

EEN PLATTEGROND VAN DE MACHT

Inleiding
tot politiek
en politieke
wetenschappen

EEN
PLATTE
GROND
VAN DE
MAGHT

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 9502 8
D/2023/45/235
NUR 754

Devos, Carl. (red.)
Een plattegrond van de macht. Inleiding tot politiek en politieke wetenschappen
Gent, Academia Press, 2023, 635 p.

Elfde editie, 2023
Tiende editie, 2022
Negende editie, 2021
Achtste editie, 2020
Zevende editie, 2019
Zesde editie, 2018
Vijfde editie, 2017
Vierde editie, 2016
Derde editie, 2015
Tweede editie, 2014
Eerste editie, 2012

Vormgeving cover: Joost Van Lierop
Vormgeving binnenwerk: LetterLust | Stefaan Verboven

© Carl Devos & Uitgeverij Lannoo nv, Tiel

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 Wat is ideologie?	71
Hoofdstuk 1		4 De morfologie van ideologieën	72
Wat is politiek?	13	5 Links en rechts: een gps in de politiek?	74
1 Wat is politiek?	16	5.1 Oorsprong van links-rechts	74
1.1 Een fundamentele vraag	16	5.2 Relevantie van links-rechts	75
1.2 Essentiële onderdelen van politiek	19	5.3 Ontdubbeling van links-rechts	77
1.3 Enkele bijdragen uit de geschiedenis	21	6 Een beknopt overzicht van enkele	
1.4 Een poging tot synthese	22	ideologieën	78
1.5 Politiek en conflicten	23	6.1 Inleiding	78
2 Over politicologie	28	6.2 Liberalisme	80
2.1 Is politicologie een wetenschap?	28	6.3 Conservatisme	82
2.2 Kan de politieke wetenschap objectief zijn? ..	32	6.4 Socialisme	86
2.3 Een discipline met taalproblemen	35	6.5 Nationalisme	89
3 Benaderingen in de wetenschap		6.6 Ecologisme	91
der politiek	37	7 Is er nog een toekomst voor ideologieën? ..	93
3.1 Inleiding	37	7.1 Het einde van de ideologie?	93
3.2 Behavioralisme	38	7.2 En het populisme dan?	94
3.3 Institutionalisme	40	8 Uitleiding	95
3.4 Rationele-keuzebenaderingen	42		
3.5 Systeembenaderingen	48	Hoofdstuk 3	
3.6 Interpretatieve, constructivistische		Macht	101
benaderingen	50		
3.7 Structurele (-functionalistische)		1 Inleiding: macht is een moeilijk vak	104
benaderingen	52	2 Wat is macht?	105
3.8 Marxisme	54	2.1 De bestanddelen van macht: de visie van	
4 Uitleiding	56	Dennis Wrong	107
		2.2 De moeilijke verhouding tussen macht	
		en invloed	109
		3 Vormen van macht	111
		4 Bronnen van macht	112
		5 Dimensies van macht	114
		5.1 De eerste dimensie: het pluralisme	114
		5.2 De tweede dimensie: de kritiek op het	
		pluralisme van Bachrach en Baratz	116
		5.3 De derde dimensie: de visie van	
		Steven Lukes	118
		6 Potentiële, 'onzichtbare' macht?	120
Hoofdstuk 2			
Ideologieën	63		
1 Inleiding	66		
2 Een oud, felbediscussieerd concept	67		
2.1 Geschiedenis van het concept ideologie	67		
2.2 Discussies over ideologie	69		

7	Structurele macht	123
8	Hoe macht meten?	126
8.1	De reputatiemethode	128
8.2	De decisie- of besluitvormingsmethode.....	128
8.3	Het effectenonderzoek	130
8.4	De positiemethode en het netwerk- onderzoek.....	130
8.5	Meting van macht in termen van machtsbronnen.....	132
9	Uitleiding	133

Hoofdstuk 4

Macht in weinig handen.....137

1	Inleiding: betekenis van de studie van elites	140
1.1	Studie van elites is de studie van macht en dus van de samenleving.....	140
1.2	Politieke elites zijn niet per se problematisch	140
1.3	België is een elitair politiek systeem.....	141
2	Elite: oorsprong, beschrijving en criteria	142
2.1	Oorsprong.....	142
2.2	Beschrijving.....	143
2.3	Criteria.....	144
2.4	Veel onderzoek over elites, minder theorie ..	144
3	Wie heerst? Iedereen, velen of sommigen?	145
3.1	En het marxisme dan?.....	145
3.2	Het pluralisme	146
3.3	Het elitisme	151
3.4	Het (neo)corporatisme.....	158
4	Hedendaags eliteonderzoek	164
5	Procesbenadering van politieke rekrutering: Pippa Norris	166
6	Selectie van kandidaten	169
6.1	Methodes van kandidatenselectie.....	171
6.2	Selectiecriteria	173
6.3	Kandidatenselectie in België	173
7	Politieke carrières	176
8	Uitleiding	178

Hoofdstuk 5

Macht in veel handen.....185

1	Inleiding	188
2	Politieke cultuur	188
2.1	Inleiding	188

2.2	Wat is 'politieke cultuur'?	188
2.3	The Civic Culture	192
2.4	Subculturen en breuklijnen.....	198
3	Politieke socialisatie	203
3.1	Mensen zijn geen computers.....	203
3.2	Wat is politieke socialisatie?.....	204
4	Politieke participatie	205
4.1	Inleiding	205
4.2	Verschillende benaderingen en evolutie van het concept	205
4.3	Vormen van politieke participatie.....	208
4.4	Verklaringen voor de variatie in politieke participatie.....	215
4.5	Stemgedrag	216
5	Sociale bewegingen	225
5.1	Inleiding	225
5.2	Begripsafbakening	226
5.3	Ontstaan van sociale bewegingen.....	227
5.4	De toekomst van nieuwe bewegingen.....	231
6	Uitleiding	233

