



# Empirische Sociologie

als opdracht

Onder redactie van H. van Goor

# Een geïntegreerde visie op macht

F.N. Stokman

## 1. Macht en de bepaling van collectieve uitkomsten

Wanneer wij kennis nemen van de literatuur en publieke discussies over macht, dan bekriipt ons het gevoel dat het concept macht eerder verduistert dan verheldert. Mauk Mulder geeft dit treffend weer in de eerste zinnen van zijn inspirerende boek *Het spel om macht*:

'Over het begrip 'macht' hebben leken, politici, sociale wetenschappers, ondernemers, vakbondsleiders, kerkleiders, filosofen, wij allen samen een zo grote onduidelijkheid en verwarring teweeggebracht dat dit niet toevallig kan zijn' (Mulder 1972, p. 9).

Een van de belangrijkste oorzaken voor de verwarring ligt in het gebruik van het woord macht zonder nadere specificatie. Het is zinloos over macht te discussiëren wanneer niet expliciet wordt gemaakt over wie en met betrekking tot wat macht wordt of kan worden uitgeoefend. Deze twee elementen worden wel aangeduid als het domein en de 'scope' van macht.

Tenzij wij praten over macht op het laagste aggregatieniveau, macht van het ene individu over het andere, is 'over wie' meestal niet een ander individu, maar een sociaal systeem, waarbinnen macht wordt of kan worden uitgeoefend. In toenemende mate van complexiteit kunnen als voorbeelden van sociale systemen gegeven worden het gezin, een vereniging of organisatie, een gemeente, een staat en de internationale gemeenschap.

Naarmate sociale systemen complexer worden, treden individuen niet primair voor zich zelf op maar als representanten van groepen of organisaties, die zelf als actoren binnen een dergelijk systeem te beschouwen zijn. In die gevallen richt zich de machtsvraag dan ook meer op die organisaties en groepen dan op de individuen die hen representeren. Wij zullen daarom in het verdere betoog uitsluitend nog spreken over macht van actoren.

De specificatie van de 'war' component heeft betrekking op de inhoudelijke afbakening van macht. Macht wordt pas interessant wanneer het gaat om macht over dingen die van belang zijn voor actoren binnen een sociaal systeem. Macht kan dan ook niet geïsoleerd wordt beschouwd, los van belangen die actoren hebben en los van instrumentele doeleinden die actoren proberen te realiseren. Vanuit dit perspectief gezien, komt de machtsvraag neer op de vraag in welke mate actoren collectieve uitkomsten binnen een sociaal systeem mede bepalen of mede kunnen bepalen. Wij hebben daarmee de machtsvraag essentieel verbonden met de transformatie van individuele doeleinden van actoren naar uitkomsten op het collectieve niveau. Deze uitkomsten bepalen de handelingsruimte van de actoren binnen sociale systemen en kunnen worden beschouwd als randvoorwaarden waarbinnen actoren binnen een sociaal systeem kunnen handelen. *Macht zou ik dan ook willen omschrijven als het vermogen om waardevolle collectieve uitkomsten binnen een sociaal systeem mede te bepalen. De waarde van de collectieve uitkomsten wordt op haar beurt bepaald door het belang dat machtige actoren binnen het sociaal systeem aan die uitkomsten hechten.* Hoewel deze omschrijving circulair lijkt, is hij analytisch oplosbaar. Ik volg hiermee een omschrijving van macht zoals die door Coleman (1990) is gegeven. Coleman ontwikkelde deze machtsdefinitie binnen een ruiltheorie van macht, maar ik plaats deze omschrijving uitdrukkelijk in een breder perspectief van alle machtsprocessen. Hoewel ik dit vooral zal uitwerken op een hoog aggregatieniveau - dat van de staat en de relaties tussen staten - is de uitwerking zeker niet daartoe beperkt en is zij toepasbaar op processen binnen kleinere verbanden als gezin en organisaties, ja zelfs voor dyadische relaties tussen twee personen.

Ik wil hier niet uitgebreid ingaan op het grote aantal omschrijvingen die aan het begrip macht in de loop der tijden zijn gegeven. Wel is vanuit het hiervoor gegeven perspectief kort aan te geven welke categorieën machtsdefinities ondeugdelijk zijn.

Dit zijn allereerst al die definities die macht definiëren in termen van *dyadische relaties* tussen twee actoren. Ook als actoren ruimer worden opgevat dan individuen, leiden deze definities de aandacht eerder af van het wezenlijke aspect van macht dan dat zij daarnaar verwijzen. Dit wezenlijke aspect is, nogmaals, de transformatie van individuele gedragingen naar collectieve uitkomsten.

