



Universiteit
Leiden
The Netherlands

Eliten in de Sowjetunie

Slomp, J.

Citation

Slomp, J. (1974). Eliten in de Sowjetunie. *Acta Politica*, 9: 1974(4), 365-378. Retrieved from <https://hdl.handle.net/1887/3451499>

Version: Publisher's Version

License: [Leiden University Non-exclusive license](#)

Downloaded from: <https://hdl.handle.net/1887/3451499>

Note: To cite this publication please use the final published version (if applicable).

Redactie

Drs. L. P. de Bruijn, drs. R. P. van den Helm, drs. B. J. S. Hoetjes, dr. J. van Putten (secretaris), prof. dr. J. K. De Vree

Dit tijdschrift wordt uitgegeven onder auspiciën van de Nederlandse Kring voor Wetenschap der Politiek op gezag van haar commissie voor de publikatie, bestaande uit prof. dr. H. Daalder, prof. H. Daudt, prof. dr. A. Hoogerwerf, prof. dr. G. Kuipers

Bijdragen

en andere mededelingen voor de redactie zende men aan de redactie-secretaris, dr. J. van Putten, p/a Sociaalwetenschappelijk Instituut van de Vrije Universiteit, Koningslaan 31 te Amsterdam Z (020/718543); de kopij dient persklaar te worden ingezonden, in drievoud en in machineschrift

Boeken ter recensie

en boekbesprekingen zende men aan de boeken-redacteur, drs. B. J. S. Hoetjes, Instituut voor Wetenschap der Politiek, Herengracht 528/530 te Amsterdam (020/5252148); terugzending van niet opgevraagde recensie-exemplaren kan niet plaatsvinden

Administratie

Voor abonnementen en advertenties richt men zich tot de uitgever, Boompers boeken- en tijdschriften-uitgeverij bv (Boom Meppel), Groenmarktstraat 1 te Meppel (05220/54306); postrekening 2756509

Acta Politica verschijnt driemaandelijks; de abonnementsprijs bedraagt f 31,50; voor instellingen f 45,—; voor studenten f 20,— (maximaal gedurende zeven achtereenvolgende jaren).

Voor het buitenland gelden aangepaste tarieven die op aanvraag te verkrijgen zijn.

Losse nummers f 13,50

Advertentietarieven: 1/1 pagina f 255,—; 1/2 pagina f 155,—; 2/3 pagina f 205,—; 1/3 pagina f 110,—.

Indien men het abonnementsgeld gireert voor een ander gelieve men op het girostrookje duidelijk naam en adres van de abonnee te vermelden, ter vermindering van dubbele incasso

Eliten in de Sowjet-Unie

door J. Slomp

Na de verschillende elite-studies en studies naar plaatselijke machtsverhouding in de Verenigde Staten uit de jaren zestig is er sinds niet al te lange tijd ook een groeiende belangstelling voor dit onderzoeksgebied, betrekking hebbende op politieke systemen van het Sowjet-type.

Vooraf in eliten in de Sowjet-Unie zijn op het ogenblik onderwerp van onderzoek, dat in enkele gevallen met zeer minitieuze uitgewerkte onderzoeksmethoden en -technieken is verricht¹. Het gaat daarbij wel meer om landelijke elitestudies dan om onderzoekingen naar plaatselijke of regionale verhoudingen. Op dat laatste terrein wordt maar zeer moeizaam enige vooruitgang geboekt: gebruik van zowel positie-, reputatie- als decisie-methode en daarmee ook van combinaties of uitwerkingen daarvan is tot op heden nog vrijwel onmogelijk bij onderzoek naar plaatselijke machtsverhoudingen². Het onderzoek dat Fainsod verrichtte naar politieke verhoudingen in Smolensk, op basis van de in Nazi-Duitse handen gevallen Smolensk-archieven is nog steeds het enige voorbeeld van lokaal machtsonderzoek dat vergeleken zou kunnen worden met lokale studies uit de U.S.A.³.

In dit artikel zullen we ons beperken tot de resultaten van enige elite-studies die betrekking hebben op de Sowjet-Unie en het antwoord dat zij verschaffen op de belangrijkste vragen uit de 'elite-debat'⁴. Die vragen zijn veelal naar voren gekomen in verband met de vraag naar de mogelijkheid, de mate en de werking van de democratie in West-Europa en Noord-Amerika.

