

Kris Deschouwer (red.)



David Easton

EEN SYSTEEMANALYSE
VAN HET POLITIEKE LEVEN

acco

B
IB.
324
H 2
SCSC
3 93

DAVID EASTON

EEN SYSTEEMANALYSE VAN HET POLITIEKE LEVEN

SOCIALE WETENSCHAPPEN KLASSIEK
NR. 10

Onder leiding van
Lieven Vandekerckhove

Redactiecomité

Karel Dobbelaere, Mark Elchardus, Frans Lammertyn,
Jef C. Verhoeven, Jan Vranken, Walter Weyns

Deze uitgave verschijnt ook als :

Tijdschrift voor Sociologie

1993 (14), Bijzonder nummer 2

Kris Deschouwer (red.)

David Easton

Een systeemanalyse van het politieke leven

Acco Leuven / Amersfoort

005144695

Eerste druk : 1993

S .180.00.0
32 011 3024

Gepubliceerd door Uitgeverij Acco, Tiensestraat 134-136, 3000 Leuven (België)
Uitlevering voor Nederland : Centraal Boekhuis bv, Culemborg

Omslagontwerp : Joris Pollers

Het boek *A systems analysis of political life* verscheen voor het eerst in 1965 bij de University of Chicago Press. Deze synopsis is gebaseerd op de Phoenix Edition van 1979.

© Synopsis : Acco (Academische Coöperatief c.v.), Leuven (België)

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

No part of this book may be reproduced in any form, by mimeograph, film or any other means without permission in writing from the publisher.

D/1993/0543/184

NUGI 654

ISBN 90-334-3024-X

INHOUD

Verantwoording	7
EEN SYSTEEMANALYSE VAN HET POLITIEKE LEVEN	
Deel 1. De analysemethode	9
1. De betekenis van theoretische analyse	9
2. Enkele fundamentele analysecategorieën	11
Deel 2. De input van politieke eisen	16
3. De input van politieke eisen	16
4. Politieke eisen als bronnen van stress	18
5. De conversie van wensen tot eisen	20
6. De omzetting van wensen tot eisen : structurele mechanismen	22
7. De omzetting van wensen tot eisen : culturele mechanismen	24
8. De regulering van de stroom van eisen : de communicatiekanalen	26
9. De regulering van de stroom van eisen : reductieprocessen	27
Deel 3. De input van steun	29
10. Steun als een input voor het politieke systeem	29
11. Objecten van steun : de politieke gemeenschap	30
12. Objecten van steun : het regime	31
13. Objecten van steun : de autoriteiten	33
14. Stress door erosie van de steun	34
15. Breuklijnen als een bron van stress	35

Deel 4. Reacties op stress vanwege te geringe steun	37
16. De structurele regulatie van steun	37
17. Het genereren van diffuse steun	39
18. Diffuse steun voor autoriteiten en regime : het geloof in de legitimiteit	40
19. Bronnen van legitimiteit	41
20. Diffuse steun voor autoriteiten en regime : het geloof in het algemeen belang	43
21. Diffuse steun voor de politieke gemeenschap	45
Deel 5. Outputs als regulators van specifieke steun	47
22. De aard van de outputs	47
23. De terugkoppelingskringloop	49
24. De stimuli voor terugkoppeling	52
25. De terugkoppelingsrespons	55
26. Het communiceren van de respons	57
27. Output reactie I	58
28. Output reactie II	61
Deel 6. Besluit	64
29. De doelen van systeemanalyse	64

VERANTWOORDING

Het initiatief om een bibliotheek op te zetten van belangrijke sociaal-wetenschappelijke teksten onder synoptische vorm, is erop gericht, sociale-wetenschappers en al wie geïnteresseerd is in een goed begrip van het gemeenschapsleven, beter vertrouwd te maken met de klassieke auteurs uit onze disciplines. Want hoewel de klassieken uitdrukkelijk behandeld worden aan de universiteiten, worden ze slechts beperkt gelezen door jonge intellectuelen; en eenmaal de opleiding achter de rug, is de uitdaging van zulke lectuur veelal te groot om er, zonder professionele druk, nog eens echt werk van te maken. Het is nu juist om de stap naar de lectuur van de klassieken te vergemakkelijken, dat we van een reeks klassieke teksten een synopsis publiceren. Dit wil zeggen dat we een aantal teksten, die een fundamenteel inzicht in de organisatie van de samenleving formuleren en die daarom een plaats innemen in de geschiedenis van de sociale wetenschappen of zulke plaats aan het verwerven zijn, binnen handbereik brengen door er een nederlandstalige adaptatie van te maken. Zulke adaptatie of synopsis is geen vertaling van het oorspronkelijk werk, maar een samenvattende reproductie. De adaptatie geeft op de eerste plaats een getrouwe weergave van de gedachtengang die in het oorspronkelijk werk ontwikkeld werd; het is daarvoor niet nodig dit werk integraal te vertalen. We volgen de redenering van het begin tot het einde door de auteur het essentiële van zijn verhaal nóg eens te laten vertellen, maar dan onder verkorte vorm en in onze eigen taal.

Hoewel het dus de bedoeling is om bij het adapteren de oorspronkelijke tekst zo getrouw mogelijk te volgen, impliceert het samenvattend omzetten van deze tekst onvermijdelijk een zekere interpretatiemarge van de kant van de adaptator. Deze moet inderdaad van alinea tot alinea beslissen hoe hij zijn dubbele taak zal uitvoeren om enerzijds zo dicht mogelijk bij de tekst te blijven, die hij adapteert, en om er anderzijds slechts het essentiële van naar voor te brengen.

Om deze reden zal geen enkele synopsis een letterlijke verwoording brengen - of beter : alléén maar een letterlijke verwoording - van het ideeëngoed zoals dit oorspronkelijk werd uitgedrukt, maar zal elke synopsis een continue en getrouwe samenvatting van dit ideeëngoed presenteren.

Lieven Vandekerckhove

DEEL 1. DE ANALYSEMETHODE

1. De betekenis van theoretische analyse

Theorieën, zo wordt gezegd, zijn goedkoop. Alleen de tijd en de inspanning van een theoreticus zijn ervoor nodig, en die zijn voor weinig geld te krijgen. Doch vreemd genoeg zijn theorieën erg schaars. En hoe algemener de theorie die men zoekt, hoe méér die schaarsheid opvalt. In *The Political System* toonde ik reeds aan dat er in de sociale en politieke wetenschappen een bijzonder grote nood is aan precies zo'n algemene theorieën.

De politieke theorie maakt op dit ogenblik een grondige evolutie door. Tot voor kort deed die term in de eerste plaats denken aan namen uit de grote filosofische traditie, zoals Plato, Aristoteles, Rousseau, Mill of Dewey. Dit beeld wijzigt nu, en geeft voorlopig vooral aanleiding tot veel onzekerheid en ambiguïteit. Recente ontwikkelingen gaan in de richting van meer rigoureuze methoden van onderzoek en analyse, en leiden tot een nieuwe visie op de aard en de functies van de theorie. Die nieuwe visie verwerpt hoegenaamd de bijdrage van de klassiekers niet, en evenmin voegt ze echt radicaal nieuwe dimensies aan het theoriebegrip toe, maar ze legt wel een grote nadruk op bekommernissen die voorheen minder scherp op de voorgrond traden. De prioriteit gaat méér naar het analyseren van de empirische wereld, en minder naar het kennen van de morele normen voor het deugdzame leven. In dit werk wensen wij deze evolutie aan te moedigen en te versnellen, om zo de horizon van de politieke analyse te verbreden.

We kunnen stellen dat de traditionele politieke theorie aangevuld wordt met wat causale of descriptieve theorie genoemd kan worden. De algemene theorie waarnaar wij streven, behoort tot die categorie. Het is één variant ervan. Om dat duidelijk te maken, is enige terminologische toelichting nodig.

Elke veralgemening of propositie die stelt dat twee of méér zaken onder bepaalde voorwaarden covariëren, noemen we een theorie. Theorieën variëren naar reikwijdte en naar coherentie, wat toelaat ze in drie soorten in te delen: enkelvoudige veralgemeningen, partiële theorieën en algemene theorieën. **Enkelvoudige veralgemeningen** hebben betrekking op een beperkt aantal gegevens, en formuleren conclusies die alleen daarop betrekking hebben. **Partiële theorieën** gaan verder, en isoleren een

deel of een welbepaald aspect van het politieke systeem. Zo bestaan er partiële theorieën over bijvoorbeeld politieke partijen, belangengroepen, federalisme, wetgevende procedures, besluitvormingsprocessen of coalitievorming. Wat voorlopig onduidelijk blijft, is de wijze waarop al deze partiële theorieën met elkaar in verband staan. Het is daar dat de algemene theorie hulp kan bieden.

Een **algemene theorie** is een causale theorie die in de eerste plaats verschilt van de andere - de enkelvoudige veralgemeningen en de partiële theorieën - door haar reikwijdte, door haar wens om toepasbaar te zijn op het hele onderzoeksgebied. In de politieke wetenschappen streeft een algemene theorie naar het analyseren van de werking van politieke systemen in hun geheel. Ze beperkt zich niet tot bepaalde aspecten of segmenten van politieke systemen, noch tot de analyse van één enkel systeem. De doelstelling van een dergelijke theorie is drieledig: criteria vastleggen voor het identificeren van de cruciale variabelen voor de analyse van politieke systemen, de relaties tussen die variabelen specificeren, en daartoe een reeks veralgemeningen produceren die op een coherente wijze met elkaar verbonden zijn. Zo heeft een algemene theorie niet alleen een bredere reikwijdte dan enkelvoudige veralgemeningen en partiële theorieën, maar is ze ook coherenter.

De ideale algemene theorie is een beperkt stel van postulaten, assumpties en axioma's, waaruit dan een hele reeks empirisch geldige veralgemeningen kunnen gededuceerd worden. Gegeven de huidige stand van zaken in de politiek-wetenschappelijke theorie, zou het bijzonder hoog gegrepen zijn om meteen een dergelijke algemene theorie te verwachten. Een alternatieve strategie kan bestaan in het met elkaar verbinden van de partiële theorieën die beschikbaar zijn. Deze zijn evenwel niet zo talrijk, en geven zelden zelf aan hoe de mogelijke verbanden met andere deelgebieden zouden kunnen liggen, zodat ook deze strategie wat hoog gegrepen is. Onze doelstelling dient dus wat bescheidener te zijn. Zij zal bestaan in het **zoeken naar een bruikbaar raamwerk van concepten voor de analyse van politieke systemen**.

Veel van wat vandaag in de sociale wetenschappen doorgaat voor het bouwen van theorieën, is louter het exploreren van concepten, het zoeken naar zinvolle eenheden van analyse. Dat illustreert zeer goed hoe noodzakelijk het is om eerst degelijke en bruikbare concepten te ontwikkelen. Voor de politieke wetenschappen moet een goede conceptuele structuur minstens aanduiden welke delen van de realiteit in de analyse van het politieke leven moeten besloten worden, en die elementen ervan selecteren waarnaar primair de aandacht moet gaan als we de determinanten van het politieke gedrag wensen te begrijpen. Bij het ontwikkelen van dat conceptueel kader

kunnen reeds een aantal theoretische proposities als nevenproduct opduiken, doch het verder uitwerken daarvan is iets wat in een latere fase moet gebeuren.

In *A Framework for Political Analysis* toonde ik reeds aan hoe de systeemanalyse een vruchtbaar uitgangspunt kan zijn voor wie op zoek gaat naar een algemene theorie van de vitale processen in de politiek. Dit perspectief leidt ons vanzelf tot een eenvoudige maar fundamentele vraag: hoe kan een politiek systeem voortbestaan in een omgeving die zowel stabiel als instabiel kan zijn? Die vraagstelling vermijdt overigens ook dat de aandacht toegespitst wordt op één welbepaalde soort systemen, of dat er meteen assumpties binnensluipen over de noodzakelijke evolutie van alle systemen naar het Westerse democratische type. Dat is tenslotte precies de uitdaging van het zoeken naar een algemene theorie. We moeten bereid zijn om de bruikbaarheid van onze concepten aan te tonen voor zowel een stam van vijftig Bosjesmannen als voor een internationaal systeem met honderden miljoenen burgers.

2. Enkele fundamentele analysecategorieën

Het zoeken naar een antwoord op de vraag hoe een politiek systeem kan voortbestaan, zal de levensprocessen ervan aan het licht brengen, de functies die levensnoodzakelijk zijn, en de wijze waarop de systemen deze trachten te behouden. Dat is naar mijn gevoel meteen ook het centrale probleem voor de politieke theorie.

We beschouwen om te beginnen het politieke leven als een systeem van handelingen. Dat politieke systeem is ingebed in een omgeving, die het systeem beïnvloedt en waarop het systeem reageert. Dit uitgangspunt bevat vier impliciete assumpties waarvan we ons bewust moeten zijn. Vooreerst veronderstellen we dat de politieke interacties in een samenleving een **handelingsstelsel** vormen. In de tweede plaats leidt de analytische afbakening van het politieke systeem tot het inzicht dat het omringd is door fysische, biologische, sociale en psychologische **omgevingen**. In de derde plaats veronderstellen we dat het politieke systeem een **open systeem** is, en dat er vanuit de omgeving dus een constante stroom van gebeurtenissen en invloeden is die de condities bepalen waarbinnen het systeem moet ageren. En tenslotte leidt de idee dat het politieke systeem overleeft, tot de aanname dat het de capaciteit moet hebben om op storingen te **reageren** en zich dus aan te passen aan de gestelde condities. Deze capaciteit om te overleven in wijzigende omstandigheden, is kenmerkend voor sociale systemen.

Het politieke systeem definiëren we als het geheel van interacties die betrekking hebben op het **dwingend toedelen van gewaardeerde goederen** in een samenleving (the authoritative allocation of values). Dit onderscheidt het politieke systeem van andere systemen, die derhalve tot de omgeving ervan behoren. In die omgeving kunnen twee delen onderscheiden worden: het maatschappelijke en het buiten-maatschappelijke. Het eerste behelst alle systemen van dezelfde maatschappij die door de definitie van het politieke systeem automatisch als niet-politiek beschouwd moeten worden. We denken dan aan de economie, de cultuur, sociale structuren of persoonlijkheden. De buiten-maatschappelijke omgeving bestaat uit alle systemen die geen deel uitmaken van de samenleving waartoe het bestudeerde politieke systeem behoort. Het gaat dan om de internationale politieke systemen, de internationale economie of het internationale culturele systeem. Deze beide delen van de omgeving zijn de bron van invloeden die in het politieke systeem spanningen kunnen veroorzaken.

Een **storing** is een invloed uit de omgeving die tot gevolg heeft dat het politieke systeem er nadien anders uitziet dan ervoor. Niet alle storingen leiden tot spanningen. Sommige kunnen voordelig zijn voor het voortbestaan van het systeem, maar van de meeste mag wel verwacht worden dat ze spanningen veroorzaken.

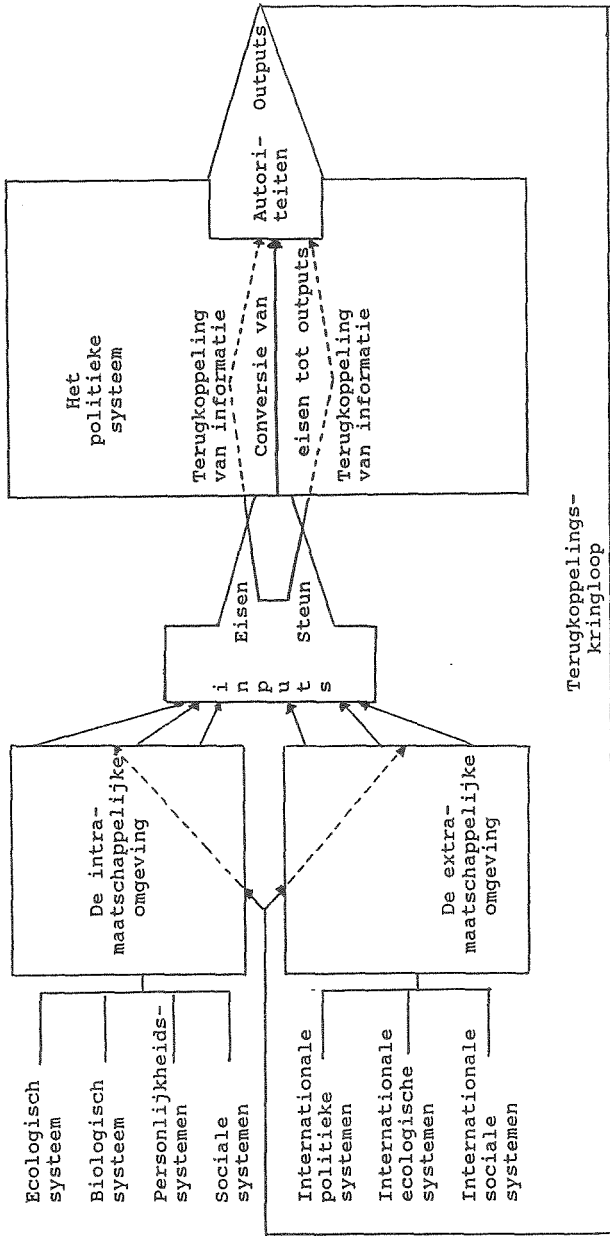
Spanningen of **stress** is een centraal begrip voor de systeemanalyse van het politieke leven, en het behoeft dus wat toelichting. Als een politiek systeem overleeft, moet het in staat zijn en blijven om twee functies te vervullen: gewaardeerde goederen toedelen voor de maatschappij en deze bedeling als bindend doen aanvaarden. Die toedeling en de mate van aanvaarding ervan in de maatschappij zijn twee essentiële variabelen van het politieke leven. Stress komt voor wanneer deze twee variabelen voorbij het kritieke punt dreigen te komen, waarbij de autoriteiten geen beslissingen meer kunnen nemen of hun beslissingen niet meer als bindend kunnen doen aanvaarden. Totale disruptie van een politiek systeem is eerder uitzonderlijk. Stress kan echter wel aanwezig zijn, terwijl het systeem nog steeds onder een bepaalde vorm voortbestaat. Het betekent dan dat de twee functies nog steeds vervuld worden. De capaciteit om met stress om te gaan, en de wijze waarop dit gebeurt, zijn van groot belang voor de analyse van politieke systemen.

De vraag is nu hoe de mogelijk stresserende condities uit de omgeving naar het politieke systeem toe gecommuniceerd worden. Om die vraag te beantwoorden, is het weinig zinvol elke storing als apart en uniek te beschouwen en de specifieke effecten ervan te onderzoeken. De enorme variëteit kan voor analytische doeleinden het best gereduceerd worden door het gebruik van de concepten "inputs" en "outputs".

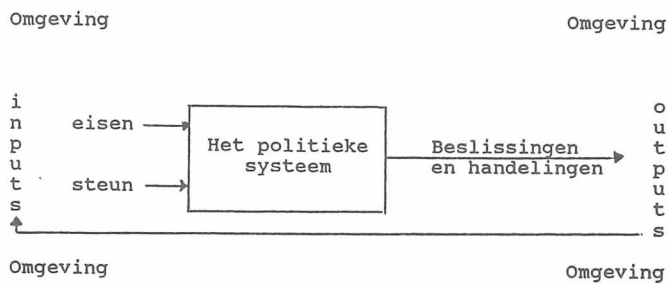
Aangezien het politieke systeem afgebakend is van zijn omgeving, is het mogelijk sommige handelingen in de omgeving te beschouwen als **ruilrelaties** of **transacties** die de grenzen van het systeem overschrijden. Niet al deze relaties zijn even relevant, zodat de termen input en output nog verder kunnen gespecificeerd worden. We stellen voor om de aandacht toe te spitsen op twee soorten inputs: **politieke eisen** en **politieke steun**. Voor de outputs concentreren we ons op de **beslissingen en acties** van de politieke autoriteiten.