Ook ondeugdelijk zijn al die machtsdefinities die macht definiëren in termen van *beperking* van gedragsalternatieven. Inzicht in machtsprocessen wordt wezenlijk gehinderd door macht uitsluitend negatief te definiëren. Macht kan niet alleen in beperking maar ook in uitbreiding van gedragsalternatieven resulteren en daarop georiënteerd zijn. Succesvolle maatregelen om een stagnerende economie weer te laten groeien zijn daar wel het meest sprekende voorbeeld van, evenals de overdrachtsuitgaven voor sociale verzekeringen en kwijtschelding van schulden van ontwikkelingslanden. Een soortgelijke redenering gaat op voor de beperking van macht tot *dwang en geweld*. Ongetwijfeld is de mogelijkheid van *dwang of sancties* kenmerkend voor vele machtsposities. Macht uit zich echter juist vaak in de mogelijkheid om *condities te creëren* waaronder actoren zich coöperatief gedragen zonder *dwang of sancties*. Zonder brede coöperatie op basis van vrijwilligheid is macht op langere termijn onhoudbaar. Dat is ook de telkens wederkerende oorzaak van de ondergang van imperia en van als illegitiem ervaren regimes.

Wanneer macht wordt gedefinieerd in termen van de medebepaling van collectieve uitkomsten binnen sociale systemen, dan vereist inzicht in machtsposities en machtsprocessen inzicht in de totstandkoming van collectieve uitkomsten. Collectieve uitkomsten zijn slechts te begrijpen indien het menselijk keuzegedrag als essentieel element in die verklaring is opgenomen. In navolging van Adam Smith stelt Lindenberg (1990) ter verklaring van het menselijk keuzegedrag twee algemene doeleinden die voor alle mensen gelijk zijn, namelijk fysiek welbevinden en sociale waardering. Mensen verschillen echter fundamenteel in de wijze waarop zij fysiek welbevinden en sociale waardering produceren: wat voor de één fysiek welbevinden of sociale waardering produceert, doet dat voor de ander juist niet. Dit komt omdat de gedragsalternatieven en de kosten en baten van die alternatieven afhankelijk zijn van de maatschappelijke context waarbinnen een individu opereert. Daarom streven verschillende mensen ook verschillende instrumentele doeleinden na en

kan een collectieve uitkomst voor de een fysiek welbevinden en/of sociale waardering produceren en voor de ander juist niet. Collectieve uitkomsten ontstaan dan ook onder invloed van gelijktijdig handelende, deels op elkaar reagerende actoren die op basis van herhaaldelijke evaluaties hun gedrag optimaliseren en op basis daarvan al dan niet hun gedrag aanpassen. Dit betekent dan ook dat een dergelijk proces kan leiden tot collectieve uitkomsten die voor alle actoren slechter zijn dan theoretisch mogelijk zou zijn geweest. Dit is een van de centrale vraagstukken binnen de economie en de sociale wetenschappen die bekend staat onder de naam van Pareto optimale versus Pareto suboptimale oplossingen. Daarom is het evenmin gewenst in machtsdefinities expliciet op te nemen dat het gaat om *gewilde* effecten, zoals Max Weber in zijn definitie deed.

Uit het bovenstaande zal duidelijk zijn dat vele collectieve uitkomsten ontstaan zonder expliciete besluiten. Een eenvoudig voorbeeld hiervan geeft Schelling (1978). Hij laat zien hoe onder bepaalde eenvoudige aannames segregatie in woonwijken kan resulteren vanuit individuele keuzes die 'whites' en 'blacks' maken om naar of uit woonwijken te verhuizen op grond van een voor hen maximaal getolereerde ratio tussen de twee rassen in de woonwijk. Hierin komt duidelijk tot uiting hoe het gedrag van individuen bepaald wordt door de keuzes die anderen maken: elke 'white' die de wijk verlaat en waarvoor een 'black' terugkomt, maakt de wijk onacceptabel voor meer 'whites' en acceptabel voor meer 'blacks'.

Uitsluitend wanneer wij ons realiseren dat vele collectieve uitkomsten tot stand komen zonder expliciete besluiten, kunnen wij de machtspositie van opvoeders begrijpen, die een belangrijke bijdrage leveren aan de socialisering van normen binnen een sociaal systeem. Normen bepalen sterk welk gedrag sociale waardering produceert en bepalen zo mede welke collectieve uitkomst wordt gerealiseerd. Een soortgelijke opmerking kan gemaakt worden met betrekking tot het vigerende economische stelsel dat sterk bepalend is voor de produktie van inkomen en daarmee voor de realisering van een van de componenten voor fysiek welbevinden. Het belang van de economische onderbouw voor de totstandkoming van collectieve uitkomsten is volkomen terecht door Marx benadrukt.

Dergelijke semi-autonome processen worden echter mede gestuurd door politieke besluitvorming die de condities voor het verloop van die processen vaststelt. Zo denk ik

dat Geert Mak terecht in de NRC met betrekking tot segregatieprocessen in Nederland stelde:

'In Nederland is die tendens (FNS: tot segregatie) altijd afgeremd door de verzorgingsstaat. Min of meer onbewust is de afgelopen twintig jaar in de grote steden, dankzij de stadsvernieuwing en de huursubsidie, een anti-gettobeleid gevoerd dat zijn weerga niet heeft. De meeste oudere wijken zijn acceptabele woonplaatsen gebleven, ook voor de mensen die iets beter verdienen. Dank zij de huursubsidies konden, omgekeerd, ook immigranten en anderen met lage inkomens zich in betere wijken vestigen en handhaven. Het drempelloze, gratis onderwijs gaf zelfs de moeilijkst bereikbare groepen -zoals allochtone meisjes- kansen voor sociale mobiliteit. De integrerende functie van de verzorgingsstaat moet, kortom, niet worden onderschat' (Geert Mak, Groter probleem dan racisme is segregatie, *NRC-Handelsblad* 21 maart 1992, p. 8).

