verenigde Staten bestaande politieke systeem de hoogst haalbare vorm van democratie is (1965: 44).<sup>2</sup>

Waar toe dient politiek? Hedendaagse politicologen negeren deze vraag volgens Bay volledig en beperken zich tot waarneembare kenmerken van politieke instituties en gedragingen. Een groot deel van haar essentie, de geest van de politiek, blijft hiermee buiten beschouwing. Bay stelt voor van een politieke theorie te eisen dat zij niet alleen manifeste wensen en andere waarneembare aspecten van gedrag tot onderwerp heeft, maar tevens 'fundamentele menselijke behoeften'. Als een bescheiden, eerste bijdrage aan de ontwikkeling van een meer adequate theorie, oppert hij een onderscheid te maken tussen 'politiek' en 'pseudopolitiek':

'I would define as *political* all activity aimed at improving or protecting conditions for the satisfaction of human needs and demands in a given society or community, according to some universalistic scheme of priorities<sup>3</sup>, implicit or explicit. *Pseudopolitical* ... refers to activity that resembles political activity but is exclusively concerned with either the alleviation of personal neuroses or with promoting private or private interest-group advantage, deterred by no articulate or disinterested conception of what would be just or fair to other groups' (1965: 40).<sup>4</sup>

In de praktijk worden mensen door zowel politieke als pseudopolitieke motieven bewogen. Hoe deze verhouding precies ligt, acht Bay een empirische vraag.<sup>5</sup>

---

<sup>1</sup> Vergelijk de kritiek van onder meer Morgan in § 2.3 van hoofdstuk 6.

<sup>2</sup> Skinner levert hier een veelvuldig geciteerde, maar inadequate verdediging van Dahl. De stelling dat Dahl louter een feitelijke beschrijving van de bestaande situatie geeft en haar niet in een bredere context evalueert, is er volgens hem geen bewijs van dat hij een ideologisch gekleurde beschrijving of aanprijzing van deze situatie levert. In feite accepteert men dat Dahl een accurate beschrijving presenteert (1973: 292). Het laatste is simpelweg feitelijk onjuist (zie vooral hoofdstuk 9) en door niet of nauwelijks substantieel-rationele vragen te stellen ontnemt Dahl in dit boek wel degelijk het zicht op alternatieve realiteiten.

<sup>3</sup> Bay erkent dat ook wanneer onze kennis van menselijke behoeften sterk zou toenemen, politieke idealen en visies in de definitie van deze prioriteiten een rol spelen. In de twee waarden die het emancipatiedilemma vormen, neigt Bay, met andere woorden, meer naar positieve dan naar negatieve vrijheid (zie hoofdstuk 8, § 5).

<sup>4</sup> 'Politiek' past hier binnen Bluhms teleo-naturalistische wereldbeeld en 'pseudo-politiek' binnen zijn naturalistische wereldbeeld.

<sup>5</sup> Het is, schrijft hij, 'a difficult but surely not an impossible task to develop indices for assessing the relative prevalence of political versus pseudopolitical incentives in voters and other political actors' (1965: 40). Zoals ook uit de voorgaande voetnoot naar voren komt, deelt Bay, ondanks zijn kritiek op de vigerende politicologie, de hoop en de verwachting van de behavioristen een empirische politieke *wetenschap* te

Naar zijn inschatting, echter, is de pseudopolitiek zowel in onze westerse samenleving als in de vigerende politicologie dominant. Behavioristen richten zich volgens hem bijna uitsluitend op pseudopolitieke verschijnselen en gaan er veelal vanuit, dat deze natuurlijk of zelfs wenselijk zijn. Hoe de pseudopolitiek dominant is geworden en door werkelijke politiek vervangen zou kunnen worden, onderzoeken zij niet. Primair functionele rationaliteit voedt hun bezigheden. Voor substantiële rationaliteit is geen plaats. Door zich te beperken tot een empirische studie van politiek gedrag in de bestaande samenleving, ontnemen zij ook in Bays optiek het zicht op alternatieve politiek concepties en bevestigen zij daarmee de status quo.

Hoe kunnen we de waarlijke politiek bevorderen, een politiek gericht op de bevrediging van menselijke behoeften en de stimulering van de menselijke ontwikkeling? Allereerst, stelt Bay, zullen we een adequaat onderscheid moeten kunnen maken tussen pseudopolitiek en politiek. Voortbouwend op inzichten die zijn ontwikkeld binnen de psychologie, zullen we hiertoe een tevredenstellende theorie dienen te ontwikkelen over behoeften (*needs*) en hun relatie met wensen (*wants*) of eisen (*demands*). Er zijn belangrijke verschillen tussen beide.<sup>1</sup> Wensen en eisen kunnen we waarnemen, bevragen en meten, hetgeen voor behavioristen een belangrijke reden is zich hierop te concentreren. Behoeften, daarentegen, kunnen we slechts van hun veronderstelde gevolgen voor gedrag afleiden (het is ontmoedigend dat deze gevolgen zich nog het duidelijkst openbaren wanneer de bevrediging van behoeften wordt gefrustreerd). In tegenstelling tot wensen zijn behoeften daarnaast evenwel een betrekkelijk objectief en stabiel psychologisch gegeven. Wensen, schrijft Bay, 'are often artificially induced by outside manipulation, or they may be neurotically based desires whose satisfaction fails to satisfy needs, or both' (1965: 48). Van de wensen die burgers uiten, kan men dus niet zonder meer behoeften afleiden. Wanneer wij echter gepreoccupeerd blijven met pseudopolitiek, waarschuwt Bay, dan kan de situatie voortleven, waarin werkelijke behoeften zijn ondergesneeuwd door wensen, die zijn opgewekt door 'pseudo-politicians and other entrepreneurs whose horizons do not extend beyond their own occupational or career interests and status anxieties' (1965: 48). Uiteraard, haast Bay zich te verklaren, zijn wensen veelal reëel en vormen zij in ieder geval een harde politieke realiteit waarmee wij altijd rekening moeten houden. Maar meer dan vandaag onder behavioristen gebruikelijk is, moet er aandacht zijn voor behoeften, ook al worden deze veel minder duidelijk gearticuleerd en zijn deze nog zo moeilijk te onderzoeken. Behoeften vormen evenzeer een realiteit. Wordt zij genegeerd, dan kan zij regeringen ten val brengen.

In zijn analyse van menselijke behoeften baseert Bay zich vooral op de ideeën van de humanistisch psycholoog Abraham H. Maslow (1908 - 1970). In zijn *Motivation and Personality* (1954) stelt deze, dat er vijf categorieën van behoeften zijn die gezamenlijk een hiërarchie vormen: eten, drinken en beschutting; veiligheid en stabiliteit; het ontvangen en geven van liefde; het genieten van respect; en zelfverwerkelijking en zelfontplooiing. De bevrediging van een hogere behoefte wordt mogelijk en actief nagestreefd, zodra de hieraan voorafgaande

---

kunnen ontwikkelen.

<sup>1</sup> Vergelijk hier de parallele discussie over de diverse dimensies van het machtsconcept in hoofdstuk 9.

behoefte is bevredigd.<sup>1</sup> Met Maslow denkt Bay nu dat naarmate de behoeften aan overleven en veiligheid meer zijn bevredigd, 'men's tendency will be to become less anti-social, more capable of respecting and eventually perhaps insisting on respect for the basic needs and liberties of others' (1965: 50). De pseudopolitiek kan dus afnemen wanneer de sociale en psychische zekerheid van mensen toeneemt. Alleen mensen die vrij zijn van persoonlijke zorgen over de vervulling van eerste behoeften aan werk, huisvesting of veiligheid en vrij zijn van neurotische angsten over hun waardigheid en status, zijn in staat te denken over en te hechten aan werkelijke politieke vraagstukken, vraagstukken die betrekking hebben op sociale rechtvaardigheid en het publieke belang. Bays basisidee is, dat 'we must face up to but not complacently accept, as the pseudopolitical outlook does, the fact that most of our citizens live too harrassed lives or lack the education or opportunities for reflection to permit them the real satisfactions and the full dignity of democratic citizenship' (1965: 51). De enorme productiviteitstijgingen die dankzij de nieuwe technologieën zijn verwezenlijkt, kunnen meer en meer mensen bevrijden van directe materiële zorgen, stelt Bay. Wanneer vergelijkbare toemeningen in de verbreiding van educatieve en culturele hulpbronnen zouden worden gerealiseerd, kunnen de angsten over de eigen positie en status eveneens verminderen, alsmede de wanhoop over de zinloosheid van het leven binnen de bestaande, vooral door werk bepaalde rolpatronen. In ieder geval moet de hoop op een waarlijk politieke gemeenschap levend blijven. Politicologen zouden hieraan naar Bays mening een bijdrage kunnen leveren door meer dan in het verleden, belangstelling te hebben voor politiek.

### **3 Het kleinpolieke verzet van de tegencultuur tegen de kleine politiek**

De bezwaren tegen de moderne politiek en politicologie krijgen hun apotheose in de, even snel opgekomen als verdwenen, 'counter culture'. Veel van de door Bay aangesneden thema's vinden we hierin uitvergroot terug: een nadruk op behoeften in plaats van op wensen, wensen die men veelal artificiële, met name door de commercie opgeroepen constructies acht; een geloof in het bestaan van een behoeftenhiërarchie en een veronderstelling dat wij inmiddels toe zijn (gekomen) aan een hogere, minder met materiële waarden gepreoccupeerde fase; een nadruk op gemeenschap en op hierbij passende vormen van directe politieke participatie; en een beklemtonen van substantieelrationele vragen.

Niettemin zijn er tevens belangrijke verschillen tussen de bezwaren van politicologen als Bay en die van maatschappijcritici als Charles A. Reich, Theodore Roszak, Paul Goodman, E.F. Schumacher, John Vivian en Robert M. Pirsig. Veel meer dan Bay benadrukken zij dat de samenleving zich onder invloed van krachten is gaan ontwikkelen waarop de burgers geen invloed hebben. Tot zondebok roepen zij vooral de (functionele rationaliteit van de) technologie uit. Daarnaast blijven critici als Bay zich op politiek handelen richten, op collectieve actie met als doel een conceptie van het publiek belang of het Goede leven te verwerkelijken. Zijn definitie van politiek illustreert dit. De tegencultuur, daarentegen,

---

<sup>1</sup> Maslow baseerde zich hierbij vooral op een studie van de biografieën van een vijftigtal historische persoonlijkheden. Dit lijkt een enigszins zwakke basis voor generalisaties over menselijke motivaties. Maslow heeft niettemin een betrekkelijk grote invloed uitgeoefend op het cultuurpolitieke denken (zie hiervoor Blokland 1995: 350 e.v.)

wenst deze ‘traditionele politiek’ volledig achter zich te laten en de samenleving ‘van onderop’ te veranderen, via een wijziging van het individuele gedrag. Deze afwijkende conceptie van politiek vormt de scheidslijn tussen de New Left -beweging (zie hoofdstuk 8, § 10.1) en de counter culture. Vertegenwoordigers van de laatste stroming richten zich dus niet op een hervorming van maatschappelijke structuren en processen, maar op een omvorming van het individu. Dit blijkt uiteindelijk een ernstig misverstand te zijn.

### 3.1 Een groeiende onvrede in een moderniserende samenleving

Reeds in de jaren vijftig groeit een vaak enigszins onbestemd onbehagen over de zich na de oorlog snel ontwikkelende welvaartsmaatschappij. Dit wordt het eerst geformuleerd binnen de Amerikaanse sociologie. Auteurs als C. Wright Mills, David Riesman, Nathan Glazer, Erich Fromm, William Whyte en John Kenneth Galbraith<sup>1</sup> laken de consumptiecultuur, die zich vooral in de Amerikaanse suburbs onder de snel groeiende middenklassen aan het ontwikkelen was. De historicus James Patterson schrijft, dat zij zich zorgen maken ‘about the all-pervasive sameness, blandness, unventuresomeness, mindlessness, and threat to individualism that they thought were flowing from the onrushing materialism of middle-class life in the suburbs’ (1996: 337-8).

Binnen de politicologie is Greaves een van de eersten die de desbetreffende thema's van conformisme, uniformisme en geesteloosheid oppakt. In zijn ‘Political theory today’ (1960) constateert hij, zo zagen wij eerder, een hiermee samenhangende sterk afgenomen belangstelling voor normatieve vragen. Eén van de verklaringen hiervan acht hij de ontwikkelde maatschappelijke consensus over hun antwoorden. Hij ziet een bijna algemene, hoewel vaak impliciete acceptatie van een sociaaldemocratische en utilitaristische filosofie. Wij geloven allen, stelt hij in 1960, in het gelijk maken van de kansen op geluk; in het nastreven van het grootste geluk voor het grootste aantal; en in het vereenzelvigen van individueel geluk met materiële welvaart en van maatschappelijke voorspoed met een groei van het Bruto Nationaal Product.<sup>2</sup> De nastrevenswaardigheid van deze filosofie hoeft niet meer te worden gerechtvaardigd. Wie haar aanvalt plaatst zich buiten de gevestigde discussie (1960: 8). Niettemin neemt Greaves binnen deze ‘Affluent Society’ tekenen waar van emotionele en esthetische armoede. Deze samenleving is ‘less a society than a lonely crowd of organization men and status-seekers, prone to seek escape from freedom and responsibility in conformity, acquiescence, or in being “other-directed”’. Its coming has served neither to reaffirm and endorse an old scale of human values nor to create a new and ardently held pattern of beliefs’ (1960: 10). De taak van de politicologie is daarom de fundamenteën van onze sa-

---

<sup>1</sup> Kernpublicaties zijn hier *White Collar: The American Middle Classes* (1951) van Mills, *The Lonely Crowd* (1950) van Riesman en Glazer, *The Sane Society* (1955) van Fromm, *The Organization Man* (1956) van Whyte en *The Affluent Society* (1958) van Galbraith (Galbraith is uiteraard een politiek econoom, maar tal van zijn boeken zijn cultuurkritieken).

