

EEN PLATTEGROND VAN DE MACHT

Een plattegrond van de **macht**

Carl Devos (red.)



ACADEMIA
PRESS

Uitgeverij Academia Press
Ampla House
Coupure Rechts 88
9000 Gent
België

www.academiapress.be

Uitgeverij Academia Press maakt deel uit van Lannoo Uitgeverij,
de boeken- en multimediativisie van Uitgeverij Lannoo nv.

ISBN 978 94 014 6166 5
D/2019/45/549
NUR 754

Devos, Carl. (red.)
Een plattegrond van de macht. Inleiding tot politiek en politieke wetenschappen
Gent, Academia Press, 2019, 648 p.

Zevende editie, 2019
Zesde editie, 2018
Vijfde editie, 2017
Vierde editie, 2016
Derde editie, 2015
Tweede editie, 2014
Eerste editie, 2012

Vormgeving cover en binnenwerk: LetterLust | Stefaan Verboven

© Carl Devos & Uitgeverij Lannoo nv, Tielst

Alle rechten voorbehouden. Niets uit deze uitgave mag worden
verveelvoudigd en/of openbaar gemaakt door middel van
druk, fotokopie, microfilm of op welke andere wijze ook, zonder
voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgever.

Inhoud

Woord vooraf	10	3.1 Inleiding	57
Hoofdstuk 1		3.2 Behavioralisme	61
<i>Wat is politiek?</i>	12	3.3 Institutionalisme	63
1 Inleiding	16	3.4 Rationele-keuzebenaderingen	66
2 Wat is politiek? Op zoek naar een omschrijving	17	3.5 Systeembenaderingen	73
2.1 Oorsprong van het begrip	17	3.6 Interpretatieve, constructivistische benaderingen	75
2.2 Politiek en territorium (en bevolking)	17	3.7 Structurele (-functionalistische) benaderingen	77
2.3 Van nachtwaker naar nanny	17	3.8 Marxisme	80
2.4 Eindeloze reeks definities	18	4 Uitleiding	81
3 Geschiedenis	19	Hoofdstuk 3	
4 Indelingen: essentially contested concept?	21	<i>Ideologieën</i>	88
4.1 Indeling 1: de dimensies van Heywood	23	1 Inleiding	92
4.2 Indeling 2: domein- en aspect-benaderingen	24	2 Een oud, felbediscussieerd concept	93
5 De relativiteit van indelingen: over Schmitt en Easton	28	2.1 Geschiedenis van het concept ideologie	93
5.1 Carl Schmitt	29	2.2 Discussies over ideologie	95
5.2 David Easton	32	3 Wat is ideologie?	97
5.3 Omschrijving van politiek: naar een synthese	33	4 De morfologie van ideologieën	98
5.4 Politiek en conflicten	35	5 Links en rechts: een gps in de politiek?	100
6 Uitleiding	38	5.1 Oorsprong van links-rechts	100
Hoofdstuk 2		5.2 Relevantie van links-rechts	101
<i>De wetenschap der politiek</i>	42	5.3 Ontdubbeling van links-rechts	103
1 Inleiding	46	6 Een beknopt overzicht van enkele ideologieën	104
2 De wetenschappelijke studie van politiek	46	6.1 Inleiding	104
2.1 Zijn politieke wetenschappen wetenschap?	46	6.2 Liberalisme	106
2.2 Kan de politicoloog objectief zijn?	51	6.3 Conservatisme	108
2.3 Een discipline met taalproblemen	54	6.4 Socialisme	112
2.4 Een afzonderlijke discipline?	56	6.5 Nationalisme	115
3 Benaderingen in de wetenschap der politiek	57	6.6 Ecologisme	117
		7 Is er nog een toekomst voor ideologieën?	119
		7.1 Het einde van de ideologie?	119
		7.2 En het populisme dan?	120
		8 Uitleiding	121

Hoofdstuk 4	
Macht	126
1 Inleiding: macht is een moeilijk vak	130
2 Wat is macht?	131
2.1 De bestanddelen van macht: de visie van Dennis Wrong	133
2.2 De moeilijke verhouding tussen macht en invloed	135
3 Vormen van macht	137
4 Bronnen van macht	138
5 Dimensies van macht	140
5.1 De eerste dimensie: het pluralisme	140
5.2 De tweede dimensie: de kritiek op het pluralisme van Bachrach en Baratz	142
5.3 De derde dimensie: de visie van Steven Lukes	144
6 Potentiële, 'onzichtbare' macht?	146
7 Structurele macht	149
8 Hoe macht meten?	152
8.1 De reputatiemethode	154
8.2 De decisie- of besluitvormingsmethode	154
8.3 Het effectenonderzoek	156
8.4 De positiemethode en het netwerkonderzoek	156
8.5 Meting van macht in termen van machtsbronnen	158
9 Uitleiding	159

Hoofdstuk 5
Macht in weinig handen 162

1 Inleiding: over de studie van elites	166
1.1 Studie van elites is de studie van macht en dus de studie van onze samenleving	166
1.2 Elites zijn niet per se problematisch, politieke elites zijn niet alleen	166
1.3 België is een elitair politiek systeem	167
2 Elite: oorsprong, beschrijving en criteria	168
2.1 Oorsprong	168
2.2 Beschrijving	169
2.3 Criteria	170
2.4 Veel onderzoek over elites, minder theorie	170
3 'Rule by all', 'rule by many' of 'rule by the happy few'?	171
3.1 En het marxisme dan?	171
3.2 Het pluralisme	172
3.3 Het elitisme	177
3.4 Het (neo)corporatisme	184
4 Hedendaags eliteonderzoek	190
5 Procesbenadering van politieke rekrutering: Pippa Norris	191

6 Centrale elementen van het politieke rekruteringsproces	194
6.1 Sociale achtergrond	194
6.2 Motivatie en ambitie	194
6.3 Kandidatenselectie	195
7 Politieke carrières	201
8 Uitleiding	203