Het verband tussen het bestaan van eliten, groepen waarvan de leden over een duidelijke grotere hoeveelheid van tenminste één machtsbron beschikken dan de rest van de bevolking, en waarvan de leden enigerlei vorm van groepscontact hebben, en het voorkomen van een zekere mate van democratie is reeds uitgebreid onderwerp van zowel empirische als niet empirische studie geweest⁵.

Zo zijn er verschillende voorwaarden opgesomd waaraan een politiek systeem moet voldoen wil er van democratie sprake zijn, wanneer er eliten optreden. Voor sommigen is het — in navolging van Dahl — belangrijk dat er verschillende elites zijn, die alle een ander machtsbereik hebben, zodat de besluitvorming in verschillende probleemgebieden ook door verschillende mensen bepaald wordt⁶. Kariel, Walker e.a. gaan verder en menen dat de besluitvorming zo open moet zijn dat participatie van een groot deel van de bevolking gewaarborgd is, zowel m.b.t. de vraag welke problemen politieke problemen zijn, alsmede m.b.t. de vraag hoe die problemen opgelost moeten worden. De relatie elite — rest van de bevolking staat zo centraal. De gehele bevolking dient door de eliten in de besluitvorming te worden betrokken⁷.

Bij Bottomore, Bachrach e.a. gaat het erom dat het onderscheid tussen het politieke en het niet-politieke besluitvormingsproces wordt opgeheven. Er kan h.i. geen sprake zijn van democratie wanneer er sectoren zijn van het maatschappelijke leven, waarin participatie niet of nauwelijks mogelijk is en die onttrokken zijn aan controle door gekozen organen. Met name de arbeidsverhoudingen worden daarbij door hen aangehaald als belangrijkste te demokratiseren relatie. De invloedsverhoudingen in de sectoren van het maatschappelijke leven, die door eliten buiten de overheid om worden beheerst, en het onttrekken aan de politieke besluitvorming van bepaalde sectoren, zijn hier centrale problemen⁸.

Tenslotte zijn reeds klassieke vragen de rekrutering van nieuwe leden in eliten en, wanneer er sprake is van meer dan een elite, de mate van consensus tussen deze⁹. Wanneer er een grote mate van consensus is tussen de verschillende eliten is de kans op de ontwikkeling naar één heersende groep aanwezig, welke groep eventueel tot een heersende klasse kan (ver)worden. Indien eliten steun behoeven van de rest van de bevolking, wordt het voor de rest van de bevolking zo onmogelijk te kiezen uit steun van een aantal alternatieven, die door eliten worden voorgelegd.

De relatie elite – rest van de bevolking wordt door een aantal factoren bepaald: door de openheid en participatiemogelijkheden die er in de besluitvorming zijn, door de mate van steun die eliten behoeven, door de controle die de bevolking heeft op de uitvoering van besluiten en ook door de rekrutering van nieuwe leden in de elite. Die rekrutering kan zeer rigide door de elite zelf bepaald worden, dan wel nauwelijks door de elite te beïnvloeden zijn. Daartussen bevindt zich ook nog een groot aantal mogelijkheden. Centraal staat de opwaartse mobiliteit zowel de mogelijke als de feitelijke van de bevolking.

Op de preciese relatie van al deze punten met de mate van democratie wordt hier niet ingegaan: het gaat er niet om een bijdrage te leveren aan de discussie hierover, doch materiaal dat op elk van deze punten m.b.t. de Sowjet-Unie voorhanden is te ordenen en daarbij slechts enige konklusies te geven die geldig zijn voor het politiek systeem in dat land.

Wanneer wij kort samenvatten welke vragen relevant zijn, dan kunnen we ons tot een vijftal beperken:

- 1 – welke eliten er zijn en welke machtsbases zij hebben;
- 2 – de mate van consensus tussen de eliten;
- 3 – de mate van autonomie ten opzichte van elkaar;
- 4 – de rekrutering van nieuwe leden;
- 5 – de mate van participatie in de besluitvorming, die aan de rest van de bevolking wordt gelaten en de mate van controle op beslissingen van eliten.