Hoofdstuk 6

Politieke partijen.....243

1	Inleiding: wat is een politieke partij?	246
2	Het ontstaan van politieke partijen	250
2.1	De institutionele benadering	250
2.2	Het traditionele breuklijnenmodel	251
2.3	Naar nieuwe breuklijnen?.....	253
3	Typologieën van partijen	255
3.1	Kaderpartijen vs. massapartijen.....	257
3.2	De catch-all party.....	258
3.3	Massabureaucratische vs. electoraal- professionele partijen.....	260
3.4	Cartel parties.....	260
3.5	Business-firm parties.....	263
3.6	Partijtypes in meerlagigheid: franchise en stratarchie	265
4	Functies en disfuncties van partijen	268
4.1	De programmatische functies.....	269
4.2	Positionele partijfuncties	271
4.3	Civiele functies	272
4.4	Disfuncties van partijen.....	273
4.5	Particratie	274
4.6	Functieverlies van partijen	276
5	Partijorganisatie	277
5.1	De partijvoorzitter en het dagelijks bestuur.....	278
5.2	Het partijbureau en de partijraad	279

5.3	Het partijcongres.....	280
5.4	De partijafdelingen en neven-organisaties.....	280
5.5	De partijleden.....	281
6	Partijsystemen	282
6.1	Omschrijving en indelingen.....	283
6.2	Indeling volgens het aantal partijen.....	284
6.3	De indeling van Sartori.....	290
7	Uitleiding	293

Hoofdstuk 7

Staat en parlement.....303

1	Inleiding	306
2	De staat	306
2.1	Wat is een staat?.....	306
2.2	Begrippen die aanleunen bij de staat.....	309
2.3	De staat en zijn burgers.....	312
3	Typologieën van politieke stelsels	314
3.1	Liberaal democratie vs. autoritarisme.....	314
3.2	Presidentieel vs. parlementair systeem.....	318
3.3	Unitaire vs. (con)federale staten.....	318
4	Parlementen	323
4.1	Wat is een parlement?.....	324
4.2	Functies van parlementen.....	324
4.3	Structurele kenmerken van een parlement.....	327
4.4	Interne organisatie van het Parlement.....	333
5	De wetgevende macht van het Parlement	338
5.1	Bevoegdheidsverdeling binnen het federaal Parlement.....	338
5.2	Hoe komt een wet tot stand?.....	339
5.3	Quid de Senaat?.....	342
5.4	Wetten met een bijzondere meerderheid.....	343
5.5	De alarmbelprocedure.....	343
5.6	Het Parlement als grondwetsherziener.....	344
6	Lopende zaken	344
7	De controlerende taak van het Parlement	346
7.1	Vragen, interpellaties, moties, resoluties en aanwezigheid van de ministers.....	346
7.2	Parlementaire onderzoekscommissies.....	349
7.3	Controle naar aanleiding van de goedkeuring van de begroting.....	349
7.4	Vertrouwen geven aan de regering.....	350
8	Politieke verantwoordelijkheid	350
9	Staatsvormen en parlement bestuderen	353
10	Uitleiding	354

Hoofdstuk 8

De uitvoerende macht: de regering.....361

1	De regering staat centraal	364
1.1	Inleiding.....	364
1.2	Het staatshoofd.....	366
2	De uitvoerende federale macht in België : koning en regering	371
2.1	Rol van het staatshoofd: de koning.....	371
2.2	Rol van de regeringsleider: de premier.....	373
2.3	De regering.....	375
2.4	Ministers en staatssecretarissen.....	377
2.5	Ministerraad, kernkabinet en kroonraad.....	379
3	De vorming van de federale regering	383
4	Het ontslag van de federale regering	388
4.1	Op eigen initiatief.....	388
4.2	Door de Kamer gedwongen.....	389
4.3	Bij een nieuwe koning.....	390
4.4	Met of zonder vervroegde verkiezingen?.....	390
5	Lopende zaken	390
6	Hoe komen regeringsbesluiten van de uitvoerende macht tot stand?	392
7	De uitvoerende macht op regionaal niveau	393
7.1	De Vlaamse regering.....	393
7.2	Vorming van de Vlaamse Regering.....	394
7.3	Ontslag van de Vlaamse Regering.....	395
8	Hoe wordt de (federale) regering in haar taken ondersteund?	395
8.1	Ministeriële kabinetten: functies en kritiek.....	395
8.2	Enkele aanvullende 'beleidsinstrumenten'.....	400
9	Regering bestuderen	408
10	Uitleiding	412

Hoofdstuk 9

Openbaar bestuur en beleidsvorming.....419

1	Inleiding	422
2	Openbaar bestuur, publieke sector, sturen en bestuurskunde	422
2.1	Sferen in de samenleving.....	422
2.2	Wat is bestuurskunde?.....	424
2.3	De wereld van de publieke sector.....	425
3	Van Weber naar NPM en NPG	432
3.1	Het bureaucratie model van Max Weber.....	432
3.2	Kritiek op de neutrale ambtenaar.....	434