Hoofdstuk 6
Macht in veel handen 210

1 Inleiding	214
2 Politieke cultuur	214
2.1 Inleiding	214
2.2 Wat is 'politieke cultuur'?	214
2.3 The Civic Culture	218
2.4 Subculturen en breuklijnen	224
3 Politieke socialisatie	229
3.1 Mensen zijn geen computers	229
3.2 Wat is politieke socialisatie?	230
3.3 Socialisatieagenten	231
3.4 Een heel leven lang?	232
4 Politieke participatie	232
4.1 Inleiding	232
4.2 Verschillende benaderingen en evolutie van het concept	233
4.3 Vormen van politieke participatie	235
4.4 Verklaringen voor de variatie in politieke participatie	241
4.5 Stemgedrag	243
5 Sociale bewegingen	251
5.1 Inleiding	251
5.2 Begripsafbakening	252
5.3 Ontstaan van sociale bewegingen	254
5.4 De toekomst van nieuwe bewegingen	258
6 Uitleiding	259

Hoofdstuk 7
Politieke partijen 268

1 Inleiding: wat is een politieke partij?	272
2 Het ontstaan van politieke partijen	275
2.1 De institutionele benadering	276
2.2 Het traditionele breuklijnenmodel	277
2.3 Naar nieuwe breuklijnen?	279
3 Typologieën van partijen	280
3.1 Kaderpartijen vs. massapartijen	283
3.2 De catch-all party	284
3.3 Massabureaucratische vs. electoraal-professionele partijen	286
3.4 Cartel parties	286

3.5	Business-firm parties	289
3.6	Partijtypes in meerlagigheid: franchise en stratarchie	290
4	Functies en disfuncties van partijen	294
4.1	De programmatische functies	294
4.2	Positionele partijfuncties	296
4.3	Civiele functies	297
4.4	Disfuncties van partijen	298
4.5	Particratie	299
4.6	Functieverlies van partijen	302
5	Partijorganisatie	302
5.1	De partijvoorzitter en het dagelijks bestuur	303
5.2	Het partijbureau en de partijraad	304
5.3	Het partijcongres	305
5.4	De partijafdelingen en nevenorganisaties	306
5.5	De partijleden	306
6	Partijsystemen	308
6.1	Omschrijving en indelingen	308
6.2	Indeling volgens het aantal partijen	309
6.3	De indeling van Sartori	315
7	Uitleiding	317

Hoofdstuk 8

Staat en parlement

1	Inleiding	330
2	De staat	330
2.1	Wat is een staat?	330
2.2	Begrippen die aanleunen bij de staat	333
2.3	De staat en zijn burgers	336
3	Typologieën van politieke stelsels	338
3.1	Liberale democratie vs. autoritarisme	338
3.2	Presidentieel vs. parlementair systeem	341
3.3	Unitaire vs. (con)federale staten	342
4	Parlementen	347
4.1	Wat is een parlement?	347
4.2	Functies van parlementen	348
4.3	Structurele kenmerken van een parlement	350
4.4	Interne organisatie van het parlement	357
5	De wetgevende macht van het parlement	362
5.1	Bevoegdheidsverdeling binnen het federaal parlement	362
5.2	Hoe komt een wet tot stand?	363
5.3	Quid de Senaat?	366
5.4	Wetten met een bijzondere meerderheid	366
5.5	De alarmbelprocedure	367
5.6	Het parlement als grondwetsherziener	367
6	Lopende zaken	368

6.1	Relaties Parlement – Regering	368
6.2	Relaties Parlement – Regering na de Marrakesh-cisis van 2018	369
7	De controlerende taak van het parlement	372
7.1	Vragen, interpellaties, moties, resoluties en aanwezigheid van de ministers	372
7.2	Parlementaire onderzoekscommissies	375
7.3	Controle naar aanleiding van de goedkeuring van de begroting	375
7.4	Vertrouwen geven aan de regering	376
8	Politieke verantwoordelijkheid	376
9	Staatsvormen en parlement bestuderen	379
10	Uitleiding	380

Hoofdstuk 9

De uitvoerende macht: de regering

1	De regering staat centraal	390
1.1	Inleiding	390
1.2	Het staatshoofd	392
2	De uitvoerende federale macht in België	397
2.1	Rol van de koning	397
2.2	Presidentialisering: het toenemende politieke belang van de premier	398
2.3	Ministers en staatssecretarissen	400
2.4	Ministerraad, kernkabinet en kroonraad	402
3	De vorming van de federale regering	405
4	Het ontslag van de federale regering	410
4.1	Op eigen initiatief	410
4.2	Door de Kamer gedwongen	411
4.3	Bij een nieuwe koning	412
4.4	Met of zonder vervroegde verkiezingen?	412
5	Lopende zaken	412
6	Hoe komen regeringsbesluiten van de uitvoerende macht tot stand?	414
7	De uitvoerende macht op regionaal niveau	415
7.1	De Vlaamse regering	415
7.2	Vorming van de Vlaamse Regering	416
7.3	Ontslag van de Vlaamse Regering	416
8	Hoe wordt de (federale) regering in haar taken ondersteund?	417
8.1	Ministeriële kabinetten: functies en kritiek	417
8.2	Enkele aanvullende ‘beleidsinstrumenten’	422
9	Regering bestuderen	429
10	Uitleiding	433