De politieke outputs hebben niet alleen maar gevolgen voor het functioneren van de maatschappij, maar beïnvloeden mede elke volgende input uit die maatschappij naar het politieke systeem. Er is met andere woorden een **terugkoppeling** van de outputs naar de inputs. We zullen daar verder nog in detail op ingaan. Hier volstaat het, vast te stellen dat het ons verplicht om politieke systemen in dynamische termen te analyseren. Politieke processen moeten beschouwd worden als een aanhoudende stroom van onderling verbonden handelingen. Dat wordt grafisch voorgesteld in figuur 1. De idee is dat het politieke systeem eruit ziet als een eeuwigdurend conversieproces. Figuur 2 reduceert die grafische voorstelling tot zijn naakte essentie. Dit boek zal verder de diverse elementen van het politieke conversieproces meer in detail invullen en bespreken.

Figuur 1. Een dynamisch model van een politiek systeem



Figuur 2. Een vereenvoudigd model van een politiek systeem



DEEL 2. DE INPUT VAN POLITIEKE EISEN

3. De input van politieke eisen

Aangezien het politieke leven als een open systeem moet geconcipieerd worden, bieden politieke eisen ons de sleutel om te begrijpen hoe de omgeving haar invloed uitoefent op het systeem. Wij veronderstellen hier - en werken later nog verder uit - dat de eisen die in een systeem binnenkomen één van de belangrijkste bronnen zijn van stress, en dat ze het voortbestaan van het systeem zelf dus in gedrang kunnen brengen.

Een politieke eis kan gedefinieerd worden als de expressie van de idee dat door de bevoegde autoriteiten een dwingende regel moet uitgevaardigd worden met betrekking tot een bepaalde problematiek. Een dergelijke eis kan heel beperkt en specifiek zijn, zoals de vraag om na een overstroming de dijken te verhogen. Maar ook algemene, vage en complexe vragen naar politieke oplossingen zijn eisen. Ideologieën bijvoorbeeld bevatten vaak een reeks van zo'n algemene eisen.

Politieke eisen hebben een ingebouwde richting: naar de politieke autoriteiten toe. Dat kan onder twee vormen. Ofwel is er een vraag om een probleem op te lossen, ofwel een vraag om de bevoegde autoriteiten door andere te vervangen. In beide gevallen gaat de vraag naar de autoriteiten toe.

Politieke eisen kunnen expliciet geuit worden. Dan zijn ze ook makkelijk waarneembaar. Vaak zijn ze echter impliciet. Een stem uitbrengen op een bepaalde kandidaat, of lid worden van een vereniging, of andere soorten van steunbetuiging, impliceren inderdaad dat men zich bij de eisen van een andere persoon of organisatie aansluit. Eisen kunnen daarnaast ook zowel geïnspireerd zijn door eigenbelang, als door nobele en belangeloze motieven.

Een goede manier om het begrip nog wat preciezer af te bakenen, is duidelijk maken wat het zeker niét is. Dat is ook zinvol omdat er makkelijk verwarring mogelijk is. Zo zijn **verwachtingen** geen politieke eisen. In alle sociale relaties zijn verwachtingen ingebouwd over het gedrag van de ander. Het niet inlossen van die verwachtingen heeft evenwel niet noodzakelijk tot gevolg dat aan de politieke autoriteiten gevraagd wordt om daaraan iets te doen, al kan een niet ingeloste verwachting wel

de aanleiding zijn om een politieke eis te gaan uiten. De verwachting zelf, ingelost of niet, is echter geen politieke eis.

De **publieke opinie** is geen politieke eis. De publieke opinie is een geheel van attitudes over publieke zaken. Maar een uitgesproken opinie over de noodzaak aan, bijvoorbeeld, de verbetering van de sociale woningbouw, is daarom nog geen politieke eis om er daadwerkelijk iets aan te doen. De opinie kan, net als de verwachting, een mogelijke aanleiding zijn om eisen te gaan formuleren.

Motivaties, belangen, preferenties of ideologieën zijn al evenmin politieke eisen. Deze laatste onderscheiden zich telkens weer door de uitdrukkelijke vraag om een politieke oplossing, dit wil zeggen om een oplossing in de vorm van een politieke output. Die vragen kunnen vanzelfsprekend geïnspireerd zijn door een bepaalde motivatie, een belang, een preferentie of een ideologische overtuiging, maar het is zinvol om het analytisch onderscheid met een politieke eis aan te houden. Het laat onder meer toe om na te gaan hoe precies verwachtingen, preferenties en dergelijke al dan niet vertaald worden in politieke eisen.

Het belang van politieke eisen voor een politiek systeem kan niet genoeg benadrukt worden. Als analytisch concept laat het toe om te zien hoe processen in de omgeving het systeem beïnvloeden. Maar ook de concrete relevantie van politieke eisen is groot. Conflicten over eisen zijn het vlees en bloed van alle politieke systemen, klein en groot, eenvoudig en complex. Zonder politieke eisen is er geen grondstof op basis waarvan de autoriteiten beslissingen kunnen nemen. Die grondstof is er altijd, overvloedig in democratieën, en schaarser in systemen waar de mogelijkheden om eisen te uiten geringer zijn. Maar eisen zijn er altijd, en ze zijn de bron van debatten en conflicten.

Door politieke eisen te conceptualiseren zoals hierboven gebeurde, wordt er ook een duidelijk onderscheid aangehouden tussen **eisen** en **steun**. De beide inputs kunnen empirisch heel nauw samenhangen en eigenlijk nooit apart vóórkomen, net zoals het voltage en de amperage van een elektrische stroom, maar elk beschrijft wel een verschillend aspect van mogelijk eenzelfde realiteit. Zo zullen politieke partijen bijvoorbeeld programma's opstellen (politieke eisen formuleren) en daarbij ook meteen voor ogen proberen te houden dat daarvoor de nodige steun moet gegenereerd worden. Maar het is wel mogelijk om vast te stellen dat in ontwikkelde, geïndustrialiseerde samenlevingen er een zekere differentiatie plaatsvindt tussen de organisaties die eisen formuleren en deze die in de eerste plaats steun ervoor verzamelen. Die differentiatie kan slechts waargenomen en begrepen worden wanneer de twee concepten analytisch gescheiden blijven.

We moeten tenslotte nog aangeven hoe we kunnen vaststellen dat een politieke eis in het systeem werd 'ingevoerd'. De taal die we hanteren en de diagrammen die we ter illustratie gebruiken, suggereren dat iets zich aan de grens van het systeem aanbiedt, en er vervolgens binnengaat. Dit is wel degelijk een goed beeld. De idee is immers dat eisen het gevolg zijn van levenservaringen in sferen die niet direct met politiek te maken hebben. En als die ervaringen de aanleiding zijn tot een vraag om een politieke oplossing, dan is het stellen van die vraag de handeling die de eis de grenzen van het politieke systeem doet overschrijden. Eisen overbruggen derhalve de politieke en niet-politieke aspecten van het sociale leven, en zijn daarom van vitaal belang voor het begrijpen van de wijze waarop het ene het andere beïnvloedt.

De politieke eisen komen dus vanuit de omgeving van het politieke systeem. Aangezien er vele omgevingen zijn, kunnen ze alle de bron zijn van eisen. Eisen kunnen evenwel ook geformuleerd worden door actoren binnen het systeem. Zo komen bijvoorbeeld voorstellen voor hervormingen van de procedures voor de nominatie van kandidaten voor het Amerikaanse presidentschap, altijd van mensen die zelf heel nauw bij het politieke leven betrokken zijn. Dit soort inputs zullen we met de wat vreemde term '**withinputs**' aanduiden. Zij verschillen van 'gewone' eisen omdat zij louter politiek gedetermineerd zijn, en niet sociaal, economisch of cultureel. Doch zowel inputs als withinputs bieden zich aan als potentiële items op de agenda van de besluitvormers, en hebben als dusdanig dezelfde effecten op de mogelijke stress in het systeem. Zij kunnen daarom ook beide gewoon 'inputs' genoemd worden.

4. Politieke eisen als bronnen van stress

Eisen kunnen op twee manieren stress veroorzaken. In de eerste plaats kan de mate waarin ze onvold blijven, tot een afname van de steun leiden. Zo zien bijvoorbeeld sommige groepen in de samenleving hun wensen nooit vervuld, of beschikken sommige systemen niet over de middelen (o.m. economisch potentieel) om aan bepaalde eisen tegemoet te komen. De stress wordt dan eigenlijk veroorzaakt door dat gebrek aan steun, zodat de politieke eisen slechts op een indirecte wijze het systeem onder druk zetten. We bespreken dit later nog wanneer we de outputs van het systeem bestuderen.

Politieke eisen kunnen evenwel ook op een tweede en meer directe wijze het systeem onder druk zetten. Binnen een welbepaald tijdsinterval kan een politiek systeem slechts een eindig aantal boodschappen ontvangen en verwerken. Als het aantal die limiet overschrijdt, is er sprake van **input overlast**. Als er teveel eisen geuit worden,

dreigt er **volume stress**. Doch ook de aard van de eisen speelt een rol. Sommige ervan vragen van het systeem méér tijd dan andere. De stress die hiervan het gevolg is, noemen we **inhoudelijke stress**. Die tweede soort stress kan ook beschouwd worden als een bijzonder soort volume stress.

Wanneer dergelijke input overlast optreedt, dreigt het gevaar dat het systeem niet meer in staat is om te antwoorden. Het faalt dan aan de outputzijde. We zullen ook dit later nog méér in detail bespreken, doch hier kan reeds aangegeven worden dat het onvermogen om minstens tegemoet te komen aan de eisen van machtige leden in het politieke systeem, de fundamentele steun voor het systeem ondermijnt. Ook hier is dus sprake van een deels indirect effect, en blijken eisen en steun empirisch zeer nauw met elkaar verbonden te zijn. Het spreekt dus vanzelf - en ook hierop zullen we later terugkomen - dat geen enkel politiek systeem het volume van de geuite eisen zomaar aan het toeval zal overlaten.

Hoe kunnen we nu het aantal politieke eisen meten? Dat is geen eenvoudige opdracht, en het is ook niet zinvol om aan te nemen dat het mogelijk is een eenvoudige numerische maat te construeren. Er zijn twee verschillende manieren om het totaal aantal eisen te bepalen. Eerst is er de frequentie waarmee een bepaalde eis geuit wordt binnen een bepaald tijdsinterval. Daarbij tellen we dus alle vragen van de leden die eenzelfde beleidsoutput verlangen, evenals het aantal keren dat elk lid die politieke eis formuleert. De persistentie waarmee een bepaalde eis geuit wordt, komt hiermee aan het licht. Sommige eisen worden één enkele keer geuit, en verdwijnen dan weer. Andere, zoals bijvoorbeeld de vraag naar betere medische verzorging in de Verenigde Staten, worden jaar na jaar herhaald en door steeds méér mensen.

De tweede maat is het aantal verschillende eisen die geuit worden, de variëteit ervan. Het is duidelijk dat die variëteit een belangrijk probleem is voor de politieke systemen van de twintigste eeuw. Een toenemend aantal mensen is in staat om eisen te formuleren, en zij formuleren eisen met betrekking tot steeds méér verschillende beleidsdomeinen. Dat creëert heel nieuwe condities voor de politieke systemen.

Een goede manier om de effecten van teveel eisen te illustreren, is de analogie met de controletoren van een luchthaven. De verkeersleiders kunnen onder druk komen te staan, wanneer de informatiekkanalen vanuit de vliegtuigen naar hen toe zóveel boodschappen doorsturen, dat het niet meer mogelijk is om ze binnen de bestaande structuren en bestaande regels te verwerken. Doch ook de informatiekkanalen zelf kunnen vastlopen. Die hebben immers een beperkte capaciteit.

Inhoudelijke stress is, zoals gezegd, een bijzonder type van volume stress. Het ligt voor de hand dat eisen die een beleidsoutput impliceren die weken of maanden in beslag neemt, zwaarder wegen dan een eis die op enkele dagen kan ingewilligd worden. De tijd, of het tijdsinterval waarbinnen we een politiek systeem bestuderen, is dus wel van zeer groot belang. Zowel volume stress als inhoudelijke stress zullen nog zwaarder wegen als de eisen tegen een hoog tempo aan het systeem aangeboden worden.

5. De conversie van wensen tot eisen

Stress is een functie van de relatie tussen het volume en de inhoud van de eisen, en de mogelijkheden waarover het systeem beschikt om erop te antwoorden. We hebben de eerste component van die relatie bekeken, en gaan nu over naar de tweede. We zoeken dus - nog steeds zeer in het algemeen - naar de processen die relevant zijn om stress te vermijden of om ermee om te gaan. We doen dat door een model te schetsen dat toelaat, waar te nemen welke wegen de politieke eisen volgen vanaf het ogenblik van hun formulering en hun communicatie naar het politieke systeem toe.

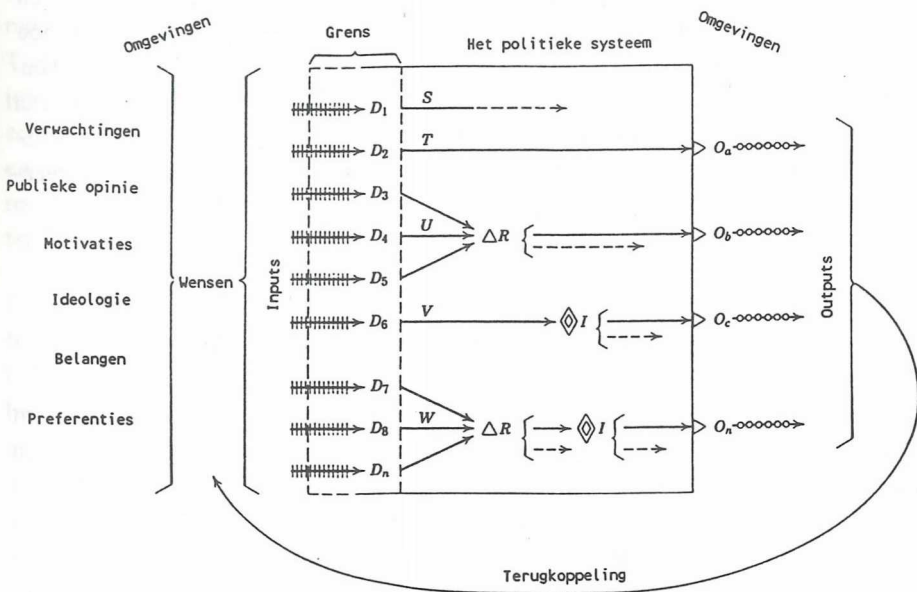
Aan het begin van die weg vinden we de factoren die vorm geven aan de politieke eisen. Wij hebben die hoger reeds omschreven als verwachtingen, opinies, motivaties, belangen of preferenties. Als verzamelnaam voor al deze factoren gebruiken we de benaming **wensen**. Eisen zijn wensen waarvan verwacht wordt dat zij op een politieke wijze in vervulling zouden kunnen gaan.

Dit hele conversieproces kan voorgesteld worden als een reusachtige en complexe fabriek, waarin grondstof - de wensen - binnenkomt, en bewerkt wordt tot een halfafgewerkt produkt: de politieke eisen. Deze analogie is uiteraard ook een verregaande vereenvoudiging, maar ze laat wel toe de nadruk te leggen op het feit dat wensen niet zomaar in politieke eisen en later in regels omgezet worden, en evenmin zomaar zonder reden ergens verdwijnen.

Figuur 3 geeft een overzicht van de alternatieve wegen die wensen en vervolgens eisen kunnen volgen wanneer ze doorheen het politieke systeem bewegen. Er zijn vijf logische alternatieven, aangeduid als de paden S tot en met W. Die vijf alternatieven zijn het gevolg van drie reguleringsmechanismen. Eerst is er de omzetting van wensen tot eisen (D_j). Dat gebeurt aan de grens van het politieke systeem. Die grens is voorgesteld als een brede drempel die de wensen moeten overschrijden. In

de tweede plaats is er de reductie van het aantal eisen. De letter R in de figuur suggereert dat die reductie gebeurt door eisen met elkaar te combineren. Het kan echter ook door eliminatie, wat aangeduid wordt door een onderbroken en vervolgens afgebroken pijl. En in de derde plaats kunnen eisen in strijdpunten omgezet worden. Dat betekent dat ze dan door leden van het politieke systeem ernstig in overweging genomen worden voor een mogelijke bindende beslissing. Dit reguleringsmechanisme is in de figuur aangeduid met een dubbele ruit en de letter I.

Figuur 3. De stromen van wensen en eisen



Het pad S komt het vaakst voor. Een eis komt het systeem binnen, maar er wordt verder geen aandacht meer aan besteed. Het pad T is heel anders. Hier wordt een wens in een eis omgezet, en die wordt meteen in een politieke output omgezet. Dat is eerder uitzonderlijk. Bij pad U worden diverse eisen geuit, en op een bepaald punt met elkaar gecombineerd. De gecombineerde eis kan dan ofwel tot een output lei-

den, ofwel ook nog uitsterven. Een eis die langs het pad V loopt, wordt niet met andere gecombineerd. Het wordt meteen een strijdpunt. Dat is uiteraard nog geen garantie dat er op het eind een politieke beslissing komt. Pad W tenslotte is een mengeling van de twee vorige, waarbij eisen met elkaar gecombineerd worden, en vervolgens (eventueel) een strijdpunt worden dat tot een politieke output kan leiden.

Aan de hand van dit algemeen schema kunnen we nu in het volgende hoofdstuk meer in detail nagaan hoe de carrière van een politieke eis verloopt. Aan het begin staat in elk geval een wens. Opdat een wens een eis zou kunnen worden, moet een persoon of een groep de idee uitspreken dat diegenen die de verantwoordelijkheid hebben voor het nemen van de politieke beslissingen, deze wens ter harte zouden moeten nemen. Wanneer dit gebeurt, is de wens **geconverteerd** in een eis en dus in een input voor het politieke systeem. De wens is dan **gepolitiseerd**. De vraag waar, hoe en door wie de eis geuit wordt, doet er niet toe. Wanneer hij geuit wordt, beschouwen we hem als een input. Waar, hoe en door wie de eis geuit is, is evenwel van belang voor de verdere carrière ervan. Van bij het begin zijn er immers selectiemechanismen, die de politisering van wensen reguleren. We bekijken achtereenvolgens de structurele en de culturele mechanismen.

6. De omzetting van wensen tot eisen: structurele mechanismen

Het formuleren van politieke eisen is een waarneembare activiteit van individuen en groepen. De vraag is dan wie die individuen en groepen zijn. Er is geen reden om aan te nemen dat die toevallig gespreid zijn. We kunnen integendeel vaststellen dat er vaste punten zijn waarlangs eisen het politieke systeem penetreren. Die vaste punten zijn derhalve een middel om de stroom van eisen te reguleren. We zullen ze aanduiden als structurele mechanismen. Structuur wordt daarbij in zeer brede zin gedefinieerd als de relaties tussen politieke rollen, en de doelgerichte combinaties van politieke rollen die gecreëerd worden door groepen en organisaties.

