

David Easton als klassieker voor bestuurskunde

Wouter-Jan Oosten

David Easton promoveert in 1947 aan Harvard op de pro-democratische studie *The Theory of the Elite*. Hij is vooral gekend als politicoloog en wetenschapsfilosoof /methodoloog die in de jaren vijftig en zestig politiek als systeem opvat en bestudeert. Arnold Korsten en Theo Toonen (1988: 29-30) stellen dat door zijn model bestuurskunde bijna weer opging in politicologie. Het werk van Easton heeft na een halve eeuw nog steeds enorme invloed op de politieke en bestuurswetenschappen, maar van zijn werk bestaat vaak een vertekend beeld. Het doel van dit artikel is het werk toe te lichten en nuanceren. Politiek wordt als vanzelfsprekend opgevat als systeem, zoals Easton het voorstelt. Inmiddels wint daarnaast een alternatieve opvatting aan invloed, die van politiek als discours. Eastons denken en postmodernisme sluiten elkaar overigens niet helemaal uit (Bang, 1998). Ook de notie van governance als sturing in netwerken, die vooral bestuurskundigen in Rotterdam en Delft hoog houden, is niet strijdig met zijn werk. Dan kan het maar verstandig zijn waardevolle elementen in Eastons werk aan te wenden in hedendaagse bestuurskunde. Speciaal voor bestuurskundigen die zijn opgeleid als bedrijfskundige, econoom of jurist kan toelichting en nuancering van Eastons werk nuttig zijn.

Eastons definitie van ‘politiek’

Easton definieert ‘politiek’, het object van politieke wetenschap. Zijn definitie van politiek als gezaghebbende allocatie van immateriële en materiële waarden voor een samenleving is aantrekkelijk, omdat deze het midden houdt tussen een benadering van politiek als sector en een benadering van politiek als aspect (Tromp, 1995: 14-15). Politiek als maatschappelijke sector is een erg enge opvatting, die ziet op formele politieke organen. Politiek als aspect van interactie tussen mensen is daarentegen een erg ruime opvatting, die maakt dat haast alles politiek wordt. Easton ontkent dat de staat een noodzakelijke voorwaarde is voor politiek. Desalniettemin geeft Bart Tromp aan dat zijn definitie vooral intrastatelijk is. Easton schetst zijn systeemmodel op het niveau van de (natie)staat. Vanuit zijn opvatting dat sociale en natuurwetenschappen gelijkaardige concepten kunnen gebruiken, verklaart Easton wel dat behalve intrastatelijke politiek ook economie, ecologie en interstatelijk verkeer in systeemtheoretische termen geduid kunnen worden. Verder benoemt hij diverse maatschappelijke groeperingen als ‘parapolitical systems’. Kritiek van bijvoorbeeld Tromp is, dat verschijnselen binnen politieke partijen en pressiegroepen, alsook relaties tussen staten tot politiek behoren en dus tot het volle politiek systeem. Eastons geringe aandacht voor interstatelijk verkeer kan worden toegeschreven aan zijn Amerikaans-Angelsaksische achtergrond (Tromp, 1995: 18-19; Poggi 1978). Al is de plaats van partijen en actiegroepen in zijn model niet prominent, Easton stelde met eisen, steun, het individu en de vrije wil toch een democratische politiek voor.

Systeemtheorieën

David Easton wil een bijdrage leveren aan empirische theorievorming en zo een brug slaan tussen zwevende theorieën en gedetailleerd empirisch onderzoek: ‘A major source of the shortcomings in political science lies in the failure to clarify the true relationships between facts and political theory and the vital role of theory in this

