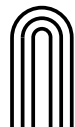


POLITICOLOGIE

Politiek en beleid in sociaal perspectief

—

**Bart Van Bouchaute, Marijke Pruyt,
Christophe Timbremont**



ACADEMIA
PRESS

ECAMPUS LEARN

Beschikbaar vanaf academiejaar 2018-2019



**eCAMPUS
LEARN**

Surf naar www.ecampuslearn.com.

Geef de volgende unieke code in:

Veel succes!

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 5364 6

D/2018/45/290

NUR 810

Bart Van Bouchaute, Christophe Timbremont & Marijke Pruyt

Politologie. Politiek en beleid in sociaal perspectief

Gent, Academia Press, 2018, XVIII + 475 p.

Vijfde herziene druk, 2018

Vierde ongewijzigde druk, 2017

Derde herziene druk, 2015

Tweede herziene druk, 2014

Eerste druk, 2013

Vormgeving & binnenwerk: Twin Media

Vormgeving cover: Studio Lannoo & Keppie en Keppie

© Bart Van Bouchaute, Christophe Timbremont & Marijke Pruyt

© Uitgeverij Lannoo nv, Tielt

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

WOORD VOORAF

Beste lezer,

Voor je ligt de vijfde, herziene editie (eerste editie 2013) van *Politologie*. Dit handboek biedt een inleiding in politiek en beleid vanuit een sociaal perspectief. Het gekozen perspectief is op drie manieren ‘sociaal’: ten eerste is dit handboek vooral gericht naar professionals (in opleiding) in de brede sociale sector. Ten tweede is gekozen voor sociaal relevante inhoud en voorbeelden – aan de welvaartsstaat besteden we bijvoorbeeld een apart hoofdstuk. Ten derde benaderen we ‘politiek’ niet enkel als een bezigheid van politici, maar vooral als een interactieproces waarin burgers en hun organisaties actief de samenleving mee helpen inrichten.

Het handboek is opgebouwd in drie delen:

- Het eerste deel ‘Fundamenten’ behandelt de belangrijkste elementen om de dynamiek van de politiek te kunnen begrijpen. Hier bieden we inzicht in politiek als interactieproces, macht en machtsmiddelen, het democratisch systeem, de welvaartsstaat en de verschillende politieke stromingen.
- Het tweede deel ‘Actoren’ begint met een overzicht van het openbaar bestuur en diept dan verder de rol van belangrijke actoren uit: de partijen, de media en burgers en hun organisaties.
- In het derde deel ‘Lagen’ gaan we systematisch in op de verschillende bestuursniveaus, van lokaal tot en met mondiaal. Voor elk niveau worden de bevoegdheden, politieke organen, politieke besluitvorming en de relatie tussen politiek en samenleving toegelicht. De slottekst gaat in op de relatie tussen sociaal werk en politiek.

Dit handboek heeft geen academische pretentie noch ambitie. Het biedt dus geen overzicht van verschillende benaderingen van politiek, macht, partijvorming... maar helpt om essentiële inzichten over politieke instellingen en dynamieken in concrete praktijken te kunnen hanteren. Wel hebben we de ambitie om bij te dragen aan de vorming over politiek en beleid.

Eenzijds willen we dat doen voor professionals en vrijwilligers die te maken krijgen met politiek en beleid. Dit handboek ontstond immers vanuit een opleiding sociaal werk. Soms is het openbaar bestuur de werkgever van sociaal werkers, zoals de jeugdconsulent, de maatschappelijk werker in het OCMW of de medewerker in het cultuurcentrum. Of soms moeten sociaal werkers dossiers verdedigen of belangen van hun doelgroep behartigen tegenover de overheid, zoals de opbouwwerker of de campagne-medewerker in een sociale beweging. Wat hun profiel ook is, al die sociaal werkers komen in contact met het openbaar bestuur en met politieke besluitvorming. Dit boek ondersteunt hen in hun professioneel functioneren.

Anderzijds willen we ook de algemene vorming van jonge medeburgers stimuleren. Een levende democratie heeft immers nood aan politiek gevormde burgers. Democratische politiek is een boeiend ‘georganiseerd meningsverschil’ over waar we met de samenleving heen willen en hoe we dit uitwerken. Wie zich sociaal wil engageren, kan vanuit zeer verschillende rollen ‘aan politiek doen’ en mee vorm geven aan de samenleving. Met dit handboek willen we inzicht bijbrengen om politiek beter te begrijpen en om beter mee ‘aan politiek te doen’.

We helpen de gebruiker van dit handboek – mede door de goede zorgen van uitgeverij Academia Press – met enkele tools bij de verwerking: duidelijke info bij de start van elk hoofdstuk, kaders met achtergrondteksten of voorbeelden, verhelderende foto's, een glossarium met de belangrijkste kernbegrippen en een uitgebreide bronnenlijst.

Met dit handboek willen we zeker je kennis en inzicht in politiek en beleid versterken. Intussen mogen we stil hopen dat bij sommigen – liefst bij velen – de 'politieke' interesse mag groeien...

We danken onze voorbije generaties studenten door wie we gaandeweg de inhoud en uitwerking van dit handboek konden opbouwen en bijschaven. We danken uitgeverij Academia Press en meer specifiek Freya Maenhout voor de verzorgde afwerking. We danken elkaar voor de jarenlange inhoudelijke uitwisseling en de aangename samenwerking die de noodzakelijke basis is voor het welslagen van dit project.