Ieder lid van het politiek systeem bekleedt minstens één rol in dat systeem: die van burger. In de mate dat een politiek systeem culturele normen heeft (zie ook nog verder) die toelaten dat elk lid politieke eisen uit, zijn de toegangspunten tot het systeem zeer verspreid. In de meeste systemen is er evenwel een zekere mate van structurele differentiatie, waardoor bepaalde rollen ontstaan die functioneel verschillen van die van individuele burger, en waarvoor kan nagegaan worden in welke mate zij handelingen stellen die betrekking hebben op het converteren van wensen tot eisen. Wij

denken dan aan structuren zoals partijen, belangengroepen, opinieleiders, parlementsleden, stamhoofden of ambtenaren.

Terugkijkend naar figuur 3, kunnen we nu stellen dat elk punt aangeduid als D, R of I een controlepunt is op de stroom van eisen, waar door bepaalde handelingen van leden van het systeem een eis kan gestopt of gewijzigd worden. De bekleeders van deze rollen noemen we **sluiswachters**. Hier kijken we nu eerst naar de sluiswachters die zich aan de grens van het politieke systeem bevinden.

De sluiswachters die de toegang tot het politieke systeem bewaken, kunnen slechts in zeer uitzonderlijke gevallen genegeerd worden. Af en toe kan het wel gebeuren dat een eis direct naar de autoriteiten toegezonden wordt, en dat die er meteen op reageren. Dat zijn dan niet-gemedieerde inputs. De beweging die op het einde van de Tweede Wereldoorlog in de Verenigde Staten ontstond, met de dringende eis 'de jongens terug naar huis te laten komen', is een goed voorbeeld daarvan. Meestal echter zijn bewegingen die op het eerste gezicht spontaan en ongeorganiseerd zijn, en die directe effecten op de outputs hebben, bij nader inzien wel degelijk gestructureerd en geleid. De leiders ervan kunnen dan beschouwd worden als de sluiswachters.

De kans dat een wens in een eis omgezet wordt, is een functie van het aantal beschikbare alternatieve sluiswachters die de toegang regelen, en van de regels die hun handelingen bepalen. Zijn de sluiswachters wijd verspreid, dan ligt het voor de hand dat het gevaar voor input overlast erg groot is. Wordt de invoering van eisen gecontroleerd door een kleine gespecialiseerde groep, dan is de stroom veel makkelijker onder controle te houden. Voor democratische systemen heeft dit belangrijke consequenties. Bekeken vanuit het oogpunt van de persistentie van het systeem, zijn er mechanismen nodig die de stroom van inputs onder een kritiek niveau houdt. Bekeken vanuit de doelstellingen van de democratie, moeten de mogelijkheden om eisen te uiten echter zo groot mogelijk zijn.

Het aantal sluiswachters en de spreiding ervan hangen af van de mate waarin het politieke systeem gedifferentieerd is van de rest van de samenleving, en van de differentiatie binnen het politieke systeem zelf. Wanneer de politieke rollen ingebed zijn in andere sociale rollen, en dus moeilijk ervan te onderscheiden zijn, is er een maximale diffusie van de capaciteit om eisen te uiten. Culturele normen zullen dan de last van de regulering moeten dragen. Zodra er duidelijk gedifferentieerde politieke rollen zijn, neemt de kans en de mogelijkheid toe dat het aantal toegangspunten beperkt wordt.

Toch speelt natuurlijk niet alleen het loutere aantal. Ook de regels die bepalen hoe de sluiswachters kunnen functioneren, zijn van groot belang. We kunnen hier zeker het onderscheid maken tussen dictatoriale en democratische systemen. In de eerste is de toegang tot het systeem beperkt en onder strikte controle. De kans op overlast is nagenoeg onbestaand. Een democratie bevindt zich halverwege tussen de dictatuur en het ongedifferentieerde politieke systeem. Het recht om eisen te uiten is wijd verspreid, doch bepaalde personen en groepen spelen in feite een grotere rol dan andere. De mogelijkheid die iedereen heeft om eisen te uiten, leidt niet vanzelf tot het uiten van eisen door iedereen. Het aantal mensen en groepen die in staat zijn om wensen te uiten en die dat willen, is in de realiteit toch relatief beperkt. Maar het blijft wel zo dat het grote potentiële aantal sluiswachters in een democratie een mogelijke bron van stress voor het systeem kan zijn.

We mogen tenslotte ook niet vergeten dat de politieke autoriteiten zelf ook eisen kunnen formuleren. Zij kunnen vele redenen hebben om dat te doen, gaande van het toegeven aan druk vanwege andere burgers, over het verdedigen van hun eigen persoonlijke visie tot het handelen in functie van een imago dat zij voordien zelf opgebouwd hebben. Hoe dan ook, de autoriteiten overbruggen de grens tussen het politieke systeem en zijn omgeving niet alleen aan de outputzijde, maar ook aan de inputzijde.

7. De omzetting van wensen tot eisen: culturele mechanismen

Er is een behoorlijke variatie tussen politieke systemen op het gebied van de onderwerpen die geïntroduceerd worden met het oog op politieke beslissingen. Wat in het ene systeem als volkomen ongepast wordt beschouwd, kan in een ander zonder probleem in behandeling genomen worden. Die variatie heeft belangrijke gevolgen voor de input last van politieke eisen.

Alle politieke systemen hebben culturele normen die bijdragen tot het beperken of het vergroten van de stroom van ingevoerde eisen. Die normen geven aan welke wensen beter vervuld worden buiten het politieke systeem, en welke eventueel voor politieke beslissingen in aanmerking kunnen komen. Zij zorgen ervoor dat bepaalde eisen niet geuit worden, of sturen het gedrag van de sluiswachters aan de grens van het systeem. Die normen fungeren dus als regulators van het aantal en de inhoud van de eisen.

Het spreekt vanzelf dat er in geen enkele samenleving volledige consensus over die normen bestaat, maar het is duidelijk dat elke historische periode bijvoorbeeld gekenmerkt wordt door een stel van normen die aangeven hoe de omzetting van wensen in eisen kan gebeuren. Termen als mercantillisme, laissez-faire of welvaartstaat illustreren niet alleen in welke mate de overheid in het economische leven kan interveniëren, ze suggereren ook een algemene culturele oriëntatie over de mate waarin de burgers al dan niet een beroep op die overheid kunnen doen voor het vervullen van hun wensen. Daar bovenop komen dan nog vaak normen die bepalen welke domeinen in elk geval van politieke interventie worden uitgesloten. In vele systemen is het absoluut ondenkbaar dat de overheid regels zou uitvaardigen over, bijvoorbeeld, de toegelaten lengte van de rokken van de dames.

Elke samenleving heeft met andere woorden zijn politiek-culturele totems en taboes. Er zijn minstens een aantal centrale waarden, vaak onuitgesproken, waarover er fundamentele (en uiteraard nooit totale) eensgezindheid bestaat. Die waarden beperken in elk geval de input van eisen, omdat zij de limieten aangeven van datgene waarover er politiek kan en mag gedebateerd worden.

Zoals hoger reeds werd aangestipt, heeft de mate waarin de burgers aan de politieke processen mogen participeren (ook een culturele norm) een direct effect op het volume van de eisen die aangeboden worden en op de variëteit ervan. Als de participatiemogelijkheden groot en reëel zijn, zullen vooreerst méér burgers zich inderdaad geroepen voelen om eisen te formuleren, en omwille van de ruime participatiemogelijkheden en de daarmee samenhangende politieke strijd, verhoogt de norm van de populaire participatie ook de druk op de autoriteiten om zelf eisen te uiten of de eisen van de burgers tot de hunne te maken.

Zo bekeken zijn democratische systemen dus zeer kwetsbaar, en zouden ze constant onder druk moeten staan vanwege dreigende input overlast. Dat hoeft echter niet noodzakelijk zo te zijn, omdat politieke systemen in staat zijn om creatief op die dreiging te reageren. Zo is het mogelijk om de sluizen aan de grens wijd open te laten, en de last van de regulatie bij de latere stadia van het conversieproces te leggen. Anderzijds is het mogelijk om de stroom aan de bron te reduceren, door een aantal beperkende normen. In democratische systemen hebben de burgers geleerd hun verwachtingen te beperken of de vervulling van hun wensen uit te stellen, en hebben de autoriteiten geleerd om geen al te hoge verwachtingen op te roepen. Landen die plots, na een lange periode van opgebouwde verwachtingen, een democratisch regime invoeren - bijvoorbeeld na de onafhankelijkheid -, ondervinden vaak de moeilijkheid om het regime te laten overleven zonder die beperkingen. Zij gaan dan vaak over tot het zonder meer beperken van de democratie, of tot het invoeren

van een soort 'geleide democratie', bijvoorbeeld door het terugbrengen van het aantal politieke partijen tot één.

8. De regulering van de stroom van eisen: de communicatiekanalen

Ook na de selectie door structurele en culturele mechanismen, kunnen politieke systemen geconfronteerd blijven met een stroom van eisen die groter is dan de aanwezige capaciteit om ze te verwerken. Er is dan nood aan mechanismen die de eisen reguleren nadat ze het systeem gepenetreerd hebben.

Eisen zijn boodschappen, eenheden van informatie. De paden die zij volgen, kunnen als 'kanalen' aangeduid worden, en het hele complex van die kanalen in een politiek systeem noemen we dan het **netwerk van communicatiekanalen**. In moderne samenlevingen bestaat dat netwerk uit de vele relaties tussen belangengroepen, partijen, opinieleiders, massamedia of politieke leiders.

Input overlast nadat de eisen het systeem zijn binnengekomen, kan zich op twee manieren manifesteren. Vooreerst kan de capaciteit van de communicatiekanalen beperkt zijn, zodat zij het binnenkomend volume niet aankunnen. In de tweede plaats kunnen de kanalen zo goed functioneren dat het aantal eisen dat tot bij de politieke autoriteiten geraakt, te groot is. Dit laatste bekijken we in het volgende hoofdstuk.

Het eerste probleem - het falen van de kanalen zelf - kan opgelost worden door het eisenvolume te beperken, of door de capaciteit van de kanalen te verhogen. Dat het systeem onder druk komt te staan wanneer de kanalen falen, staat buiten kijf. De blokkering van eisen kan op diverse manieren tot uiting komen, doch het meest voor de hand liggend is de ontwikkeling van politieke acties zoals betogingen, rellen of gewelddadige uitbarstingen. Het sluiten van de kanalen leidt zelden tot het zomaar verdwijnen van de eisen die aan de grens hun opwachting maken.

Problemen die het gevolg zijn van een te beperkte capaciteit van de communicatiekanalen, komen frequent voor in systemen die een snelle transitie naar democratie doormaken. De westerse democratische systemen hebben zich gradueel aangepast aan de toenemende stroom van eisen. Differentiatie is ook hier het mechanisme dat toelaat het systeem beter op deze omgevingsvragen te laten inspelen. Een politiek systeem dat zich duidelijk afscheidt van de andere sociale systemen, zodat de politieke rollen specifiek politiek worden, verhoogt aanzienlijk de capaciteit van de

communicatiekanalen. Er ontstaan dan immers vaste en permanente kanalen. Bureaucratisering en professionalisering van politiek en administratie hebben vele effecten op politieke systemen, en één ervan is inderdaad het vergroten van de mogelijkheden van het systeem om een groter aantal politieke eisen te verwerken. Overigens draagt ook de competitie binnen een democratisch systeem bij tot de verhoging van de capaciteit van de communicatiekanalen.

9. De regulering van de stroom van eisen: reductieprocessen

De functie van de reductie van eisen is inmiddels wel duidelijk geworden. De eisen bereiken zelden in hun originele vorm de politieke autoriteiten. Zij worden onderweg gewijzigd en gecombineerd, zodat hun aantal de capaciteiten van het systeem niet overschrijdt. De Derde en de Vierde Republiek in Frankrijk zijn goede voorbeelden van een systeem waar die reductie van eisen te weinig plaatsvond. Onvoldoende onderhandelingen en compromisvorming, dit wil dus zeggen onvoldoende wijzigingen van aantal en inhoud van de eisen vóórdat zij het stadium van de wetgeving bereiken, legt een onoverkomelijke last op de wetgever, en leidt dan vaak eenvoudig tot het onvermogen om nog te handelen.

De reductie van eisen kan op twee manieren gebeuren: verzameling en combinatie. De **verzameling van eisen** betekent dat eenzelfde vraag die door vele leden van het systeem gesteld wordt, wordt omgezet in één vraag die door die vele leden ondersteund wordt. De frequentie van het uiten van de eis wordt op die manier gevoelig gereduceerd. Het **combineren van eisen** betekent dat concrete vragen die betrekking hebben op eenzelfde beleidsdomein, tot één globale eis worden samengebracht.

Het verzamelen en combineren van eisen gebeurt door sluiswachters binnen het systeem. Dat kunnen eventueel dezelfde structuren zijn die de sluiswachtersfunctie vervullen aan de grens van het systeem. En structuren die op vele plaatsen doorheen het conversieproces een regulerende rol spelen, zijn natuurlijk erg machtige structuren. De aandacht blijft hier evenwel in de eerste plaats naar de functies gaan. De vraag wie die functies vervult, is een belangrijke vraag voor politieke analyse, maar is secundair voor het opbouwen van het conceptueel kader van de systeemanalyse van het politieke leven.

In figuur 3 (hoofdstuk 6) staat grafisch voorgesteld hoe het reductieproces zijn gang gaat. Sommige eisen passeren niet langs interne sluiswachters. Dat wordt voorgesteld door de paden S en T in de figuur. De eis in pad S wordt niet met andere

gecombineerd, maar krijgt ook onvoldoende steun om verder doorheen het systeem te stromen. Dat is wel het geval voor de eis die langs het pad T loopt. Die wordt rechtstreeks in een politieke beslissing omgezet. Dat is uitzonderlijk, maar het komt wel voor. Dergelijke niet-betwiste eisen kunnen opduiken in noodsituaties (bijvoorbeeld een dijk versterken na stormschade), of wanneer ze zoveel steun genieten van zoveel relevante actoren in het systeem dat ze onweerstaanbaar zijn.

In figuur 3 worden de reductieprocessen, en dus de activiteiten van de interne sluiswachters, voorgesteld met de letter R en een driehoekje. Elk aldus aangeduid punt langs de paden U en W bestaat in feite uit de activiteiten van een aantal mogelijke sluiswachters. Ook de politieke autoriteiten kunnen die sluiswachtersrol spelen.

Een enigszins andere procedure voor het reduceren van het aantal eisen en van de variëteit erin, is de formulering van strijdpunten of issues. Politieke eisen die het voorwerp geworden zijn van een zichtbare grote controverse, noemen we dus **strijdpunten**. Niet alle eisen krijgen die aandacht, en in die zin is de formulering van strijdpunten een reductieproces. Er zijn twee soorten strijdpunten te onderscheiden: beslissings-strijdpunten en oriëntatie-strijdpunten. De eerste slaan op een controverse over mogelijke alternatieve beslissingen, de tweede betreffen een controverse over de kwaliteiten van de autoriteiten die verondersteld worden de beslissingen te nemen.

Onderzoek over het belang van strijdpunten in de politiek heeft heel sterk - bijvoorbeeld in het electoraal onderzoek - de nadruk gelegd op de aanwezigheid van strijdpunten die relevant zijn voor de gehele bevolking, die met andere woorden de bevolking in tegengestelde groepen verdelen. Deze populaire strijdpunten zijn ongetwijfeld belangrijk, maar het zijn niet de enig mogelijke. Ook in systemen waar populaire participatie belangrijk en reëel is, worden strijdpunten vaak in beperktere kring gecreëerd, en verdelen ze vooral de relevante actoren binnen het politieke systeem. Ook die beperking draagt weer bij tot het makkelijker reduceren van de eisen, en dus tot het vermijden van input overlast.

DEEL 3. DE INPUT VAN STEUN

10. Steun als een input voor het politieke systeem

Tot hertoe hebben we onderzocht hoe de leden van een politiek systeem, door het formuleren van wensen en eisen, proberen het systeem in een bepaalde richting te sturen. Daarbij werd geen rekening gehouden met factoren zoals de energie die de leden aan deze activiteiten besteden. In wat volgt, neutraliseren we tijdelijk de effecten van de invoer van eisen, en onderzoeken we welke functies vervuld worden door de input van steun. Het belangrijkste aandachtspunt daarbij blijft de vraag welke storingen in de omgeving kunnen optreden, en hoe die aanleiding kunnen zijn tot stress voor het politieke systeem.

We maken vooreerst een onderscheid tussen **actieve** en **passieve** steun. Actieve steun heeft betrekking op zichtbare en waarneembare activiteiten. Als die activiteiten tot gevolg hebben dat bepaalde zaken reëel bevorderd of ondermijnd worden, dan beschouwen we die activiteiten als actieve steun. Passieve steun daarentegen slaat op de attitudes van de leden. Die attitude - positief of negatief - kan eventueel tot actieve steun leiden, of erdoor gecreëerd worden, maar het blijft wel zinvol de twee dimensies te onderscheiden.

Als we iets zinvols willen zeggen over de mate waarin steun (of de afwezigheid ervan) een effect heeft op het politieke systeem, dan moeten we in staat zijn om die steun te meten; dan moeten we zicht kunnen krijgen op de variaties in de hoeveelheid steun voor het systeem. Het is hier ook niet onze bedoeling te streven naar een concrete operationalisering van het concept, maar met het oog op onze algemene theorievorming moeten we minstens kunnen aangeven welke dimensies van het begrip weerhouden moeten worden wanneer er tot operationalisering wordt overgegaan. Die zoektocht naar de verschillende dimensies moet ook aantonen dat het meten van steun - in tegenstelling tot wat vaak verwacht wordt - hoegenaamd geen sinecure is.

Het is niet mogelijk om te gewagen van steun voor het politieke systeem als geheel. Een onderscheid is nodig tussen steun voor de autoriteiten, voor het regime en voor de politieke gemeenschap. Deze driedeling werken we in de volgende hoofdstukken dieper uit. Steun is verder ook niet alleen een functie van activiteiten of gevoelens,

maar ook van het aantal leden die deze activiteiten verrichten of deze gevoelens koesteren. Van belang is ook het potentieel effect van de steun, en dat is dan een functie van de reële macht die de steunverleners bezitten, en van de mate waarin ze bereid zijn om die macht echt te gaan gebruiken. En tenslotte mag er ook niet uit het oog verloren worden dat de steun van leden of groepen niet noodzakelijk eenduidig is. Actoren kunnen bepaalde objecten in het systeem steunen, en andere weer niet.

11. Objecten van steun: de politieke gemeenschap

Het is niet zinvol om bij de analyse van steun en van de effecten ervan het politieke systeem als één geheel te beschouwen. Het is derhalve de bedoeling om de diverse componenten van het systeem te conceptualiseren, op een manier die toelaat de problemen die door stress veroorzaakt worden, goed te kunnen analyseren. We bekijken in eerste instantie de **politieke gemeenschap**.