<sup>2</sup> De ‘sociaaldemocratische filosofie’ waarover Greaves hier spreekt, vat hij enigszins beperkt op. Ook in de eerste naoorlogse decennia bleef er binnen deze stroming een cultuursocialistische stroming bestaan. Zie bij voorbeeld *The Future of Socialism* (1956) van Anthony Crosland. Niettemin heeft deze in de loop der jaren het onderspit moeten delven. Als gevolg hiervan onderscheidt de sociaal-democratie zich nog voornamelijk van het sociaal-liberalisme door haar grotere aandacht voor de belangen van de onderste maatschappelijke strata. Dit is inmiddels een zeer smalle electorale basis gebleken.

menleving opnieuw te overdenken. De politicoloog is hiertoe evenwel louter in staat wanneer hij zijn taak ruimer opvat, dan het beschrijven en verklaren van *bestaande* verschijnselen.

Diverse naoorlogse maatschappelijke ontwikkelingen hebben een herbezinning van onze uitgangspunten volgens Greaves des te meer geboden gemaakt. De belangrijkste hiervan is wat hij de 'technische revolutie' noemt. Dit is 'the loss of identity by the individual with the growth of the monolithic structure as the characteristic feature of economic, political and social life. In relation to it he feels insignificant. It is remote and incomprehensible; and he is confronted by it on all sides' (1960: 12). Het gaat hier om de grote publieke of private organisatie waar hij werkt en die zoveel van zijn leven opeist, om de massavakbond en de massapartij die zijn belangen behartigen, om de metropolis waarin hij anoniem woont, om de afstandelijke overheidsbureaucratie die hem uniforme diensten levert, et cetera. Al deze instellingen, vervolgt Greaves,

'represent vast, impersonal, remote forces, often unaccountable, generally without any flow of responsibility either to him or from him. In little or no degree does he regard them as reflecting his personality... This means that there is a large area of his life, comprehending most of his relationships with the larger community, which has little or no meaning for him; it goes no way to meet his creative urge, his desire to give a purposive cohesion to his activities, his emotional need for fellowship; and yet it absorbs progressively more of these relationships. Compensation has to be sought in nonsocial or anti-social activities' (1960: 13)

Het anoniem en machteloos moeten leven in steeds grootschaliger, door functionele rationaliteit voortgedreven verbanden is een thema, dat ook Weber en Mannheim heftig beroerde en dat centraal stond in het eerste deel van deze studie.<sup>1</sup> De in de jaren zestig populaire betiteling 'technische revolutie' is in dit kader enigszins verkeerd gekozen. Het gaat hier in feite om de, door modernisering voortgedreven bureaucratisering en vermarkting van de samenleving. De techniek en de wetenschap zijn van dit proces zowel manifestaties als aanjagers. De laatste rol kunnen zij echter louter spelen wanneer er een aantal culturele en institutionele voorwaarden is vervuld, waaronder de erodering van door religie en traditie aangereikte substantiële rationaliteiten (cf. Blokland 2001: 60 *e.v.*).

Voorals Mannheims analyses van de gestage verbreiding van de functioneel-rationele verbanden van bureaucratie en markt vinden we in de jaren zestig bij een groot aantal auteurs terug.<sup>2</sup> Dit geldt echter in veel mindere mate voor de oplossingen die hij zag om deze uniformerende, geestdodende en atrofierende krachten te-

---

<sup>1</sup> Ook Schumpeter constateert bedroefd deze, 'onvermijdelijk' tot staatsocialisme leidende trend. Van de drie is zijn denkwereld echter het meest deterministisch van aard: we kunnen de loop der gebeurtenissen slechts ondergaan. Hooguit kunnen we trachten de schade te beperken die hierin wordt toegebracht aan menselijke waarden.

<sup>2</sup> De populariteit van Mannheim lijkt te variëren met de mate waarin men een doordening van de fundamentele van de samenleving gewenst acht. Dit was het geval in de jaren direct na de oorlog, in de late jaren zestig en, in mindere mate, in de jaren negentig. De invloed van Mannheim valt aldus onder meer terug te vinden in het denken van, onder veel anderen, Dahl, Den Uyl, Banning, Etzioni, Giddens en Beck (cf. Laeyendecker 1989: 9, 13-4; Blokland 2001: 99-101).

genwicht te bieden. Wat bij velen domineert is een romantisch, anarchistisch en bovenal apolitek verlangen naar kleinschaligheid, overzichtelijkheid, gemeenschap, vrede en liefde.

Theodore Roszak (1933) is wellicht de meest uitgesproken representant van deze geesteshouding. De term 'counter culture' is door hem geïntroduceerd in zijn *The Making of a Counter Culture: Reflections on the Technocratic Society and Its Youthful Opposition* (1969). Hij geeft hierin een overzicht van de groepen die haar dragen (van hippies, studenten tot rockmusici) en de theoretici die haar voeden (van Allen Ginsberg, Herbert Marcuse, Alan Watts, R.D. Laing, Daniel Cohn-Bendit tot Hugh Hefner). Tot een meer fundamentele formulering van datgene waarvoor deze tegencultuur staat, komt hij in zijn befaamde publicatie, *Where the Wasteland Ends: Politics and Transcendence in Postindustrial Society* (1972). In een heftige, bloemrijke en wijdlopijge polemiek zet hij zich hierin vooral af tegen de westerse wetenschap en technologie en hun, in zijn opvatting, belangrijkste product: de stedelijk-industriële samenleving. Volkomen vervreemd van de natuur en in een steeds meer uniforme, vervlakte en onttoverde cultuur slijten wij in deze steenmassa een eenzaam, passieloos leven. Door de wetenschap zijn wij hierin verzeild geraakt. Zij leert ons dat wij in onze waarneming van de natuur niet kunnen vertrouwen op onze intuïtie, gevoelens of zelfs zintuigen, maar slechts op een onpersoonlijke, klinische, controleerbare, objectieve methode. Deze berooft ons van een direct, poëtisch contact met de ons omringende wereld en maakt de natuur tot dode, te manipuleren en te onderwerpen materie. Tot het ervaren van de schoonheid, waardigheid of 'kwaliteit' van het geheel, laat staan tot transcendente 'totaliteitservaringen', zijn met kwantificatie, ontleding, objectivering gepreoccupeerde wetenschapsmensen onmachtig. Zij zien in de parel slechts een ziekte van de oester en mochten zij engelen door hun telescoop ontwaren, dan zouden zij slechts op het idee komen deze te onderwerpen aan een spectrumanalyse.

Over de kenmerken van de door hem geprefereerde Goede maatschappij blijft Roszak enigszins vaag. Tot de wachtwoorden behoren in ieder geval decentralisatie, participatie, gemeenschap, communitarisme, solidariteit, overzichtelijkheid, kleinschaligheid, ecologie en eenvoud. De weg hiernaar toe leidt vooral via bewustzijnsverruiming en kleinschalige experimenten van met name jonge, nog niet geheel aangepaste studenten en beoefenaren van vrije beroepen. Deze nadruk op verandering van onderop is, zoals gesteld, kenmerkend voor de tegencultuur en vinden we ook terug bij Charles Reich, die tot de meest interessante en systematische denkers van deze beweging behoort. Aan zijn, diep door Mannheim gekleurde analyse van onze maatschappelijke conditie besteed ik uitgebreider aandacht.

### **3.2 De onschuld van Charles A. Reich**

'There is a revolution coming', schrijft Charles Reich (1928) tijdens de koortsige hoogtijdagen van de tegencultuur. Deze revolutie zal anders zijn dan de revoluties uit het verleden: 'It will originate with the individual and with culture, and it will change the political structure only as its final act' (1970: 11). De revolutie grijpt met een verbazingwekkend tempo om zich heen, waarbij zij reeds nu belangrijke veranderingen in wetten, instituties en sociale structuren animeert. Zij belooft 'a



higher reason, a more human community and a new and liberated individual. Its ultimate creation will be a new and enduring wholeness and beauty – a renewed relationship of man to himself, to other men, to society, to nature and to the land’ (1970: 11).

*The Greening of America* maakt Reich (1928) in een paar maanden beroemd en financieel onafhankelijk. De auteur leest op adequate wijze de tijdgeest en het boek wordt daarom zowel in de populaire als de vakpers doorgaans goed ontvangen. Dante Germino spreekt in zijn recensie in *The Journal of Politics* (Vol.33, No.3) van ‘a work of astonishing versatility’ en ‘an enormously sensitive interpretation of where we are now’ (1971: 849). Reich is wellicht niet helemaal overtuigend wanneer hij schetst hoe de nieuwe samenleving gestalte zal krijgen, maar, schrijft Germino, zijn boek ‘does brilliantly illumine hopeful trends and possibilities for far-reaching social and political change in America, and it is difficult to think of any more helpful service at this time of failing confidence in our national direction and purpose’ (1971: 850).

De revolutie die Reich voorspelt en ten dele reeds waarneemt, is volgens hem zowel ‘noodzakelijk’ als ‘onvermijdelijk’. In 1970 wordt zij nog gedragen door jongeren, maar uiteindelijk zal zij een ieder bereiken. Zij is een beweging om het menselijk denken in overeenstemming te brengen met de technische en wetenschappelijke revolutie die reeds heeft plaatsgevonden. De hedendaagse technologie ‘demands of a man a new mind – a higher, transcendent reason – if it is to be controlled and guided rather than to become an unthinking monster. It demands a new individual responsibility for values, or it will dictate all values’ (1970: 12).<sup>1</sup>

### 3.2.1 De bestaande maatschappelijke problemen

Het overzicht dat Reich geeft van de problemen die volgens hem de Amerikaanse samenleving teisteren, wordt in de lange jaren zestig in brede linkse kringen onderschreven. De belangrijkste hiervan laten zich lezen als een uitkomen van de voorspellingen op dit terrein van Weber en Mannheim. Evenzo zijn vandaag, aan het begin van een nieuwe eeuw, veel van de door Reich geconstateerde problemen slechts in omvang toegenomen.

In het algemeen merkt Reich op dat de door hem en vele anderen ervaren maatschappelijke crisis ‘organisch’ van aard is: alle problemen hangen met elkaar samen en vinden hun gezamenlijke oorzaak in de fundamentele uitgangspunten van onze manier van leven. Beleidshervormingen op deelterreinen zijn daarom geen oplossing meer (1970: 13).<sup>2</sup> De centrale vraag waarvoor wij staan en die ten grondslag ligt aan alle hieronder genoemde problemen is: ‘how to live in and

---

<sup>1</sup> Mannheim presenteert in zijn *Man and Society in an Age of Reconstruction* (1940) een grotendeels vergelijkbare analyse van de discrepantie die is ontstaan tussen onze morele en technische vermogens, alsmede van de wijze waarop het bewustzijn van mensen wordt bepaald door de eisen, die hieraan worden gesteld door zijn fysieke en culturele omgeving (zie Blokland 2001: 109, 117). Voetnoten of literatuurverwijzingen ontbreken in *The Greening of America*. Aan het einde noemt Reich in plaats daarvan een twintigtal auteurs die hem zouden hebben geïnspireerd. Hiertoe behoren Karl Marx, Herbert Marcuse, Karl Polanyi, Jacques Ellul, Kenneth Keniston, John Kenneth Galbraith, E.J.Mishan, ‘Frederich’ (sic) A. Hayek, Peter Laslett, Norman Mailor en Tom Wolfe (1970: 331). Weber en Mannheim mankeren, dit ondanks de onmiskenbare enorme invloed van vooral Mannheim.

<sup>2</sup> Vergelijk Mannheims argumentatie voor de noodzaak van interdisciplinariteit, een noodzaak onder meer voortgekomen uit de toegenomen sociale interdependentie (Blokland 2001: 103, 111).

with a technological society; what mind and what way of life can preserve man's humanity and his very existence against the domination of the forces he has created' (1970: 22).

Als specifieke problemen noemt Reich, *ten eerste*, een wetteloosheid en een corruptie in tal van belangrijke maatschappelijke instellingen en een wijdverbreide, hypocriete ontkenning van het bestaan hiervan. *Ten tweede*, een schrijnende armoede te midden van overvloed. Dit zowel in de zin van grove sociale ongelijkheid als van een allocatie van maatschappelijke hulpbronnen die niet beantwoordt aan de werkelijke behoeften van de samenleving. Deze scheve verhoudingen zijn bovendien 'not the accidents of a free economy, they are intentionally and rigidly built into the laws of our society by those with powerful influence' (1970: 14). *Ten derde*, een onbeheerste technologie die alles wat op haar pad komt verpulvert: 'the landscape, the natural environment, history and tradition, the amenities and civilities, the privacy and spaciousness of life, beauty, and the fragile, slow-growing social structures which bind us together' (1970: 14). Organisatie en bureaucratie, vervolgt Reich, 'which are applications of technology to social institutions, increasingly dictate how we shall live our lives, with the logic of organization taking precedence over any other values' (1970: 14). *Ten vierde*, het uithollen van de democratie door de macht van gigantische bureaucratistische instellingen en ondernemingen en van een voortdurend groeiend aantal experts, specialisten en professionals. *Ten vijfde*, de betekenisloosheid, leegheid en kunstmatigheid van het moeten werken in bureaucratistische structuren en ondernemingen die zinloze of schadelijke producten voortbrengen en waarin mensen geen gelegenheid krijgen hun talenten aan te wenden en te ontplooien. *Ten zesde*, het reduceren van onze cultuur tot commercie, een proces waarin alles waarmee geen geld kan worden verdiend, langzaam maar zeker in betekenis verwaagt. *Ten zevende*, het gebrek aan gemeenschap: de eenzaamheid en vervreemding binnen de organisaties waarin mensen overdag hun uren slijten en in de anonieme flats en buitenwijken waarnaar zij 's avonds terugkeren; het meedogenloos terugbrengen van het gezin tot een functie-eenheid en van vriendschap tot een rolpatroon: 'Protocol, competition, hostility and fear have replaced the warmth of the circle of affection which might sustain man against a hostile universe' (1970: 16). En *tenslotte* en het meest fundamenteel, zelfflooehening of zelfverlies: vanaf zijn schooltijd, schrijft Reich, 'an individual is systematically stripped of his imagination, his creativity, his heritage, his dreams and his personal uniqueness, in order to style him into a productive unit for a mass technological society. Instinct, feeling and spontaneity are repressed by overwhelming forces. As the individual is drawn into the meritocracy, his working life is split from his home life, and both suffer from a lack of wholeness. Eventually, people virtually become their professions, roles or occupations, and are thenceforth strangers to themselves' (1970: 16).