Hoofdstuk 10

Openbaar bestuur en beleidsvorming

..... 438

1 Inleiding 442

**2 Openbaar bestuur, publieke sector,
sturen en bestuurskunde** 442

2.1 Sferen in de samenleving 442

2.2 Wat is bestuurskunde? 444

2.3 De wereld van de publieke sector 445

3 Van Weber naar NPM en NPG 452

3.1 Het bureaucratiemodel van Max Weber 452

3.2 Kritiek op de neutrale ambtenaar 454

3.3 Het Nieuw Publiek Management (NPM):
een nieuw paradigma 456

3.4 Van NPM naar NPG: New Public
Governance 457

3.5 Slot 459

4 Hoeveel en welke overheid willen we? 459

4.1 Het bbp als maatstaf? 459

4.2 Het aantal ambtenaren: hoeveel en
zijn er te veel? 460

4.3 Interne verschuivingen 461

4.4 De overheid: een bedrijf? 463

4.5 Hervormen op zijn Belgisch/Vlaams? 464

4.6 Slot 465

**5 Binnenlands bestuur als object
van beleid en macht** 465

5.1 Bestuursvormen in het binnenlands
bestuur 465

5.2 Het management van bestuurlijke
relaties 467

**6 Beleidsvorming en de verhouding
tussen politici en ambtenaren** 468

6.1 Inleiding 468

6.2 De klassieken en de modellen:
de beleidsvoorbereiding 468

6.3 Beleid is ook beleidsuitvoering,
uitvoering is ook beleid 470

6.4 Beleidsnetwerken 471

7 Uitleiding 472

Hoofdstuk 11

Democratie en vertegenwoordiging

..... 476

1 Inleiding: democratie is nooit af 480

2 Wat is democratie? 483

2.1 Op zoek naar een onmogelijke definitie 483

2.2 De democratische paradox 486

2.3 De centrale principes van de liberale
parlementaire democratie 487

2.4 Classificaties 489

2.5 Hedendaags debat over democratie:
deliberatieve democratie 491

2.6 Democratie krijgt meer betekenis
dankzij niet-democratische systemen 494

2.7 Criteria en voorwaarden van
democratie 496

3 Bestanddelen van democratie 500

3.1 Welke meerderheid? 501

3.2 Door, voor en van het volk 501

3.3 Spanning tussen de bestanddelen 504

4 Pacificatiedemocratie 505

4.1 Consensus- vs. meerderheids-
democratie 505

4.2 Consociationalisme 507

4.3 Voorwaarden voor pacificatie-
democratie, met een bijzondere rol
voor de elites 508

4.4 Hedendaagse betekenis en
functioneren? 509

5 Democratie en vertegenwoordiging 511

5.1 Inleiding 511

5.2 Geschiedenis van het begrip
'vertegenwoordiging' 513

5.3 Betekenis van vertegenwoordiging 514

5.4 Vormen van vertegenwoordiging 516

6 Modellen van vertegenwoordiging 518

6.1 Delegate-model 518

6.2 Trustee-model 519

6.3 Mandate-model 520

6.4 Resemblance-model 522

6.5 'Creatieve' vertegenwoordiging 522

6.6 Vertegenwoordiging van bovenaf of van
onderuit; controle vooraf of achteraf 524

7 Uitleiding 528

Hoofdstuk 12

Kiesstelsels

..... 534

1 Inleiding 538

2 Meerderheidsstelsels 538

2.1 Soorten meerderheidsstelsels 538

2.2 Het FPT-stelsel in het Verenigd
Koninkrijk 540

2.3 Het tweerondenstelsel in Frankrijk 542

2.4 Voor- en nadelen van
meerderheidsstelsels 543

3 Proportionele stelsels 544

3.1 Soorten proportionele stelsels 544

3.2 Determinanten van proportionaliteit 545

3.3 Het lijst PR-stelsel in Nederland 546

3.4 Voor- en nadelen van proportionele
stelsels 547

4	Gemengde stelsels	549
4.1	Soorten gemengde stelsels	549
4.2	Het MMP-stelsel in Duitsland	549
5	Kiesstelsels en partijssystemen	550
6	De geschiedenis van de Belgische kiesstelsels	551
6.1	Het cijnskiesrecht (1831-1893)	551
6.2	Het algemeen meervoudig stemrecht voor mannen (1893-1921)	552
6.3	Het algemeen enkelvoudig stemrecht voor mannen (1921-1948)	553
6.4	Uitbreiding van het AES naar vrouwen	554
6.5	Hervormingen in de jaren 1980 en 1990	555
6.6	De invoering van de provinciale kieskringen	555
6.7	De zesde staats hervorming	556
7	De verkiezing van de Kamer van Volksvertegenwoordigers	557
7.1	De kieskringen	557
7.2	De verdeling van de zetels over de partijen	559
7.3	De aanwijzing van de gekozen titularissen en de opvolgers	561
7.4	Opkomstplicht, blanco en ongeldige stemmen	563
7.5	De gelijke vertegenwoordiging van mannen en vrouwen	564
7.6	Elektronisch stemmen	564
8	De verkiezing van de deelstaatparlementen ..	565
8.1	Het Vlaams Parlement	565
8.2	Het Waals Parlement	565
8.3	Het Brussels Hoofdstedelijk Parlement	565
9	De lokale verkiezingen	566
9.1	De gemeenteraadsverkiezingen	566
9.2	De provincieraadsverkiezingen	568
10	De Europese verkiezingen	570
11	De rol van voorkeurstemmen	571
12	Uitleiding: kies hervormingen	574

Hoofdstuk 13

De Europese Unie

1	Inleiding	584
2	Het Europese integratieproject: historisch overzicht	585
2.1	Hoe het begon	585
2.2	Verdieping van de Europese integratie	586
2.3	Aarzeling en nationale soevereiniteit	589
2.4	Uitbreiding van de Europese club	589
2.5	Uit de Europese Unie stappen?	591
3	De instellingen van de Europese Unie: hoe werkt de Unie?	591

3.1	Soorten beslissingen	591
3.2	Europese instellingen en organen	593
4	Europese integratietheorieën	596
4.1	Neofunctionalisme	596
4.2	Intergouvernementalisme	598
4.3	Verfijningen van de grote theorieën	599
4.4	Nieuw institutionalisme	601
4.5	Comparativisme	604
4.6	'Multi-level governance'	605
5	De invloed van de EU op de nationale politiek: europeanisering	606
5.1	Europeanisering als onderzoeksdomein	606
5.2	Een voorbeeld: de impact van de EU op de begrotingen van de lidstaten	609
6	Politiek debat: wat voor EU willen we?	611
6.1	Contestatie van het Europese project	611
6.2	Een democratisch deficit?	613
7	Uitleiding	618

Hoofdstuk 14

Internationale politiek

1	Inleiding: internationale politiek in een geglobaliseerde wereld	626
2	Internationale betrekkingen: vier theoretische scholen	627
2.1	Het realisme	628
2.2	Het liberalisme	630
2.3	Het radicalisme	634
2.4	Het constructivisme	635
3	Actoren in de wereldpolitiek	637
3.1	Staten en hun buitenlands beleid	637
3.2	Internationale organisaties	638
3.3	Niet-statelijke actoren	641
4	De grote thema's	642
4.1	Oorlog en vrede	642
4.2	Internationale politieke economie	643
4.3	Transnationale vraagstukken	644
4.4	De internationale liberale wereldorde onder druk?	644
5	Uitleiding: waarover gaat het in internationale politiek?	646

Woord vooraf

Voor u ligt de zevende, herziene uitgave van *Een plattegrond van de macht. Inleiding tot politiek en politieke wetenschappen*. De eerste editie verscheen in 2011 als een uitwerking van *De kleermakers en de keizer. Inleiding tot politiek en politieke wetenschappen* (september 2006). Al meer dan tien jaar is door velen hard gewerkt aan dit handboek.