De term 'gemeenschap' is al zo vaak en op zoveel verschillende manieren gebruikt, dat het moeilijk geworden is om er een eenduidige betekenis aan te geven. Het beperktere begrip 'politieke gemeenschap' werd ook door Deutsch en door Haas gebruikt, maar beiden vullen het zo breed in dat het haast synoniem wordt van wat wij bedoelen met het politieke systeem zelf. Beide auteurs stoppen er ook wel de latente notie in dat een zeker cohesief cement, een gevoel van verbondenheid bij de leden, aan het functioneren van het systeem ten grondslag ligt. Maar precies daarom is het begrip als dusdanig wat te breed ingevuld.

Wij definiëren de politieke gemeenschap als dat aspect van een politiek systeem dat betrekking heeft op de onderlinge verbindingen tussen de leden als gevolg van een zekere politieke arbeidsdeling. Het bestaan van een politiek systeem impliceert vanzelf een aantal relaties tussen de leden, waarmee de politieke doelstellingen van het systeem nagestreefd worden. De politieke gemeenschap is met andere woorden een groep die afgebakend wordt door de participatie van de leden aan een min of meer gestructureerde reeks politieke processen. Elk systeem heeft een aantal duidelijke criteria om dit lidmaatschap af te bakenen, zoals aanwezigheid op een territorium, afstamming, familiebanden, onderwerping, en dergelijke.

Een politieke gemeenschap kan op verschillende niveaus bestaan: lokaal, regionaal, nationaal, internationaal. Elke gemeenschap komt overigens overeen met een bepaald politiek systeem. Het hangt er alleen van af op welk niveau het systeem

afgebakend wordt. Die niveaus houden niet automatisch een graduele toename of afname in van de cohesie in de gemeenschap.

In de sociologie heeft 'gemeenschap' een connotatie die voortvloeit uit de oppositie tussen gemeenschap en samenleving (Tönnies). Bij gemeenschap hoort dan een gevoel van verbondenheid. Voor die sociologische betekenis van gemeenschap zullen wij de term 'sociale gemeenschap' hanteren. De gevoelens van verbondenheid met de politieke gemeenschap - de structuur dus - noemen we uitdrukkelijk het politiek gemeenschapsgevoel. Het gemeenschapsgevoel is de affectieve dimensie van de politieke gemeenschap. Dat gevoel kan sterk of zwak zijn. Het geeft in elk geval aan in welke mate de leden de politieke gemeenschap steunen.

Als er een zeker politiek gemeenschapsgevoel aanwezig is, dan betekent het dat de leden minstens bereid zijn om samen met de anderen tot de politieke gemeenschap te blijven behoren. Er is geen reden om aan te nemen dat gemeenschapsgevoel een voorwaarde is voor het bestaan van een politieke gemeenschap. Vaak loopt het overigens omgekeerd. Het bestaan van een politieke gemeenschap, dikwijls een produkt van toevalligheden van de geschiedenis, kan aanleiding zijn tot het langzaam opbouwen van een gevoel van gemeenschap. Dat is in de meeste Europese landen zo gebeurd. Maar indien een gemeenschap er echt niet in slaagt na verloop van tijd enig gemeenschapsgevoel teweeg te brengen, dan wordt het politiek systeem zeer kwetsbaar voor stress, vanwege het tekort aan steun.

12. Objecten van steun : het regime

Het regime van een politiek systeem bestaat uit een reeks relatief stabiele verwachtingen met betrekking tot de aard van de onderwerpen die voor politieke behandeling in aanmerking kunnen komen, de normen die het politieke handelen reguleren, en de posities van diegenen die bindende beslissingen kunnen nemen. Een dergelijk stel van procedures en regels is essentieel voor het voortbestaan van een politiek systeem. Immers, bij ontstentenis daarvan zouden de leden niet over de politieke thema's zelf kunnen debatteren zonder ook voortdurend te moeten onderhandelen over de wijze waarop deze thema's kunnen aangepakt worden.

Deze definitie van het regime onderscheidt dus drie componenten ervan: de waarden en principes, de normen, en de autoriteitsstructuur. De waarden en principes baken eigenlijk het domein van het politieke debat af, beperken de waaier van thema's die voor behandeling in aanmerking komen. Er hoeft natuurlijk geen absolute con-

sensus over die waarden te bestaan. Het is niet nodig te veronderstellen dat alle leden van het systeem een identiek stel waarden ondersteunen. Conflicten daarover bestaan. Individuen en groepen kunnen zeer verschillende waarden hebben. De mate van consensus is geen theoretisch, maar een empirisch probleem, evenals de vraag hoe het komt dat de waarden van sommige groepen dominanter zijn dan die van anderen. Maar dat neemt niet weg dat regimes van elkaar kunnen onderscheiden worden op basis van waarden en principes. Het regime van Franco, bijvoorbeeld, kan op dit punt moeilijk verward worden met dat in het huidige Groot-Brittannië. In de mate dus dat de politiek relevante leden van het systeem hun steun betuigen aan dergelijke regimewaarden, vormen die waarden de limiet waarbinnen het dagelijkse politieke leven verondersteld wordt zich te bewegen.

De regimewaarden hebben niet noodzakelijk een heel groot effect op het concrete dagelijkse beleid dat gevoerd wordt. Een grote variatie is mogelijk binnen de aangegeven grenzen. Maar ze fungeren wel steeds als richtsnoeren voor wat mogelijk is, en zullen veelal slechts in tijden van crisis echt expliciet geuit worden. Het einde van het Franse Ancien Régime of de Russische Revolutie van 1917 zijn goede voorbeelden daarvan. Zowel de waarden van het oude regime, als deze van het nieuwe regime werden toen duidelijk uitgesproken.

De normen van het regime - de tweede component - zijn eigenlijk de **dagelijkse regels van het spel**. Ze specificeren de wijze waarop de leden van het systeem zich in het politieke leven kunnen gedragen: hoe ze eisen kunnen formuleren, hoe ze die in outputs kunnen omzetten en hoe ze de toepassing ervan kunnen beïnvloeden. Het bestaan van dergelijke regels heeft opnieuw een direct effect op het functioneren van het systeem. Indien er voortdurend conflict zou zijn over de regels van het spel, dan zou het spel niet meer kunnen gespeeld worden.

Er zijn twee soorten regimenormen: **gebruiken** of informele normen en formele of **legale normen**. De eerste zijn algemene concepties over wat kan en niet kan, die evenwel bij overtreding niet op een formele wijze gesanctioneerd worden. Zo bijvoorbeeld geldt in een democratie de verwachting dat politieke opponenten elkaar niet met overdreven virulentie te lijf gaan, omdat iedereen in een dergelijk regime altijd bereid moet kunnen blijven om te onderhandelen en compromissen te sluiten. Legale normen zijn formeler van aard, zijn eventueel neergeschreven in wetten of grondwetten. Zij zijn niet alleen formeler dan de gebruiken, ze verschillen er ook van in de zin dat ze veel minder een indicator zijn van de codes die reëel in het systeem gehanteerd worden. De reëel gehanteerde codes zijn immers niet noodzakelijk de formeel vastgelegde.

De **autoriteitsstructuur** of regimestructuur tenslotte heeft met de arbeidsdeling te maken. Zelfs in de kleinste groep is er een zekere roldifferentiatie, en hebben sommige posities méér macht en verantwoordelijkheid voor het nemen van beslissingen dan andere. Die taakverdeling kan ook weer zowel formeel-legaal als informeel zijn. Centraal in de regimestructuur staan derhalve de autoriteitsrollen. Die moeten onderscheiden worden van de bekleeders van die rollen. Die laatsten bekijken we in het volgende hoofdstuk. Een systeem kan niet functioneren zonder de nodige steun voor deze autoriteitsstructuur. Er dient in minimale mate aanvaard te worden dat de bekleeders van de autoriteitsrollen het recht hebben om te beslissen, en dat de andere leden van het systeem de plicht hebben om te gehoorzamen.

13. Objecten van steun : de autoriteiten

Net zomin als een politiek systeem kan overleven zonder een minimale steun voor het regime, met inbegrip van de autoriteitsstructuur, kan het niet lang voortbestaan zonder steun voor de bekleeders van die autoriteitsrollen. Men kan de autoriteiten ruwweg in twee groepen verdelen, die eigenlijk twee polen zijn van een continuüm. Aan de ene kant zijn er de autoriteiten die verantwoordelijk zijn voor het nemen van de beslissingen voor het systeem als geheel, en die ook een ruime vrijheid genieten bij het nemen van die beslissingen. Aan de andere kant zijn er diegenen die beduidend minder vrijheid hebben, en wier beslissingen een veel beperktere reikwijdte hebben. Aan de ene kant staat bijvoorbeeld de president, aan de andere de postbode.

De macht van de autoriteiten is geen vast gegeven. Het is niet nodig te veronderstellen dat de bekleeders van de autoriteitsrollen inderdaad de machtigste personen in het politieke systeem zijn. Zij zijn niet noodzakelijk de politiek meest relevante leden. Hun invloed zal afhangen van hun onderlinge relaties en van hun relaties met andere leden van het systeem.

Als de autoriteiten voldoende macht willen hebben om bindende beslissingen te nemen, dan moeten zij in staat zijn voor zichzelf een minimale hoeveelheid steun te genereren. Dat kan dus ook betekenen dat zij de steun moeten genereren van diegenen die in het systeem de meeste macht hebben. Het genereren van dit soort steun is typisch een activiteit die verricht wordt door politieke partijen, die voor het politieke systeem het personeel voor de autoriteitsrollen selecteren. Populariteitspolls, bijvoorbeeld, verraden de bekommernis voor het behoud van voldoende steun voor de autoriteiten.

14. Stress door erosie van de steun

Nu we weten wat steun is, en naar welke objecten die kan georiënteerd worden, kunnen we opnieuw aanpakken bij onze analytische probleemstelling: het behoud van een politiek systeem is alleen mogelijk mits een aangepaste regulering van de toevloed van eisen, en het behoud van een minimale hoeveelheid steun voor elk van de drie onderscheiden objecten. Te weinig steun leidt dus tot stress.

De plausibiliteit van die hypothese hangt niet af van de mogelijkheid om een systeem te identificeren dat inderdaad tenondergegaan is aan het uitblijven van steun of aan de niet-regulering van de eisen. Maar het bekijken van stress als een mogelijkheid eerder dan als een noodzaak, heeft alvast geleid tot een beter begrip van de wijze waarop de eisen geconverteerd worden. Dezelfde logica hanteren we voor de steun. Zelfs als geen enkel systeem ooit verdwenen is vanwege de afname van steun, dan nog blijft het analytisch zinvol om te proberen te achterhalen hoe systemen dit hebben kunnen vermijden, hoe zij gereageerd hebben op erosie van de steun. Vergelijken met de analyse van de politieke eisen, zitten we hier empirisch toch in een betere positie. Bepaalde types van systemen, zoals Europese absolute monarchieën, democratieën of dictaturen hebben onmiskenbaar gefaald omdat de steun ervoor te gering geworden was. Zelfs als nieuwe politieke objecten uit de asse van de oude ontstaan, kan de transformatie geanalyseerd worden door de aandacht toe te spitsen op de afname van de verbondenheid met de objecten die verdwenen zijn.

De afname van steun is een relatief gegeven, en is meer-dimensionaal. De kans is klein dat de steun voor elk van de drie objecten op een absoluut nulpunt terechtkomt. De activering van bepaalde responsmechanismen is een reactie op een relatieve daling van de steun. Het niveau van de steun zal altijd gerelateerd zijn aan de input door de relevante leden van het systeem. Die relevante leden zijn diegenen die echt tellen, diegenen die in het systeem de macht bezitten. Afname van steun en tenslotte erg geringe steun hoeven niet meteen tot het einde van het systeem te leiden. De status-quo kan misschien zelfs lange tijd bewaard worden met een heel laag niveau van steun. Maar het uitgangspunt is en blijft dat afname van steun een bedreiging vormt voor het systeem, en dat het op die bedreiging zal reageren.

We hebben de erosie van steun voorlopig bekeken alsof de leden van het systeem die zelf rechtstreeks naar de politieke objecten toe uiten, gesteund op hun eigen sentimenten en attitudes. Dat kan voor vele leden en in vele omstandigheden het geval zijn, doch de kans is groot dat de verbondenheid met een politiek object ook gemedieerd wordt door subgroepen, groepen waartoe de leden behoren en waaraan ze hun cognitieve of affectieve politieke oriëntaties ontlenu. Die individuele oriëntaties en

de door subgroepen gemedieerde oriëntaties kunnen eventueel zelfs tegenstrijdig zijn, zodat beide moeten bekeken worden als we een precieze aanduiding willen hebben van de toename of afname van de steun.

De mediatie van steun kan daarnaast ook gebeuren door diverse elites op verschillende niveaus in het systeem. De leden van het systeem kunnen bijvoorbeeld eerder vage gevoelens van verbondenheid hebben met het systeem als geheel, doch zich zeer sterk betrokken voelen tot een deelgroep. Als de elites van die deelgroepen zelf heel sterk de objecten van het systeem steunen, is de geringe steun bij de leden in het algemeen geen bedreiging. Zo zal, bijvoorbeeld, de groei van een Europese politieke gemeenschap minder afhangen van een voorafgaandelijk gevoel van Europese identiteit bij de burgers van de verschillende landen, doch veel meer van de mate waarin de elites van die landen effectief politiek en economisch samenwerken voor het bereiken van een aantal concrete doeleinden. De voortzetting van de aldus gecreëerde nieuwe politieke gemeenschap kan evenwel later sterk afhangen van de mate waarin de burgers zelf er zich mee verbonden voelen.

15. Breuklijnen als een bron van stress

Vele condities kunnen bijdragen tot de afname van steun. De meeste ervan zijn samen te brengen in eenzelfde categorie: het falen van de outputs. Dit komt in de eerste plaats voor wanneer de autoriteiten niets ondernemen om tegemoet te komen aan de eisen die geformuleerd worden door de relevante leden van het systeem, in de tweede plaats wanneer ze nalaten te anticiperen op eisen die later komen, en tenslotte wanneer de outputs niet op adequate wijze tegemoet komen aan de verlangens van de relevante leden. Die zullen dan hun ongenoegen daarover laten blijken, tenminste indien we veronderstellen - en voorlopig doen we dat nog even - dat er niets ondernomen wordt om het falen van de outputs te compenseren.

De redenen voor het falen van de outputs zijn veelvuldig. We zullen dit later nog grondiger bekijken, wanneer we precies die processen zullen onderzoeken die voor dit falen compenseren. Algemeen stellen we hier dat ontwikkelingen in de richting van het falen van de outputs opgestart worden vanuit een bepaalde graad van dissensus en conflict bij de leden van het systeem. Breuklijnen kunnen de relevante leden zodanig verdelen, dat zij niet meer in staat zijn samen te werken, te onderhandelen, en compromissen te sluiten om over de verschillen heen akkoord te raken over een aanvaardbare output.

De term breuklijn zal hier in een dubbele betekenis gebruikt worden. Een breuklijn verwijst tegelijkertijd naar verschillen in opinies, attitudes en levensstijlen tussen groepen, als naar het bestaan van reëel conflict. Dat laatste is verbonden met de verschillen in opinies, maar is evenzeer een functie van de mate waarin de verschillende groepen intern georganiseerd zijn en dus gewapend om politieke conflicten aan te gaan.

Hoewel we vooral de stresserende gevolgen van breuklijnen willen benadrukken, mag zeker niet verondersteld worden dat diversiteit en actief conflict alleen maar effecten in die zin hebben. Zij houden condities in die eveneens de integratie van het systeem bevorderen. Zij laten bijvoorbeeld toe dat steun gegeneerd wordt, omdat de leden hun tegenstellingen vrij kunnen uiten. Het bestaan van een legitieme oppositie leidt tot grotere loyaliteit dan het dictatoriaal verbieden van oppositie. En tegenstellingen kunnen eventueel direct bijdragen tot de oplossing van problemen, wanneer de verschillende groepen elkaar wederzijds iets te bieden hebben. Wanneer dit evenwel het geval is, dan zijn breuklijnen voor ons analytisch niet relevant. Wij houden vast aan een dynamische systeembenadering, en gaan dus vooral op zoek naar de mechanismen die opgezet worden om met de storende effecten van breuklijnen om te gaan.

Breuklijnen kunnen uiteindelijk leiden tot het falen van de outputs. Daar zijn minstens drie verklaringen voor. Elke deelgroep die van een andere verschilt is met die andere in competitie voor een deel van de beperkte hoeveelheid gewaardeerde goederen die het systeem kan toebedelen. Een keuze kan slechts gemaakt worden als er voor één van de mogelijkheden of voor een combinatie ervan, een voldoende hoeveelheid steun van de relevante leden van het systeem gevonden wordt. In een democratie, bijvoorbeeld, is dat de helft van de bevolking of van de volksvertegenwoordigers. Hoe groter de tegenstellingen zijn, hoe moeilijker het wordt om een werkbare coalitie van deelgroepen te vormen.

Daarnaast, en dat is een tweede verklaring, kunnen politieke conflicten ook diepe wonden slaan. Die kunnen zo diep zijn, dat geen van de deelgroepen nog bereid gevonden wordt om samen met de andere een politieke gemeenschap te vormen. Frustraties uit het verleden kunnen de verwachtingen van de toekomst sterk kleuren. En tenslotte kunnen de deelgroepen, precies omdat ze er zijn en omdat ze zich organiseren, objecten voor emotionele verbondenheid aanbieden die op de lange duur in competitie komen met de algemene loyaliteit van de leden voor het systeem. Dat laatste veronderstelt dan wel dat er reeds een voorafgaand en eventueel herhaald falen van de outputs is geweest.

DEEL 4. REACTIES OP STRESS VANWEGE TE GERINGE STEUN

16. De structurele regulatie van steun

Erosie van steun is er altijd. Tegenstellingen tussen deelgroepen en het falen van de outputs kunnen onmogelijk totaal vermeden worden. Als een politiek systeem geen mechanismen ontwikkelt om hiermee om te gaan, zal het voortdurend onder spanning staan. De vraag is dus hoe politieke systemen antwoorden op deze potentiële verstoringen.

Deze antwoorden kunnen vele verschillende vormen aannemen. Het kunnen bewuste en berekende handelingen van de politieke leiders zijn, of vagere en meer gediversifieerde handelingen van de leden in het algemeen. Die handelingen kunnen de hoeveelheid steun verhogen of verlagen. Ze kunnen eenmalig zijn, of deel uitmaken van een voortdurende reeks van acties en reacties. Wij zullen hier drie soorten systeemrespons op afnemende steun bekijken. De eerste is structurele verandering, die gericht is op het reduceren van de breuklijnen. De tweede is gericht op het genereren van diffuse steun, de derde op het genereren van specifieke steun. We onderzoeken ze één voor één in dit en in de volgende hoofdstukken.

Het meest voor de hand liggende antwoord op stress die veroorzaakt wordt door intense sociale conflicten, is pogen de samenleving te **homogeniseren**. Er zijn echter vele historische voorbeelden die duidelijk maken dat dit een weinig succesrijke procedure is. Bewuste pogingen om mensen uit verschillende deelgroepen met elkaar te assimileren, leidt vaak tot het tegenovergestelde effect.