1 Eliten in de Sowjet-Unie

Het is gebruikelijk eliten te onderscheiden naar de machtsbasis die zij hebben, waarbij elke waarde machtsbasis kan zijn en bezit van waarden mogelijk kumulatief is¹⁰. Voor elke maatschappij dient dan nader bepaald te worden welke waarden toegang geven tot andere waarden en welke gevolgen bezit van één waarde bij een beperkte groep heeft voor de gehele maatschappij.

Suzanne Keller komt, uitgaande van het laatste punt, tot het onderscheiden van een zestal strategische eliten: de politieke, economische, militaire, morele, kulturele en wetenschappelijke, waarbij ze wel aantekent dat de vijf eliten naast de morele eigenlijk alle een morele functie hebben en dat er wellicht geen aparte morele elite behoeft te worden onderscheiden¹¹. Dit onderscheid zou wellicht ook voor de Sowjet-Unie gevolgd kunnen worden. De reden voor juist dit onderscheid wordt door S. Keller echter nauwelijks aangegeven. Brzezinski en Huntington geven beter aan op welke gronden zij een onderscheid maken in groepen van eliten. Zij spreken over 'Groups, whose scope of activity is directly dependent on the allocation of national resources and which are directly affected by any shift in the institutional distribution of power'¹².

Het lijkt alleszins redelijk de eliten te onderscheiden naar overheidsactiviteiten, zeker in de Sowjet-Unie, waar rond de helft van het nationaal inkomen op de overheidsbegroting voorkomt en waar weinig sectoren van het maatschappelijk leven zijn die niet in grote mate door de overheid worden verzorgd. Er zijn zo maar weinig waarden, waarvan de overheid de verdeling niet bepaalt.

Brzezinski en Huntington noemen slechts de militairen, managers in de lichte en de zware industrie, landbouwdeskundigen en de regeringsbureaucraten ('state bureaucrats')¹³. Wanneer de toewijzing uit de nationale middelen tot criterium wordt gemaakt, op grond waarvan eliten worden onderscheiden, ligt het voor de hand ook te letten op de grootte van de toewijzing.

Op grond van de laatste begrotingen zouden dan kunnen worden onderscheiden, naast de partij-elite die zowel mobilisatie van middelen als toewijzing van het gehele budget op alle beleidsonderdelen in grote mate bepaalt¹⁴:

- 1 – Een economische elite, die invloed heeft op de verdeling van 70% van de begroting. Ze bestaat uit directeuren en deskundigen op het gebied van de zware industrie, van de lichte industrie en van de landbouw.
- 2 – Een wetenschappelijk en kulturele elite, die invloed heeft op de verdeling van 15% van de overheidsbegroting. Ze bestaat uit een onderwijs-elite, een wetenschappelijke elite en een kulturele elite.

3 — Een militaire elite, die mede bepaalt hoe 10% van het budget verdeeld moet worden en

4 — Een bestuurselite. Deze beïnvloedt niet zozeer de toewijzing uit de algemene middelen (slechts enige procenten van de begroting zijn voor algemeen bestuur, inclusief politie), alswel de mobilisatie van middelen door de overheid.

Daarnaast zijn er uiteraard nog eliten te onderscheiden op beleidsonderdelen die slechts een gering deel van de begroting uitmaken (buitenlandse zaken, justitie etc.).

De relatie tussen de partij-elite en de eliten die per beleidsonderdeel worden onderscheiden, komt bij de autonomie der eliten aan de orde. Bij een dergelijk onderscheid staat de relatie met mobilisatie en toewijzing van middelen door de overheid voorop. Beleidseliten vinden in de Sowjet-Unie hun machtsbasis in de budgetaire toewijzingen aan de verschillende beleidsonderdelen. Dit onderscheid zou uiteraard niet opgaan wanneer er sectoren van het maatschappelijk leven zouden zijn, waarin de overheid niet optreedt. Dat is in de Sowjet-Unie niet het geval¹⁵.

Het is uiteraard de vraag of er wel op elk belangrijk beleidsterrein inderdaad een elite bestaat. Er is wel een machtsbasis, nl. de waarde die wordt nagestreefd met de in de begroting toegewezen middelen, maar het is onzeker of er wel sprake is van een groep, van mensen die geregeld onderling contact hebben en ongeveer dezelfde attitudes hebben¹⁶. Nu de hoge posten op de verschillende beleidsgebieden in toenemende mate echter bezet worden door specialistisch geschoolden, afkomstig uit een beperkt aantal opleidingsinstituten, komt het groepskarakter van deze eliten duidelijker naar voren¹⁷.