De opzet bleef al die tijd onveranderd. *Een plattegrond van de macht* is een inleidende kennismaking met politiek en politicologie. Volledigheid noch specialisatie is wat we beogen. We leggen wel een stevige basis, waarna iedereen via de vele referenties zelf op verkenning kan gaan in de wondere wereld van politiek en politicologie. Zo is het boek ook na de laatste les nuttig.

De kennismaking verloopt langs 14 hoofdstukken. Uiteraard beginnen we met de vraag wat politiek (hoofdstuk 1) en politieke wetenschappen (hoofdstuk 2) precies zijn. Politieke wetenschappen zijn geen waardevrije discipline, maar dat betekent daarom niet dat de denkkaders waarmee politicologen werken gelijkgesteld kunnen worden aan ideologieën (hoofdstuk 3). Die zijn heel belangrijk in het politieke bedrijf, maar om idealen te realiseren is macht (hoofdstuk 4) nodig. Macht is in elk systeem ongelijk verdeeld: ook in een democratie bestaan elites (hoofdstuk 5). Gelukkig kan ook de massa participeren in de politiek (hoofdstuk 6), bijvoorbeeld via de – zeker in België almachtige – politieke partijen (hoofdstuk 7). Deze kernactoren spelen een essentiële rol in het parlement (hoofdstuk 8) en in de regering (hoofdstuk 9). Deze publieke instellingen

proberen het maatschappelijk verkeer te reguleren, en dat doen ze o.a. via het openbaar bestuur (hoofdstuk 10). In heel veel landen spelen deze processen zich af binnen een democratie (hoofdstuk 11). Binnen zo'n regime zijn vertegenwoordiging en verkiezingen (hoofdstuk 12) cruciaal. Omdat de politiek zich niet tot het statelijk niveau beperkt, belichten we in de twee laatste hoofdstukken de Europese (hoofdstuk 13) en internationale (hoofdstuk 14) politiek.

De hoofdstukken zijn langs een terugkerend patroon opgebouwd: wat betekenen de centrale concepten, actoren, instellingen of processen? Wat is hun geschiedenis? Welke zijn de voornaamste auteurs en benaderingen die ons inzicht kunnen geven? Welke debatten worden erover gevoerd, vanuit welke invalshoeken worden ze bekeken? Hoe kunnen we al die verschijnselen classificeren, in soorten met specifieke kenmerken opdelen en zo beter leren begrijpen? Welke vragen kunnen we er ons als kritische burgers en wetenschappers over stellen? De richtvragen aan het begin van elk hoofdstuk leiden je stap per stap naar het antwoord op deze kwesties.

Om zo dicht mogelijk bij de leefwereld en kennis van de meerderheid van de lezers te blijven en om de informatie voor hen zo bruikbaar mogelijk te maken, hebben we de uiteenzetting vanuit een Vlaams-Belgische case opgezet. Een handboek in comparatieve politicologie is dit dus niet. Dat wil zeggen dat we aantonen hoe de regering, het parlement of het openbaar bestuur in België werkt. We richten ons daarbij vooral op het federale beleidsniveau.

In dit handboek staan de meest actuele wetenschappelijke onderzoeksresultaten of de laatste empirische data niet centraal. Ze onderbouwen het boek, maar zijn er niet de kern van. In latere cursussen komen ze ongetwijfeld aan bod. Met *Een Plattegrond van de macht* brengen we fundamentele inzichten en bouwstenen die lezers in staat stellen om zelf kritisch en gefundeerd na te denken over politieke en sociale verschijnselen. Daartoe zijn kennis van en inzicht in de basics van de politiek en de politieke wetenschappen onmisbaar.

Ondertussen is ook de vorm van dit handboek geëvolueerd. Onderzoek toont aan dat studenten beter memoriseren wanneer de lay-out hen daarbij helpt. Daarom kregen de pagina's van dit handboek een grondige facelift: het lettertype en het formaat werden aangepast om meer witruimte te creëren. Lange stukken tekst kregen witlijnen en tussentitels, citaten zijn in de verf gezet. Bovendien leiden we de student door elk hoofdstuk met enkele richtinggevende vragen, en een duidelijke, verkorte inhoudstafel die bij het begin van elk hoofdstuk de structuur aangeeft. Zo zijn vorm en inhoud nog meer één.

Wat u in de hand hebt is het werk van velen. Van alle huidige auteurs, maar ook van zij die in de afgelopen jaren bijdroegen tot eerdere versies: dank aan Wouter Blomme, Tine Boucké, Karen Celis, Sigrid De Wilde, Floor Eelbode, Steven Lannoo, Manu Mus, Kasper Ossenblok, Sofie Staelraeve, Hilde Van Liefferinge en Tom Verstraete. Ik wil ook Kaat Teerlinck danken, omdat ze met vragen en opmerkingen van studenten over het

handboek en met haar schitterende ondersteuning helpt om het jaar na jaar te verbeteren. Bijzondere dank aan Wannes Swings voor zijn uitermate goede eindredactie, en dank aan Stefaan Verboven om dit alles in de juiste beeldtaal om te zetten. En uiteraard ook een dikke merci aan redacteur Isaac Demey en aan Lies Poignie, de beste uitgeefster die een auteur zich kan wensen.

– Carl Devos, september 2019

Politics is a system of interactions in any society through which binding or authoritative allocations are made and implemented.
(Easton 1965a:52)

Hoofdstuk 1

Wat is politiek?