*1 augustus 2018,
Marijke Pruyt, Christophe Timbremont en Bart Van Bouchaute*



H O O F D

S T U K

3

DEMOCRATIE

In ons denken en spreken over politiek gaan we uit van een aantal evidenties en principes: we kiezen onze vertegenwoordigers voor allerlei vertegenwoordigingsorganen zoals gemeenteraden en parlementen, we kunnen een betoging of petitie organiseren, machthebbers moeten aftreden als ze geen steun meer hebben bij de volksvertegenwoordigers, ...

Dit zijn typische kenmerken van een democratisch regime. Maar niet overal vanzelfsprekend. Het politieke regime bepaalt sterk de structuur, het verloop en de resultaten van politieke interactieprocessen. Democratie is één mogelijk politiek regime naast andere mogelijkheden, zoals dictaturen.



DIT HOOFDSTUK BEHANDELT:

- de kenmerken van een democratisch regime in vergelijking met totalitaire regimes;
- de specifieke werking van de Belgische pacificatiedemocratie;
- de democratische vertegenwoordiging door verkiezingen;
- de mogelijkheden tot participatie van burgers via de verkiezingen in onze democratie.

1. DEMOCRATIE

1.1. Democratie als bestuur van, door en voor het volk

Over het begrip democratie bestaat er veel discussie. Zoals veel vaak gebruikte politieke concepten wordt het door verschillende mensen en groepen op verschillende manieren gehanteerd. ‘Liberale politieke stromingen blijven zweren bij een zeer procedurele visie op democratie, ze leggen de nadruk op juridische en technische kenmerken van de besluitvorming. Linkse of sociaal-democratische stromingen (...) blijven de politiek ook veel meer zien als een instrument dat gebruikt kan worden om een ideale samenleving te realiseren...’.¹



In naam van de democratie ontstonden en groeiden zeer verschillende politieke regimes, waaronder ook communistische. In het vroegere ‘Oostblok’ noemden die zich namelijk ‘volksdemocratieën’: het systeem had immers de bevrijding van het volk – de arbeidersklasse – tot doel. Tegelijk hadden democraten veel kritiek op deze regimes, want: in naam van de volksdemocratie werden de democratische rechten en vrijheden verkracht door willekeurige arrestaties, verklikking en andere praktijken van een politiestaat.

Democratie is dus allerm minst een eenduidig begrip. Voor een eenvoudige maar treffende uitleg komen we terecht bij Abraham Lincoln (president van de Verenigde Staten 1861-1865). Hij definieerde democratie kortweg als het bestuur ‘van, door en voor het volk’.²

Bestuur van het volk

Moderne democratieën berusten op de idee van een sociaal contract: de staat krijgt macht van de burgers. We gaan niet langer uit van een ‘goddelijke’ of ‘natuurlijke’ staatsordening. De macht gaat uit van het ‘soevereine volk’. Dat betekent meteen dat alle burgers politiek gelijk (moeten) zijn.

Maar wie is ‘het volk’? Wie wordt toegelaten tot het politiek burgerschap? In de praktijk worden er grenzen getrokken rond dat burgerschap. In de Griekse stadstaat mochten alleen de vrije mannen ouder dan twintig deelnemen aan de politieke besluitvorming; vrouwen, de talrijke slaven en ‘buitenlanders’ waren uitgesloten. Maar ook in westerse democratieën zijn sommige groepen lang uitgesloten geweest van politieke participatie. Denk aan de strijd voor het algemeen enkelvoudig stemrecht (1918), de lange weg naar het vrouwenstemrecht (1948), en de harde discussies over lokaal stemrecht voor vreemdelingen (1999).

Bestuur door het volk

De *dēmokratia* ontstond in de Griekse stadstaten – de *polis* – als een staatsvorm met direct zelfbestuur door de burgers. Alle vrije burgers kwamen minstens 40 keer per jaar samen in de *Ekklesia* om over de *polis* te discussiëren en samen beslissingen te nemen. Dit beeld bleef overeind als een ideaal van directe democratie in overzichtelijke gemeenschappen.

De complexe samenlevingen van de moderne staten met miljoenen burgers beantwoorden evenwel helemaal niet meer aan het model van de *polis*. Het volk bestuurt onrechtstreeks: het bestuur door het volk wordt geregeld door de aanduiding van volksvertegenwoordigers via verkiezingen. Die vertegenwoordigers zijn verantwoording verschuldigd aan de kiezers en besturen in hun naam. Daarom noemen we dit model de indirecte of representatieve democratie.

De beruchte ‘kloof’ tussen burgers en politiek wijst op een probleem bij bestuur ‘door’ het volk: blijktbaar is de (onvermijdelijke) afstand tussen volk en volksvertegenwoordigers voor sommigen te groot.

Bestuur voor het volk

Het bestuur in het belang van het volk of in het algemeen belang is een moeilijk idee. Ook dictators beweren immers dat ze in het belang van hun bevolking besturen.

Er bestaat veel discussie over wat het ‘algemeen belang’ is. Een eenvoudig voorbeeld kan dit verhelderen: is het in het algemeen belang dat alle burgers zo weinig mogelijk belastingen betalen (ook als we dan ons onderwijs niet op peil kunnen houden)? Of is het in het algemeen belang dat alle burgers kunnen genieten van kwalitatief onderwijs (ook als de belastingen daarvoor verhoogd moeten worden)?

De typische vormgeving van de Ekklesia in de directe democratie van de Griekse stadstaten werd de inspiratie voor de ronde vorm van de meeste parlementen in onze moderne indirecte democratie.



De drie dimensies van, door en voor het volk zijn dus duidelijke kenmerken van een democratie, maar ze vallen niet naadloos samen. Zo bestaat er discussie over de vraag of direct bestuur 'door' het volk niet noodzakelijk leidt tot de beste beslissingen 'voor' het volk (of in het algemeen belang). Hebben alle burgers genoeg informatie, ervaring, wijsheid, ... om belangrijke beslissingen in het algemeen belang van de gemeenschap te nemen?