Op bovengenoemde wijze wordt een systematischer onderscheid verkregen, dat tevens betere aanknopingspunten voor onderzoek biedt, dan bij het nog steeds gebruikelijke onderscheid, door Fainsod gemaakt. Hij zag als eliten de partijtop (Centraal Committee), ministerraad, legerstaf, politietop en de managers¹⁸. Trouwens ook recente onderzoekingen zijn niet steeds consequent of duidelijk in de afbakening en omschrijving van eliten¹⁹.

2 De autonomie van eliten ten opzichte van elkaar

Wanneer wij eliten onderscheiden naar belangrijkste beleidsgebieden, is het van belang te weten of er per beleidsterrein autonomie bestaat van de eliten onderling. Reeds is opgemerkt dat de eliten in toenemende mate uit specialisten bestaan, die zich niet meer snel op een ander gebied zullen specialiseren. Of leden van de ene elite de besluitvorming op een ander gebied in het geheel niet proberen te beïnvloeden is nog weinig onderwerp van studie. Het is dan ook moeilijk de beslissingsmethode toe te passen op de

beleidsvorming in de Sowjet-Unie. Slechts één keer is het vrij grondig gebeurd, en wel bij het debat over de wet op het onderwijs van 1958²⁰. Duidelijk bleek toen een wisselwerking te bestaan tussen de beleidsvoorstellen van het partijpresidium en de opinies van de 'policy groups', wier terrein met deze wet werd bestreken, t.w. de onderwijselite en de wetenschappelijke elite²¹. Volgens de onderzoekers uitte zich in dit debat één andere elite en wel de directeuren in de industrie. Deze mengden zich echter slechts in de discussie voorzover zijzelf verantwoordelijk zouden worden voor een deel van het onderwijs (i.c. de extra scholing voor werkende jongeren)²².

De plaats van de partij-elite temidden van de overige eliten verdient hier verduidelijking. De overige eliten mogen autonoom zijn ten opzichte van elkaar en mogen weinig invloed hebben op beslissingen die niet hun eigen gebied betreffen, de partij-elite neemt beslissingen op alle gebieden en legt de beleidsdoeleinden vast. Uit Azraels studie van de industriedirecteuren in de Sowjet-Unie komt naar voren dat de beleidseliten (alle elitegroepen met uitzondering van de partij-elite) slechts invloed uitoefenen bij het vaststellen van de specifieke middelen voor de doeleinden die door de partij-elite zijn vastgelegd²³. Zij oefenen meer invloed uit naarmate er in de partijtop meer discussie is over het beleid en, daarmee samenhangend, naarmate de feitelijk hoogste partij-organen (Politburo en Centraal Committee) meer leden tellen²⁴.

Er is hier wel sprake van een groeiende mate van autonomie. De partij-elite stelt vast in welke mate de beleidseliten invloed kunnen uitoefenen, maar er zijn ontwikkelingen die de autonomie van de beleidseliten bevorderen: het politburo breidt zich gestaag uit²⁵ en in de hogere partijorganen zijn steeds meer posities vastgelegd, ook voor leden van de beleidseliten, die zo q.q. zitting hebben in deze organen²⁶ en binnen de partij beslissingen beïnvloeden dan wel zelf mede die beslissingen nemen. Hierover meer bij de rekrutering van nieuwe leden. Via deze specialisten dringen de opinies door tot de partij-elite. Belangrijker is nog het volgende punt n.l. dat door deze ontwikkeling de hoogste partijorganen een minder coherent geheel worden, waarin er meer plaats is voor invloed van de beleidseliten die voor autonomie op eigen gebied vechten. Leden van de partijelite verschuiven zelf zelden naar een beleidselite en dat kan de konklusie versterken dat de autonomie van die eliten toeneemt²⁷.