Carl Devos



Hoofdstuk 1. ***Wat is politiek?***

1. **Inleiding**

2. **Wat is politiek? Op zoek naar een omschrijving**

- 2.1. Oorsprong van het begrip
- 2.2. Politiek en territorium (en bevolking)
- 2.3. Van nachtwaker naar nanny
- 2.4. Eindeloze reeks definities

3. **Geschiedenis**

4. **Indelingen**

- 4.1. De dimensies van Heywood
- 4.2. Domein- en aspectbenaderingen

5. **De relativiteit van indelingen: over Schmitt en Easton**

- 5.1. Carl Schmitt
- 5.2. David Easton
- 5.3. Synthese
- 5.4. Conflicten

6. **Uitleiding**

- Hoofdstuk 2. ***De wetenschap der politiek***
- Hoofdstuk 3. ***Ideologieën***
- Hoofdstuk 4. ***Macht***
- Hoofdstuk 5. ***Elites***
- Hoofdstuk 6. ***Politiek en de massa***
- Hoofdstuk 7. ***Partijen en partijsystemen***
- Hoofdstuk 8. ***Staat en parlement***
- Hoofdstuk 9. ***De regering***
- Hoofdstuk 10. ***Openbaar bestuur***
- Hoofdstuk 11. ***Democratie***
- Hoofdstuk 12. ***Verkiezingen en kiessystemen***
- Hoofdstuk 13. ***De Europese Unie***
- Hoofdstuk 14. ***Internationale politiek***

Vragen

1. **Hoe** kunnen we het begrip politiek omschrijven?
2. **Waarom** moeten we dat weten en waarom is dat geen evidente vraag?
3. Wat is de **oorsprong en geschiedenis** van het begrip?
4. Waarom is politiek een wezenlijk **betwist** begrip?
5. Welke **indelingen** kunnen we gebruiken om de vele omschrijvingen van politiek te structureren?
6. Hoe klinkt een **synthese-omschrijving** van politiek?
7. Wat is het belang van **verschil en conflict** voor politiek?



1. Inleiding

Politicologie als integratiewetenschap

Een politicoloog bestudeert 'de politiek'. Dat is een van de weinige kenmerken die hem of haar identificeren of onderscheiden. De eigenheid van de politicologie als discipline gaat vaak niet verder dan deze mededeling. Op de studie van de politiek heeft de politicologie evenwel geen monopolie. Ook vanuit andere disciplines – zoals sociologie, psychologie, geschiedenis, recht, economie, communicatiewetenschappen – wordt politiek bestudeerd. Wat een politicoloog tot politicoloog maakt, is niet zozeer dat hij uitsluitend politiek als studieonderwerp heeft, maar vooral dat hij het meest van alle andere sociale wetenschappers politiek bestudeert en alle nuttige inzichten uit die andere disciplines integreert en toepast op het domein van de politiek. De politicologie is m.a.w. een **integratiewetenschap** waarin inzichten en methodes uit zusterdisciplines als ondersteuning gebruikt worden voor de studie van politieke verschijnselen en processen. Daaruit zijn eigen invalshoeken, inzichten, technieken en een onderzoeksagenda ontstaan.

Wat is het studiedomein van de politicologie?

Een inleiding op de politieke wetenschappen kan niet anders dan starten met de evidente vraag: wat is politiek? Met andere woorden: wat is het studiedomein van de politicologie? Wat maakt verschijnselen en processen tot politieke, dus tot politicologisch relevante verschijnselen en processen? Die vraag is **fundamenteel**, maar zeker niet evident. Ze is fundamenteel omdat ze raakt aan de essentie van de discipline, haar afbakening en inhoud. Ze is niet evident, omdat politiek moeilijk te omschrijven is. Er zijn weinig criteria die het mogelijk maken om een correcte definitie of omschrijving van een foute of minder goede te onderscheiden. Vaak blijft die omschrijving dan ook vaag, zoals in de visie dat politiek 'betrekking heeft op het sturen van een samenleving' of 'op het geheel van afspraken die nodig zijn om het geordend leven in een grote groep mogelijk te maken'.

Omschrijving van politiek is het onderwerp van politicologische en politieke discussies

De omschrijving van politiek is het onderwerp van politicologische – bijvoorbeeld, moeten we de besluitvorming in een turnclub ook bestuderen of niet? – maar ook van politieke discussies. Dat komt o.a. omdat wat

politiek is, volgens veel definities datgene is wat door de staat, door de overheid geregeld mag, kan of zelfs moet worden. Wat politiek is, wordt vatbaar voor politiek en dus voor collectief, lees **overheidsop treden**. 'Politieke' kwesties worden immers via politieke instellingen en dus via specifieke, publieke (in tegenstelling tot privé)regels en methoden behandeld. Politiek is als het ware een deeldomein van de samenleving, met vage, veranderende grenzen. Vandaar de vaak gehoorde discussie: is dit een politiek probleem? Mag of moet de politiek zich daarmee bezighouden? Wat is de reikwijdte van politiek? Dat is nog iets anders dan de vraag welke inhoud de politiek binnen die grenzen moet krijgen, welk beleid er t.a.v. politieke problemen gevoerd moet worden.

De essentie van politiek is dat er geen eensgezindheid over is

Het beantwoorden van de vraag 'wat is politiek' is niet enkel fundamenteel en delicaat, maar ook noodzakelijk. Dat antwoord is het onderwerp van het eerste hoofdstuk. Over de bestanddelen, de basisingrediënten of sleutelconcepten van politiek bestaan zoveel verschillende visies, dat een unanieme definitie van politiek nooit zal bestaan. Het behoort zelfs tot de essentie van politiek dat er geen eensgezindheid is over wat politiek is, toch in een vrije samenleving. Politiek gaat immers over macht, over belangen en waarden, over keuzes en beslissingen in een competitieve omgeving van schaarste van middelen en verdeeldheid over doelstellingen en prioriteiten, over de koers van onze samenleving. Wellicht is de meest eenvoudige van alle definities van politiek: alles wat te maken heeft met het **besturen** van een samenleving.

Voor van der Brug en Heemskerk (2017) vormen besluitvorming, conflict en macht de drie sleutelbegrippen van politiek. Politiek gaat over macht en conflicten rond bindende beslissingen. Deze auteurs merken terecht op dat er weliswaar geen algemeen aanvaarde definitie van politiek bestaat, maar dat dit niet wil zeggen dat politicologen zich allemaal met volstrekt andere onderwerpen bezighouden. "Wel is het zo dat de politicologie als wetenschappelijke discipline niet heel scherp afgebakend is van andere onderzoeksvelden, zoals economie of sociologie." (2017:16)

2. Wat is politiek? Op zoek naar een omschrijving

2.1. Oorsprong van het begrip

Politiek is (de hoogste menselijke activiteit in) de samenleving

De term 'politiek' is afkomstig van het Oudgriekse *politeia (politika)*, dat verwijst naar alles wat betrekking heeft op de *polis*, op de burgerlijke samenleving, op het leven als burger in de samenleving en op het bestuur van de gemeenschap. De bestuurlijke context waarin deze term begrepen moet worden, is die van de *polis* of stadstaat. Het adjectief *politikos* ('de burger of *polis* betreffend') stond er tegenover *idiotikos*, dat 'privé' of 'individueel' betekende. Een *politès* was dus een burger in zijn hoedanigheid van 'publiek persoon', terwijl een *idiotès* verwees naar diezelfde burger in zijn privéleven. Verder is het voor een goed begrip van de Griekse *polis* van belang dat er nog geen onderscheid gemaakt werd tussen 'publiek' en 'politiek'.