partnership.’ (Easton, 1965c: 4). In vier opeenvolgende boeken tracht hij van een algemene schets naar een gedetailleerd, empirisch beeld te gaan. Het eerste – in 1953 gepubliceerde – boek, *The Political System*, bevat een wetenschapsfilosofische evaluatie van de toenmalige (Amerikaanse) politicologie. Easton oriënteert zich breed in het geheel van systeemtheorieën en is niet alleen op politiek of bestuur gericht. Tussen sociale en natuurwetenschappen ziet Easton namelijk geen principieel verschil, vooral niet met betrekking tot gebruik van concepten. Hier zijn verschillende paradigma’s en perspectieven van wetenschappers aan de orde. Mogelijke paradigma’s zijn positivisme, constructivisme en kritische theorie. Het verschil tussen sociale en natuurwetenschappen is te ontkennen met het innemen van een positivistisch standpunt. Eastons werk in het bredere verband van behavioristische wetenschappen is dan ook gematigd positivistisch van karakter. Herbert Simon is een andere behaviorist die geldt als klassieker voor bestuurskunde (vgl. Richardson, 1991: 143-148). Henrik Bang (1998) hekelt het traditionele beeld van Easton als strikte positivist. Zo schrijft hijzelf (1965a: 26): ‘In empirical science, as compared to such deductive sciences as mathematics, the value of every symbolic system lies in the adequacy with which it corresponds to the behaving system which it is designed to explain. In this sense a causal political theory would constitute a symbolic system which has as its point of reference the behaving system we call politics.’ Deze opvatting over overeenstemming tussen symbolisch systeem en empirie is te vergelijken met ideeën van Wittgenstein (2000), wiens vroege werk aan het begin van de twintigste eeuw graag gebruikt werd door logisch-positivisten van de Wiener Kreis. De Wiener Kreis kende in plaats van dualisme tussen natuur en cultuur het ideaal van ‘unified science’. Easton (1965c: 220, 223, 225-226) is te beschouwen als een zeer gematigd positivist: hij erkent dat waarden de wetenschapper beïnvloeden en stelt dat subjectieve uitgangspunten explicitering behoeven.

Binnen systeemtheorieën kan onderscheid gemaakt worden tussen:

- 1 algemene systeemtheorie, waarvan David Easton een exponent is,
- 2 structureel-functionalisme of de functionele analyse, waarbij dienen te worden vermeld Talcott Parsons, Robert Merton en Gabriel Almond,
- 3 communicatietheorie, waarvan Karl Deutsch een exponent is.

Het werk van de Duitse systeemtheoreticus Niklas Luhmann is evenals dat van Easton van groot belang voor bestuurskunde (Van der Eyden, 1988). Luhmanns werk heeft een hoog abstractiegehalte en juridisch karakter. Hij bouwt voort op het werk van Parsons. Easton zet zich echter expliciet af tegen Parsons. Een belangrijk verschil tussen Easton en Parsons is, dat volgens de laatste systemen zich eenduidig bewegen naar evenwicht en behoud. Omdat Easton meer verandering van een systeem toelaat, heeft zijn model minder voorspellende waarde. Bart Tromp (1995: 133-150; vgl. Easton, 1965a: 106) meent dat in algemene systeemtheorie zulke algemene begrippen gebruikt worden dat deze niet goed empirisch aan te wenden of toetsen zijn. Eastons empirische intenties ten spijt, wordt zijn model vooral descriptief gebruikt. Hij reikt termen aan waarmee de empirie beschreven kan worden, maar verklaart minder. Volgens Tromp is structureel-functionalisme sterker in dit opzicht.

Eastons systeemmodel

Easton vat openbaar bestuur op als een open systeem dat inputs omzet in outputs. Input bestaat zowel uit eisen als uit steun. Easton maakt dan nog onderscheid tussen specifieke steun, dat is waardering voor ervaren output, en diffuse steun, dat is

waardering voor het politieke systeem als zodanig. Inputs voor het politieke systeem zijn outputs van verscheidene andere systemen in de omgeving binnen (intrasocietal environment) en buiten (extrasocietal environment) de betreffende samenleving. Een sociaal systeem bestaat uit interacties die mensen aangaan vanuit hun voor dat systeem relevante rollen. Een voorbeeld uit het 'intrasocietal environment' is de lokale arbeidsmarkt en een voorbeeld uit het 'extrasocietal environment' is een internationaal militair bondgenootschap.