3.3	Het Nieuw Publiek Management (NPM): een nieuw paradigma	435
3.4	Van NPM naar NPG: New Public Governance	437
3.5	Slot	439
4	Hoeveel en welke overheid willen we?	439
4.1	Het bbp als maatstaf?	439
4.2	Het aantal ambtenaren: hoeveel en zijn er te veel?	440
4.3	Interne verschuivingen	441
4.4	De overheid: een bedrijf?	442
4.5	Hervormen op zijn Belgisch/Vlaams?	444
4.6	Slot	445
5	Binnenlands bestuur als object van beleid en macht	445
5.1	Bestuursvormen in het binnenlands bestuur	445
5.2	Het management van bestuurlijke relaties	447
6	Beleidsvorming en de verhouding tussen politici en ambtenaren	448
6.1	Inleiding	448
6.2	De klassieken en de modellen: de beleidsvoorbereiding	448
6.3	Beleid is ook beleidsuitvoering, uitvoering is ook beleid	450
6.4	Beleidsnetwerken	451
7	Uitleiding	452

Hoofdstuk 10

Democratie en vertegenwoordiging

1	Inleiding: waarom democratie?	460
2	Wat is democratie?	463
2.1	Op zoek naar een onmogelijke definitie	463
2.2	Betekeningen van democratie: een bloemlezing	465
2.3	Het imago van democratie	466
2.4	Het belang van verschil	469
2.5	De democratische paradox	469
3	Criteria en voorwaarden van democratie	470
3.1	Verschillende visies	470
3.2	Niet enkel een kwestie van instellingen	471
3.3	Een bijzondere voorwaarde: sociaal kapitaal	473
4	Democratie krijgt meer betekenis dankzij niet-democratische systemen	475
5	De centrale principes van de liberale parlementaire democratie	476

6	Bestanddelen van democratie	478
6.1	Het meerderheidsbeginsel als cruciaal bestanddeel	478
6.2	Door, voor en van het volk	480
7	De deliberatieve democratie	486
7.1	De 'nieuwste' democratievorm	486
7.2	Wat is deliberatieve democratie?	488
7.3	Nog veel is onbekend	490
8	De pacificatiedemocratie	491
8.1	Consensus- vs. meerderheidsdemocratie	491
8.2	Pacificatiedemocratie	492
8.3	Voorwaarden voor pacificatiedemocratie	492
8.4	Hedendaagse betekenis en functioneren?	494
9	Vertegenwoordiging	495
9.1	Inleiding	495
9.2	Wat is vertegenwoordiging?	497
9.3	Vormen van vertegenwoordiging	498
10	Modellen van vertegenwoordiging	501
10.1	Delegate-model	501
10.2	Trustee-model	501
10.3	Mandate-model	502
10.4	Resemblance-model	503
10.5	'Creatieve' vertegenwoordiging	503
10.6	Vertegenwoordiging van bovenaf of van onderuit; controle vooraf of achteraf	505
11	Uitleiding: wat nu met de democratie?	507

Hoofdstuk 11

Verkiezingen

1	Inleiding	520
2	Meerderheidsstelsels	520
2.1	Soorten meerderheidsstelsels	520
2.2	Het FPTP-stelsel in het Verenigd Koninkrijk	522
2.3	Het tweerondenstelsel in Frankrijk	524
2.4	Voor- en nadelen van meerderheids- stelsels	525
3	Proportionele stelsels	526
3.1	Soorten proportionele stelsels	526
3.2	Determinanten van proportionaliteit	528
3.3	Het lijst PR-stelsel in Nederland	530
3.4	Voor- en nadelen van proportionele stelsels	530
4	Gemengde stelsels	531
4.1	Soorten gemengde stelsels	531
4.2	Het MMP-stelsel in Duitsland	532
5	Kiesstelsels en partijsystemen	533

6	De geschiedenis van de Belgische kiesstelsels	534
6.1	Het cijnskiesrecht (1831-1893)	534
6.2	Het algemeen meervoudig stemrecht voor mannen (1893-1921)	535
6.3	Het algemeen enkelvoudig stemrecht voor mannen (1921-1948)	536
6.4	Uitbreiding van het AES naar vrouwen	537
6.5	Hervormingen in de jaren 1980 en 1990	537
6.6	De invoering van de provinciale kieskringen	538
6.7	De zesde staatshervorming	539
7	De verkiezing van de Kamer van Volksvertegenwoordigers	540
7.1	De kieskringen	540
7.2	De verdeling van de zetels over de partijen	542
7.3	De aanwijzing van de gekozen titularissen en de opvolgers	543
7.4	Opkomstplicht, blanco en ongeldige stemmen	546
7.5	De gelijke vertegenwoordiging van mannen en vrouwen	547
7.6	Elektronisch stemmen	547
8	De verkiezing van de deelparlementen	548
8.1	Het Vlaams Parlement	548
8.2	Het Waals Parlement	548
8.3	Het Brussels Hoofdstedelijk Parlement	549
9	De lokale verkiezingen	549
9.1	De gemeenteraadsverkiezingen	549
9.2	De provincieraadsverkiezingen	552
10	De Europese verkiezingen	552
11	De rol van voorkeurstemmen	553
12	Uitleiding: kieshervormingen	556

Hoofdstuk 12

De Europese Unie

1	Inleiding	568
2	Het Europese integratieproject: historisch overzicht	569
2.1	Hoe het begon	569
2.2	Verdieping van de Europese integratie	570
2.3	Aarzeling en nationale soevereiniteit	573
2.4	Uitbreiding van de Europese club	574
2.5	Uit de Europese Unie stappen?	575
3	De instellingen van de Europese Unie: hoe werkt de Unie?	576
3.1	Soorten beslissingen	576