### **3.2.2 Ons tijdelijk gebrek aan maatschappelijk bewustzijn**

Hoe heeft het zover kunnen komen? In principe beschikken we over alle middelen en technieken om de bovenstaande problemen op te lossen, maar om de een of andere reden maken we hiervan geen gebruik. We lijken bevangen, schrijft Reich, door een 'universal sense of powerlessness' en te leven in een samenleving 'that

no one created and that no one wants' (1970: 16). De belangrijkste oorzaak van deze collectieve machteloosheid of verlamming acht hij een algemeen gebrek aan inzicht in de situatie waarin wij verkeren. De beelden die wij hebben van de economie, van hoe wij worden geregeerd, van hoe onze cultuur wordt gevormd, van door wat of wie wij worden bedreigd, lopen volkomen uit de pas met de realiteit. 'Indeed,' betoogt Reich, 'the central fact about America in 1970 is the discrepancy between the realities of our society and our beliefs about them... Unreality is the true source of powerlessness. What we do not understand, we cannot control. And when we cannot comprehend the major forces, structures and values that pervade our existence, they must inevitably come to dominate us' (1979: 20).<sup>1</sup>

De meest geschikte term om dit 'begrip' of 'inzicht' te beschrijven acht Reich 'bewustzijn' ('consciousness').<sup>2</sup> Het gaat hier om iemands totale kijk op de wereld, een wereldbeschouwing die er voor zorgt dat wanneer wij één van zijn opinies of waarden kennen, wij de rest kunnen invullen. Dit bewustzijn is, schrijft Reich, op individueel niveau in hoge mate bepaald door de sociale achtergrond van de betrokkene en op maatschappelijk niveau door de economische en sociale omstandigheden. Het is de schepper van een sociaal systeem, maar wordt hierdoor tegelijkertijd beïnvloed of zelfs gemanipuleerd. Bovendien kan het achterlopen op de ontwikkeling van een systeem, met als gevolg dat het zich kenmerkt door onwerkelijkheid ('unreality'). Wanneer wij, bij voorbeeld, geloven in het vrije ondernemerschap terwijl onze economie in feite bestaat uit een nauw verweven stelsel van gigantische corporaties, dan lijden wij aan een irreëel bewustzijn en zijn wij onmachtig de werkingen van dit stelsel te begrijpen en het hoofd te bieden (1970: 22).

Iedere beschavingsfase gaat dus gepaard met en wordt beïnvloed door een specifiek bewustzijn. Zolang de beschaving langzaam verandert, zal het bewustzijn grotendeels overeenkomen met de bestaande realiteit. De industrialisatie bracht echter zeer snelle maatschappelijke veranderingen met zich mee met als gevolg, dat het bewustzijn steeds meer achter ging lopen op de materiële werkelijkheid. Vandaag bestaan er drie (ideaal)typen van bewustzijn naast elkaar. Vele tegenwoordige Amerikanen, schrijft Reich, hebben nog altijd een bewustzijn dat paste bij een negentiende-eeuwse, overzichtelijke samenleving van dorpen en stadjes, persoonlijke relaties en individueel ondernemerschap. Dit traditionele wereldbeeld van de voorindustriële boer, arbeider en kleine zakenman betitelt hij als 'bewustzijn I'. Anderen bezitten een uit de eerste helft van de twintigste eeuw stammend 'bewustzijn II'. Dit is het wereldbeeld van een technologische, corpo-

---

<sup>1</sup> Deze waarneming is volkomen identiek aan die van Mannheim in 1940: ten grondslag aan de grote maatschappelijke problemen van onze tijd liggen de ongereguleerde interacties tussen verschillende maatschappelijke domeinen, domeinen die door de toegenomen interdependentie veel meer op elkaar inwerken dan in het verleden. Planning is geboden, maar om de noodzaak hiervan te kunnen begrijpen is een groei vereist in het sociaal bewustzijn, de combinatie van substantiële rationaliteit en moraliteit. Evenzo dient dit bewustzijn toe te nemen, zowel in absolute als in sociale termen omdat er een gevaarlijke discrepantie is ontstaan tussen onze technische en morele of democratische vermogens (Blokland 2001: 109-11, 266-8). In het volgende deel zal ik adstrueren dat het gebrek, zowel bij beleidsmakers als bij burgers, aan 'sociaal bewustzijn' sinds de jaren zestig slechts is toegenomen. Deze toeneming gaat gelijk op met die aan, wat Lindblom (1990) de 'impairment' van ons denken noemt.

<sup>2</sup> Ook Reichs gebruik en invulling van de term 'bewustzijn' komen goeddeels overeen met die van Mannheim (zie Blokland: 266-8).

ratieve en door een machine-rationaliteit gedomineerde 'organizational society'. Gezamenlijk, schrijft Reich, hebben deze twee anachronistische wereldbeelden 'proved utterly unable to manage, guide or control the immense apparatus of technology and organization that America has built. In consequence, this apparatus of power has become a mindless juggernaut, destroying the environment, obliterating human values, and assuming domination over the lives and minds of its subjects' (1970: 23).

In reactie op deze bedreiging van haar bestaan, zelfs uit 'urgent biological necessity', is vooral de nieuwe generatie een bewustzijn III gaan ontwikkelen (1970: 23).<sup>1</sup> Dit past wel bij de bestaande realiteit en is daarom in staat het bestaande kolossale machtsapparaat onder menselijke beheersing te brengen. Het komt voort uit de bestaande technologie en het vertegenwoordigt, gezien de huidige stand hiervan, noodzakelijkerwijze, 'a high, transcendent form of reason' (1970: 24).<sup>2</sup> Voortgestuwd door de bevrijding die men ervaart wanneer men zichzelf dankzij een nieuw bewustzijn terugvindt, is het zich nu volgens Reich razendsnel aan het verbreiden. In dit proces zal het tevens op revolutionaire wijze de maatschappij hervormen. Dit doet het dus niet via directe politieke wegen, maar door de cultuur en de kwaliteit van het leven van individuen te veranderen, veranderingen die op hun beurt weer de politiek hervormen en, uiteindelijk, de fundamentele maatschappelijke structuren (1970: 24).

### 3.2.3 De Corporatieve Staat gaat aan zijn interne contradicties ten onder

Het bovenstaande vormt de kern van het betoog van Reich. Voor ons doel heeft een aantal van zijn onderdelen enige verheldering. Dit betreft vooral Reichs analyses van de bestaande 'Corporatieve Staat' en van het zich ras verspreidende nieuwe bewustzijn dat voor zijn ondergang verantwoordelijk is.

De moderne Amerikaanse maatschappij kan volgens Reich worden gezien als één reusachtige corporatie waarvan iedereen onvrijwillig lid en werknemer is. Zij bestaat voornamelijk uit grote industriële organisaties, alsmede uit hieraan verbonden non-profit instellingen als het onderwijs- en het rechtssysteem. Tezamen vormen zij de 'Corporate State', die Reich omschrijft als 'an immensely powerful machine, ordered, legalistic, rational, yet utterly out of human control, wholly and perfectly indifferent to any human values' (1970: 78). De overheid is hiervan slechts een coördinerend en ondersteunend element. De staat wordt voornamelijk voortgestuwd door de eisen van de technologie en door zijn eigen logica. Zijn essentie is 'that it is relentlessly single-minded; it has only one value: the value of technology-organization-efficiency-growth-progress' (1970: 80).

Ondanks zijn macht en momentum wankelt de staat. Verantwoordelijk hiervoor acht Reich zijn interne contradicties. Deze ondergraven de arbeidsmotivatie, de consumententevredenheid en de bereidheid van burgers om 'het publieke be-

---

<sup>1</sup> Mannheim meende aanvankelijk evenzeer dat een bewustzijn zich ontwikkelt in reactie op de eisen die door de tijd worden gesteld. Hij werkte dit vooral uit in *Ideology and Utopia* (zie Blokland 2001: 109-10, 115-7). Later ging hij hieraan echter steeds meer twijfelen en bepleitte hij een actieve 'planning for freedom'.

<sup>2</sup> Anders dan Roszak keert Reich zich niet tegen de moderne wetenschap. De nieuwe manier van leven zal optimaal van haar gebruik maken en haar volkomen ten dienste stellen van menselijke doeleinden.

lang' voorrang te verlenen boven het eigenbelang.<sup>1</sup> De staat, licht Reich toe, is zowel afhankelijk van bereidwillige, vlijtige werknemers als van tevreden, doch steeds méér verlangende consumenten. Dit bevat een cruciale tegenstrijdigheid. Om consumenten te hebben voor zijn voortdurend toenemende stroom aan producten, heeft de Corporatieve Staat individuen nodig 'who live for hedonistic pleasures, constant change and expanding freedom.' Maar ten behoeve van zijn productiesysteem heeft hij behoefte aan individuen 'who are ever more self-denying, self-disciplined and narrowly confined' (1970: 163-4). Dit botst. Iemand die eenmaal enthousiast is gemaakt voor buitenlandse reizen, lange weekenden, uitgaan en voor het rijden naar de zonsondergang, gelooft niet meer in zijn monotone, geestdodende werk achter het bureau en in de fabriek. Hij deserteert.

Illustratief acht Reich het enorme bombardement aan advertenties die mensen dag in dag uit aanzetten méér te consumeren. Dit ondermijnt volgens hem de Corporatieve Staat omdat het ontevredenheid creëert. Een doorsnee reclameboodschap roept doelbewust associaties op die niet direct met het aangeprezen product samenhangen: zij appelleert aan dieperliggende behoeften als die aan sex, status en avontuur. Omdat dit onafgebroken gebeurt, versterken de reclamemakers deze behoeften. Maar daarmee veroorzaken zij tevens oplopende frustraties. Wanneer men immers bij iemand eerst een behoefte opwekt aan sex, status en opwinding en hem vervolgens een auto of zonnebril verkoopt, dan zal de werkelijke behoefte onbevredigd blijven. Adverteerders, kortom, is bedoeld om ontevredenheid te scheppen. Ontevredenheid, waarschuwt Reich, is echter geen speelgoed: 'it is the stuff of revolutions' (1970: 165).<sup>2</sup>

Het ontbreken van een plausibele conceptie van de plaats van de arbeid vormt evenzo een probleem voor de Corporatieve Staat. Men werkt om te consumeren, niet om zijn talenten te ontplooien of om een bijdrage aan de gemeenschap te leveren. Als gevolg hiervan kan men volgens Reich overal een toenemende onverschilligheid jegens het eigen werk waarnemen alsmede een hiermee verbonden afnemend vakmanschap (1970: 166-7). Ook de ontevredenheid van de consumenten stijgt evenwel gestadig. De producten worden steeds minder betrouwbaar, veilig, herstelbaar en, zelfs, bruikbaar (wat moet men met een auto zonder een parkeerplaats?). Bovendien groeit voortdurend de kunstmatigheid van de producten en de genoegens die zij verschaffen. Mensen zullen zich hieraan volgen

---

<sup>1</sup> Reich is hier stelliger dan Herbert Marcuse (1898-1979), één van zijn inspirators, die meent dat de staat over voldoende flexibiliteit beschikt om de burgers ook op de lange termijn tevreden te stellen. De staat koopt hen in zijn visie vooral af met een wassende stroom consumptiegoederen, amusement, illusies, vrije tijd en zelfs met een weliswaar gereguleerde, maar toch afwijkende subcultuur. Marcuse uit zijn pessimisme over de mogelijkheden ons te bevrijden uit een volledig door technische rationaliteit beheerste samenleving vooral in *One-Dimensional Man: Studies in the Ideology of Advanced Industrial Society* (1964). In de Nieuw-Links- en de studentenbeweging van de jaren zestig verkreeg dit boek een cultstatus, hetgeen Marcuse optimistischer stemde: deze groepen van nog niet volledig aangepaste buitenstaanders konden een rol spelen in de hervorming van de samenleving (zie bij voorbeeld zijn *Counterrevolution and Revolt* (1972) en vergelijk Mannheims vertrouwen in de 'intelligentsia'). Na het doodbloeden van deze beweging in de jaren zeventig verviel Marcuse evenwel weer in zijn eerdere somberheid.

<sup>2</sup> Vooral de jongeren acht Reich hier een probleem voor de staat daar zij bij uitstek worden bestookt met boodschappen die vrijheid, onafhankelijk en avontuur prediken: hun onvrede, voorspelt Reich, wordt het grootst daar zij het minst bereid zullen zijn de eentonigheid van het (werknemer)bestaan te aanvaarden (1970: 169). Daarnaast zijn de mensen op de onderste treden van de maatschappelijke ladder kwetsbaar voor rancune omdat zij financieel niet in staat zijn de in advertenties aangeprezen goederen daadwerkelijk aan te schaffen (1970: 168).