1.2. Autoritaire en totalitaire regimes

De tegenpool van democratische regimes zijn autoritaire regimes. In onze geschiedenis kennen we talloze voorbeelden van dictators, tirannen, absolute vorsten en tsaren. Het autoritarisme kent een sterke machtsconcentratie bij de leider/elite en een grote volgzzaamheid van de burgers. Vrije verkiezingen zijn er niet, de media worden gemuilkorfd, politieke partijen verboden en politieke tegenstanders en journalisten gevangen gezet. Autoritaire regimes kennen verschillende gradaties, en ze kunnen zowel links als rechts zijn.

In de 20^{ste} eeuw kende het autoritarisme een specifieke invulling met de totalitaire regimes: het Stalin-regime in de Sovjetunie en het naziregime in Duitsland vormden trieste hoogtepunten van totalitarisme. Totalitaire regimes gaan immers nog een stap verder, schrijft Hanna Arendt:



'Totalitarian government, like all tyrannies, certainly could not exist without destroying the public realm of life, that is, without destroying, by isolating men, their political capacities. But totalitarian domination as a form of government is new in that it is not content with this isolation and destroys private life as well.'³



Het was de grote verdienste van de filosofe Hanna Arendt dat ze al kort na de Tweede Wereldoorlog in een monumentale studie de achtergrond en kenmerken van de totalitaire staten analyseerde. Ze legde haarfijn de overeenkomsten tussen het fascisme en het communisme bloot. Dit zorgde voor enige opschudding. In die periode hadden immers nog veel *fellow travellers* – linkse sympathisanten van het communisme in de Sovjetunie – weinig oog voor de onderdrukkende aard van het Stalin-regime. En het nazi-regime werd nog vaak voorgesteld als het resultaat van de waanzin van een persoon, waardoor de terreur weinig systematisch werd geanalyseerd. Arendt bracht een structurele maar beklemmende analyse van een ‘moderne’ totalitaire staat die de negatieve kenmerken van de dictatuur nog verscherpt. De totalitaire staat wil immers ook rechtstreeks invloed hebben op het privéleven van zijn burgers. Later onderzoek heeft die inzichten bevestigd en aangevuld.

Totalitaire systemen stellen zich dus niet tevreden met het controleren van de politieke activiteiten van burgers in het publieke domein: ze willen ook het privéleven van de burgers controleren en desnoods vernietigen. De totalitaire staat wil werkelijk alle aspecten van het samenleven, zowel publieke als private, controleren. Totale isolatie maakt elk verzet onmogelijk en die isolatie wordt mogelijk gemaakt door een klimaat van terreur.

Volgens Shapiro hebben totalitaire regimes vijf centrale kenmerken⁴:

1. één partij rond één leider (het Leider-principe);
2. ondermijning van de rechtsorde (willekeur, terreur, opschorten van wetten, ...);
3. controle op de privésfeer (burgerverklikking, familieleden van opposanten worden ook vervolgd, ...);
4. permanente mobilisering van de bevolking (culturele revolutie, de *Totalkrieg*, ...);
5. legitimering van het regime op basis van steun van de massa (manifestaties, optochten, moderne propaganda en massamedia inschakelen, ...).

De film ‘Das Leben der Anderen’ (2010) roept treffend de beklemmende sfeer op in het totalitaire Oost-Duitsland. De totalitaire staat wil ook het privéleven van de burgers controleren om elk verzet in de kiem te smoren.



1.3. Kenmerken van de moderne liberale democratie

De moderne westerse democratie wordt vaak omschreven als een liberale democratie. ‘Liberaal’ verwijst hier naar liber of ‘vrij’ en dus niet naar een liberale politieke partij. Het betekent dat de liberale democratie berust op de vrijheid van de burgers in het algemeen en de politieke vrijheid (of de politieke rechten) in het bijzonder. Hoewel er geen algemeen aanvaarde definitie van de liberale democratie bestaat, kunnen we ze goed omschrijven aan de hand van zeven centrale kenmerken.⁵

1. **Respect voor fundamentele rechten en vrijheden:** aan de burgers wordt in de democratische grondwet een aantal rechten toegekend die door de overheid moeten bewaakt, en dus zeker niet geschonden mogen worden. Typische ‘vrijheden’ zijn het recht op vrije meningsuiting, vereniging, het *habeas corpus* of het feit dat een burger niet zomaar opgesloten mag worden.



Zeker in de Europese traditie is het beschermen van de mensenrechten een belangrijke voorwaarde voor de democratie geworden. Deze voorwaarde zorgde in Europa voor heel wat spanning omdat het ‘Oostblok’ de individuele rechten van de burgers niet respecteerde. Dit zorgde voor heel wat kritiek vanuit de West-Europese democratieën. Tijdens de Koude Oorlog ontstond de Organisatie voor Veiligheid en Samenwerking in Europa (OVSE) om te werken aan de ontspanning in Europa. In het zogenaamde Helsinki-proces werd heel wat aandacht besteed aan het verbeteren van de mensenrechten in de landen van het ‘Oostblok’. Dissidente schrijvers en theatermakers en politieke opposanten kregen zo enige ruimte voor hun kritiek op het regime. De eerbiediging van de vrijheid van meningsuiting en vereniging bleef een groot discussiepunt tussen de westerse democratieën en de ‘volksdemocratieën’ tot de val van de Berlijnse Muur in 1989.