Essentiële machtsposities zijn daarom vooral verbonden aan *expliciete besluitvorming* waarmee die randcondities voor collectieve uitkomsten worden bepaald. Daarop zal mijn aandacht zich verder richten. Actoren hebben daarbij verschillende instrumentele doeleinden die verbonden zijn met *beleidsposities* die zij innemen. In de rest van mijn betoog zal ik een systematische uitwerking geven van de relaties tussen macht, belang en beleidspositie.

## 2 Macht, belang en beleidspositie

In een sociaal systeem van enige complexiteit is collectieve besluitvorming noodzakelijkerwijze verbonden met formele besluitvormingsregels en -procedures, waarmee een bepaalde besluitgang wordt voorgeschreven en waarmee veelal een beperkt aantal actoren de bevoegdheid krijgt om bepaalde besluiten te nemen, uit te voeren en desnoods af te dwingen. Stabiliteit binnen een sociaal systeem en brede acceptatie van de collectieve besluiten vereisen besluitvormers en besluitgang die als legitiem ervaren worden. Werd de legitimiteit in theocratische politieke systemen verkregen door de aanwijzing van God, in onze democratische politieke systemen wordt de legitimiteit verkregen door het vertegenwoordigende karakter van de uiteindelijke besluitvormers en door de (niet absolute) scheiding

tussen wetgeving, uitvoering en rechtspraak. Op grond daarvan wordt door sommigen democratie identiek gesteld aan democratisch genomen besluiten. Anderen daarentegen stellen terecht dat democratische besluitvorming meer is dan een formele besluitgang en dat naast de procedure de inhoud of de kwaliteit van het besluit een essentieel onderdeel is van de evaluatie van het democratisch gehalte van een besluit. In deze gedachtengang dient een besluit gebaseerd te zijn op een 'evenwichtige' afweging van diverse belangen binnen het sociale of politieke systeem. Om een dergelijke belangenafweging te kunnen maken dienen binnen een democratie actoren de gelegenheid te krijgen zich te organiseren en te manifesteren en dienen zij bij de besluitvorming te worden betrokken (of tenminste te worden gehoord). Binnen dit normatieve kader mogen wij dan ook verwachten dat publieke actoren sociale waardering verwerven, wanneer zij besluiten nemen waarin zo goed mogelijk belangen van diverse actoren zijn afgewogen op grond van de intensiteit van die belangen en de macht die die actoren binnen het systeem bezitten. Een verkeerde afweging, en zeker langdurig verkeerde afwegingen, leiden anders tot grote maatschappelijke weerstanden en/of onuitvoerbaarheid van besluiten met alle gevolgen voor de herkiezbaarheid van de publieke actoren zelf. Macht van actoren in een politiek systeem kan daarom niet alleen worden bepaald op basis van (uiteindelijke) beslismacht, maar ook op basis van het vermogen van actoren om hun belangen mee te laten wegen in de besluitvorming. Dit laatste wordt sterk bepaald door de toegangsmogelijkheden tot besluitvormers en de machtsbronnen die zij daarbij in kunnen brengen. Hiermee hebben wij bij politieke besluitvorming de essentiële machtselementen te pakken, namelijk:

- 1 beslismacht ofwel het gewicht van een actor in de formele besluitvormingsprocedure;
- 2 toegang tot besluitvormingscentra op momenten waarin nog ruimte voor belangenafwegingen is; en
- 3 hulpbronnen die kunnen worden ingezet om de eigen voorkeuren mee te laten wegen. Deze hulpbronnen kunnen van zeer verschillende aard zijn. Informatie, met name hoog gespecialiseerde informatie, is van belang. Daarnaast spelen getalsmatige hulpbronnen een grote rol, zoals het aantal actoren dat een actor vertegenwoordigt, en economische hulpbronnen, met name indien deze onmisbaar zijn voor een goede uitvoering.