Van **Aristoteles** is de uitspraak dat de mens "van nature een (sociaal) politiek dier" is: politiek is niet enkel onvermijdelijk, maar ook de hoogste menselijke activiteit, dé activiteit die ons van andere soorten onderscheidt. De mens kan enkel zijn natuur uitdrukken via het redeneren, via de participatie in een politieke gemeenschap die het algemeen belang zoekt via discussie en die dat algemeen belang nastreeft door acties waartoe iedereen moet bijdragen. Dat is een heel andere invulling dan die van de Amerikaanse politoloog Harold **Laswell** (1902-1978), die politiek in 1936 in een boektitel de befaamde omschrijving gaf "who gets what, when, how".

2.2. Politiek en territorium (en bevolking)

Territorialisering van de politiek (en de samenleving)

Politiek heeft betrekking op een samenleving die verbonden is aan een **territorium** (zoals staten, de EU of internationale organisaties van staten). Er zijn ook niet-territoriaal gebonden 'verenigingen' waarbij men zich kan aansluiten, denk aan de katholieke kerk. Zo'n lidmaatschap van niet-territoriaal gebonden samenlevingen kan erg verschillen. Het lidmaatschap van een studentenclub is vrijblijvender en minder omvattend dan dat van de katholieke kerk, namelijk gericht op

enkele specifieke doelen en activiteiten. Het vat niet alle aspecten van het leven. Er gelden wel regels binnen de studentenclub, maar die regelen slechts een beperkt deeldomein van het studentenleven en de studentengemeenschap.

Wie lid is van een territoriaal gebonden samenleving, moet evenwel alle regels volgen die op dat territorium gelden. Ze gelden voor iedereen en veel omvangrijker, ze regelen veel verschillende levensdomeinen. Dat is een ander lidmaatschap dan het functionele lidmaatschap van een organisatie. Wie aan het territoriale lidmaatschap van een staat wil ontsnappen, moet als het ware verhuizen naar een ander territorium, waar dezelfde of andere regels gelden. Vandaag neemt de territorialisering van politiek vooral de vorm van staten aan. Deze territorialisering van politiek is geen feit, maar een historische evolutie, die ook weer kan omslaan. Die is intern in verschillende territoria verdeeld (gemeenten, provincies, gemeenschappen en gewesten) en engageert zich samen met andere staten in internationale verbanden. Zoals verderop in dit handboek zal blijken, is de staat vandaag minder dominant dan pakweg een eeuw geleden. Processen van decentralisering, federalisering en Europese integratie maken dat andere territoriale verdelingen van de samenleving belangrijker zijn geworden. Bovendien is ook de macht van niet-statelijke actoren, zoals Google, Facebook of Apple, heel sterk toegenomen. Hun, ook politieke, invloed is vaak veel groter dan die van staten.

Politiek als activiteit om in de samenleving bindende collectieve beslissingen te nemen

Het is evident dat er op een dergelijk territorium ook mensen moeten leven voordat er van politiek sprake kan zijn. Naast de vereiste van (onafhankelijk) grondgebied, heeft politiek zoals we die in het voorliggende boek begrijpen, ook betrekking op een **bevolking**, een samenleving. Politiek wordt soms omschreven als de activiteit via dewelke in die samenleving bindende collectieve beslissingen worden genomen, waarmee men de problemen die voortkomen uit het leven in die samenleving vreedzaam probeert op te lossen.

2.3. Van nachtwaker naar nanny

Afspraken over wat de politiek mag of moet doen

Politiek varieert tussen het regelen van een heel beperkt aantal aspecten van die samenleving tot het heel diep ingrijpen in allerlei kleine aspecten van die

samenleving. De politiek kent over de tijd heen een evolutie: in de loop van de 19de eeuw moest de politiek zich maar met een beperkt aantal zaken inlaten. Dat kwam neer op een soort **minimal state**, die vooral zorgde voor orde en tucht, de bescherming van grenzen en van het eigendomsrecht, en die slechts een beperkt aantal ‘verzorgende taken’ opnam waarvoor ook belastingen nodig waren.

Daartegenover staat de hedendaagse **nanny state**, de alomtegenwoordige, ‘interventionistische’ welvaartsstaat die zich op vraag van velen over veel en veel verschillende onderwerpen moet buigen. “De politiek moet optreden”, horen we vaak, of “dat is de verantwoordelijkheid van de politiek”. Dat gaat over onderwerpen waarvan nog maar decennia geleden gedacht werd dat de politiek zich daar niet mee hoefde te bemoeien. De afspraken over wat de politiek mag of moet doen, variëren dus door de tijd heen en op basis van ‘de behoeften aan politiek’ binnen de samenleving die de politiek moet organiseren. De manier waarop de politiek dat doet – de vorm van het politieke bestuur – kan sterk verschillen. De studie van die variatie – classificatie van politieke systemen – is een centraal onderwerp van de politicologie. Via die **classificaties** proberen politicologen inzicht te krijgen in het ontstaan en functioneren van al die vormen van politiek.

2.4. Eindeloze reeks definities

Drie aspecten

Politiek kan immers veel zijn: het gebruik van macht, de bindende publieke allocatie van schaarse waarde, het beheer van de staat, het nemen van collectieve beslissingen, de kunst van het besturen of regeren, het georganiseerde meningsverschil, de kunst van het haalbare, de strijd om belangen, de organisatie van conflict en consensus, de bepaling van wie wat wanneer en hoe krijgt enz. Politiek als “the process through which power and influence are used in the promotion of certain values and interests” (Danzinger 2005:4). Een definitie van politiek opmaken die alle elementen omvat die we intuïtief als ‘politiek’ beschouwen, is volgens Hague, Harrop en McCormick onmogelijk. Deze auteurs vatten de essentie van politiek (“the process by which people negotiate and compete in the process of making and executing shared or collective decisions”) samen in drie aspecten: politiek is

“a collective activity, occurring between and among people. [...] It involves making decisions on matters affecting two or more people, typically to decide on a course of action, or to resolve disagreements. Once reached, political decisions become authoritative policy for the group, binding and committing its members.” (Hague, Harrop & McCormick 2016:6)

Almond gaat in deze lijn verder: “The core of politics, however, is about human beings making important decisions for themselves and for others” (Almond e.a. 2008:1).