3.2	Europese instellingen en organen	577
4	Europese integratietheorieën	581
4.1	Neofunctionalisme	581
4.2	Intergouvernementalisme	583
4.3	Verfijningen van de grote theorieën	584
4.4	Nieuw institutionalisme	585
4.5	Comparativisme	588
4.6	'Multi-level governance'	590
5	De invloed van de EU op de nationale politiek: europeanisering	591
5.1	Europeanisering als onderzoeksdomein	591
5.2	Een voorbeeld: de impact van de EU op de begrotingen van de lidstaten	593
6	Politiek debat: wat voor eu willen we?	596
6.1	Contestatie van het Europese project	596
6.2	Een democratisch deficit?	598
7	Uitleiding	603

Hoofdstuk 13

Internationale politiek

1	De actoren van de internationale politiek	612
2	Theoretische perspectieven op de internationale politiek	615
3	Schuivende machtsverhoudingen en conflict	620
4	De hedendaagse multipolariteit	623
5	Actuele spanningen en conflicten	624
6	Globalisering en meervoudige crisissen	629
7	Samenwerking in een verbrokkelde wereld	631
8	Uitleiding: een wereld in diepe crisis	634

WOORD VOORAF

Voor u ligt de elfde 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* (2006). Al een kleine twintig 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. We beogen geen volledigheid noch specialisatie. We leggen wel een stevige basis, waarna lezers via de vele referenties zelf op verkenning kunnen gaan in de wondere wereld van politiek en politicologie. Zo blijft het boek ook na de laatste les nuttig. Het is geschreven voor een divers publiek van studenten, uit vele verschillende opleidingen en probeert de belangrijkste thema's, actoren en processen van de politiek te verduidelijken.

Die kennismaking verloopt langs 13 hoofdstukken. Uiteraard beginnen we met de vraag wat politiek is en welke bijzonderheden de studie van politiek (hoofdstuk 1) kenmerken. Politicologie is geen waardevrije discipline, maar de benaderingen van waaruit deze wetenschappers de werkelijkheid willen begrijpen zijn verschillend van de ideologieën (hoofdstuk 2) waarmee politici die werkelijkheid vorm willen geven. Om de bestaande werkelijkheid om te vormen tot de in ideologieën beschreven ideale werkelijkheid, is macht (hoofdstuk 3) nodig. Macht is allicht hét centraal concept in de politicologie. Die macht is in elk systeem ongelijk verdeeld: ook in een democratie hebben

weinigens disproportioneel veel macht in handen (hoofdstuk 4). Gelukkig hebben in een democratie niet enkel de bestuurders, maar ook de bestuurden macht. Die betrokkenheid van vele burgers bij politiek staat centraal in hoofdstuk 5. Zeker in België zijn vooral politieke partijen (hoofdstuk 6) van groot belang, ze hebben vaak meer invloed dan georganiseerde burgers. Partijen spelen een essentiële rol in het parlement (hoofdstuk 7) en in de regering (hoofdstuk 8). Die wetgevende en uitvoerende macht regelen het maatschappelijk verkeer. Dat kan op verschillende manieren, leren we in hoofdstuk 9 over het openbaar bestuur. In veel landen spelen al deze processen zich af binnen een democratie (hoofdstuk 10). Wat wil dat zeggen? Dat wil onder andere zeggen dat vertegenwoordiging en verkiezingen (hoofdstuk 11) cruciaal zijn. Omdat de politiek zich niet tot het nationale niveau beperkt, belichten we in de twee laatste hoofdstukken de Europese (hoofdstuk 12) en internationale (hoofdstuk 13) politiek.

De hoofdstukken zijn vaak 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 vragen kunnen we er over stellen?

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, maar ook andere komen waar nuttig aan bod.

Dit inleidend handboek is geen verzameling van de meest actuele wetenschappelijke onderzoeksresultaten. Ze onderbouwen het boek, maar zijn er niet de kern van. In latere cursussen komen ze ongetwijfeld aan bod. *Een plattegrond van de macht* is een eerste, grondige kennismaking en wil fundamentele inzichten bijbrengen die lezers in staat stellen om zelf kritisch en gefundeerd na te denken over politieke verschijnselen. Daartoe zijn kennis van en inzicht in de basics van de politiek en de politicologie onmisbaar.

Zoals u van een inleidend handboek mag verwachten, houden we de vinger aan de pols van de recente literatuur en evoluties van actoren en instellingen. Daarom is er (in regel) een jaarlijkse update van het handboek. Soms met beperkte wijzigingen, soms wordt steviger ingegrepen. Zoals in deze elfde editie: die brengt de vroegere hoofdstukken 1 en 2 samen, waardoor er niet langer 14 maar 13 hoofdstukken zijn. Veel hoofdstukken werden geactualiseerd, in sommige - zoals bijv. hoofdstuk 4 - heel nadrukkelijk. Hoofdstuk 13 is zelfs helemaal nieuw. We hebben tegelijk de lay-out wat vernieuwd en het geheel is, ondanks de vele updates, wat korter geworden.

Wat u in de hand hebt is het werk van velen. Van de huidige auteurs: Nicolas Bouteca, Filip De Rynck, Catharina Dehullu, Robin Devroe, Anna Kern, Dries

Lesage, Bart Maddens, Jurgen Neuts, Jan Orbie, Kristof Steyvers, Tony Valcke, Bram Verschuere, Hendrik Vos en Bram Wauters. Maar ook van collega's die in de afgelopen jaren bijdroegen tot eerdere versies. Zonder hen was dit boek niet mogelijk. Bijzondere dank ook aan Wannes Swings, Nina Vanhevel en Isaac Demey voor de goede eindredactie, en aan Stefaan Verboven om dit alles in de juiste beeldtaal om te zetten.