Reich daarom minder en minder hechten, met als gevolg dat zij hiervan steeds makkelijker afstand zullen kunnen doen. Wanneer iemand altijd in hotelkamers vertoeft, kan hij elk moment vertrekken en is hij overal thuis. In een plastic omgeving ontwikkelt niemand loyaliteiten die hem binden aan plaatsen of producten. 'From a slavish and passive dependence on consumer goods', hoopt Reich, 'the child of the plastic home may suddenly find he can ignore all consumer goods, and in that moment, he is liberated' (1970: 173).

### 3.2.4 De bewustzijnsverruiming van de nieuwe generatie

De eerste bronnen van het nieuwe bewustzijn gaan volgens Reich terug tot Henry David Thoreau (1817-1862), James Joyce (1882-1941), Wallace Stevens (1879-1955) en J.D.Salinger (1919). Zijn verspreiding begon onder de kinderen van de welgestelde middenklasse, maar is vandaag in een stroomversnelling terechtgekomen. Waar men ook kijkt, ziet men 'conversions'. In een tijdspan van enkele maanden, schrijft Reich, 'a student, seemingly conventional in every way, changes his haircut, his clothes, his habits, his interests, his political attitudes, his way of relating to other people, in short, his whole way of life. He has converted to a new consciousness' (1970: 189).<sup>1</sup>

De precieze aard van dit nieuwe bewustzijn laat zich volgens Reich moeilijk beschrijven. Systematiek verhoudt zich slecht met datgene wat de betrokkenen voorstaan: 'they have a deep scepticism of both linear and analytic thought' (1970: 190). Niettemin heeft hij enige kernen kunnen distilleren. Zijn fundament is allereerst 'bevrijding' van de vanzelfsprekendheden die de maatschappij mensen oplegt. De betekenis hiervan is dat het individu volledig vrij is zijn eigen filosofie en waarden te ontwikkelen, alsmede zijn eigen leefstijl en cultuur. Anders dan Bewustzijn II, waarin de samenleving, het algemeen belang en de publieke instellingen centraal staan, vertrekt Bewustzijn III derhalve vanuit het 'ik': 'the individual self is the only true reality' (1970: 190). Het eerste gebod is daarom: 'Thou shalt not do violence to thyself' (1970: 190). Het gaat hier niet om egocentrisme, haast Reich te benadrukken, maar om eerlijkheid, oprechtheid en zuiverheid op alle terreinen. Het tweede gebod is: 'No one judges anyone else' (1970: 191). Mensen die zijn toegerust met bewustzijn III weigeren anderen te beoordelen op basis van algemene maatstaven. Iedereen heeft zijn eigen unieke, boven kritiek verheven individualiteit. De wereld is geen jungle (zoals in bewustzijn I) of meritocratie (bewustzijn II), maar een gemeenschap, een familie van gelijkwaardigen, van broeders. De betrokkenen geloven daarom ook niet in competitie. En het derde gebod is: 'Be wholly honest with others, use no other person as a means' (1970: 192). Men verwerpt hiërarchische verhoudingen en onpersoonlijke en functionele relaties die puur op rolpatronen zijn gebaseerd. Trouw en loyaliteit worden gewaardeerd, maar niet om een dode relatie in stand te houden. Dit zou botsen met het streven naar oprechtheid en authenticiteit. Gemotiveerd door deze drie geboden zoeken de leden van de jonge generatie naar nieuwe vor-

---

<sup>1</sup> Reich ziet het nieuwe bewustzijn in een wel heel snelle tijdsspanne ontstaan, hetgeen de euforie van deze dagen illustreert: 'In the summer of 1967, when Consciousness III was just beginning (sic) ... one could see the new community in the streets and shops of Berkeley ... For just a few months at the very beginning of Consciousness III there was a flowering of music, hippie clothes, hand-painted vehicles, and sheer joy to match nature itself. It seemed to be everywhere...' (1970: 323).

men van 'samenzijn', in wonen, in werken, in reizen, in relaties. Datgene wat zij hierbij inmiddels aan intimiteit, warmte, openheid, sensitiviteit, genegenheid hebben bereikt, acht Reich ongekend (1970: 213).

De betrokkenen hebben voorts, het werd reeds genoemd, een heel andere houding naar rationaliteit dan de leden van eerdere generaties. Deze alternatieve houding vormt een belangrijke factor in de poging te ontsnappen aan een opgelegd bewustzijn. Bewustzijn III, schrijft Reich, 'is deeply suspicious of logic, rationality, analysis and of principles... It believes that "reason" tends to leave out too many factors and values – especially those that cannot readily be put into words and categories... It believes that thought can be non-linear, spontaneous, disconnected... In its desire to escape any imposed system, Consciousness III declares experience to be the most precious of all commodities' (1970: 216). Het hiermee verbonden mensbeeld van de leden van de nieuwe generatie verdient, tenslotte, evenzo een lang citaat. Ten grondslag aan de hogere rede van Bewustzijn III ligt, schrijft Reich, 'an exalted vision of man.' De mens is geen radertje van een machine, geen robot, geen gevaar voor zijn omgeving, geen 'creature to be controlled, regulated, administered, trained, clipped, coated, anaesthetized.' Zijn ware aard 'is expressed in loving and trusting his own kind, being a part of nature and his own nature, developing, growing, living as fully as he can, using to the full his unique gift ... of conscious life' (1970: 326). Van alle historische levensvormen lijkt Bewustzijn III het meest het leven op zich te eren. Bijna altijd was dit leven volgens Reich ondergeschikt aan conventie, religie, een economische theorie of een politieke ideologie. Bewustzijn III, daarentegen, tracht zich van dit alles te bevrijden. Voor zijn representanten staat het leven voorop.

### 3.2.5 De bewustzijnsrevolutie

Voor het vertalen van het nieuwe bewustzijn in nieuwe maatschappelijke structuren is geen plan of politieke strategie, besluit Reich. Dit zou ook niet werken. De bestaande mogelijkheden tot maatschappelijke hervorming worden volledig gedicteerd door de Corporatieve Staat en vormen daarom een doodlopende weg. De goedbedoelde pogingen van de liberals en de radicals van de laatste eeuw om de staat te veranderen, demonstreren dit. Deze traditionele politieke activisten, stelt Reich, hebben hun kans gehad. Zij vragen weliswaar om nog meer activisme, toewijding en opoffering, maar het is tijd ons te realiseren dat 'this form of activism merely affirms the State. Must we wait for facism before we realize that political activism has failed?' (1970: 252).

De revolutie moet in plaats daarvan cultureel van aard zijn, want, schrijft Reich, 'culture controls the economic and political machine, not vice versa' (1970: 255).<sup>1</sup> De Corporatieve Staat is voor zijn voortbestaan afhankelijk van willige consumenten en producenten. Hij sterft af zodra deze niet langer bereid zijn hun functies te vervullen. De machine wordt dus de slaaf van de burgers op het moment, dat hun nieuwe bewustzijn hen ongevoelig maakt voor haar verleidingen (consumptie en status) en zij haar via het marktmechanisme dwingen nog slechts datgene voort te brengen, waaraan zij werkelijk behoefte hebben.

---

<sup>1</sup> Dit is in tegenspraak met zijn eerdere uitspraken, dat cultuur of 'bewustzijn' mede een product van de maatschappelijke structuur is.

Cruciaal is voor Reich dat de politieke structuur, het recht en de formele instellingen van de samenleving niet ‘het creatieve deel’ van de corporatieve staat zijn. Zij zijn, schrijft hij, louter zijn *administratieve* deel. Politiek gezien zijn zij niet alleen een neutraal, maar ook een irrelevant instrument: ‘They do not have the power to change values; for one interested in basic change, law and political institutions are virtually irrelevant... social change, instead of beginning at the palace, comes up from below. The law and the government are not the first things to be changed, they are the last’ (1970: 255-6).<sup>1</sup>

Niettemin geeft Reich enige hints over de structurele kenmerken van de toekomstige samenleving. Educatie zal hierin allereerst een belangrijke rol spelen – niet om in de machine te kunnen functioneren, maar om deze te kunnen beheersen. Zij moet gericht zijn op de brede ontplooiing van talenten, op persoonlijke autonomie, op leren leren, op bewustzijn, op bevrijding (1970: 298-305). Hiermee verbonden zal de aard van het werk niet langer vervreemdend zijn. Mensen moeten op hun eigen voorwaarden en niet op die van de machine hun gaven kunnen aanwenden en ontwikkelen. Zij dienen dus verantwoordelijk te zijn voor hun eigen product en niet een klein willoos radertje te zijn in een gigantische machine. Bovendien moeten zij zich minder op slechts één specialisatie richten. In plaats daarvan dienen zij in hun leven verschillende carrières te hebben, naast en na elkaar. Anders dan Roszak staat Reich verder geenszins afwijzend tegenover de techniek: deze maakt de vorm van leven mogelijk, waarvoor Bewustzijn III staat. De techniek heeft een situatie van overvloed gecreëerd waardoor de samenleving niet langer gebaseerd hoeft te zijn op de veronderstelling, dat mensen elkaars concurrenten en tegenstanders op een schaarse markt zijn. ‘That which we called human nature’, betoogt Reich, ‘was the work of necessity – the necessity of scarcity and the market system’ (1970: 317). De nieuwe menselijke natuur zal daarentegen gebaseerd zijn op liefde en respect. Tegelijkertijd kunnen wij alleen de techniek overleven dankzij het nieuwe bewustzijn. Zonder hem zijn wij het machteloze speeltuig van de machine, met hem kunnen wij de machine ten eigen bate aanwenden en een einde maken aan de machteloosheid die ons leven vandaag typeert (1970: 292-3).

#### **4 Politieke machteloosheid en het uitblijven van de revolutie**

De belangrijkste van de maatschappijproblemen die Reich in 1970 signaleert, komen goeddeels overeen met de problemen die denkers als Weber en Mannheim vele jaren voor hem waarnamen en voorspelden. Zij hangen nauw samen met het proces van modernisering, met individualisering, differentiëring en rationalisering. De kern van deze problemen is een wijdverbreid gevoel van onmacht, een gevoel dat mensen, zowel op individueel als op collectief niveau, de greep op hun

---

<sup>1</sup> Wanneer Reich later in zijn boek stilstaat bij de vraag hoe de toekomstige, door het nieuwe bewustzijn bepaalde maatschappelijke orde eruit zal zien, schrijft hij in dezelfde trant: ‘The great error of our times has been the belief in structural or institutional solutions. The enemy is within each of us; so long as that is true, one structure is as bad as another... Consciousness III says, for the present, all that is necessary to describe the new society is to describe a new way of life. When we have outlined a different way of life, we have said all that we can meaningfully say about the future. This is not avoiding the hard questions. The hard questions – if by that is meant political and economic organization – are insignificant, even irrelevant’ (1970: 297).



leven aan het verliezen zijn en dat dit leven in toenemende mate wordt beheerst door een beperkte, functionele rationaliteit die geen recht doet aan hun ware behoeften en doeleinden. Een onderdeel van deze rationaliteit is de naturalistische conceptie van politiek, een conceptie die doordrenkt is met de moderniteit en die Bay definieert als pseudo-politiek. De hoofdvragen zijn nu op welke wijze mensen hun positieve vrijheid kunnen heroveren, dit zowel op politiek als op individueel niveau, en, hiermee nauw verbonden, of dit streven naar positieve vrijheid tot ontwikkeling kan komen en vervolgens kan worden gerealiseerd binnen een politiek systeem dat wordt gedomineerd door de naturalistische politiek-conceptie.

Zoals van een vertegenwoordiger van de tegencultuur mocht worden verwacht, heeft Reich geen antwoord op deze vragen. Hij prijst zich gelukkig dat hij dit ook niet nodig heeft. Iedere politieke strategie om de verloren vrijheid terug te winnen, zou de Corporatieve Staat slechts bevestigen. Het nieuwe bewustzijn biedt echter uitkomst. Dit verspreidt zich als een olievlek van een gezonken mammoettanker over de samenleving en zal de politiek en de maatschappij *van onderop*, via een verandering van het individu, fundamenteel hervormen.<sup>1</sup> Het desbetreffende proces van bevrijding is bovendien onomkeerbaar: 'Once a person reaches Consciousness III, there is no returning to a lower consciousness. And the change of generations is not reversible either' (1970: 327).

Reichs belofte van een nieuwe mens met een nieuw bewustzijn is, zo moeten we ruim drie decennia later concluderen, vals gebleken. Er zijn weinig aanwijzingen van het bestaan van minder materialistische, meer communautaire, meer door naastenliefde, culturele waarden en zelfverwerkelijking gedreven individuen die bovendien een meer autonoom leven leiden. Evenmin is er sprake van de verwachte, hiermee samenhangende stijging van het persoonlijk welbevinden. Integendeel: ondanks een meer dan verdubbeling van hun persoonlijke inkomen is het welbevinden van westerlingen en zeker van Amerikanen in de laatste dertig jaar voortdurend gedaald. In de volgende paragrafen zal ik dit alles adstrueren aan de hand van vooral Robert Lane's *The Loss of Happiness in Market Democracies* (2000). Aldus zal ik de lijn doortrekken die bij Weber en Mannheim begon, die in de jaren zestig door onder anderen Reich werd opgepakt en die door hem ten onrechte verbroken werd geacht.

## 5 Robert Lane en het onbehagen in marktdemocratieën

Robert Lane laat onder meer zien dat er in alle ontwikkelde marktdemocratieën een toeneming van klinische depressies valt waar te nemen, dat overal het wantrouwen groeit in andere mensen en in maatschappelijke instellingen, het geloof afneemt in een vooruitgang van de eigen levensomstandigheden, en een tragische erosie plaatsvindt van familiale solidariteit, gemeenschap en van

---

<sup>1</sup> Deze gedachte is niet uniek voor Reich. Sommigen beschouwen haar als de grootste politieke erfenis van de tegencultuur. B.M.Berger licht toe dat het hier gaat om een verwerping van een conceptie van politiek als 'a hierarchically organized instrumentally rational attempt to accumulate the power sufficient to transform political vision into national policy. In place of this idea, "prefigurative politics" substitutes a sort of revolution by example, an image in which the egalitarian, fraternal, personally expressive ("the personal is the political") life of new left groups *itself* manifests "the beloved community" and hence prefigures what politics might conceivably become' (1983: 484).

warme, intieme relaties tussen vrienden. Deze wijdverbreide malaise veroorzaakt echter geen revolutionaire stemming: het geloof in de legitimiteit van de bestaande marktliberale ordeningen zit diep, ook al is men sterk ontevreden over hun functioneren (2000: 3-4).