2. **Parlement van volksvertegenwoordigers:** om wetten te maken en controle uit te oefenen op de regering, kiest de bevolking regelmatig haar ‘volksvertegenwoordigers’.
3. **Verantwoording en verkiezingen:** de regering moet zich verantwoorden in het parlement. Allerlei regels en systemen (controle op de financiën, parlementaire onderzoekscommissies, regels voor openbaarheid van bestuur, ...) moeten ervoor zorgen dat machthebbers hun beslissingen en beleidsvoering verantwoorden. Verkiezingen zijn de ultieme ‘afrekening’, want de bevolking kan een zittende regering in een liberale democratie naar huis sturen als die regering bij verkiezingen haar meerderheid in het parlement verliest.
4. **Meerpartijenstelsel en pluralisme:** in een liberale democratie komt het meningsverschil over de wenselijke samenleving tot uiting in het bestaan van verschillende partijen die met elkaar wedijveren om de gunst van de kiezer. Het pluralisme van standpunten over allerlei politieke kwesties wordt als een noodzakelijke voorwaarde beschouwd voor een levende democratie. Vrije media, petitie, internetfora, ... en talloze verenigingen en drukingsgroepen in het middenveld geven vorm aan het ‘georganiseerde meningsverschil’.

5. **Scheiding der machten:** de machten hebben hun eigen bevoegdheden. Geen enkele macht is 'baas' over de andere machten en alle machten kunnen elkaar controleren. De uitvoerende macht is verantwoording verschuldigd aan de wetgevende macht, en de wetgevende macht is vervolgens verantwoording verschuldigd aan de burgers bij de verkiezingen. De rechterlijke macht controleert onafhankelijk de uitvoering van de regels en bemiddelt bij conflicten tussen de machten.



De scheiding der machten binnen een staat werd beschreven door de Franse Verlichtingsfilosoof Charles de Montesquieu in *De l'esprit des lois* (1748).⁶ Hij stelde voor dat de macht verdeeld zou worden tussen een wetgevende, een uitvoerende en een rechterlijke macht, die nooit bij één en dezelfde persoon of instantie mogen berusten. In de periode waarin Montesquieu nadacht over de scheiding der machten, was het vooral de bedoeling om de ongebreidelde, absolute macht van de koning te beperken. Verhinderd moest worden dat de regering (de uitvoerende macht) burgers kon laten opsluiten zonder behoorlijk proces (een sterke, onafhankelijke rechterlijke macht moest daarvoor zorgen) en zomaar belastingen en wetten kon opleggen (waar een sterke wetgevende macht borg voor staat). Maar ook het parlement moest zich aan de grondwet houden. Wetgevende en uitvoerende macht brachten door samenwerking het beleid tot stand.

6. **Rechtstaat en beperking van de staatsmacht:** niet de regering, en ook niet de politie bepaalt wat kan en wat niet kan. Conflicten tussen de burgers en overheden worden uiteindelijk beslecht door wetten en rechters. De bescherming van een rechtsstaat staat tegenover de willekeur van een politiestaat of militaire dictatuur, waarin tegenstanders van het regime zonder veel omhaal in de cel worden gegooid of zonder eerlijk proces worden veroordeeld. In een politiestaat eigent de overheid zich de onbegrensde macht toe en wordt aan de burger alles verboden wat door de overheid niet uitdrukkelijk is toegelaten. In een rechtsstaat geldt echter het omgekeerde principe. De overheid moet er de rechten en vrijheden van de burger waarborgen. De overheid heeft er slechts een beperkte bevoegdheid en aan burgers is alles toegelaten wat niet uitdrukkelijk verboden is. De *rule of law* betekent: 'De regels voor het uitoefenen van de staatsmacht liggen vast, en ook de machthebbers zelf zijn verplicht zich aan die regels te houden. Als ze dat niet doen, bestaan er opnieuw regels om die machthebbers te verwijderen'.⁷ Een liberale democratie kent verfijnde systemen van *checks and balances* om het evenwicht tussen de verschillende machten (uitvoerende, wetgevende, rechterlijke) te verzekeren en om machtsoverschrijding te voorkomen.
7. **Transparantie (controleerbaarheid):** in een liberale democratie moeten beslissingen op een transparante wijze tot stand komen. Politici en ambtenaren moeten zich houden aan regels van behoorlijk bestuur. Hun beslissingen moeten door de burgers controleerbaar zijn. De laatste decennia gaan westerse democratieën steeds verder in het verhogen van de transparantie van de besluitvorming en de beleidsvoering. Naast de controle van het parlement zijn er interne audits, regels voor openbaarheid van bestuur, controlecomités voor de inlichtingendiensten, ... Sinds het einde van de 20^{ste} eeuw werd die transparantie vertaald in het recht op openbaarheid van bestuur. Dit recht is opgenomen in onze grondwet. Het houdt in dat de burger bestuursdocumenten kan raadplegen en er een afschrift kan van te krijgen.

Bestuursdocumenten bevatten informatie waarover de administratieve overheden beschikken (bijvoorbeeld inzage in je bouwdoos, verslagen van vergaderingen). Je hebt dus het recht deze in te kijken, er uitleg over te krijgen, foutieve gegevens te laten verbeteren en er een kopij van te laten nemen (weliswaar tegen vergoeding). Naast deze passieve openbaarheid wordt ook de actieve openbaarheid voorzien: de verplichting voor de overheid om op eigen initiatief informatie aan de burger te verstrekken.