Het erkennen van de bestaande verschillen is een andere procedure, die méér succes kan hebben. Een regime kan zo gestructureerd worden dat het elke deelgroep **institutionele erkenning** biedt, en de middelen om zich als deelgroep te organiseren. Een typisch voorbeeld hiervan is het uitbouwen van een federale of confederale structuur. Het positieve resultaat daarvan is evenwel niet evident. De centrifugale tendensen van wat vandaag nationalisme genoemd wordt, zijn in vele gevallen te krachtig om gecontroleerd te worden, zelfs door een regime dat zich eraan probeert aan te passen. De toenemende spanningen die, bijvoorbeeld, vandaag in de Canadese federatie opduiken, illustreren dat ten volle.

De verschillen tussen diverse groepen kunnen ook gemilderd worden door in het systeem expressieve structuren in te bouwen die de deelgroepen toelaten hun geschillen volgens bepaalde regels op te lossen. Dat is wat gebeurt in **vertegenwoordigende structuren**. Die laten groepen toe om toegang te krijgen tot de autoriteitscentra van het systeem, en daar met de anderen te praten en te onderhandelen. Ook al leidt dat niet noodzakelijk altijd tot een akkoord, de mogelijkheid tot politieke expressie via vertegenwoordigende structuren biedt ten minste de voldoening dat er een mogelijkheid geboden werd om de verschillen te overbruggen.

Die vertegenwoordigende structuren kunnen zeer verschillend zijn. Men kan uiteraard denken aan de formele vertegenwoordiging door verkozen leden van een parlement, maar ook bijvoorbeeld aan formele of informele regels die ervoor zorgen dat alle deelgroepen in de administratie vertegenwoordigd zijn. Of algemener nog, zodra de politieke normen toelaten dat uiteenlopende standpunten de politieke structuren binnendringen, ook al is er geen formele democratie, wordt het storende effect van breuklijnen potentieel gemilderd.

Een ander structureel mechanisme om met stress als gevolg van breuklijnen om te gaan, is het aanzetten tot **overlappende lidmaatschappen**. Waar bijvoorbeeld vrije competitie voor de macht bestaat tussen politieke partijen, kunnen de partijen zich zodanig ontwikkelen dat ze naar een maximale inclusiviteit streven. Die wordt beter bereikt in een systeem met twee partijen, die elk een brede coalitie zijn, dan in een systeem met vele partijen die elk slechts een beperkt belang verdedigen. Ook in niet-democratische regimes kunnen politieke partijen, wanneer ze bewust opgezet worden om de verschillende segmenten van de samenleving met elkaar in contact te brengen, diezelfde functie vervullen.

De **regimenormen** kunnen tenslotte eveneens een bijdrage leveren tot het milderen van de tegenstellingen. Die normen kunnen bijvoorbeeld al te extreem taalgebruik sociaal bestraffen. Normen kunnen ook een rol spelen in het 'depolitiseren' van bepaalde strijdpunten. Het blijvend aanwezig zijn van strijdpunten, ook nadat ze aanleiding gegeven hebben tot outputs, kan de spanning in een samenleving hoog doen oplaaien. Het wegnemen uit de politieke arena van sommige strijdpunten kan dan ook de mogelijke stress sterk verminderen. Zo kunnen de politiek relevante leden stilzwijgend akkoord gaan om bepaalde thema's niet of niet meer te behandelen. Dit kan eventueel zelfs tot een formele regel gemaakt worden. De vrijheid van godsdienst of van meningsuiting staat in vele grondwetten, waardoor het geen politiek strijdpunt meer kan zijn. Diverse thema's kunnen zo (uiteraard altijd tijdelijk) terecht komen in een lade met het label 'niet voor politiek gebruik'. Alle systemen hebben dergelijke politieke verbodsbepalingen en taboes.

Naast stilzwijgende afspraken en het formaliseren van politieke taboes, is er nog een derde manier om bestaande controverses uit de politieke arena te verwijderen: de **rechtspraak**. Juridische processen bieden vaste regels aan om conflicten op te lossen, en beperken ook de mate waarin de bevolking als geheel bij het conflict betrokken wordt. Dit werkt natuurlijk alleen maar als er aan beide kanten bereidheid bestaat om de juridische uitspraak als geldig te aanvaarden. Overigens zijn vonnissen van rechtbanken geen niet-politieke handelingen. Zij behoren ook tot de politieke outputs. Maar de procedure kan hier vermeld worden, omdat ze onmiskenbaar de mogelijkheden van strijdpunten beperkt om maatschappelijke breuklijnen verder uit te diepen.

17. Het genereren van diffuse steun

Geen enkel systeem kan alleen maar steunen op directe maatregelen, zoals het wijzigen van de politieke structuren of van de regimenormen. Het heeft nog minstens twee andere soorten respons ter beschikking: het genereren van specifieke en van diffuse steun.

We spreken van **specifieke steun**, wanneer die het directe en aanwijsbare gevolg is van tevredenheid met de outputs van het systeem. Die steun is een 'quid pro quo' voor de realisatie van de eisen. Die specifieke steun is echter niet voldoende, en kan overigens ook niet maximaal verkregen worden. Alle systemen verwachten van individuele leden, groepen en soms hele generaties dat zij hun wensen opofferen om de toekomst veilig te stellen, of de volledige vervulling van hun wensen ondergeschikt maken aan de partiële vervulling van slechts enkele eisen. Alle leden van een politiek systeem zullen steeds in zekere mate gefrustreerd zijn over de realisatie van hun politieke eisen. Het is mogelijk een aantal van de eisen van de relevante leden te beantwoorden, maar niet van allemaal en niet van allemaal tegelijk. Bovendien is er - in toenemende mate - een behoorlijk lang tijdsinterval tussen de inputs en de outputs. De autoriteiten worden beoordeeld op resultaten die door hun voorgangers gedetermineerd werden, en nemen beslissingen die vooral voor hun opvolgers van belang zullen zijn.

Waarom zouden leden van een politiek systeem dan hun steun blijven toezeggen, als zij voortdurend de hoop moeten laten varen dat het systeem hun cruciale eisen zal kunnen beantwoorden? Een mogelijk antwoord hierop is dat de leden erkennen en beseffen dat, gegeven een bestaande machtsbalans, een gedeeltelijke realisatie het beste is dat kan verhoopt worden. Maar daarnaast kunnen de leden ook de outputs

aanvaarden omdat zij zich verbonden voelen met het regime zelf, met de procedures die de omzetting van eisen in outputs regelen. Die algemene verbondenheid wordt niet direct bepaald door de specifieke outputs op een bepaald ogenblik.

Dit brengt ons tot een tweede soort van steun, die we **diffuse steun** zullen noemen. Die vormt een reservoir van positieve attitudes of goodwill, die bijdraagt tot het tolereren door de leden van outputs die zij bestrijden. Een diep gewortelde verbondenheid met het systeem, soms aangeduid als 'patriotisme' laat het systeem toe vrijwel ongestraft de concrete verwachtingen van de leden te negeren.

Het maken van een onderscheid tussen specifieke en diffuse steun verduidelijkt de preciese werking van diverse responsmechanismen die de steun moeten stimuleren. Zo kunnen we nu de structurele veranderingen, zoals besproken in hoofdstuk 16, interpreteren als pogingen om in grotere mate de uiting van specifieke tevredenheid met het systeem te genereren. Het onderscheid laat ook toe drie algemene soorten respons van een systeem te ontdekken: outputs, dwang en de stimulatie van 'goodwill'. De eerste soort bestaat dus uit outputs, die het genereren van specifieke steun tot doel hebben. De tweede is dwang, de verplichting om te gehoorzamen; die dwang is in elk systeem aanwezig, maar het is duidelijk dat geen enkel systeem alleen op basis van dwang kan functioneren. En de derde soort wordt gevormd door de pogingen om een grote mate van politieke goodwill of diffuse steun voor het systeem te verkrijgen; dat kan gebeuren door de legitimiteit te verhogen, door het algemeen belang te benadrukken of door de banden met de politieke gemeenschap te versterken.

In de volgende hoofdstukken bekijken we één voor één die mogelijkheden om **diffuse steun** op te wekken. Hoe het politieke systeem reageert op de afname van de **specifieke steun**, plaatsen we daarna aan de orde (hoofdstuk 22 en volgende).

18. Diffuse steun voor autoriteiten en regime: het geloof in de legitimiteit

De inprenting van een gevoel van legitimiteit is allicht de meest effectieve manier om de stroom van diffuse steun voor de autoriteiten en voor het regime te reguleren. De overtuiging bij de leden dat het goed en juist is de beslissingen van de autoriteiten te aanvaarden, levert zeer stabiele steun op.

Als we kijken naar de aandacht die in de politieke filosofie gegaan is naar het concept van politieke plicht en verplichting, zijn we geneigd aan te nemen dat geen enkel systeem kan overleven zonder een zeker geloof in de legitimiteit ervan. Nochtans is dat niet noodzakelijk zo. De bereidheid om aan anderen te gehoorzamen kan op andere overwegingen gestoeld zijn. Bijvoorbeeld in traditionele samenlevingen, die bestaan uit gesegmenteerde afstammingsgroepen, is de aanvaarding van de beslissingen die genomen worden, meestal door de ouderen, gesteund op het telkens weer afwegen van de mate waarin die geschikt zijn voor elk van de clans. Ook in internationale politieke systemen geldt dat het telkens weer afwegen van de geschiktheid van de beslissingen en het telkens weer afwegen van de diverse belangen die in het spel zijn, de basis vormen voor het al dan niet aanvaarden van de beslissingen.

Het is zinvol het onderscheid aan te houden tussen de legitimiteit van het regime, en de legitimiteit van de autoriteiten. Die twee kunnen samenvallen, maar dat hoeft niet. Daarnaast kan er ook een onderscheid gemaakt worden tussen drie bronnen van legitimiteit. Die kan namelijk gebaseerd zijn op ideologische principes, op verbondenheid met de structuren en de normen van het regime, of op geloof in de persoonlijke kwaliteiten van de autoriteiten.

19. Bronnen van legitimiteit

Zoals we boven zagen (hoofdstuk 12), heeft een regime drie verschillende aspecten: de politieke rolverdeling, de normen met betrekking tot de uitoefening van de macht, en de waarden en principes die de limieten van de outputs aangeven. Deze identificatie van een regime veronderstelt vanzelf het bestaan van ideologieën of van geloofssystemen in alle politieke systemen. Die ideologie is een belangrijke bron van legitimiteit.

De waarden van een regime bestaan in de eerste plaats uit de **operationele idealen**. Die verwijzen naar de politieke doelen en preferenties van al de leden van het systeem, en ze hebben betrekking op het systeem als geheel. Ze zijn impliciet aanwezig in de acties van de leden. Daarnaast zijn er de reeks idealen en doelstellingen, die de leden toelaten het verleden te interpreteren, en die een visie op de toekomst bieden. Ze spreken mogelijk tot de verbeelding, zijn in staat om de leden tot actie aan te zetten. Dit soort waarden noemen we, gebruikelijk, **ideologieën**.

Niet alle ideologieën dragen noodzakelijk bij tot de groei of het behoud van de legitimiteit. Ideologieën kunnen **partijdig** zijn, en alleen relevant voor de strijd om de macht binnen het systeem. Wanneer een ideologie evenwel naar het hart van het regime zelf gaat, noemen we ze een **legitimerende ideologie**. Ze kan bijdragen tot het opbouw van diffuse steun, indien zij het gevoel oproept en behoudt dat de autoriteiten van het systeem (de bekleders van de autoriteitsrollen) het morele recht hebben om beslissingen te nemen. Zij kan ook op het regime georiënteerd zijn, en dus de politieke rolverdeling en de regels die de machtsuitoefening reguleren, legitimeren.

Het potentieel van een ideologie hangt van twee factoren af. Zij moet in de eerste plaats expressief zijn, en dus in staat zijn een emotionele band te leggen tussen de motivaties van de leden en de brede doelstellingen van het politieke systeem. Door het de leden mogelijk te maken hun eigen hoop en aspiraties te verbinden met algemene doelstellingen, maakt ze de energie van de leden vrij om het regime en de erbij horende autoriteiten te steunen. De mate waarin een ideologie diffuse steun kan opleveren, hangt echter ook af van de mate waarin zij door de elites zelf als een instrument gebruikt kan worden en gebruikt wordt om de energie van de leden naar het regime en de autoriteiten toe te sturen. Een ideologie is zowel een vehikel voor zelf-expressie als een instrument voor controle.

Een tweede bron van legitimiteit is de structuur van het systeem zelf. Elk systeem heeft rollen waarlangs de macht uitgeoefend wordt, en regels die het gebruik van die macht reguleren. Het bekleden van een dergelijke rol en het zich houden aan de regels ter zake zal normaal vanzelf de autoriteiten morele goedkeuring opleveren. Die basis van validering noemen we **structurele legitimiteit**.

Dat die structuur een onafhankelijke validerende factor kan zijn, wordt goed geïllustreerd in het geval van revoluties. Wanneer de revolutie zover is dat er een duale macht is, een overlevende oude en een opkomende nieuwe, is het helemaal niet evident dat de autoriteiten gehoorzaamheid zullen kunnen afdwingen. De oude autoriteiten zullen dan verwijzen naar de traditionele structuren, en aangeven dat zij zich gedragen volgens de regels ervan. De nieuwe autoriteiten zullen eerder een beroep doen op een legitimerende ideologie, het geloof verspreiden dat zij een nieuwe samenleving vertegenwoordigen. Systemen met een erg gelijkaardige legitimerende ideologie, zoals bijvoorbeeld de Verenigde Staten en Groot-Brittannië, kunnen zeer verschillende structurele regels hebben met betrekking tot de wijze waarop de macht kan uitgeoefend worden.

Elke geslaagde maatregel die tot doel heeft de autoriteiten een grotere legitimiteit te geven omwille van hun conformiteit met de structuren van het regime, zal aldus bij-

dragen tot het verhogen van de diffuse steun voor die autoriteiten. De rituelen die met machtsbekleding gepaard gaan, de nadruk op het belang van de Grondwet in bepaalde regimes, of het herhaald benadrukken van de noodzaak om conform de wetten en tradities te handelen, zijn bekende mechanismen waarmee een systeem de legitimiteit van de machthebbers ondersteunt.

Tenslotte kan de legitimiteit van het regime en van de autoriteiten ook gebaseerd zijn op de overtuiging dat de bekleders van de autoriteitsrollen als persoon morele waardering verdienen. Die overtuiging kan op vele mogelijke gevoelens steunen, maar zolang ze georiënteerd is op de personen zelf, noemen we ze **persoonlijke legitimiteit**. Webers concept van charismatisch leiderschap behoort hiertoe, maar persoonlijke legitimiteit zoals we het hier definiëren is een breder concept (zoals Webers concept vaak ten onrechte gebruikt wordt). Ook wanneer bijvoorbeeld leiders erin slagen de bevolking aan zich te binden door de emotionele aantrekkingskracht van een totaal gefabriceerd of gemanipuleerd publiek imago, spreken we van persoonlijke legitimiteit.

Die persoonlijke legitimiteit kan heel belangrijk zijn in perioden van crisis of van verandering. Ze kan bijdragen tot de transfer van legitimiteit van een regime en zijn autoriteiten naar een ander. Daarvan zijn er vele empirische voorbeelden. Het symboliseren van een nieuwe orde in persoonlijke termen is heel typisch voor situaties van fundamentele verandering en waarbij grote groepen in beweging moeten gebracht worden om die te verwezenlijken. De persoonlijke legitimiteit van de autoriteiten speelt evenwel ook een rol in het normale functioneren van een politiek systeem, en kan bijvoorbeeld als focus dienen voor het socialiseren van de kinderen. Zo speelt in de Verenigde Staten de figuur van de president deze rol in de socialisatieprocessen, wordt hij door de kinderen gezien of aan de kinderen getoond als een leidende figuur die de ideale morele en persoonlijke kwaliteiten voor de samenleving heeft. Het spreekt vanzelf dat de legitimiteit van een persoon ook tegen de legitimering van het regime kan gericht zijn.

20. Diffuse steun voor autoriteiten en regime : het geloof in het algemeen belang

Nog een bijkomende bron van diffuse steun, die even apart moet bekeken worden, is de overtuiging dat er zoiets bestaat als het algemeen belang. De idee dat het bestaat, dat het kan gedetermineerd en gedefinieerd worden, dat het een zinvol richtsnoer voor politieke handelingen kan zijn, en dat de autoriteiten dit algemeen belang zou-

den moeten nastreven, heeft belangrijke gevolgen voor de solidariteit van de leden met het regime en met de autoriteiten.

Die gevolgen kunnen tweeledig zijn. Het hanteren van de idee van een algemeen belang, kan de spanningen doen toenemen. Diverse partijen die met elkaar in conflict zijn, kunnen elk pretenderen dat zij en niet de anderen het echte algemeen belang nastreven. De spanningen kunnen er ook door gereduceerd worden, al was het maar omdat iedereen er dan blijkbaar van uitgaat dat er inderdaad zoiets bestaat als een algemeen belang. Dat kan misschien leiden tot het uiteindelijk toch blijven zoeken naar een beleid dat de eisen van particuliere groepen overstijgt. Het kan bijdragen tot pogingen om de eisen van de anderen te begrijpen. Op die manier biedt de idee van een algemeen belang een mogelijke compensatie voor het falen van de outputs. *Het biedt dan diffuse steun voor het regime.*

Het bestaan van de idee van een algemeen belang, al dan niet diep in de politieke cultuur ingeworteld, gaat vaak gepaard met het bestaan van structuren die deze idee verkondigen en handhaven. De pers kan bijvoorbeeld de functie van bewaker van het algemeen belang vervullen, of academici kunnen dit doen. Empirisch kan er allicht aangetoond worden dat de woordvoerders van deze structuren uiteindelijk een particulier belang als algemeen belang naar voor schuiven, maar zolang op die manier het concept in de samenleving aanwezig blijft, kan het zijn functies voor het politieke systeem vervullen.

Het geloof in een algemeen belang kan dus bijdragen tot het aanvaarden, door de leden, van outputs die hun eigen eisen niet of slechts gedeeltelijk vervullen. Het regime en de autoriteiten genieten dus van een dosis goodwill. Toch worden de politieke autoriteiten in hun handelen tegelijk ook beperkt. Er wordt van hen verwacht dat zij kunnen aantonen dat zij inderdaad dat algemeen belang voor ogen houden, dat zij hun handelingen kunnen rechtvaardigen in termen die verwijzen naar dat algemeen belang.

Het zou verkeerd zijn te concluderen dat alle systemen nood hebben aan een dergelijke ideologie van het algemeen belang. De persoonlijke wil en het persoonlijk belang van de autoriteiten zelf kan best als legitiem worden ervaren. Het 'tel est mon bon plaisir' van de Franse absolute monarch was in die maatschappelijke situatie en voor dat politiek systeem perfect legitiem.

21. Diffuse steun voor de politieke gemeenschap

Diffuse steun kan niet alleen georiënteerd zijn op het regime en op de autoriteiten, doch ook op de politieke gemeenschap. Die moet onafhankelijk daarvan bekeken worden. Het is immers mogelijk - de empirische voorbeelden zijn legio - dat een regime of de autoriteiten wijzigen, terwijl de politieke gemeenschap behouden blijft.