### 5.1 Een epidemie aan depressies, wantrouwen en vervreemding

Aan het vaststellen van het welbevinden van individuen zijn grote methodologische problemen verbonden. Een redelijk ondubbelzinnig te interpreteren empirisch gegeven vormen klinische depressies. Over de betekenis van de term 'depressie' bestaat tussen de culturen een vrij grote overeenstemming.<sup>1</sup> In een recente gestandaardiseerde test spreekt men hiervan wanneer mensen gedurende minimaal twee weken op zijn minst vier van de volgende acht symptomen vertonen: gebrek of overmaat aan eetlust; slapeloosheid of overgevoeligheid; versnelde of vertraagde psychomotorische reacties; verlies aan interesse of plezier in gewoontelijke activiteiten of aan seksuele begeerte; gevoelens van nietswaardigheid, zelfverwijt of schuld; vermoeidheid; concentratieverlies en besluiteloosheid; terugkerende gedachten over dood of zelfmoord (2000: 18). Uit onderzoek blijkt nu, schrijft Lane, dat in al de ontwikkelde marktdemocratieën de klinische depressies in aantallen en frequentie toenemen, vooral onder de jongeren. Hij ziet reden te spreken van een epidemie. Amerikanen die zijn geboren na 1945 hebben een tien keer zo grote kans op een depressie, als degenen die vijftig jaar eerder ter aarde kwamen (2000: 22). De leeftijd waarop zij aan depressiviteit ten prooi vallen daalt ook voortdurend. Uit een ander Amerikaans onderzoek blijkt, dat van de mensen geboren vóór 1955 slechts één per cent op hun vijfenzeventigste jaar ooit door een depressie getroffen was geweest. Van degenen geboren ná 1955 gold dit reeds voor zes per cent voor zijn vierentwintigste jaar (2000: 22). In overeenstemming hiermee valt er in bijna de hele westerse wereld een belangrijke stijging van het aantal zelfmoorden onder jongeren te constateren (2000: 23).<sup>2</sup>

---

<sup>1</sup> Deze indicator onderscheidt zich hierin van antwoorden op enquêtevragen naar het welbevinden van individuen, antwoorden die sterk cultureel zijn bepaald. Het mistasten van een instelling als het *Sociaal en Cultureel Planbureau* in het waarnemen van het onbehagen dat Fortuyn in 2002 met succes aanboorde, valt in hoge mate te herleiden tot een bovenmatig vertrouwen op ondeugdelijk enquêtemateriaal. Naar het oordeel van dit bureau, dat zich volgens velen gedurende de Paarse kabinetten had ontwikkeld tot de maatschappelijke barometer van de zittende politieke klasse, was de Nederlander 'gelukkig' met zijn leefomstandigheden en was er geen sprake van een afnemende van de sociale cohesie. Wat men in feite had gemeten was in hoeverre individuen in een cultuur waarin 'geluk' tot de maatstaf aller dingen is geworden, de moed kunnen opbrengen toe te geven, dat zij in het verwerven van dit geluk gefaald hebben. Evenzo lijkt het tellen van het aantal lidmaatschappen (het giraal steunen van Greenpeace is toch ook een uiting van maatschappelijke betrokkenheid?) een weinig geestrijke methode om sociale bindingen vast te stellen. Ook Lane maakt gebruik van enquêtevragen, maar probeert hun antwoorden altijd in de context te plaatsen van de resultaten van een enorme hoeveelheid gerelateerd (behavioralistisch) kwantitatief en (interpretatief) kwalitatief onderzoek. Omdat dit in de gemiddelde enquête achterwege blijft, hangen de resultaten doorgaans in de lucht. Zie voor een kritiek op en een verdediging van de onderzoeksmethoden van het *Sociaal en Cultureel Planbureau*, respectievelijk Trommel (2003) en Dekker en De Hart (2003).

<sup>2</sup> Vergelijkbare alarmerende statistieken (plus een discussie over hun betrouwbaarheid) presenteert Andrew Solomon in zijn fraaie *The Noonday Demon: An Atlas of Depression* (2001): 'Twenty years ago, about 1.5 percent of the population had depression that required treatment; now it's 5 percent; and as many as 10 percent of all Americans now living can expect to have a major depressive episode during their life. About 50 percent will experience some symptoms of depression... Incidents of depression are increasing across the developed world, particularly in children. Depression is occurring in younger people, making its first

Zelfs wanneer mensen wordt gevraagd of zij, alles overziend, hun leven op een bepaald moment als gelukkig beschouwen, geven steeds minder mensen een bevestigend antwoord.<sup>1</sup> Deze trend is al decennia in de Verenigde Staten waarneembaar, in Europa lijkt het vooralsnog beter te gaan (2000: 20). Het is opmerkelijk dat juist Amerikanen hierop in toenemende mate negatief antwoorden omdat de druk zichzelf als ‘gelukkig’ en daarmee ‘geslaagd’ te definiëren in de Verenigde Staten enorm is (en zeker niet lijkt te zijn afgenomen) en vermoedelijk groter is dan in Europa. In overeenstemming met het gerapporteerde afnemende welbevinden geven Amerikanen steeds minder te kennen erg tevreden te zijn met hun huwelijk, hun werk, financiële situatie en woonplaats. Ook op andere terreinen neemt de malaise toe: in de laatste dertig jaar stellen steeds meer mensen, dat anderen niet zijn te vertrouwen<sup>2</sup>, dat de conditie van de gewone man zich voortdurend verslechtert en dat publieke functionarissen slechts gemotiveerd worden door hun eigenbelang en absoluut geen boodschap hebben aan de gemiddelde burger (2000: 24-30). Dienaangaande presenteert Louis Harris in zijn *Inside America* (1987) saillante onderzoeksresultaten (geciteerd door Lane 2000: 29). In 1966 kon negen per cent van de respondenten instemmen met de these ‘I feel left out of things going on around me’. Dit percentage was in 1986 gestegen tot zeventendertig. In 1966 onderschreef zesentwintig per cent de stelling ‘the people running the country don’t really care what happens to me’. Vijfenvijftig per cent beaamde dit in 1986. In 1971 meende drieëndertig per cent van de respondenten: ‘Most people with power try to take advantage of people like myself’. In 1986 was het dubbele percentage het hiermee eens. Het percentage instemmers met ‘What I think doesn’t matter any more’ steeg tussen 1966 en 1986 van zesentertig naar zestig.<sup>3</sup> Mensen, concludeert Lane, voelen zich in toenemende mate machteloos en vervreemd van de politieke gemeenschap waarvan zij een onderdeel zijn. De situatie die Reich schetste, was, met andere woorden, nog maar het prille begin van een steeds sterker wordende trend.

De laatste trends vinden uiteraard hun neerslag in de ideeën over en de participatie in sociale en politieke instellingen. Het percentage Amerikanen dat meent dat de regering ‘most of the time’ vertrouwd kan worden, bij voorbeeld, daalde tussen 1958 en 1992 van ongeveer zestig naar vijftientig per cent (2000: 199).<sup>4</sup>

---

appearance when its victims are about twenty-six, ten years younger than a generation ago; bipolar disorder, or manic-depressive illness, sets in even earlier. Things are getting worse’ (2001: 25-6). Over de verklaring van deze trend heeft Solomon weinig twijfels: ‘The climbing rates of depression are without question the consequence of modernity. The pace of life, the technological chaos of it, the alienation of people from one another, the breakdown of traditional family structures, the loneliness that is endemic, the failure of systems of belief (religious, moral, political, social – anything that seemed once to give meaning and direction to life) have been catastrophic (2001: 31-2).

<sup>1</sup> Zie de voorlaatste voetnoot. De gestelde vraag is: ‘Taken all together, how would you say things are these days – would you say that you are very happy, pretty happy, or not too happy?’

<sup>2</sup> In 1994 antwoordde reeds bijna zestig per cent van de Amerikanen ontkennend op de vraag: ‘Generally speaking, would you say that most people could be trusted or that you can’t be too careful in dealing with people?’. Sinds 1972 (52 per cent) is dit percentage onophoudelijk gestegen (2000: 27).

<sup>3</sup> Deze trends hebben zich sindsdien doorgezet. Putnam, Pharr en Dalton schrijven in de inleiding van *Disaffected Democracies*: ‘By almost any measure, political alienation has soared over the last three decades’ (2000: 9). Dit is, zo laten zij eveneens zien, geen exclusief Amerikaans verschijnsel, maar valt in bijna alle westerse landen waar te nemen.

<sup>4</sup> Een vergelijkbare afneming in vertrouwen valt te constateren met betrekking tot ondernemingen en nieuwsmedia. Het is daarom geenszins het geval dat wanneer het publieke vertrouwen in de collectieve

De trends in andere westerse landen zijn overeenkomstig (2000: 201). Op de stelling 'People like me don't have any say about what the government does' reageerde in 1952 ongeveer dertig per cent instemmend en zeventig per cent afwijzend. Ruim veertig jaar later, na een zeer geleidelijke ontwikkeling die onafhankelijk lijkt van de wisseling van regeringen, zijn er méér mensen die *niet* geloven dat zij enige invloed hebben op het overheidsbeleid, dan mensen die hierin wel geloven (2000: 203-4). In antwoord op de vraag 'Do you think the government in Washington is run for the benefit of a few big interests or for the benefit of all?' koos in 1964 vijfenvijftig per cent voor 'the benefit of all' en vijfenveertig per cent voor 'a few big interests'. In 1992 gelooft minder dan twintig per cent nog in het eerste en meer dan tachtig per cent in het laatste (2000: 205-6). De belangrijkste oorzaken waarom mensen vandaag nog de moeite nemen hun stem uit te brengen, zijn de weliswaar afnemende, maar nog altijd bestaande gevoelens van burgerschap, alsmede de sluimerende loyaliteit aan partijen, etniciteiten, politieke symbolen en personen. Voor vormen van politieke participatie die meer tijd, energie en andere hulpbronnen eisen, ontbreekt inmiddels het noodzakelijke geloof in de democratie. In de hele westerse wereld ziet men daarom een sterk afnemend ledental van politieke partijen, groeiende problemen om geschikte kandidaten te recrutereren voor bestuurlijke en politieke functies, en een afnemende bereidheid grotere inspanningen te leveren voor onafhankelijke maatschappelijke organisaties dan het invullen van een giro-overschrijvingskaart (cf. Pharr & Putnam 2000, Mair 2001, Van Praag 2001, Becker & Cuperus 2001).<sup>1</sup> Het persoonlijk maatschappelijk engagement dat Reich overal zag ontstaan, was slechts een rimpeling in een langzaam stijgende zee van onverschilligheid en apathie.

Eenzelfde trend vertoont de betrokkenheid met andere mensen. Tegenwoordig onderzoek bevestigt volgens Lane de stelling van mensen als Tönnies, Simmel, Fromm, Mumford en Wirth, dat relaties in de moderne samenleving, ondanks Reichs Bewustzijn III, zich kenmerken door oppervlakkigheid, onpersoonlijkheid, kilheid, egocentrisme en instrumentalisme. Individualisme, het nastreven van persoonlijke in plaats van gemeenschappelijke doelen, verklaart volgens Lane in belangrijke mate het vandaag door velen in de westerse wereld gerapporteerde gebrek aan 'warmte' en 'intimiteit' (2000: 111-2). Er verspreidt zich wat wel een 'Machiavellistisch syndroom' is genoemd: mensen nemen steeds meer een manipulatieve houding aan ten opzichte van anderen (2000: 96). Het lijkt of zij de wijze waarop zij op het werk met anderen (moeten) omgaan, niet langer kunnen scheiden van de privésfeer. Voortdurend wegen zij de kosten en baten van een relatie tegen elkaar af en zodra de kosten te sterk of te lang de baten overtreffen, beëindigen zij haar. Moderne mensen hebben daarom in de regel

---

sector afneemt, men hieruit kan concluderen – zoals zo vele politici in de afgelopen twee decennia hebben gedaan –, dat het vertrouwen in de private sector evenredig *toeneemt*. Het vertrouwen in beide sectoren ontwikkelt zich op parallelle wijze. Lane denkt dat 'business and political negativity move together because people know only *that* they are unhappy, not *why*' (2000: 202).

<sup>1</sup> Er is in het algemeen geen sprake van een verbreding en verdieping van sociale relaties en verbanden zoals leden van de tegencultuur voorzagen. Integendeel: in bijkans alle marktdemocratieën is het desbetreffende 'sociale kapitaal' gedurende de laatste decennia afgenomen. Zie voor het laatste ook *Bowling Alone: The Collapse and Revival of American Community* (2000) van Robert Putnam, een promovendus overigens van Lane, en het door Putnam geredigeerde *Democracies in Flux: The Evolution of Social Capital in Contemporary Society* (2002).

vele oppervlakkige kennissen, maar zelden goede vrienden. Het hebben van vrienden is totaal iets anders dan populair zijn of het beschikken over uitgebreide functionele netwerken. Het gaat mensen, blijkt uit onderzoek, om de intimiteit, om het hebben van een vertrouwensrelatie. Dit is precies wat ze missen in de tegenwoordige ‘netwerkmaatschappij’.