2. DE BELGISCHE PACIFICATIEDEMOCRATIE

2.1. Meerderheids- en consensusdemocratie

Een parlementaire democratie houdt in dat de beleidsvoering door de regering een parlementaire meerderheid nodig heeft. We zien wel een duidelijk verschil in de vertaling van het principe van ‘besturen in naam van het volk’.⁸

In een meerderheidsdemocratie is de macht geconcentreerd: wie de meerderheid haalt, heeft meteen ook de macht om te regeren. De democratie in Groot-Brittannië is volgens dit principe opgebouwd. Per kiesdistrict is er één zetel te verkiezen, de kandidaat met de meerderheid behaalt die zetel. De partij met de meeste zetels in het parlement, vormt de regering. De leider van de winnende partij wordt dan ook de Eerste minister. Dit systeem kent dus een concentratie van de macht in een éénpartijregering. Een dergelijk systeem kent meestal maar twee grote partijen. De derde, kleinere liberaal-democraten breken slechts moeizaam door.⁹



Het parlement in Westminster (Londen) toont letterlijk de tegenstelling tussen een meerderheid en een minderheid die recht tegenover elkaar zitten.

In een consensusdemocratie is de macht verdeeld over veel verschillende instellingen en actoren. België is een mooi voorbeeld van dit type.

- Verschillende partijen vormen een *coalitieregering*. Die regering moet evenveel Franstalige als Nederlandstalige ministers bevatten.

- Het *evenredig kiessysteem* zorgt ervoor dat veel en ook kleinere partijen vertegenwoordigd zijn in het parlement en kunnen deelnemen aan coalitieregeringen.
- De regering moet zich ervan verzekeren dat haar meerderheid in het parlement standhoudt. Dat betekent dat de *regeringspartijen* veel invloed hebben op het regeerwerk.
- In een consensusedemocratie zitten allerlei belangenorganisaties en drukkingsgroepen mee rond de tafel in de beleidsvoorbereiding. Dit *neocorporatisme* kent een sterke verwevenheid tussen de politieke elites en de elites van belangenorganisaties (zie ook sociaal overleg in Hoofdstuk 4 over de welvaartsstaat).

Meerderheidsdemocratie	Consensusedemocratie
streven naar beslissingen die steunen op de meerderheid	streven naar beslissingen die steunen op zo veel mogelijk leden
Tweepartijensysteem	Meerpartijensysteem
Meerderheidskiessysteem	Evenredig kiessysteem
Eenpartijregering	Coalitieregering
Pluralisme van belangengroepen	Belangengroepen in neocorporatisme

Figuur 9. De belangrijkste kenmerken van de meerderheids- en consensusedemocratie.

2.2. Gewapende vrede: de Belgische pacificatiedemocratie

In ons land is veel energie besteed aan manieren van politieke besluitvorming om de sterke conflicten op de verschillende breuklijnen te kunnen beheersen. ‘Een conflictgeladen politiek met sterke institutionalisering van belangengroepen, die bovendien diep in het politieke beheer van de samenleving geïntegreerd zijn, vraagt om een kleine, maar machtige groep die in onderling vertrouwen volgens vaste spelregels en met een duidelijk zicht op de verschillende machtsposities die verdeeldheid kan beheren.’¹⁰

Die pacificatiedemocratie vereist gesloten topperleg tussen machtige elites die, indien nodig, in naam van hun achterban een vuist maken, maar ook onvermijdelijke compromissen desnoods door de strot van de basis kunnen jagen. De elites in dat overleg moeten over heel wat macht binnen en over hun achterban beschikken. ‘Anders is het niet mogelijk om de ingenieuze *package deals* te sluiten en nadien te doen naleven. Dergelijke moeilijke oefeningen gebeuren in een kleine club, waar in vertrouwen, met kennis van zaken en via het aanspreken van selecte netwerken, de consensus rond “oplossingen” gevonden wordt.’¹¹

Het begrip pacificatiedemocratie werd geïntroduceerd door Arend Lijphart.¹² Hij ontwikkelde namelijk een invloedrijke typologie van democratieën op basis van twee dimensies:

- homogene versus gefragmenteerde politieke cultuur;
- en samenwerking versus competitief elitegedrag.

		Politieke cultuur	
		Homogeen	Verdeeld
Gedrag van de elites	Samenwerkend	Gedepolitiseerde (kartel) democratie	PACIFICATIE-DEMOCRATIE
	Competitief	Centripetale democratie	Centrifugale democratie

Figuur 10. Lijpharts typologie van democratieën.

Ondanks de afwezigheid van een homogene politieke cultuur kan een pacificatiedemocratie toch een stabiel systeem zijn door de samenwerking van de elites. Die elites hanteren een aantal gedragsregels:

- zoeken naar consensusbesluit, geen meerderheidsbesluit;
- gesloten, vaak geheim overleg tussen een kleine groep elitebesluitvormers;
- zakelijke en technische benadering van conflicten;
- zoeken naar een compromis dat vaak een *package deal* is;
- een sfeer van samenwerking en vertrouwen tussen de onderhandelaars.

In de Belgische politieke geschiedenis was pacificatie geen constante houding van de elites. Vaak liep de spanning rond belangrijke conflicten zwaar op, vooraleer er in onderhandelingen naar een consensus werd gezocht. Pacificatiebesluitvorming kwam dus vooral naar voren op een aantal cruciale momenten waar het land soms op de rand van een burgeroorlog stond.¹³ Als de crisis te groot dreigde te worden, grepen de top politici naar pacificatiebesluitvorming om erger te voorkomen.

- De invoering van het algemeen meervoudig stemrecht in 1893 is een duidelijk voorbeeld van pacificatiedemocratie om de sociale onrust te bezweren, na een lange peri-



De klassieke communautaire, levensbeschouwelijke en sociaal-economische breuklijnen zorgden voor periodes van spanning en conflict, gevolgd door een onderhandeld compromis.



ode waarin de heersende elites het arbeidersprotest hardhandig de kop probeerden in te drukken.