Politiek als ontologisch statement

Politiek is “the process by which communities pursue collective goals and deal with their conflicts authoritatively by means of government” (Sodaro 2004:30). Politicologie is dan “a set of techniques, concepts and approaches whose objective is to increase the clarity and accuracy of our understanding about the political world” (Danziger 2003:6). Als mensen politiek bestuderen, dan maken ze als het ware een **ontologisch** statement, omdat hiermee alvast impliciet een begrip van wat politiek is, vervat moet liggen. Zeggen dat je politiek bestudeert, impliceert dat het moet bestaan en dat je het kan bestuderen, dat het te vatten is. Daarom moeten we kunnen achterhalen wat de aard – *the nature* – van ‘het politieke’ is. En dat is onduidelijk. Nochtans heeft het antwoord op die vraag belangrijke epistemologische² gevolgen.

Zeer breed of zeer precies?

Voor sommigen moet politiek een zeer breed begrip zijn: “The political is an adjective that can be applied to a whole range of activities. Or at least it should be” (McAuley 2003:3). Wie politiek omschrijft als “the activity through which people make, preserve and amend the general rules under which they live” (Heywood 2013:2), komt inderdaad tot een heel brede invulling. Hij vult aan dat politiek “is thus inextricably linked to the phenomena of conflict and cooperation” (Heywood 2013:2). Voor anderen dan weer moeten we politiek zeer precies omschrijven:

“The variety of definitions is extensive. But if we are to study and understand this pervasive phenomenon, we must be precise about what it means, and take care to define and use this term and others in a generally acceptable and consistent way.” (Jackson & Jackson 1997:6)

Voor de eerste past politiek bijna overal op, de ander wil het precies omschrijven. Op de vraag ‘wat is politiek?’ bestaat “helaas geen antwoord [...] dat niet voor bestrijding vatbaar is. Politicologen verschillen onderling grondig van mening over de manier waarop de politieke werkelijkheid het best kan worden gekend en hanteren, in samenhang daarmee, ook sterk uiteenlopende omschrijvingen van het object van hun wetenschappelijke bezigheid – politiek. [...] Het meningsverschil richt zich onder meer op de reikwijdte van politiek.” (van Putten 1994:29)

Open en rekbaar begrip

Een van de manieren om politiek toch te omschrijven, is na te gaan welke betekenis aan dit begrip in de geschiedenis is gegeven. Bij wijze van spreken. In de volgende paragraaf komt een heel eigenzinnige en selectieve keuze van enkele hoogtepunten uit het denken over politiek aan bod. Enkele van de vele honderden, duizenden mogelijkheden. Dat korte, niet representatieve overzicht moet illustreren hoe uiteenlopend politiek in de loop van de geschiedenis ingevuld is. Het begrip is dus open en rekbaar. Het zijn evenwel belangrijke ‘gezichten van politiek’, die bepalend zijn voor de (ook hedendaagse) invulling van dat complex concept.

3. Geschiedenis

De mens als burger van de samenleving

Het woord politiek is, zoals gezegd, afgeleid van het Griekse *politika*, dat verwijst naar ‘de zaken die met de polis te maken hebben’. *Polis* verwijst naar de stadstaten, naar de stedelijke samenleving in het klassieke Griekenland. Griekenland bestond, in de 6de-5de eeuw v.C., uit een reeks van dergelijke zelfstandige politieke gemeenschappen, de stadstaten. De *polis* stond voor de geordende samenleving, alleen daarin kon de mens tot volle ontplooiing komen. De mens is lid van de geordende gemeenschap en hoorde ook deel te nemen aan het publieke leven ervan: de mens als burger van de polis (**zoön politikon**). Wie zich niet of nauwelijks inliet met het wel en wee van de *polis*, was een *idiotès*. Van bij het ontstaan is de conceptuele betekenis van ‘politiek’ echter meerduidelig. Dat blijkt reeds uit Aristoteles’ (384-322 v.C.) traktaat *Politica*, de eerste theoretische verhandeling over politiek.

Iedereen moet op zijn manier bijdragen tot de staat

Voor het begin van politiek wordt vaak naar **Plato** (427-347 v.C.), de leermeester van Aristoteles, verwezen. Bekend zijn bijvoorbeeld de filosofische dialogen *Politikos* (*De Staatsman*) en vooral *Politeia* (*Het Bestel*), een werk dat tussen 380 en 370 v.C. geschreven zou zijn. De leermeester van Plato, **Socrates**, is er min of meer alomtegenwoordig in. Het verhaal in dialoogvorm speelt zich wellicht af rond 410 v.C. Het is hét “voorbeeld van alle andere bespiegelingen over een heilstaat”, aldus vertaler Molegraaf in een zeer toegankelijke vertaling van dit meesterwerk (2000).

Plato gelooft sterk in **arbeidsverdeling**, waardoor iedereen, in het belang van de hele samenleving, zijn eigen vaardigheden en talenten optimaal kan ontwikkelen. Iedereen moet op zijn manier bijdragen tot de staat. De staat is een organisch geheel en iedereen heeft daarin een specifieke plaats. Burgers moeten zichzelf zien als een deel van een groter geheel en de regels van dat geheel respecteren. De vrije wil is ondergeschikt aan het staatsbelang en de leiding van de staat ligt bij een daartoe speciaal opgeleide groep van wijzen, een klasse van koningen-wijsgeren. Die zijn, geheel onbaatzuchtig, enkel bezig met het goede bestuur van de staat, ze werken enkel voor het algemeen belang. Gewone burgers bemoeien zich niet te veel met het bestuur van de staat en moeten vooral werken, de vrije wil is ondergeschikt aan het staatsbelang.