## 5.2 De hedonistische tredmolen en de ondervoeding aan gemeenschap

De neiging bestaat de afnemering van het welzijn te verklaren door factoren als werkloosheid, armoede, de oplossing van sociale normen of het verlies van zekerheden. Sinds de Tweede Wereldoorlog zijn deze factoren volgens Lane echter van beperkt belang geweest. Hij zoekt de verklaring in een ‘ondervoedingsmodel’: mensen zijn eerst ondervoed en sterven vervolgens aan relatief onschuldige infecties. De oorzaak van de oplopende sterftecijfers ligt niet in deze infecties, maar in de ondervoeding. Iets vergelijkbaars is volgens hem gebeurd met onze gelukservaring. Zijn centrale these is dat, ‘there is a kind of famine of warm interpersonal relations, of easy-to-reach neighbours, of encircling, inclusive memberships, and of solidary family life. There is much evidence that for people lacking in social support of this kind, unemployment has more serious effects, illnesses are more deadly, disappointment with one’s children is harder to bear, bouts of depression last longer, and frustration and failed expectations of all kinds are more traumatic. Thus, the malnutrition model explains why the search for increases in objective hardships will fail, for the causes lie not in the rise of objective traumas but in the increased vulnerability of the public’ (2000: 9-10).

Het zijn, benadrukt Lane, vooral *andere mensen* die ons welbevinden bepalen: hun affectie, waardering en bevestiging oefenen hierop de meeste invloed uit. Intercultureel onderzoek laat algemeen zien, dat tevredenheid over zijn familieleven en over zijn relaties met vrienden tot de allerbelangrijkste verklaringen behoren van iemands welbevinden en van het al dan niet optreden van depressies (2000: 78 *e.v.*).<sup>1</sup> Uiteraard hebben mensen materiële hulpbronnen nodig, maar is eenmaal in een minimum voorzien, dan neemt hun belang snel af. Dit minimum is in de westerse landen reeds decennia geleden gerealiseerd (2000: 7, 59). Niettemin is er, anders dan de leden van de tegencultuur waarnamen en voorspelden, geen sprake van de ontwikkeling van een ‘post-materialistische’ cultuur waarin steeds meer mensen, te beginnen bij de beter opgeleiden en beter betaalden, steeds minder belang hechten aan materiële zaken. Het onderzoek van Ronald Inglehart<sup>2</sup> die deze waarneming en voorspelling poogde te rechtvaardigen, geeft geen enkele aanleiding te denken, dat er sprake is van een belangwekkende, brede culturele ontwikkeling. In zoverre er een minimale trend naar minder materia-

---

<sup>1</sup> Lane zet zich in dit verband af tegen de wijze waarop sociale relaties binnen (en deels *sinds*) de tegencultuur vorm worden gegeven. In deze cultuur bestaat een te grote nadruk op *zelfontplooiing* en op het *ik* en worden deze relaties te veel als instrumenten voor het bereiken van de eigen doelen opgevat. De betrokken ‘postmoderne’ individuen blijken bijgevolg een weinig gelukkig leven te leiden en de consequenties van hun levensfilosofie voor het welbevinden van hun kinderen (en daarmee weer voor dat van henzelf) zijn zelden opwekkend (2000: 54, 335).

<sup>2</sup> Het gaat hier vooral om: *The Silent Revolution: Changing Values and Political Styles Among Western Publics* (Princeton, Princeton University Press, 1977), *Culture Shift in Advanced Industrial Society* (Princeton, Princeton University Press, 1990), *Modernization and Postmodernization: Cultural, Economic, and Political Change in 43 Countries* (Princeton, Princeton University Press, 1997).

lisme is geweest, is deze bovendien reeds lange tijd geleden stopgezet en inmiddels zelfs in tegengestelde richting omgebogen (2000: 445).<sup>1</sup>

De meeste zaken die ons vandaag gelukkig maken, zijn dus niet op de markt verkrijgbaar. Maar waarom blijven wij dan eindeloos doorgaan de dingen na te jagen waarin deze markt wel voorziet? Het antwoord is simpel volgens Lane: 'Like other successful societies, market democracies must, by the logic of their own success, continue to emphasize the themes that have brought them to their current eminent positions. In these circumstances, individuals are not, in any practical sense, free to go against the culture that nurtures them (2000: 60). 'Het is alsof men aan westerlingen vraagt of zij niet eigenlijk liever een boeddhist hadden willen zijn', stelt Lane.<sup>2</sup> Mensen denken dus dat een hoger inkomen hen gelukkiger zal maken omdat dit de dominante ideologie van de marktsamenleving is. Deze markt houdt hen voortdurend beelden van een gelukkiger leefstijl voor ogen, die alleen bereikt kan worden door geld uit te geven en dus meer inkomen te verwerven. Bovendien ziet de markt het verwerven van een inkomen als een *kost* en het inkomen als een baat, iets wat mensen krijgen *nadat* zij een offer hebben gebracht – werken. Het inkomen moet hen dus wel voorspoed brengen (2000: 72-3).<sup>3</sup> Onder invloed van deze, steeds sterkere krachten is het niet verwonderlijk dat het materialisme onder jongeren nog nooit zo groot is geweest als vandaag. Tegelijkertijd worden zij er bepaald niet gelukkiger van (2000: 74).

Wij zijn, kortom, te lang doorgedaan met het vergroten van onze materiële welvaart. De hedonistische tredmolen waarin wij gedurende de modernisering verzeild zijn geraakt, heeft ons doen verwijderen van zaken, die op dit moment

---

<sup>1</sup> In zijn *Rich Democracies* stelt Harold Wilensky daarom voor de term 'post-materialistische' of 'post-industriële' samenleving volledig uit ons vocabulaire te schrappen (2002: 205-7). Hij geeft een overzicht van de vele methodologische tekortkomingen van het, niettemin invloedrijke werk van Inglehart (2002: 191-6). Ik beperk mij tot een voorbeeld (vergelijk de eerste voetnoot van de vorige paragraaf). Inglehart vraagt aan mensen hun prioriteiten te ordenen met betrekking tot vooral vier maatschappelijke doelen: het handhaven van recht en orde; het bestrijden van de inflatie; het vergroten van de invloed van de burgers op overheidsbesluiten; en het verdedigen van de vrijheid van meningsuiting. De eerste twee doelen acht hij materialistisch van aard, de laatste twee postmaterialistisch. Dit is om te beginnen een uiterst beperkt aantal indicatoren, die bovendien tamelijk betwistbaar zijn (waarom is rechtshandhaving materialistisch?). Belangrijker beschouwt Wilensky dat blijkt dat respondenten, naarmate zij bepaalde doelen meer hebben gerealiseerd, weliswaar *zeggen* minder waarde aan deze doelen te hechten, maar dat dit ons weinig leert over hun feitelijke prioriteiten (2002: 193). De goedbetaalde, vermogende professional zal dus stellen dat 'geld' minder belangrijk is dan 'arbeidsvoldoening' of 'zelfontplooiing', en de bewoner van een nette buitenwijk of van een 'gated community' zal dus beweren 'veiligheid' minder belangrijk te vinden dan 'democratische inspraak'. Veranderen echter de maatschappelijke omstandigheden, nemen de werkloosheid, de inflatie, de criminaliteit toe en de overheidsvoorzieningen af, dan lijken de betrokkenen plots andere, in dit geval materialistische, doelen na te streven en verdwijnt het postmaterialisme als sneeuw voor de zon. *Lijken*, omdat in werkelijkheid materialisme voortdurend de kern van hun waardenpatroon is geweest. 'Upper-middle-class citizens,' schrijft Wilensky, 'presumably the vanguard of the postmaterial era, suddenly become terribly material, deeply concerned about earnings, security, dignity, and safety like everyone else. Thus, to say "they have it so they do not value it" is to obscure the meaning of basic values, which persist across generations through thick and thin' (2002: 196).

<sup>2</sup> Interview in het blad *Facta* (Blokland 2000: 12).

<sup>3</sup> Uit onderzoek weten we echter dat werken *op zich* mensen een grote voldoening kan geven. Dit was een centraal thema van Lanes monumentale *The Market Experience* (1991). Werken draagt bij aan hun zelfrespect en ontplooiing, het laatste opgevat als het vergroten van hun cognitieve complexiteit en hun gevoel meester te zijn over het eigen leven. Desgevraagd geven mensen dan ook aan werken plezieriger te vinden dan alle mogelijke vrijetijdsbestedingen, met twee, veelzeggende uitzonderingen: spelen met hun kinderen en het doorbrengen van tijd met vrienden (2000: 74).

werkelijk zouden bijdragen aan ons welbevinden: vrije tijd doorgebracht met vrienden en familieleden. Ons voortdurend in belang toenemende werk holt deze tijdspasseringen echter meer en meer uit.<sup>1</sup> De nadruk in onze samenleving zal daarom verlegd moeten worden naar wat Lane samenvat met de term ‘companionship’. Dit niet alleen ten behoeve van ons welbevinden. Uit door hem aangehaald onderzoek blijkt dat wanneer mensen tevreden en opgewekt door het leven gaan, dit ten goede komt aan hun gezondheid, creativiteit, probleemoplossendvermogen, coöperatieve instelling, generositeit, zelfontplooiing, verdraagzaamheid en democratische gezindheid. Gelukkige mensen maken bovendien makkelijker vrienden en vrienden dragen weer bij aan het welbevinden. Ontevreden en gedeprimeerde mensen, daarentegen, komen in een neerwaartse spiraal terecht: zij hebben een negatief zelfbeeld, een gebrek aan zelfvertrouwen en autonomie, boeken slechte studie- en arbeidsprestaties, verliezen het gevoel voor verhoudingen, maken meer ruzies met familieleden en collega’s, zijn slechte ouders, et cetera. De persoonlijke, maar zeker ook de maatschappelijke kosten van deze mensen zijn enorm: ‘they drain the resources of the societies in which they live’, schrijft Lane (2000: 330).<sup>2</sup>

### 5.3 De weg naar huis

Hoe komen wij, tenslotte, weer ‘thuis’? Zowel markten als democratieën vertrouwen erop, schrijft Lane, dat wanneer wijzigingen in het aanbod van goederen en diensten worden gewenst, deze ‘van onderop’ worden gevraagd. Het probleem is evenwel dat consumenten en burgers dit niet snel zullen doen.<sup>3</sup> We stuiten hier opnieuw op het emancipatiedilemma.<sup>4</sup> Markten ontberen mechanismen om hun ‘hedonic failure’ te corrigeren omdat alles wat in ontwikkelde economieën werkelijk bijdraagt aan het persoonlijk welbevinden – familieleven, vriendschap, arbeidsvreugde – ‘market externalities’ zijn (2000: 327). En zolang burgers niet onderkennen wat op dit moment wezenlijk zou bijdragen aan hun geluk is er ook weinig te verwachten van democratieën. Dankzij psychologisch onderzoek weten

---

<sup>1</sup> In ‘De arbeid, de vrije tijd en het Goede leven; een alternatief perspectief op de huidige economische ontwikkelingen en vooruitzichten’ (1997) ben ik hierop uitgebreid ingegaan.

<sup>2</sup> Lane zou Lane niet zijn wanneer hij niet tevens op de mogelijke kosten zou wijzen die zijn verbonden aan een meer op kameraadschap gebaseerde samenleving (2000: 330-2). Een erosie van het geloof dat men meester over het eigen leven is, zou hiervan de belangrijkste kunnen zijn. Op solidariteit gebaseerde groepen als families en netwerken van vrienden neigen de verantwoordelijk voor iemands leven te collectiviseren. De individualistische westerse cultuur heeft evenwel volgens Lane de mate waarin mensen over hun lot beschikken sterk overdreven en enige correctie lijkt hem daarom op zijn plaats (cf. Lane 2000b). Daarnaast kan de sociale rechtvaardigheid onder ‘companionship’ lijden: familiariteit gaat ten koste van objectiviteit, van het gelijk behandelen van gelijke gevallen. Voorts kunnen er kosten zijn voor de tolerantie jegens andersdenkenden en voor de vrijheid van denken: gemeenschappen kunnen meer op het individu drukken, dan samenlevingen. Maar, benadrukt Lane, het gaat hier slechts om risico’s waarvoor effectieve tegenmaatregelen genomen kunnen worden. Zo kunnen professionele codes, zoals in de rechtspraak, nepotisme voorkomen. De normen die moslims hanteren voor gasten kunnen evenzo voorkomen dat mensen onnodig door bestaande groepen worden buitengesloten.

<sup>3</sup> Zowel markten als democratieën, schrijft Lane, ‘require individual decisions for guidance and change; both have, at least in theory, a bottom-up approach... Although companionship is a principal source of well-being, there is little general demand for more companionship, and although satisfaction with family life is the single greatest contributor to life satisfaction, there is an apparently endogenous self-inspired destruction of family life’ (2000: 326).

<sup>4</sup> Zie onder meer hoofdstuk 3, § 7 en hoofdstuk 9, § 8.

we, stelt Lane, dat het individualistische uitgangspunt, dat individuen de beste beoordelaars zijn van hun belang en welzijn, onjuist is (2000: 283 *e.v.*; 2006). Mensen kunnen een diep onbehagen ervaren, maar niet zelden volkomen in het duister tasten over de oorzaken hiervan. Niettemin wordt dit uitgangspunt hoog gehouden door disciplines als de economie en de delen van de politicologie die hierdoor zijn geïnspireerd, alsmede door degenen die belang hebben bij een continuering van de status quo.

De vooruitzichten zijn dus slecht. Aan het begin van zijn boek stelt Lane daarom somber, dat de markdemocratieën ons weliswaar aanvankelijk een verlossing van de armoede hebben gebracht, maar dat zij ons sindsdien, in een monotone, eindeloze herhaling van een eens bevrijdend thema, slechts steeds meer van hetzelfde hebben geboden. Wij zijn nu ongelukkig in een zee van materiële rijkdom, dorstend naar waardevolle relaties. Het einde van de geschiedenis is daarom volgens Lane geen glorieuze eindoverwinning van het marktliberalisme. Het is eerder het langzame afsterven van een cultuur die niet in staat lijkt zichzelf te vernieuwen en zich aan te passen aan veranderde omstandigheden (2000: 10).