- Tijdens de Eerste Wereldoorlog is er crisis: collaboratie, de Vlamingen voelen zich onderdrukt in het Belgische leger, sociaal-economische problemen, ... De liberalen en katholieken zien het mogelijke gevaar en nemen de socialisten op in de regering. Meteen na de Eerste Wereldoorlog beslissen deze partijen dat de nieuwe verkiezingen via het systeem van algemeen enkelvoudig stemrecht zullen verlopen, ook al staat dit op dat moment nog niet ingeschreven in de grondwet. Dit is het Verdrag van Loppem van 1918: een oude eis van de socialisten wordt ingewilligd om de sociale rust te bewaren.
- Om in de toekomst hevige sociale onrust te vermijden, wordt meteen na de Tweede Wereldoorlog de *sociaal-economische breuklijn* gepacificeerd (naar analogie met Verdrag van Loppem). In een uitgebreid neocorporatief circuit van sociaal overleg wordt geduldig naar een sociaal-economische consensus gezocht.
- Tijdens de koningskwesie loopt het conflict hoog op. De christendemocraten proberen via een absolute meerderheid de terugkeer van Leopold III door te drukken. Pas wanneer België op de rand van burgeroorlog staat met hevige straatprotesten in Waalse steden, zoeken de politici een compromis: Leopold doet troonsafstand, maar de monarchie blijft behouden.
- Ook de Schoolstrijd zorgt voor hartstochtelijke tegenstellingen, dit keer op de *levensbeschouwelijke breuklijn*: na het uitproberen van de meerderheidslogica wordt teruggevallen op de logica van de pacificatiedemocratie met het Schoolpact van 1958.
- Na de geslaagde pacificatie van de sociaal-economische en de levensbeschouwelijke breuklijn, zal vooral de *communautaire breuklijn* de Belgische politiek in de jaren 1960-1970 blijven domineren. Regelmatig lopen de spanningen erg op (taalgrens, Brussel, Voersteek, BHV, ...), maar door een reeks 'pacten' tussen verschillende partijen wordt een aantal opeenvolgende staatsvormingen uitgewerkt.

We zien dus duidelijk dat pacificatiedemocratie in België een vorm van crisismanagement is. Dit heeft zware gevolgen voor onze parlementaire democratie. Luc Huyse beschrijft die uitholling:



'De gevel van de democratie staat dus nog wel in de Wetstraat, maar voor vele materies loopt de behandeling langs andere machtscentra. (...) In die nieuwe machtscentra wordt nu niet meer geteld met meerderheden en minderheden, maar wordt er gepokerd tussen partners, die men ongeveer evenveel gewicht toekent. We staan dus voor een dubbele ombouw: de ledigmaking van het parlement en ook hier de uitschakeling van de regel dat in een democratie de meerderheid regeert.'¹⁴

Huyse besluit dat in de Belgische democratie verschillende productielijnen voor politieke beslissingen in werking zijn. De regering, niet het parlement is de zenuwknop tussen die productielijnen. De regering brengt de meeste wetsontwerpen, bezegelt de afspraken tussen de zuilen, is de vaste gesprekspartner van vakbonden en patronale organisaties, ... De regering is dus het knooppunt van productielijnen van politieke beslissingen.

Als er naast het parlement verschillende machtscentra tot ontwikkeling zijn gekomen, is het voor Huyse wezenlijk om de democratische kwaliteit van die nieuwe machtscentra te verhogen. Het corporatief circuit van belangengroepen moet worden gedemocratiseerd: het breken van de monopoliepositie van sterke belangengroepen en het verhogen van de interne democratie in vakbonden, mutualiteiten en patroonsorganisaties. De organisatie van tegenmacht voor de steeds sterkere regering vraagt de versterking van het parlement, een onafhankelijke pers, en een sterke en onafhankelijke magistratuur.

3. REPRESENTATIE EN VERKIEZINGEN

De moderne massademocratie is een representatieve democratie: de bevolking kiest zijn volksvertegenwoordigers. Verkiezingen zijn dan ook de zogenaamde ‘hoogmis’ van de democratie.

3.1. Representatie

In een moderne democratische samenleving worden miljoenen burgers vertegenwoordigd in één redelijk kleine vergadering.¹⁵ ‘De samenleving wordt in die vergadering “voorgesteld” (*represented, représenté*), ze wordt daar zichtbaar gemaakt. Op die manier ontstaat een concreet beeld van de collectiviteit die dan ook een echte rol kan spelen, een mening kan hebben, debatten kan voeren, beslissingen kan nemen.’¹⁶ Er zijn verschillende opvattingen over de basis waarop de representatie berust. Onze grondwet stelt dat alle macht uitgaat van ‘de Natie’. Dit verwijst naar het begrip ‘nationale soevereiniteit’. De ‘Natie’ is een fictief begrip, want het verwijst niet enkel naar de huidige burgers, maar ook naar ‘alle Belgen die ooit geleefd hebben’ en ‘alle Belgen die ooit zullen leven’. Het is dus een begrip dat los van de tijd moet worden gezien. Concreet houdt dit in dat wie in het parlement wordt verkozen dus ‘de Natie’ vertegenwoordigt: hij krijgt van ‘de Natie’ een mandaat om beslissingen te nemen gedurende de voorziene termijn.

Tegenover die grondwettelijke invulling van ‘representatie’ staan de feitelijke modellen van vertegenwoordiging. Welke rol moeten de vertegenwoordigers opnemen? Afhankelijk van de visie op vertegenwoordiging zijn er andere verwachtingen en dus andere criteria om het gedrag van de vertegenwoordigers te evalueren.