We wensen u alvast veel leesplezier met dit omvangrijk inleidend overzichtswerk. In de colleges gidsen we u door dit handboek, tonen we wat belangrijker is en hoe een en ander begrepen en gestudeerd kan worden. We illustreren de leerstof met recente voorbeelden en brengen de essentie en verbanden in een verhalend kader. In de lessen (en slides) komt dit handboek helemaal tot leven. Daarna kan het nog jaren dienen als naslagwerk. De vele tussentitels en vet gezette **begrippen** leiden u doorheen de tekst. Die begint met de evidente vraag: wat is dat eigenlijk, politiek?

- Carl Devos, september 2023

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

WAT IS POLITIEK?

Carl Devos



Hoofdstuk	1.	Wat is politiek? →
Hoofdstuk	2.	Ideologieën
Hoofdstuk	3.	Macht
Hoofdstuk	4.	Macht in weinig handen
Hoofdstuk	5.	Macht in veel handen
Hoofdstuk	6.	Politieke partijen
Hoofdstuk	7.	Staat en parlement
Hoofdstuk	8.	De uitvoerende macht: de regering
Hoofdstuk	9.	Openbaar bestuur en beleidsvorming
Hoofdstuk	10.	Democratie en vertegenwoordiging
Hoofdstuk	11.	Verkiezingen
Hoofdstuk	12.	De Europese Unie
Hoofdstuk	13.	Internationale politiek

Vragen

1. Wat is de **oorsprong** en **complexiteit** van het begrip politiek?
2. Hoe kunnen we politiek **omschrijven**?
3. Wat is er zo bijzonder aan **politicologie**?
4. Welke **benaderingen** worden in die discipline gebruikt?

Hoofdstuk 1. **Wat is politiek?**

1 Wat is politiek?

- 1.1 Een fundamentele vraag
- 1.2 Essentiële onderdelen van politiek
- 1.3 Enkele bijdragen uit de geschiedenis
- 1.4 Een poging tot synthese
- 1.5 Politiek en conflicten

2 Over politicologie

- 2.1 Is politicologie een wetenschap?
- 2.2 Kan de politieke wetenschap objectief zijn?
- 2.3 Een discipline met taalproblemen

3 Benaderingen in de wetenschap der politiek

- 3.1 Inleiding
- 3.2 Behavioralisme
- 3.3 Institutionalisme
- 3.4 Rationele-keuzebenaderingen
- 3.5 Systeembenaderingen
- 3.6 Interpretatieve, constructivistische benaderingen
- 3.7 Structurele (-functionalistische) benaderingen
- 3.8 Marxisme

4 Uitleiding

1 Wat is politiek?

1.1 Een fundamentele vraag

Het studieobject van de politicologie

Politicologen bestuderen 'de politiek'. Dat is een van de weinige kenmerken die hen onderscheiden van andere sociale wetenschappers. De politicologie heeft evenwel geen monopolie op de studie van de politiek. Ook andere disciplines – zoals bv. sociologie, bestuurskunde, geschiedenis, recht, economie, communicatiewetenschappen – bestuderen soms facetten van de politiek. Wat politicologen onderscheidt is niet enkel dat zij alleen maar en dus het meest de politiek bestuderen, maar ook dat zij alle nuttige inzichten uit die andere disciplines integreren en toepassen op 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.

Voor sommige politicologen, zoals de Nederlandse hoogleraar Bart Tromp (1944-2007) is de politieke wetenschappen zelfs geen afzonderlijke wetenschappelijke discipline. Dat er een aparte discipline met deze naam (politicologie, politologie, politieke wetenschappen, wetenschap der politiek) bestaat, is voor Tromp het gevolg van politieke beslissingen over de organisatie van de universiteit. Er bestaat voor hem **geen specifieke politieke wetenschap**, althans niet op wetenschappelijke gronden.

Volgens Tromp onderscheidt politicologie als sociale wetenschap

“zich van de andere in het object van hun studie, maar niet in wetenschappelijke methoden die specifiek zijn voor de politieke wetenschap.” (Tromp 2002:65)

Er bestaat bovendien ook **geen algemeen aanvaarde wetenschappelijke theorie** van het politieke:

“Political science has not yet produced an all encompassing theory that incorporates most, if not all, of its models as those that exist among the natural sciences, such as the theory of relativity in physics or evolution in biology. [...] Everyone can develop his or her own theories and models and claim to have discovered the truth, until someone else comes around to disprove them.” (Jacobsohn 1998:5)

De politicologie kent ook **geen algemeen aanvaard centraal begrippenkader**. Woorden zoals 'macht' of 'overheid' worden zeer uiteenlopend omschreven. Er is geen neutrale taal. Voor Burnham en zijn medeauteurs is politiek in vele opzichten

“the junction subject of social sciences, born out of history and philosophy, but drawing on the insights of economics and sociology and, to a lesser extent, the study of law, psychology and geography. This openness to other perspectives can enrich the discipline, but also leaves it open to the accusation that it lacks a distinctive theoretical and methodological core.” (Burnham, Gilland, Grant & Layton-Henry 2004:8)

De **openheid** en het **eclecticisme** van de politicologie maken de discipline m.a.w. kwetsbaar voor de kritiek als zou ze geen eigenheid, geen **unique selling proposition** bevatten. Dit zogenaamde gebrek aan onderscheidende kern leidt wel eens tot de bewering dat de politieke wetenschappen eerder een *field of enquiry* dan een afzonderlijke discipline vormen.