Het wijzigen van (elementen van) het regime is een voor de hand liggende methode om afnemende steun voor de politieke gemeenschap tegen te gaan. Wanneer de leden zich ontevreden tonen over de outputs, kunnen zij die gevoelens projecteren op de autoriteiten of op de normen van het regime, maar zij kunnen tenslotte ook het voortbestaan van de politieke gemeenschap in vraag stellen. Zij kunnen pogingen ondernemen om die te beperken tot leden die elkaars verlangens delen. Dit gebeurt bijvoorbeeld in het geval van separatisme. We stelden hoger reeds (hoofdstuk 16) dat de instelling van een federale structuur een mogelijke respons kan zijn, waardoor de steun van potentieel dissidente groepen behouden kan blijven. Het succes daarvan hangt echter af van een hele reeks maatschappelijke condities. De Britten zijn er bijvoorbeeld in geslaagd om in het proces van dekolonisatie een lossere overkoepelende politieke gemeenschap te bewaren (het Gemenebest), terwijl de Fransen daar minder goed in geslaagd zijn.

Wijzigingen in het regime zijn dus zeker niet altijd efficiënt. Als de wens om echt een aparte politieke gemeenschap te vormen heel sterk is, dan helpt iets als een federale structuur of een los gemenebest niet. De wil om een aparte gemeenschap te vormen wordt immers niet alleen maar gevoed door een mogelijke ontevredenheid met het bestaande regime (het falen van de outputs dus), maar vaak ook door een uitdrukkelijk zoeken naar het bevestigen van een identiteit, gebaseerd op historische, ethnische, religieuze of andere factoren. Dit streven naar erkenning van eigen identiteiten neemt toe naarmate het democratiseringsproces toeneemt, omdat daarin precies de waarde van zelfbeschikking een belangrijke plaats inneemt.

De meeste politieke systemen zullen anticiperen op mogelijke stress door erosie van de steun, door er uitdrukkelijk naar te streven een gevoel van verbondenheid onder de leden te onderhouden. Vele elementen van de omgeving van politieke systemen zijn beschikbaar om deze steun aan de politieke gemeenschap te reguleren. Condities die bijdragen tot een grotere sociale homogeniteit kunnen bijvoorbeeld geïnterpreteerd worden als mogelijke responsmechanismen: een gemeenschappelijke taal, gecentraliseerde controle over het onderwijs, controle over de massamedia. De vraag kan gesteld worden of het zinvol is dergelijke sociale parameters echt te beschouwen als 'respons' van het politiek systeem. Het gaat immers vaak om maat-

schappelijke processen die niet het gevolg zijn van bewuste acties van het politieke systeem. Dat hoeft volgens ons echter niet het geval te zijn. Als sociale veranderingen op een plausibele wijze verbonden kunnen worden met het reduceren van stress voor het systeem, dan kunnen we handelingen die ze teweeg brengen of stimuleren - los van de eventuele bewuste intenties bij de relevante leden van het systeem - beschouwen als respons van het politieke systeem. Overigens zijn er vele voorbeelden, in het bijzonder in moderniserende landen, van dergelijke handelingen die wel degelijk bewust gesteld worden met het oog op de creatie van een gevoel van nationale verbondenheid.

De literatuur over nationaliteit en nationalisme heeft uitgebreid gewag gemaakt van de middelen die aangewend kunnen worden om sociale cohesie op te wekken of aan te wakkeren: grote rituelen en ceremoniën, totems, vlaggen, liederen, bewuste socialisatie van de opgroeiende leden. Eigenlijk gaat het hier ook om ideologie. We zagen eerder reeds hoe een ideologie het regime en de autoriteiten kan legitimeren. Ideologieën kunnen evenwel ook een sociaal aspect hebben, en het wij-gevoel in een bepaalde groep versterken. Uiteraard kan een wij-gevoel, wanneer het op deelgroepen slaat, ook verdelende gevolgen hebben voor een politiek systeem.

Dit is een goede gelegenheid om kort nog even op het begrip ideologie in te gaan. Het is hier niet onze bedoeling een partiële theorie over ideologie te formuleren, maar we hebben het begrip al diverse keren gebruikt met betrekking tot het genereren van diffuse steun, en het is zinvol om bij wijze van samenvatting nog even wat verduidelijking te bieden.

Eigenlijk hebben we drie soorten of types ideologie ontmoet: partijdige, legitimerende en sociale. Deze zijn geen concrete maar analytische types, wat betekent dat elke ideologie in zekere mate deze aspecten kan hebben. We kunnen misschien beter spreken van het partijdige aspect van een ideologie, het legitimerende en het sociale. Het partijdige aspect is een reeks overtuigingen met betrekking tot het beleid dat de politieke autoriteiten zouden moeten voeren. Het legitimerende aspect is georiënteerd op het steunen of verwerpen van een regime en van het recht van de autoriteiten om te regeren. Het sociale aspect tenslotte heeft betrekking op een politieke gemeenschap. Elke ideologie, of elk aspect van een ideologie, heeft een expressieve en een instrumentele zijde. Ze kan zowel de uitdrukking zijn van de overtuigingen van de leden (expressief) als een middel dat door de politieke leiders kan gebruikt worden om diffuse steun voor het systeem te genereren (instrumenteel).

DEEL 5. OUTPUTS ALS REGULATORS VAN SPECIFIEKE STEUN

22. De aard van de outputs

In de vorige hoofdstukken hebben we het onderscheid gemaakt tussen specifieke steun en diffuse steun. We hebben tot dusver vooral aandacht besteed aan de mechanismen die de diffuse steun genereren. In de volgende hoofdstukken houden we ons bezig met de specifieke steun, en meer in het bijzonder met de responsmechanismen die het politieke systeem heeft om op afname van de specifieke steun te reageren. Die respons bestaat in essentie uit een stroom van outputs. Het analytisch scheiden van de beide soorten steun en van de responsmechanismen, betekent uiteraard niet dat deze in de realiteit zo precies uit elkaar kunnen gehaald worden. De ene soort van steun kan de andere beïnvloeden, en ook in het begin vestigden we er reeds de aandacht op dat eisen en steun wel analytisch maar niet noodzakelijk empirisch uit elkaar te houden zijn.

Outputs kunnen beschouwd worden als het eindpunt van een reeks processen waardoor eisen en steun in beslissingen worden omgezet. Indien we het hierbij zouden laten, zouden we echter wel een erg mechanische en misleidende interpretatie geven van de werking van het politieke systeem. Het systeem is open en zelf-regulerend. De outputs zijn daarbij transacties tussen het systeem en de omgeving, net zoals eisen en steun dat aan de inputzijde zijn. Het begrip 'output' is een conceptualisering van de wijze waarop het systeem op zijn omgeving inwerkt, en daardoor ook op zichzelf. Outputs zijn dus niet zomaar eindpunten van een proces, zij zijn eigenlijk zelf deel van een continue reeks activiteiten.

Alle systemen proberen te reageren op potentiële spanningen vanuit de omgeving, en doen dat, of proberen dat minstens te doen, door op die omgevingscondities zelf te gaan inwerken. Dat is de belangrijkste functie van de outputs. Ze moeten dus als deel van een dynamisch geheel beschouwd worden.

Zó bekeken, lijkt het logisch dat outputs grensoverschrijdende transacties zijn. Zij kunnen evenwel ook georiënteerd zijn op objecten binnen het systeem. Het woord output hoeft niet te suggereren dat het altijd op iets buiten het systeem gericht is. Het verwijst eerder naar het feit dat het dingen zijn die uit het gedrag van de autoriteiten voortkomen. Er bestaan dus ook intra-systeem outputs. We denken daarbij aan

beslissingen die elementen van het regime wijzigen, of aan beslissingen die aspecten van het systeem wijzigen bij wijze van voorbereiding van andere beslissingen.

Fundamenteel in onze conceptualisering is dus dat de outputs bestaan uit activiteiten van de autoriteiten van het systeem. Die autoriteiten kunnen die handelingen stellen onder invloed van leden die machtiger zijn dan zichzelf, maar omdat ze van de autoriteiten komen, hebben ze bindende gevolgen. Andere leden van het systeem kunnen eveneens handelingen stellen die op de omgeving gericht zijn of die de omgeving beïnvloeden. Die handelingen beschouwen we echter niet als outputs, omdat we anders al het politieke handelen als dusdanig moeten benoemen. Outputs zijn een speciale soort van politieke handelingen, omdat zij de handelingen van andere leden van het systeem kunnen controleren.

Outputs moeten onderscheiden worden van **uitkomsten**. Die laatste zijn de gevolgen van de outputs. Als we het onderscheid niet maken, wordt de categorie van de outputs te breed, en omvat ze de hele reeks activiteiten die beginnen bij de politieke beslissing en die eindigen bij de allerlaatste consequentie ervan. De output is de steen die in een vijver gegooid wordt en de eerste plons die dat veroorzaakt. De uitkomsten zijn de steeds wijder en steeds vager wordende kringen daarrond.

Er kunnen vier types outputs onderscheiden worden. Eerst is er het verschil tussen **bindende en geassocieerde outputs**. De eerste zijn de beslissingen die bindend zijn voor alle leden. De tweede zijn handelingen die de beslissing begeleiden. En daarnaast is er het verschil tussen **verbale outputs en activiteiten**.

Bindende verbale outputs - de eerste soort - zijn verbale indicaties van de regels die zullen moeten nageleefd worden. Dat kunnen wetten zijn, of decreten, of administratieve regelingen, of uitspraken van een comité van ouderen. Welke vorm ze ook aannemen, ze geven altijd aan dat de autoriteiten wensen dat een aantal handelingen zullen gesteld worden die de verdeling van een gewaardeerd goed in de samenleving zullen wijzigen. Deze mededelingen zelf kunnen, ook als er geen handelingen op volgen, de steun van de leden genereren. Een mens leeft niet van woorden alleen, maar woorden kunnen best gedurende een zekere tijd een substituuut voor het echte voedsel zijn.

Bindende activiteiten zijn handelingen waardoor anderen verplicht worden iets te doen, bijvoorbeeld belastingen betalen of een legerdienst vervullen. Bindende activiteiten kunnen ook iets verwezenlijken voor de leden, zoals een brand blussen, een relschopper arresteren of voedsel sturen in het kader van een internationale hulpactie. De activiteiten zijn de effectieve, de verbale outputs de formele allocatie van waar-

den. Een verbaal statement hoeft niet altijd aan een activiteit vooraf te gaan. De ene kan zonder de andere bestaan. Verbale regels hebben evenmin altijd bindende activiteiten tot gevolg.

De bindende activiteiten kunnen twee vormen aannemen: tastbaar en ontastbaar. Bij tastbare outputs van deze soort denken we aan wegen, energiecentrales, dijken of militair materiaal. De ontastbare outputs zijn diensten, zoals rust en orde, onderwijs of medische verzorging. Het kunnen ook psychische beloningen zijn, die bijdragen tot statusverhoging, prestige of erkenning.

Geassocieerde outputs zijn verbonden met bindende outputs, en hebben alleen maar een effect omwille van die verbinding. **Geassocieerde verbale outputs** nemen vaak de vorm aan van ideologische rationalisering of toelichtingen bij het beleid. Zij begeleiden de bindende outputs en verklaren en interpreteren ze. Deze statements zijn zelf geen bindende beslissingen, maar kunnen wel een grote rol spelen in het al dan niet aanvaarden van de beslissingen. Goede voorbeelden van dergelijke outputs, zijn de State of the Union van de Amerikaanse president, de troonrede van de Britse koningin, of meer in het algemeen regerings- of beleidsverklaringen.

Geassocieerde activiteiten tenslotte zijn beslissingen die naast en rond een andere genomen worden, en die kunnen bijdragen tot het verhogen van de steun ervoor. De mechanismen hierbij zijn bekend : het geven van beperkte voordelen en faciliteiten. Die kunnen perfect binnen de legale en ethische normen van het systeem blijven. Wanneer ze erbuiten gaan, spreken we van corruptie of machtsmisbruik.

23. De terugkoppelingsskringloop

Het feit dat outputs een bijdrage leveren tot de toename of de afname van steun, en dat stress zijn origine vindt in fluctuaties in die steun, betekent dat outputs een bijdrage leveren tot de vormgeving van het systeem. We moeten nu onderzoeken hoe dat gebeurt. We zullen daarbij ontdekken dat een cruciale rol gespeeld wordt door de informatie die naar de autoriteiten teruggestuurd wordt over de consequenties van de outputs.

We beginnen die discussie met vier veronderstellingen. De eerste stelt dat outputs, eisen en steun onderling gerelateerd zijn. Een eis die door een output vervuld wordt, kan leiden tot steun vanwege degene die de eis geuit heeft. In de tweede plaats gaan we uit van de responsiviteit van de autoriteiten : zij reageren op de informatie die zij

krijgen over de aard en de hoeveelheid van de steun. In de derde plaats poneren we dat de autoriteiten de competentie hebben, de nodige kennis en intelligentie om de doelen na te streven die zij voorop gesteld hebben. En tenslotte veronderstellen we dat de autoriteiten middelen ter beschikking hebben om op eisen in te gaan en om steun te genereren. We zullen die veronderstellingen later nog wel nuanceren en eventueel zelfs in vraag stellen, maar voor wat volgt, is het nodig ze even aan te houden.

Onder optimale omstandigheden, is het de bedoeling van de autoriteiten om tegemoet te komen aan de ingevoerde eisen. De mate waarin zij daarin slagen, hangt af van de hoeveelheid en van de aard van de informatie die zij krijgen. Die informatie heeft enerzijds betrekking op de staat van het systeem en van zijn omgeving, en anderzijds op de effecten van de outputs die zij produceren. Willen de autoriteiten in staat zijn om hun outputs te richten op een doel dat steun oplevert, dan moeten zij weten hoe groot de bestaande steun is, en moeten zij ook weten of hun outputs die steun verhogen of verlagen. Zoniet zou elke output een volkomen toevallig schot in het duister zijn. Dat doel hoeft niet het behoud van het systeem te zijn. Het kan ook het tegenovergestelde zijn, zoals wat gebeurde in Frankrijk in 1958, toen De Gaulle pogde de steun voor het oude regime te vernietigen en steun voor het nieuwe te genereren.

De terugkeer van informatie naar de autoriteiten noemen we **terugkoppeling**. De wegen die ze volgt, duiden we aan als de **terugkoppelingskringloop**, en de patronen die de gerelateerde effecten aannemen, noemen we de **terugkoppelingsprocessen**. De kringloop identificeert dus een reeks processen, bestaande uit informatie, ermee verbonden outputs en hun uitkomsten, die een systeem toelaten de storingen vanuit de omgeving te reguleren.

Dit concept van terugkoppeling of feedback is één van fundamentele elementen van vernieuwing in het hedendaagse wetenschappelijke denken. De tweede industriële revolutie, met zijn zelf-regulerende machines, zou zonder dit concept niet hebben plaatsgevonden. Ook voor de studie van sociale en politieke systemen levert het een onschatbaar grote bijdrage.

Terugkoppeling is de mogelijkheid om toekomstige handelingen aan voorbije activiteiten aan te passen. Systemen kunnen van hun verleden leren, ook al hebben ze niet allemaal dezelfde capaciteiten om dat te doen. **Eenvoudige terugkoppeling** is bijvoorbeeld een snelheidsregulator op een motor, die zichzelf bijstuurt wanneer een bepaalde snelheid overschreden wordt. **Complexe feedback** treedt op in systemen die uit een ruimere waaier van responsmechanismen kunnen kiezen. Dergelijke sys-

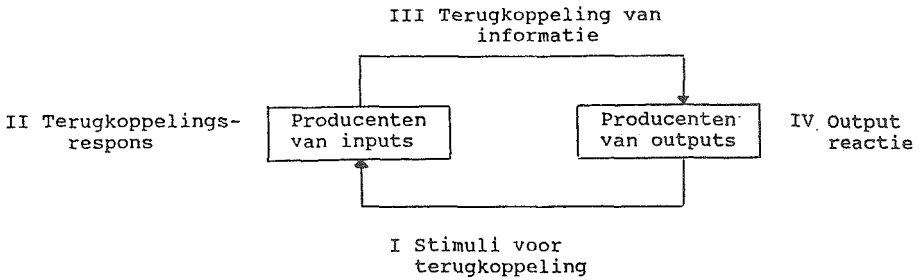
temen kunnen echt leren uit voorbije ervaringen. Dat geldt bijvoorbeeld voor het menselijk organisme, maar ook voor sociale en politieke systemen. Zij kunnen leren omdat zij informatie kunnen opstapelen en selectief weer oproepen. De ervaringen waaruit geleerd wordt, worden in politieke en sociale systemen opgeslagen in folklore, tradities, vooroordelen of socialiseringsprocessen. Voor politieke systemen is er de bijzondere eigenschap dat zij hun omgeving kunnen wijzigen, dat ze - in zekere mate - op elk ogenblik een totaal nieuwe weg kunnen inslaan, en zelfs een totaal nieuw doel voor het systeem kunnen voorop stellen.

Dat laatste is belangrijk om in het achterhoofd te houden. Complexe feedback is geen eenvoudige aanpassing en bijsturing met het oog op het bereiken van een eens en voor altijd bepaald doel. Een mogelijk antwoord op storingen kan de gedeeltelijke of gehele transformatie van het systeem en van zijn doelen zijn. Wij hebben dat hoger reeds besproken, wanneer we het hadden over wijzigingen van een regime of van een politieke gemeenschap. De terugkoppeling heeft dus ook betrekking op de selectie van de doelen.

Er kunnen in een politiek systeem zeer vele terugkoppelingsschakelingen onderscheiden worden. Het zou ons te ver leiden om ze hier allemaal te identificeren en te bespreken. Maar het moet wel de bedoeling van de politieke analyse zijn om het te doen. Wij zullen ons in de laatste hoofdstukken toeleggen op de studie van de systeemkringloop. Dat is deze die de outputs van het systeem als geheel verbindt met de input van eisen en steun, en op die manier weer verder verbindt met de initiële producenten van de outputs. Het is de kringloop die in figuur 2 (hoofdstuk 2) reeds geïllustreerd werd. Ook voor die algemene systeemkringloop, zullen we de processen in grote mate vereenvoudigen. We kijken eerder door een telescoop dan door een microscoop.

Figuur 4 duidt de relevante fasen in die kringloop aan. Dat zijn de stimuli voor de feedback, de respons door de producenten van eisen en steun, de terugkoppeling van de informatie zelf, en de output reactie. In de volgende hoofdstukken bekijken we ze één voor één.

Figuur 4. De vier fasen van de terugkoppelingsskringloop



24. De stimuli voor terugkoppeling

Het heeft weinig belang op welk punt we in de terugkoppelingsskringloop gaan staan om de analyse ervan aan te vangen. Doch vermits we outputs voorgesteld hebben als het mechanisme waarmee de autoriteiten steun voor de politieke objecten proberen te genereren, is het logisch en zinvol het verhaal te laten beginnen bij de vraag hoe de leden van het politieke systeem op die outputs kunnen reageren.

Outputs zijn niet het enige middel om steun te verwerven. We hebben hoger de diverse middelen besproken om diffuse steun op te wekken, en een systeem kan eventueel ook louter op dwang terugvallen. Maar outputs zijn wel een speciaal soort stimulus. Zij bieden de leden voordelen (of nadelen) in ruil waarvoor zij verondersteld worden hun steun te verhogen (of te verlagen). Dat geldt zowel voor de bin-

dende als voor de geassocieerde outputs. Welke ook hun aard is, hun capaciteit om steun te genereren hangt af de wijze waarop zij voor de leden een stimulus zijn. Dat zal variëren langs minstens twee dimensies. De impact op de leden hangt af van de mate waarin de outputs hun **levensomstandigheden** wijzigen, en van de mate waarin de outputs als dusdanig **gepercipieerd** worden.