Easton (1965a: 24-25): Systems analysis as conceived here will be built upon the following general premises. Only the first two of these need it share with other modes of analysis that revolve around the concept 'system' as a primary axis.

- 1 It is useful to view political life as a system of behavior.
- 2 Environment. A system is distinguishable from the environment in which it exists and open to influences from it.
- 3 Response. Variations in the structures and processes within a system may usefully be interpreted as constructive or positive alternative efforts by members of a system to regulate or cope with stress flowing from environmental as well as internal sources.
- 4 Feedback. The capacity of a system to persist in the face of stress is a function of the presence and nature of the information and other influences that return to its actors and decision-makers.

Eastons systeemmodel brengt in beeld dat er een permanente wisselwerking is tussen beleidsvoerders en hun omgeving. Hij heeft vooral oog voor politieke en sociaal-culturele aspecten van het beleidsproces en gaat grotendeels voorbij aan economische en institutionele aspecten. Het systeemmodel toont de omzetting van inputs in outputs en dat er vanuit outcomes een feedback werkzaam is. Het model werkt door in traditioneel-bestuurskundige ideeën over beleidsvoering als reeks van stimulus en respons. Of en hoe er geleerd wordt van feedback is een belangrijke vraag. Wat het model niet verduidelijkt, is dat er ook semi-autonoom kwesties op de beleidsagenda geplaatst worden: het openbaar bestuur kent ook interne prikkels (withinputs). Easton erkent withinputs maar behandelt ze niet anders dan inputs. Het feedback-mechanisme in Eastons model is net als het werk van Karl Deutsch cybernetisch. Cybernetica is de leer van automatische regelings- en communicatiemechanismen, voor zover het daarin gaat om een dwingend mechanisme heeft dit een deterministisch karakter. Er bestaan ook opvattingen over communicatie die vooral vrije wil van mensen en onvoorspelbaarheid van ontwikkelingen benadrukken, deze hebben een voluntaristisch karakter (vgl. Rogers, 1983). Easton verwoordt zijn cybernetica niet op deterministische wijze.

Bij de verwerking van inputs kan er stress optreden, waarop er inhoudelijke en/of organisatorische aanpassingen kunnen volgen. Teveel aan stress heeft tot gevolg dat het systeem niet persisteert. De notie van het voortbestaan van een systeem op langere termijn (persistence) laat toe dat dit systeem verandert: binnen een ruim kader van continuïteit hebben discontinuïteiten plaats. De notie van onderhoud van een systeem op kortere termijn (self-maintenance) ziet minder op verandering en is meer gericht op het bewaren van evenwicht. Overigens is het zo dat een systeem verstoringen niet alleen verwerken kan zoals verwacht wordt in een beschouwing gericht op equilibrium, maar een systeem kan ook proactief werken en zo trachten stress te reguleren.

Om na te gaan of een politiek systeem vergaat en door een ander opgevolgd wordt in plaats van dat het systeem zich aanpast, moeten die veronderstelde twee systemen van elkaar onderscheiden worden. Easton geeft aan dat hiervoor de essentiële variabelen

van het systeem gevolgd moeten worden. Verstoringen van een politiek systeem kunnen goedaardig, neutraal of stresserend zijn, al naargelang hun invloed op de persistentie van het systeem. De vraag is of en zo ja hoe verstoringen aangrijpen op essentiële variabelen.