Maar ongeacht de vraag of politicologie een eigen discipline is, waarop doorgaans een bevestigend antwoord volgt, is er alvast consensus over de stelling dat politiek hét onderwerp van de politicologie is.

Wat is dat studieobject dan?

Een inleiding op de politieke wetenschappen kan dus met niets anders starten dan met de vraag: wat is politiek? 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. Op de vraag wat politiek is, volgen vele verschillende antwoorden. 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'. Van zodra het concreter moet worden, ontstaat discussie.

Omschrijving van politiek is het onderwerp van politieke discussies

Het **debat tussen politici** over wat politiek is komt o.a. omdat de omschrijving van het begrip politiek vaak samenvalt met wat door de staat, door de overheid

geregeld mag, kan of zelfs moet worden. Wat als politiek wordt omschreven, wordt vatbaar voor politiek ingrijpen en dus voor collectief, lees: **overheids-optreden**. Als een kwestie politiek is, dan mogen of moeten politici zich ermee inlaten. 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 welk beleid er t.a.v. politieke problemen gevoerd moet worden.

Het antwoord op de vraag of iets politiek is, is door de tijd heen sterk veranderd. Vandaag zijn allerlei problemen politiek die dat vroeger niet waren. Vroeger was er geen sprake van de bescherming van de privacy van burgers tegen grote internationale sociale mediabedrijven. Er zijn allerlei nieuwe uitdagingen waar de politiek zich vandaag wel en vroeger niet moest over uitspreken. 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 in sommige landen voorkomende **nanny state**, de alomtegenwoordige, 'interventionistische' welvaartsstaat die de mens begeleidt van wieg tot graf en zich op vraag van velen over veel en veel verschillende onderwerpen moet buigen.

Omschrijving van politiek is het onderwerp van politicologische discussies

Niet enkel politici, ook politicologen verschillen van mening met elkaar over de vraag wat politiek is. Voor van der Brug en Heemskerk (2017) is het niet zo dat politicologen zich allemaal met volstrekt andere onderwerpen bezig houden, maar de auteurs merken op dat er **geen algemeen aanvaarde definitie** van politiek bestaat en

“dat de politicologie als wetenschappelijke discipline niet heel scherp afgebakend is van andere onderzoeksvelden, zoals economie of sociologie.” (2017:16)

Moeten we als politicologen de besluitvorming van een studentenclub bestuderen of niet? Gaat politiek niet enkel over overheden en staten, partijen, parlementen, regeringen, administratie, belangengroepen en allerlei internationale organisaties? Is de discussie

binnen een studentenclub over de besteding van het budget en nieuwe regels voor de verkiezing van een presidium ook voer voor politicologen? Burgers doen immers ook aan politiek, op plaatsen waar je het niet vermoedt. Maar ook al die vormen van politiek bestuderen is onmogelijk. 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)

De reikwijdte van de politiek: domein/arena vs. aspect/proces

Over die reikwijdte van politiek is al heel wat inkt gevloeid. In hun *Theory and Methods in Political Science* merken **Marsh en Stoker** op dat er twee globale benaderingen zijn om politiek te definiëren:

*“the first defines the field of study by reference to an arena or particular set of institutions. [...] The second approach to the definition of the political sees it as a social process that can be observed in a variety of settings. [...] The alarm bells might be ringing here since it appears that political scientists cannot even agree what the subject matter of their discipline should be. Yet, our view is that **both arena and process definitions** have their value.” (Marsh & Stoker 2010:7, 8)*

Volgens de auteurs is een **arena- of domeinbenadering vs. een proces- of aspectbenadering** van politiek mogelijk. Die indeling komt overeen met de twee brede benaderingen in de definitie van politiek die ook Heywood onderscheidt:

“In the first, politics is associated with an arena or location, in which case behaviour becomes ‘political’ because of where it takes place. In the second, politics is viewed as a process or mechanism, in which case ‘political’ behaviour is behaviour that exhibits distinctive characteristics or qualities, and so can take place in any, and perhaps all, social contexts.” (Heywood 2013:3)

Dat komt neer op respectievelijk de domein- en de aspectbenadering. Sommigen zien politiek als een onderdeel, een **aspect van alle sociale verhoudingen**, van alle gedrag. Het politieke aspect van menselijke verhoudingen kan volgens deze invalshoek onderscheiden worden van andere aspecten. Er zijn in de literatuur veel verschillende ‘aspecten’ van sociale verhoudingen te vinden die door die auteurs als politiek worden gezien: gezamenlijk beslissen, verdelingsvraagstukken, gebruik van macht, conflict en samenwerking, omgaan met diversiteit en schaarste, bepalen van gemeenschappelijke doelstellingen, enzovoort. Al deze definities hebben met elkaar gemeen dat ze geen betrekking hebben op specifieke instellingen of sectoren: politiek kan dus overal in de samenleving aanwezig zijn.