Aan het slot van zijn boek blijkt Lane de lezer niettemin een lichtpuntje te willen bieden – de wens dat ieder verhaal goed afloopt, zit diep in onze cultuur ingebakken. In het uit de droom helpen van mensen dat steeds meer werk en inkomen hen steeds meer geluk zullen brengen, zouden academici, kunstenaars, schrijvers en andere exponenten van de *sozial freischwebende Intelligenz* een rol kunnen spelen. Kunstenaars en schrijvers moeten mensen laten zien, dat er alternatieve leefwijzen en ordeningen zijn. Economen, betoogt Lane, moeten betere, op de realiteit en niet op a priori's gebaseerde maatstaven voor welbevinden of nut ontwikkelen en vervolgens hun indrukwekkende analytische apparaat gebruiken om aanbevelingen te doen die het menselijk welbevinden echt bevorderen. Politiek theoretici moeten minder abstract moraliseren en meer aandacht hebben voor iets triviaals als menselijk geluk. Hun theorieën kunnen vervolgens politici inspireren meer rekening te houden met de effecten van beleid op welbevinden. Psychologen, biologen en neurologen moeten een bijdrage leveren aan onze kennis hoe instituties ons welzijn beïnvloeden. Wanneer dit alles gebeurt, ziet Lane een kans dat wij de weg naar huis terugvinden (2000: 337).

## **6 Een ouderwets politiek antwoord op moderne maatschappijproblemen?**

De kans lijkt klein dat de veranderingen waaruit Lane hoop peurt, daadwerkelijk optreden. De maatschappelijke rol van kunstenaars is goeddeels uitgespeeld: zij hebben zich in hoge mate teruggetrokken in kleine gespecialiseerde, internationaal georiënteerde 'art worlds' (Becker 1982), waarin zij niet zozeer commentaar leveren op de samenleving, als wel op elkaar (Blokland 1995b, 1997b). Hun publieken zijn meer en meer ingekrompen en bestaan ook in landen als Nederland waar de kunsten relatief sterk worden gesubsidieerd, inmiddels voor het overgrote deel uit zeer hoogopgeleide en kapitaalkrachtige burgers. Schrijvers hebben evenzo nauwelijks meer lezers. De tijd die mensen besteden aan het lezen van kranten, tijdschriften en vooral boeken is, zo blijkt uit tijdsbestedingsonderzoek, sinds de introductie van de televisie drastisch afgenomen, dit ondanks de voortdurende stijging van het algemene scholingsniveau (Blokland 1995: hst.7, 1997b). Ook hier bestaat nog maar een kleine groep van zeer geïnteresseerden, het andere



deel van de bevolking is goeddeels afgefallen. Vergelijkbare trends van maatschappelijke marginalisering treffen in toenemende mate de beoefenaren van de mens- en maatschappijwetenschappen, trends die overheden en universiteiten ook onbedoeld, doch krachtig met hun 'wetenschapsbeleid' stimuleren en die bovendien passen in een samenleving die steeds minder in informatie en steeds meer in amusement is geïnteresseerd (cf. Postman 1985).<sup>1</sup> Daarenboven zijn de krachten en de verleidingen om zich exclusief te richten op door functionele rationaliteit doordrenkte denk- en wetenschapsmodellen buitengewoon groot (zie § 4 en § 5.6 van het voorgaande hoofdstuk en § 1.3 hierboven).

Terugkijkend, zo laat Lane zien, was het nieuwe bewustzijn zoals Reich dat om zich heen zag grijpen, niet meer dan een marginaal verschijnsel. Veel van de door Reich gesignaleerde maatschappijproblemen waren echter reëel en hebben zich, zoals Lane eveneens demonstreert, bovendien slechts verder ontwikkeld. Deze ontwikkeling mocht men op grond van de modernisering ook verwachten. Maar anders dan Reich meent, spelen maatschappelijke structuren in zowel de vorming als de oplossing van deze problemen een cruciale rol. Traditionele sociaaldemocratische politicologen als Dahl en Lindblom wisten dit natuurlijk al. Het getuigt van een opmerkelijke naïveteit te menen, dat politieke instituties voor fundamentele maatschappijhervormingen 'virtually irrelevant' zijn en dat iedere belangrijke sociale verandering 'comes up from below' (Reich 1970: 255, 256). Lane laat zien dat mensen zelden de beste beoordelaar van hun belangen zijn en dat de bestaande maatschappelijke structuren, in overeenstemming met de voorstellingen van Weber, een 'hedonistische tredmolen' vormen. Wij zitten hierin gevangen, ook al zouden wij kunnen weten dat deze molen niet de bevredigingen biedt waarnaar wij wanhopig op zoek zijn. Zowel de markt als de democratie gaan uit van de (authenticiteit van de) bestaande preferenties en bevestigen dus slechts de maatschappelijke structuren, die deze preferenties opwekken. Een ontsnapping uit de tredmolen vergt, met andere woorden, een doorbreking van het emancipatiedilemma. Met betrekking tot het uitdenken van strategieën om dit mogelijk te maken, biedt Lane ons helaas niet veel meer dan Reich. Specifiek geeft hij ons net als Reich geen *politiek* handvat.<sup>2</sup> Tegen beter weten in blijft hij hopen op door buitenstaanders als kunstenaars, schrijvers en sommige academici geëntameerde processen van bewustzijnsverruiming. In het kader van zijn eigen diepgaande analyses van de vorming van individuele preferenties, de beperkte autonomie van individuen en de hedonistische tredmolen is de kans tamelijk gering, dat deze processen een eigen momentum krijgen. In een samenleving waarin de functionele rationaliteit van markt en bureaucratie het primaat heeft en waarin de gevestigde belangen<sup>3</sup> baat hebben bij een beperkte, vooral *negatieve*

---

<sup>1</sup> In het reeds aangehaalde interview in *Facta* erkent Lane, dat het voor academici buitengewoon moeilijk is geworden om een publiek te bereiken. Televisie, stelt hij, 'heeft ontzettend veel kapot gemaakt met betrekking tot het publieke debat en trouwens ook in sociale relaties. Het bereiken van een groter publiek wordt ook uitdrukkelijk ontmoedigd door de bestaande publicatiecultuur op universiteiten. Stukken voor een algemeen publiek tellen niet en worden zelfs tegen je gebruikt' (2000: 13).

<sup>2</sup> Vergelijk mijn 'Unhappily trapped in the emancipation-dilemma' (2004). Lane reageert hierop in hetzelfde nummer van *The Good Society*.

<sup>3</sup> Op deze 'gevestigde belangen' die een 'impairment' van ons denken veroorzaken, ga ik, onder meer aan de hand van het werk van Lindblom (1977, 1990, 2000), uitgebreid in in het volgende boek uit deze reeks. Zie voor de opvattingen van Lindblom over 'impairment' vooralsnog § 5 van hoofdstuk 9 en § 4.4 van

interpretatie van vrijheid, een interpretatie die zij bovendien met succes tot gemeengoed hebben weten te maken, heeft men een krachtiger hefboom nodig dan de steeds meer gemarginaliseerde *sozial freischwebende Intelligenz* kan leveren.

Dit brengt ons terug op de naturalistische politiekconceptie. Bay, zo zagen wij hierboven, verwijt pluralistische politicologen als Dahl een gebrek aan belangstelling voor substantieelrationele vraagstukken en, hiermee verbonden, het hanteren van een 'pseudopolitieke' conceptie van politiek. Concepten als macht, invloed en gezag staan hierin centraal, maar de vraag *waartoe* wordt nooit gesteld. In het middelpunt staan bovendien behoeften noch publieke belangen, maar manifeste particularistische wensen en de behartiging hiervan. Anti-politiek acht Bay de assumptie, dat politiek 'is and must always remain primarily a system of rules for peaceful battles between competing private interests, and not an arena for the struggle toward a more humane and more rationally organized society' (1965: 44).<sup>1</sup> Onder invloed van welke krachten de aandacht voor substantieelrationele vraagstukken is verdwenen en de pseudopolitiek binnen de politiek en de politicologie dominant is geworden, onderzoekt Bay niet. Evenmin geeft hij aan hoe zij vervangen kan worden door waarlijke politiek. Deze onderwerpen verdienen, schrijft hij, nader onderzoek. Het moderniseringsperspectief dat in *De Modernisering en haar Politieke Gevolgen* werd gepresenteerd, biedt hier antwoorden. Evenzo geeft het inzicht in de worsteling die Dahl gedurende zijn gehele loopbaan heeft doorgemaakt met de betekenis van politiek en, hiermee nauw verbonden, democratie.

### 6.1 Dahls gevecht met de naturalistische politiekconceptie

De worsteling van Dahl met de naturalistische politiekconceptie, en hiermee met het emancipatiedilemma, openbaarde zich vanaf zijn eerste publicaties (zie ook hoofdstuk 9, § 8). In *Politics, Economics, and Welfare* schrijft hij samen met Lindblom, dat wanneer mensen in vrijheid hun doelen nastreven zij onvermijdelijk geregeld met elkaar in conflict zullen komen en dat zij daarom een beslismethode nodig hebben om deze conflicten op vreedzame wijze te beslechten. Dit is de 'raison d'être' van de politiek (zie hoofdstuk 4, § 2). Vergelijkbare redenen voor het ontstaan van politiek geeft hij in *Pluralist Democracy*: hoewel mensen een enorme drang bezitten met anderen samen te leven, zijn zij hiertoe niet in staat zonder voortdurend met elkaar in botsing te komen. Daarom hebben zij van oudsher gezocht naar manieren om deze botsingen op een dusdanige, vreedzame wijze op te lossen, dat het gemeenschapsleven toch nog mogelijk en draaglijk zou zijn.

---

hoofdstuk 10.

<sup>1</sup> De kritiek dat leidende politicologen zich te weinig rekenschap geven van substantieelrationele vragen, heeft Dahl zich beslist aangetrokken, ondanks zijn aanvankelijke verdediging van de bestaande praktijk (zie § 1.1 van dit hoofdstuk). Na de behavioralistische jaren zestig gaat hij zich hiermee opnieuw en in toenemende mate bezighouden en ontwikkelt zijn werk zich in politiekfilosofische richting. *After the Revolution?* (1970) was hiervan een voorbode. In het volgende deel zullen we zien dat studies als *Dilemma's of Pluralist Democracy* (1982), *Democracy and its Critics* (1989) en *On Democracy* (1998) probleemloos beantwoorden aan de door, onder anderen, Bay gestelde eisen van relevant politicologisch onderzoek. Hiermee verbonden komt Dahl in deze studies bovendien terug op zijn door het behaviorisme ingegeven naturalistische politiekconceptie. Hij vervalt hierbij evenwel niet in het naïeve optimisme dat vooral binnen de tegencultuur leefde over de individuele motieven en drijfveren en de verenigbaarheid van waarden.

Met het laatste streven transformeerde de mens van een sociaal naar een politiek wezen (zie hoofdstuk 7, § 2.1). Deze, wat Bay noemt, pseudopolitieke conceptie heeft de overhand in Dahls werk vanaf *A Preface to Democratic Theory* en tot de jaren zeventig, ook al blijven voortdurend de twijfels. In *A Preface* kwam dit vooral voort uit het streven op logisch-deductieve wijze een democratietheorie te ontwikkelen. Net als binnen de economie bevorderde dit streven het aannemen van het simpele uitgangspunt, dat individuen contextloze rationele egoïsten zijn die slechts proberen hun particuliere belangen zo effectief mogelijk te behartigen. De vanaf het midden van de jaren vijftig vigerende behavioristische wetenschapsopvatting en functionalistische denkmodellen gaven een additionele impuls aan dit naturalisme en economisme (zie § 4 van hoofdstuk 10 en § 1.3 van dit hoofdstuk). De bestaande voorkeuren worden bijgevolg vanaf *A Preface* volledig als uitgangspunt genomen. De vragen hoe deze zich hebben ontwikkeld en of er wellicht te prefereren voorkeuren zijn, worden niet langer gesteld. De politiek is een markt waarop abstracte individuen proberen hun belangen veilig te stellen. En Dahls centrale vraag is wat, in het licht van de bestaande verdeling van preferenties en politieke hulpbronnen, de uitkomsten zijn van het politieke besluitproces. Het wezen van democratie is voor hem dat de regering in hoge mate responsief is met betrekking tot de electorale voorkeuren.

In dit naturalistische kader kunnen ook redeneringen uit, onder meer, *After the Revolution?* en *Size and Democracy* worden begrepen waarin Dahl louter de individuele kosten en baten van democratische participatie benadrukt en geen melding maakt van, bij voorbeeld, de morele verplichting die mensen kunnen ervaren om een bijdrage te leveren aan de publieke zaak (zie hoofdstuk 8, § 9.1). Hetzelfde geldt voor Dahls verontschuldiging van het intern ondemocratische karakter van politieke partijen. In *Pluralist Democracy in the United States* vergelijkt hij deze met ondernemingen, die weliswaar ook geen interne democratie kennen, maar toch, via het marktmechanisme, door de consumenten worden beheerst. Via de electorale markt stellen de kiezers dus de koers van politieke partijen vast en wat uiteindelijk in een democratie van belang is, is of partijen standpunten innemen die op de instemming van zo veel mogelijk kiezers kunnen rekenen, niet hoe deze standpunten bepaald worden (zie hoofdstuk 7, § 2.4.1).