Plaatsing van Easton

De geschiedenis, ook die van de wetenschap, wordt geperiodiseerd en gecategoriseerd. Wetenschapsbeoefening van de moderniteit kent grofweg twee lijnen van denken. Ten eerste een lijn van positivisme, kritische theorie en analytische filosofie, realisme, absolute verschijnselen, een objectiverend en deterministisch denken en kwantificerende methoden. Ten tweede een lijn van sociaal-constructivisme, idealisme, relatieve verschijnselen, een subjectiverend en voluntaristisch denken en kwalitatieve methoden. Het zijn grove lijnen en een derde, postmoderne lijn is wellicht al te onderscheiden. Het zijn ook geen zuivere lijnen, historisme is bijvoorbeeld zowel relatief als objectiverend. Eastons werk is gematigd positivistisch en niet-deterministisch. De beschrijvende kracht van zijn model van politiek als systeem en de waarde van zijn definitie van politiek, maken Easton tot klassieker voor bestuurskunde. Dankzij die beschrijvende kracht is Eastons werk ook objectiverend.

Hoe verhoudt zich nu één en ander tot de hedendaagse bestuurskunde? Eastons ontologische uitgangspunt, zijn gematigd positivisme, doet niet veel terzake. Ten eerste geldt dat een paradigma maar zelden tot het uiterste wordt doorgevoerd en zelfs, dat de paradigmatische grondslag van onderzoek geheel niet geëxpliciteerd wordt. Misschien mag van toepassingsgerichte bestuurskunde ook wel verwacht worden dat zij in dit opzicht eclecticisch te werk gaat. Ten tweede geldt dat de onderscheiden ontologieën elkaar in epistemologie en methoden wel kunnen vinden. Voor kritische bestuurskundigen of constructivisten is er dus geen reden om zich geheel vrij te houden van het positivistische verleden. Het volgende niveau is het systeemtheoretische perspectief. Termen uit het politieke-systeemmodel genieten brede bekendheid en dragen belangrijk bij aan denken en spreken over openbaar bestuur. Eastons werk heeft evenwel minder voorspellende en prescriptieve waarde. Bestuurskundigen stellen zich toch, naast beschrijving, prescriptie ten doel (Van Braam, 1989: 13). De wijze waarop wij de wereld zien en benoemen, is kaderstellend of wellicht zelfs constitutief voor hoe wij in de wereld handelen. Het systeemmodel informeert ons in die zin.

Verklaring – De niet-deterministische cybernetica van Easton is bijvoorbeeld het denken van ‘new public management’ behulpzaam bij het ontwerpen van methoden voor bedrijfsvoering en evaluatie. Daarbij is ruimte voor waarden en contingentie. Een bestuurskundige die nog in causaliteit en verklaring gelooft, kan bij onderzoek met Eastons werk hypothesen formuleren: over poortwachters waarop input stuit of bescherming van essentiële variabelen.

Interpretatie – Gegeven het hoogdynamische karakter van onze tijd, is een wat statisch structureel functionalisme niet meer adequaat. Eastons werk voldoet nog wel: de benoemde relaties tussen systeem en omgeving en vooral de notie van feedback, dragen bij aan begrip van interdependenties bij governance als sturing in netwerken. Volgens Easton is iedere burger in potentie ‘converter’ van input in output, zijn model

verondersteld geen unicentrisch bestuur en hij is geen elitist. In de vervlochten en complexe empirie is bij onderzoek alle hulp welkom van heuristische begrippen als support, demand en stress: dergelijke begrippen verduidelijken interacties en transacties in relaties. Een bestuurskundige die optreedt als adviseur of procesmanager, kan een beleidsproces ontwerpen als klein politiek systeem. Een belangrijk actueel thema is hoe, binnen het geheel van beleidsvorming, politieke besluitvorming zich verhoudt tot de bestuurlijke omgeving. Geert Teisman (1997) stelt creatieve concurrentie voor, een concept van economische mededinging en ruimtelijke planvorming. Wordt dat geëxpliciteerd als poortwachter van het systeem dan is dat stap naar een betere verhouding tussen (participatieve) ruimtelijke planvorming en politieke besluitvorming in formele organen.