Tegenover de gedachte dat politiek een aspect van allerlei levenssferen is, staan beschrijvingen die politiek beperken tot een **afgebakende sfeer** van menselijke organisaties, instellingen en actoren, tot een specifieke sector in de samenleving, tot een bepaalde arena of set van instellingen. In deze visie is er dus sprake van een afzonderlijk politiek domein, zoals de staat of het overheidsbeleid. Politicologie gaat dan om de studie van actoren en processen in deze afgebakende sfeer van de samenleving. Dat betekent bijvoorbeeld dat machtsverhoudingen tussen de top en de basis (nochtans een belangrijk aspect van ‘politiek’) van sportfederaties en de studie van besluitvormingsprocessen binnen deze organisaties buiten het bestek van de politicologie vallen. Veelal concentreren politicologen die politiek in deze zin omschrijven, zich tot de formele werking van politieke instellingen, zoals regering, partijen, administratie of parlement.

Nood aan een omschrijving

De reikwijdte van politiek – lees: wat er allemaal onder valt – bepalen stelt ons al voor heel wat fundamentele uitdagingen. Maar we kunnen niet anders dan het begrip omschrijven. Zonder een omschrijving kunnen we immers ons werkveld niet afbakenen: als alles politiek is, is dat niet werkbaar. Als niets politiek is, het handboek hiermee afgelopen. Het antwoord ligt dus ergens tussenin en de zoektocht naar dat antwoord is het **onderwerp van dit eerste hoofdstuk**.

We beloven niet dat we een ultieme, algemeen aanvaarde definitie van politiek zullen vinden. Die is er immers niet, dus moeten we dat ook niet forceren. Over de bestanddelen, basisingrediënten of sleutelconcepten van politiek bestaan veel verschillende

visies. Het behoort zelfs tot de essentie van politiek dat er geen eensgezindheid is over wat politiek precies allemaal wel en niet is, toch in een vrije samenleving.

Wezenlijk betwiste begrippen

Misschien is politiek wel wat de politiek theoreticus Walter Bryce **Gallie** (1912-1998) een **essentially contested concept** (1956) noemde, een concept waarover eindeloos debat bestaat. Gallie onderscheidde vijf voorwaarden voor zo’n begrip, enkel de laatste is hier relevant. Met name dat verschillende stromingen een verschillende opvatting hebben over het correcte gebruik of de juiste interpretatie van het begrip, maar ook dat iedereen erkent dat het eigen gebruik of de eigen interpretatie door anderen, tot op zekere hoogte terecht, betwist kan worden. Gallie gaf zelf enkele voorbeelden: kunst, democratie, christelijke traditie. Het gaat om concepten waarvan de essentie continu onderwerp van debat is:

“what makes these concepts contested is the fact that they appear as signifiers with empirical referents, while they are actually essentially evaluative concepts. [...] Due to the fact that essentially contested concepts are loaded terms, they become inextricably tied to the normative agenda of the user of the word.”
(Haugaard & Ryan 2012:10)

Alle centrale begrippen in de politiek zijn wezenlijk betwist

William **Connolly** gaat daar in zijn boek *The Terms of Political Discourse* (1983) verder op in en stelt dat alle centrale begrippen (macht, belang, vrijheid, elite, klassenstrijd, ideologie, etc.) in de politiek wezenlijk betwist zijn. De invulling van ‘politiek’ is open, zoals gezegd het onderwerp van ‘politieke’ strijd. Op de vraag ‘wat is politiek?’ bestaat

“no incontrovertibly right answer. There are many key concepts in the study of politics that are ‘essentially contested’, including politics itself. These essentially contested concepts reflect differing and competing interpretations of the world and human society. A politics student needs to understand these competing perspectives and different answers, and weigh them against the available evidence. But on many key issues the evidence is not conclusive. Ultimately, you will have to make up your own mind on many aspects of the subject and on the nature of politics itself.”
(Leach 2008:17)

Politiek is een wezenlijk betwist begrip

Daarmee is politiek een clusterconcept, een tros- of **containerbegrip** dat bestaat uit allerlei onderdelen waarvan, volgens Connolly (1983), geen ondubbelzinnige definities gegeven kunnen worden. De woorden die in de verduidelijking van het begrip 'politiek' gebruikt worden, worden zelf ook betwist. Kortom, politiek is een essentieel gecontesteerd of wezenlijk betwist begrip omdat alle bouwstenen die gebruikt worden om de inhoud ervan te bepalen, op zichzelf ook gecontesteerd zijn. Die contestatie komt voort uit het feit dat het om cruciale en geladen concepten gaat waarover verschillende visies, benaderingen, geen instemming kunnen bereiken.

En nu? Boeken toe?

Einde van het debat? Neen. Al was het maar omdat niet iedereen deze analyse deelt. We moeten dus nagaan voor welke woorden we wel aanvaardbare omschrijvingen vinden. Ook als niet iedereen ze onderschrijft, moeten we sleutelbegrippen nu eenmaal **verduidelijken**, enkel dan is een gesprek mogelijk. Zonder een min of meer duidelijke invulling kunnen we niet met elkaar spreken of in debat gaan. Daarmee hoeven we het niet over alle aspecten en details eens te zijn, maar het **vastleggen van een kern** is noodzakelijk om een gemeenschappelijke gespreksbasis te hebben. Het feit dat de betekenis van een begrip wezenlijk betwist wordt, ontslaat ons niet van de poging om woorden die we in de wetenschap van de politiek gebruiken, toch nauwkeuriger te omschrijven. Iedereen moet weten wat wij ermee bedoelen, welke verschijnselen we al dan niet met een begrip omvatten. Anders leidt overdreven relativisme ertoe dat geen enkele betekenis beter is dan een andere. Als we alle begrippen betwisten, dan staat niets nog vast en is elk gesprek onmogelijk.