De verwarring over machtsvraagstukken ontstaat onder andere omdat de hierboven genoemde drie machtselementen zo verschillend van karakter zijn. Afhankelijk van het perspectief wordt nu eens het accent gelegd op het één dan weer op het ander. Een voorbeeld hiervan is een recent artikel in *Elsevier* waarin juist die toegang centraal wordt gesteld en waar gesproken wordt over de anonieme Derde Kamer. Kenmerkend voor de journalistieke benadering is dan weer dat in de uitwerking het accent meer bij de personen komt te liggen dan bij de organisaties die zij representeren. Maar ook in wetenschappelijke discussies over macht worden felle debatten gehouden over de juiste meting van macht. Legt de positionele methode het accent op toegang tot besluitvorming, de besluitvormingsmethode accentueert de feitelijke participatie in de besluitvorming bij concrete beslissingen. Hier speelt ook het onderscheid tussen potentiële macht en feitelijke machtsuitoefening een rol. *Beslismacht, toegang en hulpbronnen* bepalen de *potentiële* macht van actoren bij het besluitvormingsproces, de vraag of zij *daadwerkelijk* zullen *participeren* wordt bepaald door drie andere elementen, namelijk *of zij voldoende belang hebben bij het besluit, of zij verwachten dat de uitkomst van de besluitvorming fundamenteel zal afwijken van hun eigen beleidspositie en of zij verwachten dat hun inzet op korte of langere termijn een positief effect zal hebben*. Hiermee komen wij op een ander essentieel element, namelijk dat macht slechts zichtbaar wordt bij machtsconflicten, met andere woorden wanneer actoren verschillende beleidsposities innemen en wanneer het gaat om voor hen belangrijke beslissingen.

Een van de lastigste vraagstukken bij de bestudering van macht ligt in de beoordeling van situaties waarin geen expliciete besluitvorming plaats vindt. Dit komt door de speciale positie die de status quo inneemt. Actoren die gebaat zijn bij de handhaving van de status quo, zullen hun machtspositie aanwenden om besluitvorming te voorkomen. Zolang zij daarin slagen en andere actoren deze positie niet uitdagen, bijvoorbeeld omdat zij te zwak zijn, blijft de machtspositie van actoren die bij de status quo gebaat zijn verborgen. De macht van deze actoren wordt nog versterkt doordat verandering van de status quo het nemen van een groot aantal politieke barrières vereist, terwijl de handhaving van de status quo verzekerd is indien slechts een van deze barrières onoverkomelijk is. De meest bekende barrières die in de literatuur genoemd worden zijn: de omzetting van behoeften in eisen

aan de gezagsdragers (hierbij spelen normen en anticipaties een belangrijke belemmerende rol), de plaatsing van de eis op de politieke agenda, de uiteindelijke besluitvorming over de eis en de implementatie van het besluit. Machtige actoren zullen met een grotere waarschijnlijkheid bij de status quo gebaat zijn dan minder machtige en zij zullen daarom hun inspanningen vooral richten op een zo vroeg mogelijke interventie om besluitvorming te voorkomen.

### 3 Besluitvormingsmodellen

Voortbouwend op een aantal deelmodellen is een model ontwikkeld waarin de drie machts-elementen - hulpbronnen, toegang en beslistmacht - worden geïntegreerd met het belang dat actoren hechten aan beslissingen en de beleidsposities die zij daarbij innemen (Stokman en Van den Bos 1992). In dit model wordt het besluitvormingsproces gezien als een iteratief proces waarin telkens twee fasen elkaar afwisselen. In de eerste fase proberen actoren de beleidsposities van andere actoren zo dicht mogelijk bij die van henzelf te brengen. De term invloed en beïnvloeding gebruik ik om dit proces aan te duiden. De mogelijkheid tot beïnvloeding van beleidsposities van andere actoren wordt bepaald door de toegang tot andere actoren en het relatieve overwicht van hulpbronnen die actoren daarbij kunnen mobiliseren. De vraag of zij de beleidsposities van die andere actoren daadwerkelijk veranderen, is mede afhankelijk van het belang dat de verschillende actoren aan de beslissingen hechten en de verdeling van beleidsposities onder de actoren. In de tweede fase nemen de publieke actoren, de actoren met beslistmacht, een besluit op basis van hun beleidsposities, die mede in de eerste fase zijn gevormd. Het model is in staat uitkomsten van beslissingen te voorspellen. Daarnaast wordt in het model de macht van de actoren berekend op basis van alle machts-elementen en hun belang bij de beslissingen. Tevens kan de waarde van de beslissingen binnen het systeem worden berekend op basis van het belang en de macht van de actoren. Het model is met succes toegepast op contro-versiële beslissingen van het Amerikaanse Congres over energiepolitiek en op besluitvorming in de Europese Gemeenschap (Van den Bos 1991). Het wordt momenteel toegepast op stadsontwikkelings- en minderhedenvraagstukken in Amsterdam.

*Bev. l. v. v.*  
*Stempel op de besluitvorming*

In de deelmodellen die aan het model ten grondslag liggen, vinden wij twee diametraal tegengestelde visies op machtsprocessen. In de eerste visie wordt het politieke proces als fundamenteel verschillend gezien van het economische proces, in de tweede visie wordt het economische proces juist als model voor politieke besluitvorming genomen. De kern van het economische proces is de ruil op de markt, waarbij elke ruil slechts tot stand kan komen door de samenwerking van koper en verkoper. In de tweede visie wordt politieke besluitvorming dan ook primair als een *coöperatief* spel opgevat. In de eerste visie daarentegen wordt politiek juist opgevat en gemodelleerd in termen van conflict tussen individuen en groepen over het sociale gebruik van materiële dingen en waarden, met andere woorden als een *niet-coöperatief* spel. Het interessante daarbij is dat beide processen te modelleren zijn met exact dezelfde basisgegevens: voor elke politieke beslissing moeten wij voor elke actor een inschatting hebben van zijn *macht, belang en beleidspositie*. Een voorbeeld daarvan vinden wij in Tabel I dat deze gegevens bevat voor twee beslissingen uit 1985 in de Europese Ministerraad met betrekking tot het tijdstip waarop maatregelen voor *schonere grote en middelgrote auto's* zouden worden ingevoerd.