Nog geen paradigm shift

Wanneer een actueel perspectief wordt uitgebouwd en toegepast in onderzoek, is het nuttig om na te gaan welke elementen uit Eastons werk bruikbaar zijn. Zijn intra- en extrasocietal environments herinneren eraan te letten op praktijken van multi-level governance. Aangezien de politiek-bestuurlijke arena's van de Europese Unie weinig aandacht krijgen in binnenlandse beleidsstudies, is dat een goede herinnering. Wanneer in Eastons werk een element ontbreekt om de bestuurlijke praktijk mee te beschrijven, moeten we opmerkzaam zijn voor innovaties en trendbreuken. Is er bij symbolisch beleid wel sprake van output? Hoeveel bestuurlijke fragmentatie wordt toegelaten door een black-box-model? Easton vraagt dan ook van wetenschappers om steeds passende concepten te ontwikkelen. Bestuurskunde is dus nog niet met hem klaar.

Literatuur

- Bang, H.P., David Easton's Postmodern Images. *Political Theory*, jrg. 26, nr. 3, juni 1998, pagina's 281-316.
- Braam, A. van, *Filosofie van de bestuurswetenschappen*, Leiden, 1989.
- Denayer, W., David Easton, Een systeemanalyse van het politieke leven. *Tijdschrift voor Sociale Wetenschappen*, jrg. 39, nr. 4, oktober-december 1994, pagina 451.
- Deutsch, K.W., *Politics and Government, How People Decide Their Fate*, Boston, 1974.
- Deutsch, K.W., *The Nerves of Government, Models of political communication and control*, New York/Londen, 1963.
- Easton, D., *A Framework for Political Analysis*, Englewood Cliffs, 1965a.
- Easton, D., *A Systems Analysis of Political Life*, New York/Londen/Sydney, 1965b.
- Easton, D., *The Analysis of Political Structure*, New York/Londen, 1990.
- Easton, D., *The Political System, An inquiry into the state of political science*, New York 1965c.
- Easton, D., Traditional and Behavioral Research in American Political Science. *Administrative Science Quarterly*, jrg. 2, nr. 1, juni 1957, pagina's 110-115.
- Easton, D., R.D. Hess, Youth and the Political System, in: S.M. Lipset, L. Lowenthal (red.), *Culture and Social Character, The Work of David Riesman Reviewed*, New York, 1961, pagina's 226-251.
- Eyden, A.P.J. van der, Overheid en interdisciplinaire theorievorming, in: A.F.A. Korsten, Th.A.J. Toonen (red.), *Bestuurskunde, Hoofdfiguren en kernthema's*, Leiden/Antwerpen, 1988, pagina's 127-144.

- Korsten, A.F.A., Th.A.J. Toonen, Ontwikkeling in de bestuurskunde: een overzicht, in: A.F.A. Korsten, Th.A.J. Toonen (red.), *Bestuurskunde, Hoofdfiguren en kernthema's*. Leiden/Antwerpen, 1988, pagina's 25-56.
- Kriek, D.J., David Easton and the analysis of political structure. *Journal of Theoretical Politics*, jrg. 7, nr. 1, januari 1995, pagina's 29-39.
- Poggi, G., *The Development of the Modern State, A Sociological Introduction*, Londen, 1978.
- Richardson, G.P., *Feedback Thought in Social Science and Systems Theory*, Philadelphia, 1991.
- Rogers, E.M., *Diffusion of Innovations*, New York, 1983.
- Strong, T.B., David Easton, Reflections on an American scholar. *Political Theory*, jrg. 26, nr. 3, juni 1998, pagina's 267-280.
- Teisman, G.R., *Sturen via Creatieve Concurrentie, Een innovatie-planologisch perspectief op ruimtelijke investeringsprojecten*, Nijmegen, 1997.
- Tromp, B., *De wetenschap der politiek, Verkenningen*, Leiden, 1995.
- Wittgenstein, L., *Tractatus Logico-Philosophicus*, Londen/New York, 2000.