Verscheidenheid en relativiteit zichtbaar maken

We moeten ons evenwel bewust zijn van de betwistbaarheid van veel begrippen uit de politiek. Dit bewustzijn zet ertoe aan om veel aandacht te besteden aan wat die centrale begrippen (ongeveer) betekenen, zeker in een breed inleidend handboek. Het eerste wat mensen die politiek willen bestuderen en begrijpen moeten doen, is een taal aanleren om over politiek te spreken en zich bewust worden van de verschillende manieren waarop je naar politiek kan kijken. Dat zullen we in dit **inleidend handboek** veelvuldig beklemtonen. We proberen vaak de historische wortels van een centraal

begrip, eventueel zelfs de etymologische achtergrond te schetsen en de geschiedenis ervan te vertellen. We presenteren stevast ook een palet van verschillende mogelijke definities. Niet om die te studeren, maar om de **verscheidenheid** en relativiteit zichtbaar te maken, om te onderlijnen dat elke omschrijving een keuze is die we moeten expliciteren. We proberen die complexiteit ook zoveel mogelijk te verduidelijken door te tonen welke types of classificaties gemaakt zijn in de literatuur over een centraal concept. Soms zijn er min of meer algemeen aanvaarde standaarddefinities, die we dan ook naar voren schuiven, indien nodig suggereren we zelf een syntheseomschrijving. Laten we de zoektocht naar de syntheseomschrijving van politiek eindelijk starten.

1.2 Essentiële onderdelen van politiek

Politiek is het besturen van een samenleving

Wellicht is de meest eenvoudige, meest algemene van alle definities van politiek: alles wat te maken heeft met **het besturen van een samenleving**. Die omschrijving is zo vaag dat ze weinig controverser opwekt. Al is de verhouding tussen bestuur, politiek en samenleving niet zo evident. Ze zijn alvast innig met elkaar verbonden, maar niet identiek. Vaak wordt een onderscheid gemaakt tussen **polity** (een groep mensen die samen wonen en die instellingen hebben opgericht om samen te leven, een staatsvorm of bestuursvorm, bv. staten, regeringsvormen, federalisme), **politics** (bv. machtsuitoefening, besluitvorming, vertegenwoordiging, belangenverdediging) en **policy** (beleid, bv. buitenlands of arbeidsmarktbeleid).

Dat politiek verwijst naar de samenleving blijkt ook uit de oorsprong van het begrip. 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 van de oude Grieken. 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'.

Politiek staat dus voor de zaken die met de polis te maken hebben, meer bepaald met het besturen van een samenleving. Dat is een brede definitie van politiek die tegelijk al heel wat zaken – zoals de besluitvorming in een studentenclub – uitsluit.

Van een bevolking op een territorium

Politiek heeft veelal betrekking op een samenleving die verbonden is aan een **territorium** (zoals staten, de EU of internationale organisaties van staten). Er zijn evenwel 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, het is namelijk gericht op enkele specifieke doelen en activiteiten. Het omvat 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 geen lid is van de club is niet door de regels gebonden en leden die het niet eens zijn met de regels kunnen ook opstappen.

Wie lid is van een territoriaal gebonden samenleving, moet evenwel alle regels volgen die op dat territorium gelden. Ze gelden voor iedereen en zijn veel omvangrijker, ze regelen verschillende, bijna alle levensdomeinen. Dat is een ander soort ‘lidmaatschap’ dan het functionele lidmaatschap van een organisatie. Wie aan het verplichte 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 (samenwerking tussen) staten aan. Deze territorialisering van politiek is geen onwrikbaar feit, maar een historische evolutie, die ook kan veranderen. Denk aan de veranderende verhouding tussen verschillende beleidsniveaus (regionaal, nationaal, internationaal). Ook binnen staten ligt de verhouding tussen verschillende territoria (gemeenten, provincies, gemeenschappen en gewesten) niet vast. Zoals verderop in dit handboek zal blijken, is de staat vandaag nog altijd dominant, maar minder dan pakweg een eeuw geleden. Processen van **globalisering, 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 is de activiteit om in de samenleving bindende collectieve beslissingen te nemen

Het is evident dat op een 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 grote groep mensen, 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.

Zo klinkt het ongeveer bij David **Easton**.¹ De definitie van politiek door David Easton (1917-2014) in **A Framework for Political Analysis** is een klassieker: politiek is

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

Politiek gaat over de toebedeling van (materiële en immateriële) waarden: zaken die een gemeenschap waardevol vindt. Door schaarste bestaan daarover conflicten. Dus is er een instelling nodig die deze toebedeling van waarden kan uitvoeren op een manier die in de samenleving als gezaghebbend wordt geaccepteerd. Voor veel waarden is dat de overheid. Zo ontstaat een politiek systeem. Voor Easton staat dat voor het geheel van de interacties waarlangs voor een samenleving waarden bindend gealloceerd worden. Politiek is voor hem dan de bindende besluitvorming en de acties van de overheid, waardoor die verdeling door de meeste mensen in die samenleving de meeste tijd aanvaard worden. Veel economische waarden worden op de markt toebedeeld. Omdat de definitie van politiek breed dreigt te worden, bakent hij haar af door op te merken dat het gaat om de “**authoritative allocation for a society**”: het gaat om beslissingen die gezaghebbend zijn voor de hele samenleving, dus niet enkel voor een sportfederatie. Hij maakt bovendien nog een extra onderscheid tussen politiek en parapolitiek. De interne politieke systemen van groepen of organisaties zijn parapolitieke systemen, zoals een gezin of een bedrijf. Politieke systemen hebben betrekking op de meest inclusieve eenheid, namelijk de samenleving.