Als de levensomstandigheden van de leden door een output gewijzigd worden, dan is de respons van de leden losgekoppeld van de stimulus. Het effect loopt onrechtstreeks, via die levensomstandigheden. **Omstandigheidsstimuli** bestaan uit de gevolgen van acties die de levensomstandigheden wijzigen, en die ertoe leiden dat de leden hun steun behouden of wijzigen. Dit soort losgekoppelde stimuli komt veelvuldig voor. Nemen we bijvoorbeeld een groep leden die pleiten voor een betere werkloosheidsvergoeding. De autoriteiten kunnen van mening zijn dat het niet zinvol is daarop in te gaan, maar wel acties te ondernemen die de werkgelegenheid bevorderen. Indien dat beleid succesrijk is, verdwijnen de omstandigheden die aanleiding gaven tot het uiten van de eis, en trekken de leden hun steun niet terug. Op een indirecte wijze hebben de outputs dus bijgedragen tot het bewaren of verhogen van de steun. Een output die inderdaad gewoon de werkloosheidsvergoeding verbetert, zou direct bijgedragen hebben tot de steun.

Iets gelijkaardigs gebeurt wanneer de autoriteiten op bepaalde situaties geanticipeerd hebben. Zij kunnen bijvoorbeeld, om problemen in de toekomst te vermijden, op een bevolkingsgroei anticiperen door de transport- en communicatiemogelijkheden te verbeteren en door zuinig om te springen met de beschikbare grondstoffen. De volgende generatie zal dan geen eisen uiten in verband hiermee. De kans is klein dat de leden zelf zien dat hun steun het gevolg is van outputs uit het verleden. Het effect is echter wel dat er steun geuit wordt, of dat er alvast geen steun teruggetrokken wordt omwille van ontevredenheid met de communicatiemiddelen. De autoriteiten zelf zullen in een dergelijke situatie echter zelden nalaten om er zelf op te wijzen dat zij inderdaad aan de bron staan van de als positief of aangenaam ervaren levensomstandigheden van de leden. Maar zelfs zonder die begeleidende mededeling van de autoriteiten, kan dit indirect effect bestaan.

Het effect van de outputs is niet alleen een gevolg van de uitkomsten ervan en dus van de wijze waarop de levensomstandigheden veranderd of behouden werden. Een minstens even grote rol wordt gespeeld door de **perceptie van de outputs**. Als de autoriteiten proberen erop te wijzen dat zij verantwoordelijk zijn voor de goede situatie, ondernemen zij een poging om de leden die outputs te doen waarnemen die ze misschien anders niet als dusdanig zouden herkennen. Die perceptie hoeft uiteraard

niet correct te zijn. Onze aandacht gaat naar de mate waarin de perceptie aanleiding is tot verhoging of verlaging van de steun.

De autoriteiten kunnen bewust streven naar een vertekening, kunnen bewust een foute perceptie induceren. Als dit lukt, zal het resultaat het behoud of de verhoging van de steun zijn. De autoriteiten kunnen ook beloond of gestraft worden als gevolg van een perceptie van feiten die niet door henzelf geïnduceerd werd. Het beste voorbeeld daarvan is allicht de wijze waarop in de Verenigde Staten president Hoover verantwoordelijk gesteld werd voor de economische crisis van de jaren dertig, terwijl moeilijk objectief kan aangetoond worden wat hij dan precies had moeten doen om die te vermijden.

Symbolische beloningen behoren ook tot de categorie van perceptie van outputs. De geassocieerde verbale outputs kunnen hierin belangrijk zijn. Als er wetgevende initiatieven worden genomen, die bijvoorbeeld aangekondigd worden als een bijdrage tot de verbetering van de situatie van de kleine ondernemers, dan kunnen deze op basis van die mededeling de autoriteiten daarvoor met hun steun belonen. De autoriteiten hebben dan immers aangetoond dat zij de belangen van de kleine ondernemers echt ter harte nemen. Het reële effect van de nieuwe wetgeving kan daarbij onbestaand of zelfs negatief zijn, al is het zeer de vraag hoelang dan een louter symbolische gratificatie als stimulus voor steun kan blijven functioneren.

Onder welke voorwaarden wordt de perceptie van de outputs nu zo prominent? De belangrijkste conditie is ongetwijfeld de grote complexiteit en het onduidelijk karakter van de ketens van oorzaken en gevolgen in de maatschappelijke realiteit. In het bijzonder in hoog ontwikkelde samenlevingen is het haast onmogelijk, voor specialisten en dus ook voor leken, om de precieze oorzaak van een gebeurtenis te achterhalen, of om de precieze gevolgen van een beslissing te traceren. Onze kennis van de sociale mechanismen is wat dat betreft nog bijzonder klein. De interpretatie van wat niet precies kan gemeten worden, speelt dan een dominante rol. Die interpretatie loopt langs partij-identificatie, ideologische predisposities, vooroordelen, beschikbaarheid (of kwetsbaarheid) voor overtuiging door anderen, of door toevalige beetjes informatie.

Twee andere zaken dragen nog bij tot een mogelijke misperceptie van de outputs. De eerste heeft ook met de maatschappelijke complexiteit te maken. Deze leidt immers tot soms lange tijdsintervallen tussen de outputs en de definitieve uitkomsten ervan. De band tussen de twee is dan moeilijk zichtbaar, tenzij die door geassocieerde verbale outputs zichtbaar gemaakt wordt. En daarnaast is het ook zo dat een

aantal outputs gewoon niet zichtbaar zijn, omdat ze geheim gehouden worden, of omdat het volume zo groot is dat het onmogelijk is om ze allemaal te zien.

Indien alleen de perceptie van de outputs een rol zou spelen, zou het politieke leven louter een woordenstrijd zijn, of een aanhoudende oefening in overtuiging. Dat het belang daarvan niet mag onderschat worden, spreekt vanzelf. De toenemende sofisticatie van beïnvloedingstechnieken in de politiek illustreert dit ten volle. De reële levensomstandigheden van de leden leveren echter ook een autonome bijdrage. De test van de realiteit is niet afwezig, en speelt vooral op langere termijn een blijvende en evenmin te onderschatten rol.

Al deze redeneringen gaan eigenlijk een beetje in tegen wat we weten over de mate van politieke betrokkenheid van de leden van een politiek systeem. Ook in democratieën is die betrokkenheid gering. Als dat zo is, hoe kan dan gesteld worden dat de politieke outputs stimuli zijn die de leden ertoe aanzetten hun steun al dan niet terug te trekken? Zelfs een zeer aandachtig en politiek geïnteresseerd lid heeft niet de tijd noch de middelen om elke output te kennen en te beoordelen. De leden kunnen echter een beroep doen op anderen om hun interpretatie van de outputs te mediëren. Zij kunnen een beroep doen op partijleiders, leiders van belangengroepen of lokale elites om de waarneming en de interpretatie in hun plaats en voor hen te doen. Net zoals de eisen, wordt dus ook de steun gemedieerd. Al wat we hierboven zegden over de perceptie van de outputs, geldt uiteraard ook voor de gemedieerde perceptie. Er is slechts een extra stadium tussengevoegd. De leden reageren op een stimulus zoals zij waarnemen dat die waargenomen werd door een vertrouwde leider of door leden van een referentiegroep. Het bestaan van gemedieerde steun sluit natuurlijk het bestaan van niet-gemedieerde steun niet uit.

Tenslotte moet er nog even op gewezen worden dat de steun van de leden niet beïnvloed wordt door elke output afzonderlijk. Dat is slechts een analytische veronderstelling. De stimulus bestaat in werkelijkheid uit een aggregatie van outputs gedurende een bepaald tijdsinterval.

25. De terugkoppelingsrespons

De tweede fase van de terugkoppeling, zoals we die voorstelden in figuur 4 (hoofdstuk 23) bevat de antwoorden van de leden op de outputs. Er is geen structureel verschil tussen diegenen die de eisen introduceren en diegenen die op outputs reageren. In beide gevallen gaat het om de politiek relevante leden van het systeem,

om de leden die kunnen participeren in de politieke processen en die dat ook doen. Zij staan op een heel kritisch punt in de kringloop. Hun functie kan ook hier als **sluiswachter** omschreven worden. Zij bezitten de mogelijkheid om de sluizen te openen of te sluiten, en dus om de stroom van steun te reguleren.

Fluctuaties in de hoeveelheid steun worden door minstens drie soorten factoren bepaald. De eerste is het niveau van tevredenheid van de leden met hun levensomstandigheden. De tweede is de mate waarin de outputs geïnterpreteerd worden als tegemoetkomend aan bestaande noden. En de derde heeft betrekking op variaties die in grote mate losstaan van de activiteiten van de autoriteiten, zoals bijvoorbeeld de algemene economische situatie. Het gaat ons hier niet om het vaststellen of meten van de totale hoeveelheid beschikbare steun, wel om de wijze waarop outputs die hoeveelheid beïnvloeden.

We hebben hier eigenlijk te maken met een drievoudig interactieproces. In de eerste fase komen stimuli al dan niet tegemoet aan geuite eisen. In de tweede fase leidt dit tot bewegingen in de steun, die gecommuniceerd worden aan de autoriteiten. En in de derde fase is er een spill-over van die steun naar het regime en de politieke gemeenschap. Het falen van de outputs is dus een cruciaal gegeven in het geheel.

Het succes of het falen van de outputs kan onmogelijk in algemene en absolute termen gesteld worden. Het kan enkel begrepen worden als een functie van de relatie tussen de outputs en de **culturele verwachtingen** die in het systeem bestaan met betrekking tot de outputs. Leden kunnen heel algemene en vergaande eisen formuleren, bijvoorbeeld door hun steun te betuigen aan een ideologie, doch kunnen best leven met het langdurig uitblijven van de realisatie van die ultieme doelen. Indien er daarentegen geen politieke cultuur is die enige matiging van de verwachtingen bevat, dan kunnen hoge verwachtingen tot spectaculaire ontgoochelingen leiden. Dat is in nieuw onafhankelijke landen vaak gebeurd.

Het falen van de outputs treedt dus op wanneer de outputs en de uitkomsten niet beantwoorden aan wat politiek-cultureel in een bepaald systeem kan verwacht worden. Daarbij zijn de gevoelens van alle leden niet even belangrijk. Het gaat om de respons van de politiek relevante leden. Bovendien moeten die niet voortdurend en voor alles tevreden gesteld worden om afname van steun te vermijden. In Machiavellistische termen kan men stellen dat het voor de autoriteiten belangrijk is om gedurende een bepaalde tijd voor bepaalde leden net genoeg te bieden.

We mogen niet vergeten dat we hier slechts kijken naar steun die gegenereerd wordt door outputs, en dat zelfs het totale falen ervan niet noodzakelijk tot fundamentele

problemen moet leiden. De toenemende complexiteit van de samenleving, en dus de toenemende moeilijkheid om outputs precies te verbinden met de levensomstandigheden, reëel of gepercipieerd, leidt ertoe dat politieke systemen in toenemende mate zullen streven naar het genereren van diffuse steun.

26. Het communiceren van de respons

Nu we weten wat outputs zijn, hoe ze als stimulus voor concrete steun kunnen aangewend worden, en hoe ze door de leden beantwoord worden, is de volgende vraag : hoe komen die antwoorden bij de autoriteiten terecht ? De weg die deze informatie volgt, is van cruciaal belang. Al wat die informatiestroom beperkt, stopt of ombuigt, bepaalt mede de verdere acties van de autoriteiten. Zonder informatie over de algemene politieke gemoedstoestand van de leden, en zonder informatie over de mate waarin de outputs tegemoetkomen aan de eisen, kunnen de autoriteiten slechts op louter toevallige wijze verder werken.

Wat bepaalt nu de juistheid van die informatie ? Dat hangt in de eerste plaats af van de interpretatiekaders die de autoriteiten zelf gebruiken. De elementen die we hoger vermeldden met betrekking tot de perceptie van de outputs, gelden hier ook. Ideologie, vooroordelen of gebrek aan kennis spelen een rol. Daarnaast is ook de lengte, de complexiteit en de betrouwbaarheid van het informatiekanaal zelf van belang.

Er is geen gebrek aan mechanismen die de respons van de leden kunnen communiceren. Directe contacten tussen een vertegenwoordiger en zijn verkozenen is een mogelijkheid, net als gemedieerde informatie via partijen, belangengroepen, lokale elites, leden van de administratie. De opiniepeiling is één van de meer recente aanvullingen bij dit arsenaal. Al deze middelen kunnen in zekere mate ook in competitie met elkaar zijn, en eventueel zeer verschillende informatie doorgeven. In de praktijk heeft dat tot gevolg dat de autoriteiten ook in relatief grote mate uiteindelijk een beroep doen op hun eigen intuïtie, of algemener op hun eigen definitie van de situatie. Naarmate systemen complexer worden, handelen de autoriteiten eigenlijk steeds méér in een atmosfeer van gedeeltelijke onwetendheid, van desinformatie en dus van grote onzekerheid.

Laten we even veronderstellen dat de informatie wél op een accurate wijze doorgegeven wordt. Dat laat ons toe om de onafhankelijke effecten te onderzoeken van de timing van de informatie. De snelheid waarmee de autoriteiten geïnformeerd worden, speelt namelijk een niet onbelangrijke rol. De informatie kan te traag

komen, zodat negatieve gevolgen van outputs reeds te ver gevorderd zijn om erop te reageren. De informatie kan ook te snel komen, en zo de autoriteiten aanzetten tot snelle en niet noodzakelijk weloverwogen en accurate nieuwe outputs.

Deze timing is afhankelijk van een hele reeks factoren. De eerste is de aard van de informatiekkanalen. Directe informatie loopt sneller dan gemedieerde informatie. Het aantal kanalen is een tweede factor. Hoe meer kanalen er zijn, hoe minder tijd er nodig is om de informatie te laten doorstromen. Een gebrek aan informatiekkanalen kan ertoe leiden dat sommige cruciale elementen van informatie de autoriteiten nooit bereiken. Dat is bijvoorbeeld makkelijk het geval in één-partijsystemen.

Ook het aantal receptoren van de informatie speelt een rol. Indien alle informatie op één centraal punt moet toegeleverd worden, gaat dat uiteraard traag. Een typische oplossing daarvoor is de differentiatie van de receptoren, zodat er voor verschillende thema's verschillende punten zijn waar de informatie arriveert. Op die manier is het systeem ook in staat een groter volume aan feedback respons te verwerken.

Het verzamelen en stockeren van de informatie is een vierde factor die van belang is voor de timing. Men kan zich de extreme situatie inbeelden, waarbij alle mogelijke informatie bij de gatekeepers bewaard blijft, zodat er helemaal niets terugstroomt. Dat is voor de autoriteiten natuurlijk onhoudbaar. Het andere extreem zou dat evenzeer zijn. Indien elke reactie van de leden aan de autoriteiten zou gecommuniceerd worden, zou de verwerking ervan niet mogelijk zijn. In de praktijk is er dus altijd een zekere stockering van de informatie, waardoor ze vertraagd wordt. Het zijn de sluiswachters, de politieke partijen, drukkingsgroepen, massamedia of - in minder moderne samenlevingen - de familiebanden, die deze functie vervullen. Zij zijn een soort schokbreker, die vermijdt dat alle enkelvoudige maatschappelijke gebeurtenissen gevoeld worden door de autoriteiten. Daardoor controleren deze sluiswachters natuurlijk ook de steun, en zijn zij in staat die voor hun eigen belangen en doeleinden aan te wenden.

27. Output reactie I

In relatief stabiele politieke systemen, zoals bijvoorbeeld de Verenigde Staten, wordt aangenomen dat de informatie over de steun voor de politieke objecten impliciet positief is. In meer beweeglijke systemen zullen de autoriteiten veel meer bekommerd zijn om het horen van expliciete uitingen van steun. Wil deze informatie efficiënt zijn, dan moet zij ook suggesties inhouden over de mogelijke correcties die

kunnen aangebracht worden om een minimale steun te behouden. De impact van de hele terugkoppeling is dus niet alleen afhankelijk van de accuraatheid van de informatie, maar ook van de mogelijkheden en de bereidheid van de autoriteiten om op die informatie te reageren. Dit is wat we in de laatste twee hoofdstukken van dit deel zullen onderzoeken. We zijn dus aanbeland bij de vierde fase van de kringloop zoals die in figuur 4 werd voorgesteld.

We hebben tot nog toe de rol van de autoriteiten nog niet echt grondig bekeken. We hebben ze beschouwd als het eindpunt van een proces, dat in beweging gezet wordt door ingevoerde eisen. Maar dat proces moet als een voortdurende kringloop gezien worden, en dus moeten de autoriteiten bekeken worden in hun voortdurende relaties met de andere elementen van het systeem. De outputs kunnen dan beschouwd worden als een reactie op het responssegment van de kringloop, en derhalve als een integraal deel van de aanhoudende stroom van informatie en gedrag met betrekking tot zowel eisen als steun.

Om analytische redenen veronderstellen we hier dat de autoriteiten beschikken over volledige informatie over de waargenomen consequenties van voorgaande outputs. Dat laat ons toe de gevolgen van de handelingen van de autoriteiten te isoleren en uit te vergroten. Veronderstellingen over de motivaties van de autoriteiten zijn daarbij niet nodig. Of die nu handelen vanuit een zucht naar macht of met het oog op het realiseren van een nobel doel, wij zoeken alleen naar de consequenties van wat ze doen. Zelfs als hun handelingen niet bewust geconcipeerd zijn met het doel te reageren op de teruggekoppelde informatie, dan nog is het relevant om de effecten als dusdanig te bekijken, om de consequenties voor het systeem te onderzoeken.

Vier factoren spelen een rol voor de manier waarop de autoriteiten reageren op de feedback : de responsiviteit van de autoriteiten, de timing van de reactie, de competentie van de autoriteiten en de middelen die zij ter beschikking hebben.

De responsiviteit van de autoriteiten is de mate waarin zij bereid zijn, rekening te houden met de informatie en de mate waarin zij er positief op reageren, dit wil zeggen dat zij ze gebruiken om onvrede over onvervulde eisen weg te werken. Die responsiviteit is sterk afhankelijk van het soort sancties die de relevante leden van het systeem ter beschikking hebben om hun standpunten aan de autoriteiten duidelijk te maken, en dat is op zijn beurt weer sterk afhankelijk van de aard van het regime. Responsiviteit neemt dus toe naarmate de autoriteiten het gevoel hebben dat zij geen alternatief hebben. Dat is een zeer plausibel uitgangspunt, maar het behoeft wel wat nuancering. Zo is de machtsverdeling in een samenleving niet noodzakelijk eenduidig, al was het maar omdat er een voortdurende competitie om de macht kan zijn.