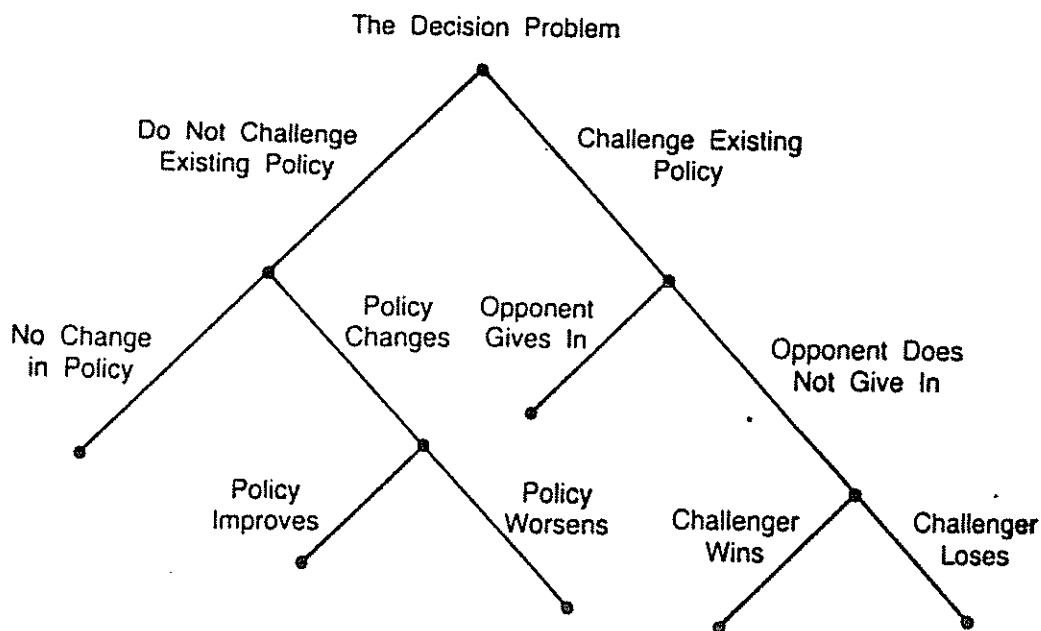
TABEL I Macht, beleidspositie en belang van EG lidstaten bij de invoeringsdatum van maatregelen tegen uitlaatgassen van grote en middelgrote auto's

	macht	beleidspositie	belang	
			grote auto's	middelgrote auto's
Nederland	5	4	100	80
België	5	7	40	40
Luxemburg	2	4	20	20
Duitsland	10	4	100	80
Frankrijk	10	10	60	60
Italië	10	10	60	60
Engeland	10	10	60	90
Ierland	3	7	10	10
Denemarken	3	4	100	100
Griekenland	5	7	40	70

De kolom beleidsposities geeft voor elk land aan na hoeveel jaren zij dergelijke maatregelen van kracht wil laten worden. De kolom macht geeft een inschatting van de krachtsverhoudingen binnen de Europese Ministerraad, waarvoor in dit geval eenvoudig de

stemverhouding binnen de Raad is genomen bij gekwalificeerde meerderheidsbeslissingen. Deze twee kolommen zijn gelijk voor beide beslissingen en zijn daarom slechts eenmaal in de tabel opgenomen. De EG landen hebben echter fundamenteel verschillende belangen bij verschillende categorieën auto's. Vandaar dat in de laatste twee kolommen het belang van de landen is uitgesplitst voor beide beslissingen.