Al dit soort redeneringen vormen enigszins kille en rechtlijnige functioneelrationele verdedigingen van een pseudopolitieke praktijk. Een diepgaande substantieelrationele rechtvaardiging hiervan heeft Dahl tot de jaren zeventig nimmer gegeven. Ook daardoor lijkt hij vooral te worden gedreven door een angst voor onhandelbare tegenstellingen, voor instabiliteit en chaos, en staat bijgevolg in zijn pluralisme uit de behavioristische periode de conflictbeslechting centraal. Zijn deze conflicten evenwel, zo stelt Reich, niet primair het gevolg van schaarste en zullen zij zich niet oplossen met de verbreiding van het nieuwe Bewustzijn III (1970: 258)? Of, hiermee verbonden, zijn deze conflicten, zoals de marxisten verwachten, niet vooral een gevolg van de kapitalistische klassemaatschappij en zullen zij niet verdwijnen met de vestiging van een socialistische samenleving? Is het geen uiting van een pathologische geestesgesteldheid, vraagt Bay, wanneer burgers en politici vooral bezig zijn particularistische belangen te behartigen en geen energie investeren in het gezamenlijk scheppen van een betere samenleving waarin meer menselijke behoeften worden bevredigd? Bestaan er voorts niet tal van culturen

waarvan in plaats van conflict *harmonie* kenmerkend is en zou een competitief politiek stelsel in de betreffende samenlevingen geen Fremdkörper zijn? Dahl gaat, zo blijkt bij voorbeeld uit zijn aanbevelingen in *Polyarchy*, zonder meer uit van een wereldwijde ontwikkeling naar polyarchische, competitieve stelsels.<sup>1</sup> Zou de vestiging van dergelijke stelsels echter geen waardevolle culturen kunnen ondermijnen? Kan men alle volkeren de ideeën opdringen van negatieve vrijheid en van altijd confligerende waarden en belangen zonder het gevaar te lopen dat zij vervolgens hun identiteit verliezen?<sup>2</sup>

De grondvesten van Dahls politiek pluralisme zouden in deze aanmerkelijk versterkt kunnen worden door het ethisch pluralisme van Britse denkers als Isaiah Berlin en Bernard Williams. Zoals ik reeds opmerkte (hoofdstuk 2, § 3.2), spelen deze vreemd genoeg nergens in het werk van Dahl en Lindblom of dat van andere Amerikaanse pluralisten een rol. Het leidmotief in het werk van Berlin (1958, 1962a, 1962b, 1974; cf. Blokland 1995, 1996b) vormt in het kort een afwijzing van de wijdverbreide monistische overtuiging, dat er op elke vraag, ook op elke *ethische* vraag, slechts één juist antwoord bestaat en dat alle juiste antwoorden op harmonieuze wijze in één rationeel en bovendien kenbaar stelsel kunnen worden geordend. Tegenover dit, wat Bluhm noemt, noumenalistische wereldbeeld stelt hij, dat er een grote diversiteit aan nastrevenswaardige waarden bestaat en dat deze waarden geregeld confligeren en daarom tegen elkaar moeten worden afgewogen. Net als Weber en Brecht (zie § 1.2) verzet Berlin zich echter hartgrondig tegen relativisme en subjectivisme. Er bestaat in zijn optiek een universeel gedeelde, minimale moraal en het is altijd mogelijk over waarden te argumenteren.<sup>3</sup> Daarenboven meent hij dat de conflicten tussen waarden en de voortdurende noodzaak deze tegen elkaar af te wegen door een ieder, ongeacht zijn historische, culturele of sociale positie, herkend of ervaren worden. Het gewicht dat men aan een bepaalde waarde verleent, hangt mede af van de specifieke omstandigheden. Derhalve verschillen de afwegingen die mensen maken. Maar waarden als negatieve vrijheid, zelfontplooiing, autonomie, gelijkheid, rechtvaardigheid, loyaliteit, eerlijkheid, barmhartigheid, trouw, oprechtheid, avontuur en geborgenheid worden universeel en over alle tijden van belang geacht, evenals de onvermijdelijkheid om ze op een zo evenwichtig mogelijke wijze tegen elkaar af te wegen.

Omdat er dus een grote diversiteit aan betekenisvolle waarden bestaat en omdat mensen deze mede door hun afwijkende omstandigheden en achtergrond verschil-

---

<sup>1</sup> In dit boek wijdt hij weliswaar een inleidend hoofdstuk aan de vraag 'Does polyarchy matter?' (1971: 17-32), maar zijn antwoord is gebaseerd op enige onverdedigde normatieve assumpties: polyarchieën bieden meer ruimte dan hegemonieën aan de klassieke liberale vrijheden, zijn responsiever met betrekking tot de voorkeuren van de bevolking, hebben een overheidsbeleid dat doorgaans een groter aantal en een grotere diversiteit aan waarden en belangen weerspiegelt en bevordert een samenleving waarin mensen op een humane manier met elkaar omgaan. Waarom zijn deze vrijheden evenwel van belang? En waarom is het toe te juichen dat het overheidsbeleid een neerslag is van een groter aantal en een grotere diversiteit aan waarden en belangen?

<sup>2</sup> Dergelijke vragen worden onder meer gesteld door Charles Taylor (1992), George Crowder (1994) en John Gray (1995 en 1997).

<sup>3</sup> Zie hier ook Brecht (1959: 401) die net als Berlin meent dat er een minimum aan universeel gedeelde waarden bestaat, een standpunt dat Dahl, zo blijkt uit zijn behandeling van Brecht in *Modern Political Analysis*, beslist sympathiek acht (1963: 101). Berlin en Williams (1994) verdedigen dit standpunt en hun overtuiging dat er altijd rationeel over waarden kan worden geredetwist in hun gezamenlijke reactie op Crowder (1994).

lend afwegen, zijn tegenstellingen en conflicten onvermijdelijk. Dit is eigen aan de menselijke conditie, geen plaats- en tijdgebonden, *westerse* ethiek. Bijgevolg hechten mensen aan een minimaal privé-domein waarin zij hun eigen keuzen kunnen maken, een privé-domein waarvan de waarde in een polyarchie wordt onderkend. Evenzo doet een beleid dat een grote diversiteit aan waarden en belangen weerspiegelt vermoedelijk meer recht aan de werkelijkheid en de *waarheid* van het pluralisme, dan een beleid waarin onder ontkenning van alle andere invalshoeken is gekozen voor de realisatie van slechts één waarde of belang. Voorts sluit een polyarchie, een competitief politiek stelsel waarin een ieder in principe kan participeren daar van niemand wordt verondersteld dat hij of zij de ultieme waarheid kent, beter aan op de pluralistische werkelijkheid dan een, vaak op een monistisch wereldbeeld gestoelde hegemonie.<sup>1</sup>

## 6.2 Grote en waarlijke politiek

Voor het bestaan van de pseudo-politiek waartegen Bay en Reich zich afzetten, is dus een goede rechtvaardiging te vinden. Dit wil evenwel geenszins zeggen dat uitsluitend de pseudo-politiek, die ik in *De Modernisering en haar Politieke Gevolgen* als 'kleine politiek' betitelde, denkbaar en betekenisvol is. Het ethisch pluralisme van Berlin veronderstelt een voortdurende botsing tussen waarden. Dit impliceert allesbehalve dat al deze waarden particularistisch van aard zijn of dat er geen mogelijkheid bestaat tot politieke activiteiten, die zijn gericht op de realisatie van een beredeneerd algemeen belang of van een verreichend ideaal van een Goed leven in een Goede maatschappij. Politiek verwijst historisch naar wat mensen bindt en gezamenlijk nastreven, betogen de participatietheoretici terecht (hoofdstuk 8). Naast een nooit eindigende strijd om schaarse middelen kan de politiek een poging zijn om gezamenlijk het beste van onszelf te maken. Democratie kan ook een uitdrukking zijn van gemeenschap, een gemeenschap die via democratische participatie of deliberatie levend moet worden gehouden. Via deze participatie kunnen burgers hun persoonlijke, altijd beperkte horizon verbreden, publieke waarden en verantwoordelijkheden ontdekken en samen met anderen een definitie van het algemeen belang formuleren.

Ook deze noties, die een uitzicht bieden op het doorbreken van het emancipatiedilemma, vallen in het werk van Dahl op tal van plaatsen terug te vinden, hoewel vooral in dat van het begin en van het einde van zijn loopbaan. Naarmate hij zich minder laat leiden door het streven een 'wetenschappelijke' politicologie te ontwikkelen en door de hierdoor welhaast opgedrongen methodologische uitgangspunten en denkmodellen, komen zijn fundamentele normatieve politieke overtuigingen meer aan de oppervlakte (vergelijk de inleiding van hoofdstuk 8, § 4 van hoofdstuk 10 en § 1.3 hierboven). In *Congress and Foreign Policy* acht hij dus een belangrijk criterium van democratie de mate waarin het desbetreffende besluitproces voorziet in een open, vriendschappelijke en geïnformeerde discussie, die is gericht op het verhelderen van doelen en instrumenten en op het bereiken van overeenstemming (hoofdstuk 3, § 1). Aan dit criterium wordt niet vol-

---

<sup>1</sup> Deze verdediging van de universele waarheid van het pluralisme en de gevolgen hiervan voor de inrichting van de samenleving heb ik verder uitgewerkt in: 'Isaiah Berlin on pluralism and liberalism: a defence' (1999).

daan in de bestaande, door anonimiteit, vijandigheid en 'moral isolation' gekenmerkte grootschalige samenlevingen omdat de kleine discussie- en onderzoeksgroepen waarin burgers gezamenlijk geïnformeerde standpunten ontwikkelen, hierin slecht gedijen (hoofdstuk 3, § 5). Dahl doet daarom voorstellen deze groepen te ondersteunen, alternatieve besluitprocessen te ontwikkelen en de politieke competentie van burgers ook anderszins te vergroten. Soortgelijke voorstellen keren terug in *Politics, Economics, and Welfare* en, twintig jaar later, in *After the Revolution?* en zullen in de jaren daarna steeds meer gewicht krijgen. Zowel in *Congress and Foreign Policy* als *Politics, Economics, and Welfare* houdt Dahl voorts een krachtig pleidooi voor 'party government', voor politieke partijen die samenhangende politieke programma's formuleren en op basis daarvan een inhoudelijk debat met de kiezers aangaan over de ontwikkeling van hun samenleving. Democratie is dus niet alleen het behartigen van boven discussie staande particuliere voorkeuren, maar ook een leerproces, een zoektocht naar voorkeuren, die ook vanuit een publiek perspectief te rechtvaardigen zijn.

Politiek en politieke participatie, kortom, kunnen een tegenwicht bieden tegen het op het rationele eigenbelang gerichte economische denken en handelen. Dit valt echter weg zodra men ook het gedrag van de politieke actor in economische termen gaat duiden. De rationele egoïst wordt in beide domeinen het uitgangspunt, een uitgangspunt dat zich bovendien gedurende de modernisering steeds meer versterkt. Hoe meer burgers leren dat functioneelrationele afwegingen tussen de kosten van politieke participatie en de kans hiermee hun persoonlijke doelen te realiseren, opportuun zijn, hoe minder zij in een grootschalige democratie bereid zullen zijn de voor het functioneren van democratische structuren gewenste inspanningen te verrichten. Zelfs het uitbrengen van zijn stem is voor een werkelijke rationele burger verspilde moeite. Dit leerproces ondermijnt daarom uiteindelijk de democratie. De moderne economische theorie van de democratie, schreef Davis terecht, is in feite 'a theory dependent on the prior existence of an established community, to the development of which it makes little, if any, contribution' (1964: 45; zie § 5 van hoofdstuk 8). Hoe meer burgers bovendien leren dat de democratie hun primair de mogelijkheid biedt particuliere wensen te realiseren, hoe minder zij het zullen kunnen accepteren wanneer dit stelsel deze belofte niet waarmaakt. Populistische anti-establishment bewegingen zullen hierdoor in toenemende mate de wind in de zeilen krijgen. Iedere werkelijk *politieke* democratie functioneert en overleeft alleen wanneer ideeën en gevoelens van gemeenschap en burgerschap wijd zijn verbreid en wanneer er dus collectieve noties bestaan van een algemeen belang. Evenzo kan men enkel collectieve problemen onderkennen en oplossen wanneer politiek meer is dan een puur particularistische belangenbehartiging in een sterk verdeelde, grootschalige maatschappij. Een democratie waarin het bestaan van algemene belangen wordt ontkend, is onmachtig de collectieve problemen op te lossen die haar bestaan bedreigen.

Het meest wezenlijk probleem, echter, is dat een politieke democratie waarin de bestaande preferenties volledig tot uitgangspunt worden genomen, nimmer in staat is om boven de maatschappelijke structuren en processen uit te stijgen, die deze preferenties in hoge mate genereren. De cruciale vraag is hoe wij de reproductie van de bestaande preferenties kunnen doorbreken, hoe wij uitzicht kunnen krijgen op individuele en politieke positieve vrijheid, alsmede op die be-

vredigingen van behoeften die werkelijk samenhangen met ons welbevinden, zonder onze negatieve vrijheid, een conceptie van vrijheid waarop zowel de markt als de bestaande invulling van de democratie zijn gefundeerd, onaanvaardbaar aan te tasten. Het volledig kiezen voor negatieve vrijheid binnen het emancipatiedilemma maakt de formulering van een perspectiefvol antwoord hierop onmogelijk. Alleen democratieconcepties die meer ruimte geven aan de ontwikkeling van geïnformeerde preferenties, bieden de mogelijkheid dit dilemma te doorbreken en de, door onder meer Weber, Mannheim en Lane waargenomen maatschappelijke en persoonlijke problemen het hoofd te bieden die een moderniserende samenleving kenmerken. De vraag waarvoor wij en Dahl ons sinds de jaren zeventig gesteld zien, is of dergelijke concepties in een moderne, door individualisering, differentiëring en rationalisering beheerste samenleving nog plausibel zijn te maken. Tot dusver is deze vraag binnen de samenleving goeddeels genegeerd. Wellicht bieden de politiek en de politicologie nog hoop.