Bovendien kunnen zelfs machtige leden niet altijd zeker zijn van de reële macht die zij bezitten, en niet meteen bereid zijn om dit in de praktijk te testen. En tenslotte kunnen de autoriteiten welbewust weigeren om op de respons in te gaan, of er gewoon de middelen niet voor hebben. Op de lange duur kunnen ze daardoor de aanleiding zijn voor, bijvoorbeeld, een revolutie; maar op korte termijn kunnen ze op die wijze een tijdlang standhouden. Met andere woorden, uit de algemene stelling dat de autoriteiten ertoe neigen responsief te zijn tegenover de relevante leden van het systeem, kunnen we niet zomaar afleiden dat ze in de praktijk altijd zonder meer tegemoet zullen komen aan de wensen en eisen van die leden. De macht van die relevante leden verhoogt de kans op responsiviteit, maar garandeert die niet.

De responsiviteit is ook een functie van de sociale en politieke afstand tussen de autoriteiten en de andere leden. Zij kunnen een aantal ingebouwde gevoeligheden hebben, die hen vatbaarder maken voor de reacties van specifieke groepen, en minder voor die van andere. Verschillen in klasse, status, kaste, taal of ras kunnen verbonden zijn met verschillende ideologische, ethische en perceptuele disposities. Een bijzonder goed voorbeeld hiervan is de wijze waarop er gereageerd wordt (of niet gereageerd wordt) op de eisen van de zwarten in de Verenigde Staten. Zij lijden niet alleen onder de afwezigheid van gelijke rechten en kansen, maar ook onder het gebrek aan empathie bij de autoriteiten voor de dieperliggende motieven van hun eisen.

Responsiviteit heeft ook een temporele dimensie. De autoriteiten moeten niet alleen een reactie bieden op de respons van de politiek relevante leden, zij moeten dat ook tijdig doen. Bij de produktie van outputs is het vaak niet zozeer een kwestie van te weinig en te laat, maar van genoeg doch niet op tijd. Vertraging van de reactie van de autoriteiten kan aan twee dingen te wijten zijn. Ze kan het gevolg zijn van de onwil van de autoriteiten om te antwoorden op de feedback respons, of eenvoudig het gevolg van een gebrek aan tijd om te reageren. Het eerste kan op de lange duur uiteindelijk lijden tot het falen van de outputs en tot het verlies van de steun.

Het tweede, gebrek aan tijd, is een wat complexer aangelegenheid. Het begrip zelf is cultureel bepaald. In moderne samenlevingen, waar het ritme van het leven hoog ligt, wordt uitstel sneller als storend ervaren dan in samenlevingen waar het ritme trager is. Maar los van deze variaties, is het duidelijk dat tijd in alle systemen een rol speelt, om de eenvoudige reden dat er slechts een beperkt aantal zaken tegelijkertijd kunnen behandeld worden, en dat er dus prioriteiten moeten gesteld worden. De criteria die gehanteerd worden om die prioriteiten te bepalen, variëren voor verschillende autoriteiten en variëren over de tijd. De geïnternaliseerde normen van de autoriteiten spelen daarbij een rol, evenals de druk die op hen uitgeoefend wordt via

de terugkoppeling van informatie. Zij die het luidst roepen, of zij die gepercipieerd worden als de meer invloedrijke leden van het systeem, zullen in staat zijn om het snelst de door hen verlangde outputs te krijgen.

Wat ook de criteria zijn, de noodzaak om prioriteiten te stellen leidt tot vertraging van de reacties van de autoriteiten. Dit is aan de outputzijde het equivalent van wat we input overlast genoemd hebben. Die onvermijdelijke vertraging kan tot gevolg hebben dat sommige zaken uiteindelijk helemaal niet behandeld worden, of dat ze in de ogen van sommigen te laat behandeld worden. De agenda die vervat zit in bijvoorbeeld regeringsmededelingen, is een geassocieerde verbale output die poogt aan te geven wie wanneer aan bod zal komen. Maar die verklaring hoeft daarom nog niet tot bindende outputs te leiden. De achterstand die parlementen hebben naar het einde van de legislatuur toe, illustreert ook heel mooi die realiteit van de vertraging in de outputs.

Vertraging kan ook positieve effecten hebben. Ze geeft aan de autoriteiten de tijd om de teruggekoppelde informatie te verzamelen en te bestuderen, en dus om er een meer overwogen en rationeel antwoord op te zoeken. Dit soort functie is vaak toegeschreven aan een tweede kamer in het parlement. Allerlei andere regimennormen kunnen dezelfde functie vervullen, in de mate dat ze voorzien in termijnen waarbinnen zaken moeten gebeuren, of bijvoorbeeld voorzien in een tweede of derde lezing van wetsontwerpen.

28. Output reactie II

De efficiëntie waarmee de autoriteiten steun weten te genereren met hun reacties op de teruggekoppelde informatie, is niet alleen een functie van hun responsiviteit en van hun timing. Ook de middelen die zij ter beschikking hebben zijn van belang. We zullen die hier bekijken, en een onderscheid maken tussen twee soorten middelen: externe en interne. De externe zijn de middelen die uit de omgeving van het politieke systeem moeten betrokken worden. De interne middelen zijn degene die het systeem zelf levert, onder de vorm van politieke structuren, organisaties en normen. We houden bij de analyse ervan de veronderstelling aan dat de autoriteiten over accurate informatie beschikken, en dat zij wensen te reageren op de respons van de leden.

Op de externe middelen zijn er een aantal absolute beperkingen. Het is duidelijk, en het behoeft dan ook weinig toelichting, dat de omgeving van een politiek systeem

niet altijd in staat is om de middelen te leveren die nodig zijn om de wensen en de eisen van de leden te realiseren. De onmogelijkheid om in nieuw onafhankelijke staten de sociaal-economische verwachtingen in te lossen, is hiervan een zeer treffend voorbeeld. Maar die beperkingen zijn relatief, omdat een politiek systeem in staat is om zelf zijn omgeving te wijzigen, en dus extra middelen te genereren. De vraag blijft dan of de autoriteiten in staat zijn om die middelen ter beschikking te stellen, of zij dat tijdig kunnen doen, en in voldoende mate. De kunst is de beperkte middelen zó te verdelen, dat een afname van de steun vermeden wordt. Dat is niet vanzelfsprekend. Als de leden klagen dat hun schoenen knellen, ligt het niet voor de hand dat het nieuwe paar dat het systeem kan bieden, beter zal passen.

De interne middelen die de autoriteiten ter beschikking hebben, zijn tweeledig. Er is de algemene competentie van de autoriteiten, en er zijn de regels die zij ter beschikking hebben. Het persoonlijk talent van de autoriteiten is een zeer belangrijk gegeven. De capaciteit van een systeem om feedback respons op een adequate manier te behandelen, is een functie van de mate waarin het erin slaagt om bekwame leden te selecteren voor de autoriteitsrollen. De meeste systemen hebben hiervoor inderdaad voorzieningen getroffen. Die competentie heeft ook te maken met de mate waarin ze erin slagen de structuren en organisaties te ontwerpen of bij te sturen, om met mogelijke stress door erosie van steun om te gaan. Een goed voorbeeld van aangepaste structuren, is de differentiatie van de regering die in de meeste systemen ingebouwd werd, waardoor het politiek systeem een aantal bestaande maatschappelijke differentiaties reproduceert in de structuren die voor de outputs zorgen. Het bestaan van verschillende departementen in de administratie en in de regering is een goed voorbeeld hiervan. Die laat toe, om te gaan met zeer heterogene inputs, door heterogene outputs te produceren.

Het tweede interne middel bestaat uit de regels die in het systeem van kracht zijn, en die bepalen hoe op de respons van de leden gereageerd kan worden. Omdat het bijzonder moeilijk is om precies te achterhalen welke de echte uitkomsten zijn van outputs, komt het er voor de autoriteiten vaak op aan zo deskundig mogelijk te gokken. Zij ontwikkelen daarbij evenwel een aantal vuistregels, een aantal gebruiken die eventueel na verloop van tijd via socialisatie tot de normale gebruiken van het systeem gaan behoren. Ervaringen uit het verleden worden op die manier bewaard. Politieke systemen kunnen leren uit hun voorgaande ervaringen.

Dat is goed zichtbaar in nieuwe systemen. Daar moet voor elk nieuw probleem ontdekt worden, uitgetoetst worden welke de geëigende reactie is. Dat heeft voordelen, omdat vernieuwing makkelijker is, zodat soms een betere reactie kan geproduceerd worden dan eentje die steunt op vroegere ervaringen. Het beschikken over een

geheugen, over regels die in het verleden hun nut bewezen hebben, kan de taak van de autoriteiten dus vergemakkelijken, maar kan anderzijds ook remmend werken. Zo deed het Amerikaanse politieke systeem er in de jaren dertig een zekere tijd over om te ontdekken welk soort outputs nodig waren om een economische recessie te lijf te gaan. Sindsdien zijn die regels bekend, en behoren ze tot het geheugen van dat systeem. Ze kunnen evenwel in een totaal nieuwe situatie volkomen ontoereikbaar zijn.

Er rest ons nog een laatste opmerking. Deze hele discussie van de terugkoppelingskringloop werd beperkt tot specifieke steun. We weten inmiddels dat steun ook diffuus kan zijn, zodat het zinvol kan zijn om na te gaan hoe outputs deze diffuse vorm van steun kunnen genereren. Voor een stuk kan het verhaal dus volgens die logica overgedaan worden. Er is echter een belangrijk verschil dat moet aangestipt worden. Specifieke steun kan alleen maar door outputs en dus door acties van de autoriteiten gegenereerd worden. Dat maakt het zinvol deze processen als een dynamische kringloop te concipiëren. Om diffuse steun te genereren, zijn er echter niet noodzakelijk outputs nodig. Gelijk welk lid van het systeem kan acties ondernemen, ook al zijn die niet bindend, om positieve gevoelens op te bouwen voor het regime of voor de politieke gemeenschap. Opinieleiders, massamedia of vaderlandslievende organisaties kunnen het als hun taak beschouwen om diffuse steun te genereren, en kunnen daarin ook succesrijk zijn.

DEEL 6. BESLUIT

29. De doelen van systeemanalyse

Er is een tijd geweest in de evolutie van de politieke wetenschap, dat het mogelijk was om alle essentiële gegevens te kennen die nodig waren voor het begrijpen van politieke fenomenen. Vandaag kan dat niet meer. Theorievorming is het antwoord op een situatie die anders totaal onmogelijk zou zijn. Theorie is een middel dat de politieke wetenschapper bevrijdt van de noodzaak om alle feiten onder controle te houden. Theorie dwingt hem bovendien ook om zijn selectie van feiten te duiden op andere gronden dan intellectueel diletantisme, intuïtie, traditie of toeval.

De zoektocht naar een algemene theorie van het politieke leven hoeft niet de illusie te koesteren dat er één enkele theorie gevonden kan worden die alle relevante vragen beantwoordt. Dat is een illusie die gevoed wordt door de traditionele politieke theorie, die normatief en ethisch van aard was, en op zoek ging naar de ultieme ethische waarheid. Als die éne theorie niet kan gevonden worden, moet de vraag beantwoord worden hoe alternatieve theorieën tegen elkaar kunnen afgewogen worden. Daarbij zijn diverse criteria mogelijk, zoals elegantie in de formulering, zuinigheid en soberheid, eenvoud en interne logica. Doch de ultieme toets is uiteraard de adequaatheid van de verklaringen die de theorie biedt. Die kan afgelezen worden uit het antwoord op twee vragen: zijn de aangereikte problemen relevant voor politieke analyse, en werden de vragen op de juiste wijze gesteld? Dit hele boek was een inspanning om de vragen correct te stellen. Rest ons nog aan te tonen dat het de juiste vragen zijn.

Vele andere vragen dan de onze werden eerder gesteld in andere pogingen om politiek-wetenschappelijke theorieën te construeren. Hoe worden beslissingen genomen? Wie beïnvloedt de beslissingen? Hoe is de macht verdeeld en hoe wordt ze gebruikt? Wie wordt door de beslissingen het meest bevoordeeld? Onder welke voorwaarde is populaire controle op de machthebbers mogelijk? Het behandelen van elk van deze vragen zou geleid hebben tot verschillende, zij het gedeeltelijk overlappende categorieën voor de analyse van politieke systemen, en zou andere aspecten benadrukt hebben. Maar al deze manieren om het politieke leven te bekijken, hebben één ding gemeen: ze beschouwen politiek als een proces van allocatie of

verdeling. De meest lapidaire formulering daarvan blijft de titel van het boek van Lasswell : "Politics. Who gets what, when, how ?".

Maar wat deze theorieën van verdeling als vanzelfsprekend aanvaarden, is dat het politiek systeem bestaat en blijft bestaan. Dat is precies datgene wat wij hier geproblematiseerd en geanalyseerd hebben. Wij zijn ervan uitgegaan dat persistentie en verandering van systemen de meest inclusieve vraag was die over het politiek systeem kon gesteld worden. Een systeembenadering verwijderd ons van de discussies over de vraag hoe de politieke taart versneden wordt en waarom dat zo is. Er is een status quo bias ingebouwd in de theorieën van allocatie, omdat ze de indruk geven dat de taart altijd dezelfde moet blijven. Ons theoretisch raamwerk laat toe te begrijpen hoe de taart gebakken wordt en hoe ze van inhoud en structuur kan veranderen. We moeten dus kijken naar de fundamentele krachten - we hebben ze stress genoemd - indien we de processen wensen te vatten die een systeem toelaten zijn verdelende taak te vervullen.

Als we weten hoe systemen omgaan met stress, hoe ze erin slagen te blijven voortbestaan in stabiele of instabiele omgevingen, vallen alle theorieën die zich toespitsen op de diverse aspecten van het politieke leven (besluitvorming, coalitievorming, speltheorie, macht, groepsdynamica) netjes op hun plaats. Het zijn partiële allocatietheorieën, die welbepaalde aspecten van het politiek systeem beschrijven en verklaren.

De systeemanalyse is uitdrukkelijk een dynamische benadering. Ze verplicht ons om politieke processen te interpreteren als een dynamisch gedragssysteem, een reeks interacties en activiteiten die in hun totaliteit in staat zijn te functioneren door inputs in outputs te converteren. Zo geven we een nieuwe betekenis aan dat vaak gebruikte begrip 'politieke processen'. De analyse van politieke systemen omvat het begrijpen van de processen waardoor bindende verdelingen plaatsvinden. Maar bovendien analyseert ze de processen die onderliggend zijn aan de persistentie van het systeem doorheen de tijd. En die persistentie, zo hebben we gezien, is verbonden met de capaciteit van het systeem, als een open, zelfregulerend en doelbepalend systeem, om zichzelf te veranderen. De wijze waarop een systeem zichzelf kan handhaven door te veranderen, is het centrale probleem voor de analyse van het politieke leven.

Deze systeembenadering vertelt ons weinig over de wijze waarop een welbepaald soort systeem, zoals bijvoorbeeld de democratie, in staat is te overleven. Dat is nochtans vandaag een bijzonder prangende vraag. Onze beslissing om niet in de eerste plaats te zoeken naar een theoretisch antwoord op deze concrete en bovendien moreel relevante vraag, beduidt niet dat wij de vraag niet belangrijk vinden. Wij zijn

integendeel van mening dat wij ze op een zinvoller manier kunnen beantwoorden door eerst een theoretisch model op te bouwen dat toelaat de vraag van het overleven van systemen in het algemeen te beantwoorden. Ook al is de druk groot om een antwoord te geven op de vragen die de samenleving vandaag wenst te beantwoorden, wij zijn ervan overtuigd dat een meer directe weg naar het goede antwoord wel eens de traagste en de minst efficiënte zou kunnen zijn.

De systeembenadering is in geen geval een allesomvattende en definitieve theorie over het politieke leven. De hedendaagse politieke wetenschap, in tegenstelling tot de klassieke voorgangers, is zich bewust van haar limieten. De systeembenadering heeft wél de ambitie een zoektocht te zijn naar de geëigende variabelen en logische categorieën die licht kunnen werpen op het functioneren van politieke systemen. De finale vraag is níét of dit model alle vragen beantwoordt, maar wél of het een zinvolle stap is in de goede richting.

VERENIGING VOOR SOCIOLOGIE

De Vereniging voor Sociologie werd in 1975 opgericht, met het doel de beoefening en de ontwikkeling van de sociologie en de beroepsbelangen van de sociologen te bevorderen. De Vereniging voor Sociologie is gefedereerd met de Association des Sociologues Belges de langue française in de Belgische Vereniging voor Sociologie die, als overkoepelend orgaan, de binding met de International Sociological Association verzekert.

Sinds 1979 geven de Vereniging voor Sociologie en de sociologische departementen van de Vlaamse universiteiten samen het *Tijdschrift voor Sociologie* uit.

Hoofredacteur en verantwoordelijke uitgever : J.C. Verhoeven

Redactiesecretaris : G. Loosveldt

Redactie : P. Bracke, K. Deschouwer, I. Glorieux, E. Henderickx, H. Hermans, S. Opdebeek, M. Ruebens, J. Vranken, W. Weyns

Abonnementen :

Leden Vereniging voor Sociologie : 1.200 fr.

Niet-leden : 1.000 fr. (voor studenten, werklozen en gelijkgestelden 600 fr.)

Losse nummers : 300 fr. (dubbelnummer 600 fr.)

Te storten op bankrekening nr. 001-0850946-41 van het Tijdschrift voor Sociologie vzw, p/a H. Van Meerbeek, K.U. Leuven, Departement Sociologie, E. Van Evenstraat 2c, 3000 Leuven

(In het abonnement zijn de afleveringen van Sociale Wetenschappen Klassiek inbegrepen. Ze zijn ook afzonderlijk verkrijgbaar.)

Gedrukt bij Acco c.v., Leuven

David Easton publiceerde in 1953 *The political system*. In 1965 verscheen eerst *A framework for political analysis* en vervolgens *A systems analysis of political life*. Deze drie werken hebben eenzelfde doelstelling: ze pogen een algemeen conceptueel kader te ontwikkelen dat toelaat de juiste vragen te stellen voor een vergelijkende analyse van politieke processen. In het derde werk komt hij tot de conclusies, en presenteert hij op uitvoerige en gedetailleerde wijze zijn conceptueel kader.

Easton laat zich in zeer sterke mate inspireren door de algemene systeemtheorie. Zijn uitgangspunt is eigenlijk de vraag hoe het komt dat politieke systemen zich handhaven, terwijl ze voortdurend door mogelijk storende impulsen uit hun omgeving belaagd worden. Easton beschouwt de politieke beslissingen als het middel dat politieke systemen hebben om op die storingen te reageren. Die storingen zelf zijn de politieke eisen die in de samenleving geuit worden, en de mogelijke afwezigheid van steun voor wat het politieke systeem produceert.

Hoewel de vraag naar het voortbestaan en de stabiliteit aan de oorsprong van de concepten ligt, levert zijn systeemanalyse van het politieke leven een zeer dynamisch beeld op. Systemen overleven omdat ze veranderen, omdat ze de capaciteit hebben om te veranderen. De ultieme toets op de bruikbaarheid van Eastons conceptueel kader, is het werk vandaag herlezen, met de kennis van de politieke ontwikkelingen die zich sinds de jaren zestig hebben voorgedaan en die zich vandaag nog voordoen. In de mate dat de concepten de huidige politieke veranderingen kunnen duiden – en dat doen ze zonder de minste twijfel – kan met recht worden gezegd dat Easton een klassieker geschreven heeft. In 1990 publiceerde hij ook nog *The analysis of political structure*.

KRIS DESCHOUWER doceert politieke wetenschappen aan de Vrije Universiteit Brussel.

ISBN 90-334-3024-X



9 789033 430244