Ik ga nu verder in op de twee fundamenteel verschillende visies van politiek. De niet-coöperatieve visie wordt onder andere aangehangen door Bueno de Mesquita (Bueno de Mesquita e.a. 1985; Bueno de Mesquita en Lalman 1986). Hij heeft een zeer krachtig model ontwikkeld op basis waarvan reeds een groot aantal politieke beslissingen op het internationale en nationale vlak zijn voorspeld. Hierbij worden enkele vereenvoudigende assumpties ingevoerd. De belangrijkste zijn de veronderstelling dat het om beslissingen gaat die als één dimensie kunnen worden gerepresenteerd en dat alle actoren een zogenaamde ééntoppige preferentiefunctie hebben. Deze laatste veronderstelling houdt in dat een actor de hoogste waarde hecht aan zijn eigen beleidspositie; naarmate een positie verder daarvan afdraait, wordt die positie des te lager door de actor gewaardeerd. Figuur 1 geeft de keuzen aan waarvoor een actor zich tegenover andere actoren gesteld ziet in een besluitvormingssituatie. Hij kan een andere actor uitdagen of hij kan dat niet doen. Doet hij dat wel, dan kan zijn opponent de uitdaging al dan niet aannemen. Neemt de opponent de uitdaging niet aan, dan geeft de opponent toe en accepteert de beleidspositie van de uitdager. Neemt de opponent de uitdaging wel aan, dan zijn er weer twee mogelijkheden: de uitdager wint of de opponent wint. De andere mogelijkheid (gegeven in de linker tak in de figuur) houdt in dat de actor de andere actor niet uitdaagt. In dat geval kan de status quo gehandhaafd blijven of deze kan zich door handelingen van andere actoren wijzigen. In dat laatste geval kan dat zowel voor- als nadelig voor de actor uitpakken. Elke actor maakt een inschatting van het nut van elk van deze uitkomsten en de kans op realisatie van die uitkomsten. Hierbij maakt hij ook een inschatting van deze twee componenten voor zijn opponent, een inschatting die niet overeen hoeft te komen met de inschatting die de opponent zelf daadwerkelijk maakt. Deze inschattingen gebeuren op een zodanige wijze dat de actor ook rekening houdt met de steun van de andere actoren voor zijn positie of die van de opponent.

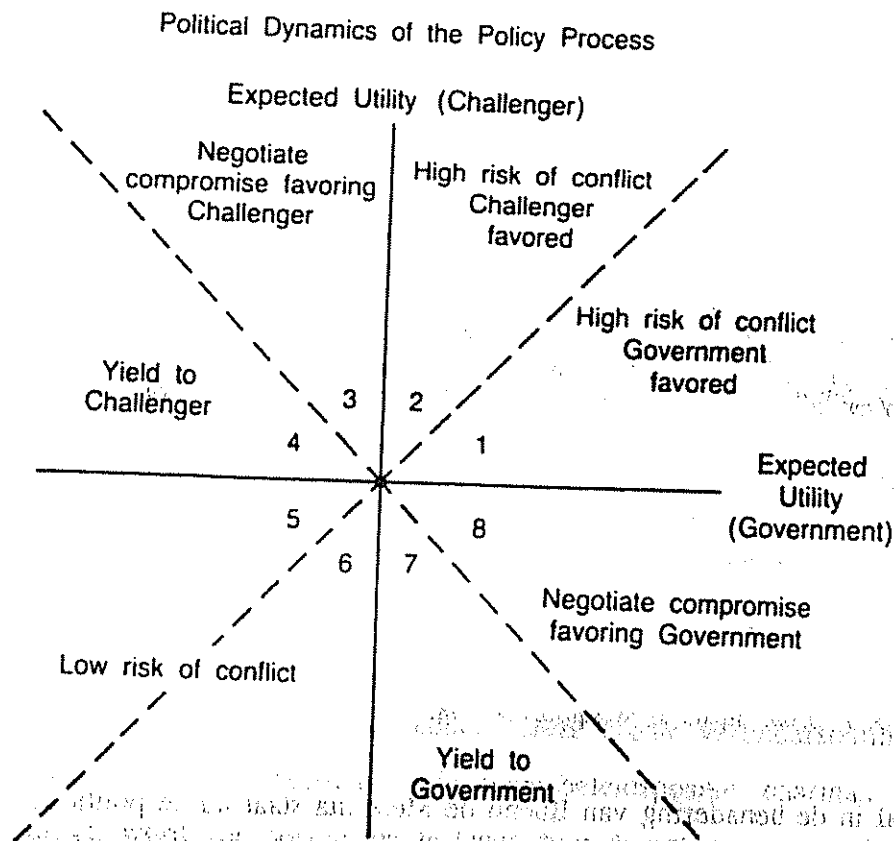


FIGUUR 1 Bron: Bueno de Mesquita e.a. 1985

Centraal in de benadering van Bueno de Mesquita staat nu de politieke dynamiek van het politieke proces zoals die in Figuur 2 is gegeven. Op de verticale as staat het verwachte nut dat de uitdager denkt te verkrijgen door de opponent uit te dagen. Op de horizontale as staat de inschatting van de actor omtrent het nut dat de opponent denkt te krijgen als deze de uitdaging aanneemt. Als voorbeeld is in de figuur als opponent de regering gekozen, maar dat kan elke andere actor zijn. Een actor zal een andere actor alleen dan uitdagen wanneer hij denkt meer nut te verkrijgen dan zijn opponent (de vlakken 2, 3 en 4 in Figuur 2). De opponent reageert dan volgens zijn eigen inschatting, die, het zij nogmaals gezegd, niet overeen hoeft te komen met die van de uitdager. Op basis van deze combinatie wordt voorspeld of een actor een andere actor zal uitdagen, of deze de uitdaging al dan niet zal aannemen en wat het effect daarvan zal zijn.