3.1.1. Modellen van vertegenwoordiging

Vertegenwoordiging via partijen: het mandaatmodel

In een samenleving bestaan zeer veel en uiteenlopende verwachtingen over hoe die bestuurd moet worden en welke beslissingen genomen moeten worden. Het vertegenwoordigen van al die verwachtingen in één vergadering is dus een moeilijke zaak. Daarom wordt de dialoog tussen burgers en vertegenwoordigers in een moderne massademocratie georganiseerd via politieke partijen. Zij stappen naar de kiezer met een programma en engageren zich om hun kiesbeloftes te realiseren. Niet zozeer elke aparte vertegenwoordiger, maar de partij krijgt dus een mandaat van de kiezer om haar programma te realiseren. De kiezer geeft de partij ook de vrijheid en het vertrouwen om na de verkiezingen vanuit de meerderheid of de oppositie delen van dat programma in de praktijk om te zetten. De verkozen vertegenwoordigers staan achter het programma en

zijn loyaal aan de partij. Dit leidt tot grote partijdiscipline. Dit mandaatmodel zorgt regelmatig voor wrijvingen, bijvoorbeeld als vertegenwoordigers hun partij verlaten zonder ‘hun mandaat terug te geven’.

Territoriale of inhoudelijke vertegenwoordiging

Moderne democratieën hebben een territoriale basis. Volgens de Belgische grondwet vertegenwoordigen de leden van het parlement ‘de Natie’. Vertegenwoordigers worden dus verondersteld rekening te houden met het hele volk. In de praktijk verdedigen vertegenwoordigers van verschillende partijen natuurlijk bepaalde deelbelangen voor de eigen achterban. Bijvoorbeeld: ‘groene’ vertegenwoordigers komen op de bescherming van het leefmilieu en de gezondheid, ‘rode’ vertegenwoordigers beschermen de sociale zekerheid en ‘blauwe’ vertegenwoordigers willen lagere belastingen. Dit is de logica van het mandaatmodel, maar het wordt toch getemperd door de verwachting dat die deelbelangen niet ingaan tegen het ‘algemeen belang’.

Voor de invulling van territoriale vertegenwoordiging is de kieskring natuurlijk erg belangrijk. In gemeenten en steden worden de vertegenwoordigers verkozen over het hele grondgebied. In de praktijk zorgen partijen weliswaar voor kandidaten uit verschillende deelgemeenten, maar ze zullen hun programma ontwikkelen voor de hele gemeente.



Bij de Belgische federale verkiezingen komen Vlaamse partijen op in het Nederlandse, Frans-talige enkel in het Franse taalgebied. Ze kunnen hun programma volledig toespitsen op de bevolking in dat gebied. Ze kunnen verkiezingen winnen met ‘straffe’ communautaire eisen, want ‘de andere kant’ van het land kan toch niet voor hen stemmen. Dit zorgt voor moeilijkheden wanneer er naderhand een Belgische regering voor het hele grondgebied gevormd moet worden. Daarom zijn er voorstellen voor een federale kieskring voor het hele land: die kan ervoor zorgen dat partijen zich in hun verkiezingsprogramma moeten richten tot de hele bevolking. Zo stelt de Paviagroep, een groep van academici, voor om de democratische legitimiteit en de efficiëntie van de federatie te versterken door de wijze van verkiezing van een aantal kamerleden te wijzigen: 15 van de 150 leden van de federale Kamer van Volksvertegenwoordigers zouden in hun visie verkozen moeten worden in een federale kieskring.

Vertegenwoordiging en afspiegeling

De vertegenwoordigers zijn geen perfecte afspiegeling van de bevolking. Lagere sociaal-economische groepen, vrouwen en minderheden zijn minder vertegenwoordigd, hoger opgeleide mannen uit bepaalde beroepsgroepen (zoals advocaten, leerkrachten en ambtenaren) zijn oververtegenwoordigd. Sommigen stellen dat dit geen probleem hoeft te zijn: belangen en ideeën van arbeiders of hoogbejaarde mensen kunnen net zo goed vertegenwoordigd worden door vertegenwoordigers die zelf geen arbeider of hoogbejaarde zijn. Anderen beweren dan weer dat zij zich onvoldoende kunnen inleven in de situatie van arbeiders of hoogbejaarden en dus niet voldoende of correct zullen opkomen voor hun belangen.



Anne Phillips noemt dit de *politics of presence*: de aanwezigheid van leden van een groep zou de kans verhogen dat de wensen en belangen van die groep beter vertegenwoordigd worden.¹⁷ Belangen zijn volgens Phillips wel degelijk 'gegenderd': hoe mannen en vrouwen in onze samenleving leven, maakt dat ze uiteenlopende problemen ervaren, zoals bijvoorbeeld de nood aan een betere combinatie werk-gezin. Ze hebben ook andere ideeën hoe die problemen kunnen worden opgelost. Een voldoende aanwezigheid van vrouwen tijdens het besluitvormingsproces is dus belangrijk voor goede wetgeving. In de praktijk moet dit standpunt wel worden genuanceerd: naast genderverschillen blijven partijverschillen doorwegen in de standpunten bij besluitvorming. Vrouwen én mannen uit linkse, progressieve partijen keuren beduidend meer vrouwvriendelijke wetgeving goed. Binnen de partijen kunnen vrouwelijke vertegenwoordigers wel de bakens verzetten. Miet Smet was daar een goed voorbeeld van: ze zorgde vanuit 'Vrouw en Maatschappij' voor grondige wijzigingen van de CVP-standpunten en was samen met Louis Tobback (SP.A) de drijvende kracht achter de quotawetgeving (2002).