Politiek stelt ons in staat om echt menselijk te leven

Aristoteles nam deze invulling van politiek als een organisch gegroeid geheel van zijn leermeester over: zonder ingreep van buitenaf zullen politieke gemeenschappen zich spontaan ontwikkelen. Volgens deze filosoof was een volwaardig menselijk leven – **eudaimonia** of het goede leven – enkel mogelijk binnen een politieke gemeenschap. Daar communiceren en overleggen we met anderen. Het eudemonisme (*eu*, ‘goed’ en *daimon*, ‘ziel’) staat voor het streven naar geluk, naar een ‘goede ziel’. Dat goede leven verwijst niet naar genot, maar naar een volwaardig leven waarin alle menselijke capaciteiten beleefd kunnen worden om zo alle morele deugden te ontwikkelen.

De politiek is dus niet beperkend, maar laat integendeel mensen toe om volwaardig te leven. Al geldt dat bij Aristoteles enkel voor vrije mannen, niet voor kinderen, vrouwen, vreemdelingen of slaven, die in de politiek geen enkele rol konden spelen. De *polis* was immers niet

enkel een institutioneel gegeven, het was een **morele en politieke gemeenschap**. Politiek is niet beperkend, maar stelt ons daarentegen in staat om echt menselijk te leven en ons te bevrijden van de beperkingen van ons privéleven. Wie zich enkel om zijn eigen zaken bekommert, leeft geen volwaardig leven. Het nastreven van het goede leven impliceerde betrokkenheid bij de publieke zaak, beraadslagen, toespraken houden, recht spreken, verantwoordelijkheid dragen enz.

Kortom, alle menselijke capaciteiten volwaardig tot uiting laten komen. De polis is m.a.w. gericht op autonomie en zelfbestuur, waarin de directe democratie (zie hoofdstuk 11) als waarde en doel op zichzelf belangrijk is. Bij Aristoteles verwijst politiek, de **meesterwetenschap**, in zijn meest algemene betekenis naar de zoektocht naar de Goede Samenleving, naar het nastreven van het goede leven d.m.v. deelname aan de publieke zaak in de context van de *polis*. Politiek is bij Aristoteles altijd gebaseerd op dialoog, het is een sociale activiteit.

Politiek als uitdrukking van het republikeinse regime

Bij de Florentijn Niccolò **Machiavelli** (1469-1527) is *politico* of het *vivere civile* de uitdrukking van het republikeinse regime. Dat beschreef hij vooral in zijn *Discorsi sopra la prima deca di Tito Livio*, ofte de commentaren bij de eerste tien boeken van Titus Livius. Maar veel bekender van deze auteur is uiteraard zijn *Il Principe* (vertaald als *De Vorst* of *De Heerser*, geschreven tussen 1513 en 1515, verschenen in 1532). Daarin gaat het niet over de republiek en de voordelen van het *vivere politico*. Het is een verhandeling over de vraag hoe vorsten macht kunnen verwerven en nadien behouden, hoe ze hun staat moeten besturen. In dat boek duikt het woord *politico* in de aristotelische betekenis niet op. Machiavelli was zelf bestuurder, vanaf 1498 was hij een tijdlang het hoofd van de tweede kanselarij van de republiek Firenze. Als de Medici in 1513 terugkeren, wordt hij gevangen genomen en gefolterd maar na gratie van de paus (Giovanni de Medici was als eerste Florentijn tot paus gekozen, Leo X, 1513-1522) wordt hij vrijgelaten en trekt hij zich terug in de heuvels van Firenze om te schrijven.

Hij schrijft onder andere **De Vorst**, een reeks adviezen aan de Florentijnse leider Lorenzo dei Medici (1452-1519) die Italië moet verenigen. Helaas gaf die Machiavelli geen baan in ruil voor al die ongevraagde adviezen. Het boek verscheen pas voor het eerst in 1532. Machiavelli was op zoek naar een *principe nuovo*

(nieuwe vorst) om de vreemdelingen te verdrijven en Italië te herenigen. Hij wou de Katholieke Kerk verbannen uit de Florentijnse stadstaat en Italië weer zo groot en machtig maken als het oude Rome. Zijn werk raakte dan ook snel op de Index (*Index librorum prohibitorum* of lijst van verboden boeken, van 1559 tot 1966 een door de paus opgestelde lijst van boeken die katholieken niet mochten lezen), waardoor de publicatie in Italië lang onmogelijk was. In 1553 verscheen in Parijs de eerste Franse vertaling, in 1560 in Basel de eerste Latijnse. In 1615 werd het vertaald in het Nederlands.

Politiek als techniek voor de instandhouding van de macht

In **Il Principe** – een van de bekendste politieke boeken uit de geschiedenis – komt een andere invulling van (hetzelfde woord) politiek naar voren. Het gaat om de techniek van de **macht**, om de middelen die nodig zijn om macht te verwerven en te behouden, om de staat te beschermen. In de periode van Machiavelli ontstaan de staten. Het begrip staat is afgeleid van het Latijnse **status regis**, of ‘de toestand van de vorst’. Na verloop van tijd wordt het begrip onpersoonlijker, tot het niet langer betrekking heeft op een persoon die de macht bezit, maar op de staat als *abstractum*. Politiek krijgt dan de negatieve associatieve betekenis van de **amorele kunst** die beoefend moet worden om de staat tegen binnen- en buitenlandse vijanden te beschermen. Politiek verwijst dan naar het nieuwe verschijnsel staat en naar een techniek (sluw, geslepen) om met macht om te gaan. Nog een hele tijd zal er concurrentie zijn tussen dit begrip van politiek en het origineel van Aristoteles, dat verwees naar het bedachtzame, deugdelijke, weloverwogen bestuur op basis van wijsheid en inzicht (in het Latijn *prudentia*).

Politiek als de organisatie binnen de staat

Wanneer op het einde van de 18de eeuw, met o.a. de **Franse revolutie**, nieuwe politieke stromingen ontstaan (conservatisme, liberalisme en later socialisme), groeit een nieuw, dynamisch begrip van politiek. Het verwijst niet meer naar Machiavelli's *mantenere lo stato*, maar naar de organisatie binnen de staat. Het is een uitdrukking van het verlichtingsideaal dat de mens en de samenleving vervolmaakt kunnen worden en dat daarvoor handelingen nodig zijn. Politiek staat hier voor de manier waarop het gedachtegoed van nieuwe stromingen gerealiseerd moet worden. Het gaat om de tegenstelling tussen allerlei **ideeën** over