Met dit model zijn bijzonder interessante resultaten bereikt. Allereerst ons voorbeeld in Tabel 1. De werkelijke uitkomst was een zeer gedifferentieerd besluit door de EG Ministerraad, namelijk 4,8 jaar voor grote auto's en 8,8 jaar voor middelgrote auto's. De voorspellingen van het model zijn 4,7 jaar voor grote auto's en 8,4 voor middelgrote.

Het model van Bueno de Mesquita is door onafhankelijk onderzoek geëvalueerd over een totaal van 1000 voorspellingen. De experts, die de gegevens leverden voor zijn model, kwamen in ongeveer de helft van de gevallen tot dezelfde voorspelling als zijn model. In



FIGUUR 2 Bron: Bueno de Mesquita e.a. 1985

de andere helft van de gevallen gaf zijn model in 80% van de gevallen de juiste voorspelling tegen 20% voor de experts. Een andere indicatie van het succes van zijn model vinden we in een onderzoek naar 133 Europese conflicten tussen 1816 en 1970 waarin tenminste een der grootmachten in Europa betrokken was. Van de conflicten die in het eerste kwadrant van Figuur 2 geplaatst konden worden (de vlakken 1 en 2) resulteerde 90% in een oorlog. Van de conflicten die in het onderhandelingsdeel van de figuur vielen (de vlakken 3 en 8) eindigden 38% in een oorlog. In de vlakken 4 en 7 (de opponent geeft toe aan de uitdager) eindigde slechts 12% in een oorlog, terwijl 0% van alle conflicten in het derde kwadrant (de vlakken 5 en 6) in een oorlog eindigden. Uit deze benadering blijkt ook dat er twee punten aan te geven zijn waarin het relatieve voordeel van de ene actor omslaat in dat van de andere, namelijk op de 45° lijn in het eerste kwadrant en op de 225° lijn in het derde kwadrant. Dit betekent ook dat er naast zeer conflictueuze machtsverschuivingen vreedzame machtsverschuivingen kunnen plaatsvinden. Dit laatste is door veel historici over het hoofd gezien. Als laatste voorbeeld noem ik hier nog een voorspel-

ling met zijn model over de toekomst van Cambodja in 1989, waarin twee jaar voor de politieke oplossing van het conflict werkelijk alle elementen van die oplossing werden voorspeld.

Ondanks het succes van het conflictmodel van Bueno de Mesquita zien wij ook bij politieke beslissingen ruilelementen terug. Evidente voorbeelden hiervan zijn ingewikkelde politieke beslissingen tijdens kabinetsformaties, besluitvorming over de politieke en monetaire unie in Maastricht en onderhandelingen over vrijhandel in GATT. In het begin van de jaren zeventig is een dergelijk ruilmodel door Coleman voorgesteld. In dit model is zowel de verdeling van controle over beslissingen over de actoren gegeven als hun belang bij verschillende beslissingen. Als nu de verdeling van controle niet aansluit bij die van hun belang bij beslissingen, kunnen actoren controle uitwisselen om zo een optimale controle te verkrijgen over voor hen belangrijke beslissingen. Dit ruilmodel ligt mijns inziens ook ten grondslag aan de zogenoemde machtsreductie-hypothese van Mauk Mulder binnen organisaties. Managers en andere leidinggevende functionarissen hebben zeggenschap over beslissingen in organisaties, maar zijn afhankelijk van de inzet van hun medewerkers om hun doeleinden te bereiken. Omgekeerd hebben medewerkers belang bij een zo groot mogelijke zeggenschap over hun werksituatie. Managers staan nu een stukje controle af aan medewerkers in ruil voor extra inzet van de medewerkers. Recentelijk is door Van Oosten en mijzelf (Stokman en Van Oosten 1991) een ruilmodel uitgewerkt waarin dezelfde drie elementen centraal staan als in het Bueno de Mesquita model, namelijk macht, belang en beleidsposities. In dit model zijn actoren bereid bij de ene beslissing met een andere actor mee te stemmen in ruil voor een soortgelijke verschuiving van de andere actor bij een andere beslissing. Een dergelijke ruil is mogelijk indien de actoren op beide beslissingen een andere beleidspositie innemen, tegengestelde belangen hebben en een verschuiving in stempositie ook een effect op de uitkomst van de beslissing heeft. Hiermee zijn tevens de condities genoemd waaronder politiek het karakter van ruil zou kunnen krijgen. In andere gevallen kan een oplossing slechts via confrontatie van macht en belangen worden verkregen.