Om de systematische ondervertegenwoordiging van vrouwen te wijzigen, werden in de jaren 1990 quota ingevoerd. Sinds 2002 werden die verstrengd: kieslijsten moeten een gelijk aantal mannen en vrouwen bevatten en de eerste twee plaatsen zijn voor een mannelijke en een vrouwelijke kandidaat. Dit had een groot effect.



Na de verkiezingen van 2014 zitten er 29% vrouwen in het Europees Parlement, 41% vrouwen in het federale parlement en 44% vrouwen in het Vlaams Parlement. In de federale regering zetelen 22% en in de Vlaamse regering 44% vrouwen. Na de verkiezingen van 2012 zetelen er 43% vrouwen in de provincieraden en in de gemeenteraad zitten er 36% vrouwen. We tellen lokaal 32,3% vrouwelijke schepenen en 12,8% vrouwelijke burgemeesters. En na de gemeenteraads- en provincieverkiezingen van 2018 en de regionale en federale verkiezingen van 2019?

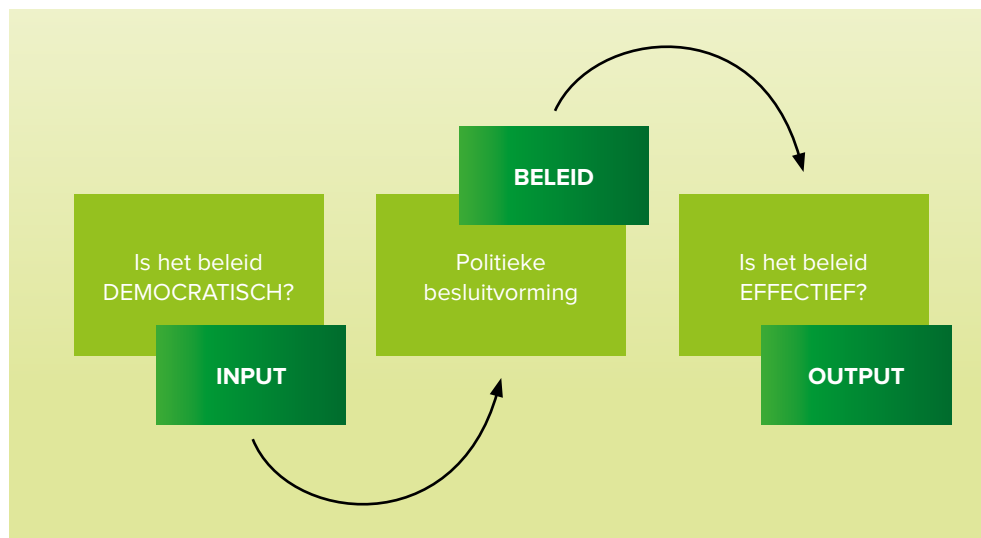
3.1.2. Vertegenwoordiging en verantwoording

De aard van vertegenwoordiging is aan het verschuiven. In een complexe, snel veranderende samenleving wordt het steeds minder mogelijk om vooraf duidelijk te maken aan de bevolking welke problemen moeten worden aangepakt en welk politiek antwoord zal worden gegeven. Vertegenwoordigers worden geconfronteerd met onverwachte problemen en zoeken daar een geschikte oplossing voor. Achteraf moeten ze dan aan de bevolking verantwoording afleggen over hoe de problemen zijn aangepakt. 'De politieke overheid dankt haar legitimiteit niet in de eerste plaats aan de verantwoording die ze aflegt over de manier waarop ze de wensen van de bevolking heeft vervuld, maar aan een gunstige evaluatie van haar bestuur. Legitimiteit is een kwestie van de output of van het product.'¹⁸

Deschouwer verwijst hiermee naar het onderscheid tussen input- en outputlegitimiteit van de politieke besluitvorming:

- INPUT: de legitimiteit van de besluitvorming berust op de wensen en verwachtingen die burgers formuleren ... Is het beleid democratisch?

- **OUTPUT:** de legitimiteit berust op de verantwoording van het gevoerde beleid dat een antwoord gaf aan de noden, doelmatig en behoorlijk was, ... Is het beleid effectief?¹⁹



Figuur 11. Input- en outputlegitimering.

Vertegenwoordiging is dus minder verbonden met de mobilisatie van de burgers tijdens verkiezingscampagnes voor het beleid, en meer met verantwoording achteraf voor het gevoerde beleid: 'we hebben het goed gedaan in de voorbije periode'.

3.2 Verkiezingen

In een moderne representatieve democratie spelen verkiezingen een doorslaggevende rol in de machtsoverdracht.²⁰ De concurrentie tussen verschillende groepen van potentiële leiders (partijen) om de steun van het volk is immers een garantie om heersers te verplichten rekening te houden met de wensen en belangen van de bevolking.

3.2.1. Eerlijke verkiezingen

De belangrijkste functie van verkiezingen in een democratie is de organisatie van regelmatige machtsoverdracht op basis van steun bij de bevolking. Daarom wordt het democratisch gehalte van een politiek regime vaak afgemeten aan de organisatie en het verloop van eerlijke verkiezingen. Die moeten aan verschillende criteria voldoen:

- competitief: verschillende kandidaten en partijen strijden om mandaten;
- vrij: kiezers kunnen stemmen zoals ze zelf willen;
- eerlijk: de stemming verloopt zonder vervalsing;
- op basis van algemeen stemrecht: de stemmen van kiezers zijn gelijk verdeeld.²¹

Naast een correcte verkiezingsprocedure is ook de democratische betekenis van de verworven mandaten van belang. Democratie veronderstelt dat de verkozen mandatarissen ook werkelijk macht krijgen, ook over de veiligheidsdiensten, de administratie en het overheidsbudget.