Naast andere voordelen boven het Coleman model, heeft ons ruilmodel het voordeel dat haar voorspellingen direct vergeleken kunnen worden met die van het Bueno de Mes-

quita model dat op conflict is gebaseerd. Zo zijn ook met het ruilmodel voorspellingen gedaan over de twee beslissingen in tabel 1. Die voorspellingen gaan wel in de goede richting maar zijn toch slechter dan de voorspellingen van het conflictmodel van Bueno de Mesquita, namelijk 6,1 jaar voor grote auto's en 8,8 voor middelgrote auto's.<sup>1</sup> Ook is door ons onderzocht of de combinatie van beide modellen de beste voorspellingen oplevert. Deze combinatie houdt in dat actoren eerst proberen tot een oplossing per beslissing te komen; indien dat niet lukt gaan zij na of zij dichter bij een oplossing kunnen komen door stemposities over beslissingen uit te ruilen. Een eerste toets binnen de EG laat zien dat een dergelijke combinatie geen betere resultaten oplevert dan de beide modellen afzonderlijk. Nadere toetsing in andere situaties moet echter meer duidelijkheid scheppen.

#### 4 Samenvatting

Samenvattend hoop ik duidelijk gemaakt te hebben dat een systematische uitwerking van de samenhang tussen macht, belang en beleidsposities van actoren met betrekking tot politieke besluiten een essentiële voorwaarde is voor fundamentele inzichten in machtsprocessen. De simultane verdeling van deze drie elementen over de actoren bepaalt de uitkomst, maar ook of die uitkomst verkregen kan worden via uitruil, via onderhandelingen of gepaard zal gaan met hevige conflicten. Essentieel is daarnaast het inzicht dat politieke besluitvorming slechts de randcondities schept voor het handelen van grote massa's actoren en daarmee voor de collectieve uitkomsten van politieke besluiten.

Wanneer wij dit betrekken op de huidige internationale situatie, dan betekent, door de toenemende mondiale interdependenties, het zetten van verkeerde randcondities nu, sterk suboptimale collectieve uitkomsten in de iets verdere toekomst. Dit geldt zeker voor niet of slechts moeizaam omkeerbare processen als uitputting van natuurlijke hulpbronnen, ontbossing en verpaupering van grote delen van de wereld. In het licht van deze mondiale problematiek ligt wellicht een van de grootste zwakheden van onze democratische regeringsvorm daarin dat politici voor hun fysiek welbevinden (hun herverkiezing) en sociale waardering primair afhankelijk zijn van een goede binnenlandse afweging van belangen en macht. Daardoor dreigen lange-termijn problemen op mondiaal niveau opgeofferd te

worden aan korte-termijn electoraal gewin. Slechts hieruit is bijvoorbeeld de protectionistische politiek van de Europese Gemeenschap met betrekking tot landbouwprodukten, zelfs tegenover de vroegere Oostbloklanden, te verklaren. Bewustwording bij brede lagen van de bevolking van de grote bedreigingen van de huidige wereldorde voor hun eigen toekomst en dat van hun kinderen is daarom essentieel om de randvoorwaarden voor het Zuiden en daarmee voor de wereld als geheel wat beter te zetten dan zij nu staan.

## Noten

- 1 Over een zestiental beslissingen binnen de Europese Ministerraad leidt het ruilmodel tot even goede voorspellingen als het conflictmodel van Bueno de Mesquita: beide voorspellingen correleren ruim .70 met de feitelijke uitkomsten (zie Bueno de Mesquita en Stokman 1993). Dit betekent dat het conflictmodel en het ruilmodel tot niet-fundamenteel verschillende voorspellingen komen (hoewel de fouten tussen de voorspellingen niet gecorreleerd zijn). Wellicht ligt hier een van de oorzaken waarom de twee scholen niet nader tot elkaar komen: uitkomsten zijn, zonder nadere informatie over het proces, zowel uit het conflict- als het ruilmodel te verklaren.

## Literatuur

- Bos, J.M.M. van den, *Dutch EC Policy Making: A Model-Guided Approach to Coordination and Negotiation* (Amsterdam 1991).
- Bueno de Mesquita, B., D. Newman en A. Rabushka, *Forecasting Political Events: The Future of Hong Kong* (New Haven etc. 1985).
- Bueno de Mesquita, B. en D. Lalman, Reason and war, *American Political Science Review*, Vol. 80 (1986), pp. 1113-1129.
- Bueno de Mesquita, B. en F.N. Stokman (eds.), *From Twelve to One: Models of Policy Making in the European Community* (submitted for publication) (1993).
- Coleman, J.S., *Foundations of Social Theory* (Cambridge, Mass. 1990).
- Lindenberg, S., Homo socio-oeconomicus: The emergence of a general model of man in the social sciences, *Journal of Institutional and Theoretical Economics*, Vol. 146 (1990), pp. 727-748.
- Mulder, M., *Het spel om macht: Over verkleining en vergroting van machtsongelijkheid* (Meppel 1972).
- Schelling, Th., *Micromotives and Macrobehavior* (New York 1978).
- Stokman, F.N. en J.M.M. van den Bos, A two-stage model of policy making: With an empirical test in the US energy policy domain, in: Gwen Moore en J. Allen Whitt (eds.), *The Political Consequences of Social Networks. Volume 4 of Research and Society* (Greenwich, Conn. 1992).
- Stokman, F.N. en R. Van Oosten, The exchange of voting positions: An object-oriented model of policy networks. Paper Second European Conference on Social Network Analysis, Paris, June 1991.