3 De mate van consensus tussen de eliten

De beleidseliten hebben hun competentiesfeer, zoals die door henzelf en de partijelite is afgebakend. Consensus tussen hen over de beleidsdoeleinden is daardoor minder belangrijk, zolang het beleid als geheel maar enigszins consistent is. Voor die consistentie moet de partijelite zorgdragen. Be-

langrijker dan consensus tussen de beleidseliten is dan ook consensus tussen de partijelite en elk van de beleidseliten over doeleinden van het beleid en over de onderlinge relatie. Wanneer deze consensus aanwezig is, kunnen de beleidsdoeleinden zoals de partijelite ze vastlegt, nagestreefd worden, zonder dat er conflicten ontstaan tussen de partijelite en de relevante beleidseliten.

De mate van consensus is door Milton C. Lodge op een aantal onderdelen nagegaan. Hij heeft daartoe een uitgebreide inhoudsanalyse gemaakt van de vaktijdschriften van een aantal eliten²⁸.

Uit dat onderzoek blijkt dat de beleidseliten, waarvan de keus in de studie overigens niet erg gelukkig is²⁹, een grotere mate van participatie in de besluitvorming wensen dan ze hebben en ook meer participatie dan de partijelite hen wil toestaan. Er is zelfs zo'n verschil van mening tussen beleidseliten en partijelite dat er volgens Lodge van een 'attitudinal conflict' gesproken kan worden: de beleidseliten wensen meer invloed te hebben dan de partijelite, de centrale rol van de partijelite moet h.i. verdwijnen³⁰. Over de inhoud van het beleid is er tussen de partijelite en de beleidseliten wel verschil van mening, doch dit kan niet conflictueus worden genoemd. Wel worden er verschillende prioriteiten gesteld: 'The primary difference between the apparatchiki and specialist elite grouping is one of relative emphasis: despite the Party's growing commitment to the consumer, the Party strikes a balance between traditional priorities (zware industrie en militaire apparaat j.s.) and ... a 'revisionist' orientation. For alle years eg. 42% of the Party's priorities are devoted to 'heavy industry' and the military, while the three specialist elites (de economische, justitiële en literaire j.s.) elites average but 17%'³¹. Er is wel van enig conflict sprake tussen de houding van de partijelite en die van de militaire elite. De laatste stelt alleen het militaire apparaat en de zware industrie als prioriteiten. De partijeliten en de beleidseliten zijn op dit punt in dezelfde richting veranderd (van nadruk op zware industrie en militair apparaat naar prioriteit voor landbouw en onderwijs). Ook is er verandering in dezelfde richting over de vraag hoe de bevolking voor deze prioriteiten gemobiliseerd moet worden: na 1959 is zowel voor de partijelite als voor de economische elite het gebruik van materiële arbeidsstimulansen belangrijker dan het toepassen van immateriële, ideologische stimulansen. De economische elite hecht zelfs in het geheel geen waarde aan immateriële stimulansen, zodat er ook op dit punt toch een belangrijk verschil van mening is tussen de economische elite en de partijelite³². Omdat de meningen echter in dezelfde richting veranderen spreekt Lodge niet van conflict, maar van aanpassing (accomodation) aan elkaar³³.

Met uitzondering van de militaire elite die centralistisch en meer op het

militaire apparaat gericht denkt, lopen de beleidseliten vooruit op of in de pas met de partijelite wat betreft de algemene middelen en doeleinden van het beleid. Met betrekking tot de vorming en uitvoering van het beleid vinden deze beleidseliten dat de overheersende rol van de partij moet verdwijnen. De partijelite staat wel meer participatie toe, maar het is de vraag of zij haar beslissende positie op wil geven. Door vergroting van de hoogste partijorganen en rekrutering van leden van beleidseliten erin, verandert de relatie tussen partijelite en beleidseliten echter. Over de richting van verandering zijn deze eliten het met elkaar eens, over het einddoel, n.l. de uiteindelijke positie van de partij, niet.

4 De rekrutering van nieuwe leden

Dit punt is uiterst relevant voor de mate van autonomie der eliten. Waar de leden van de beleidseliten vandaan komen is duidelijk: in toenemende mate zijn zij universitair of polytechnisch geschoold. Mede daardoor ontstaan groeps karakter en attitudes van elke elite³⁴.

De rekrutering van deze nieuwe leden in de beleidseliten is nog steeds een zaak van de partij. Het nomenklatura-systeem zorgt ervoor dat de hogere posities in alle sectoren van het maatschappelijk leven bekleed worden door mensen die door de partij zijn voorgedragen en benoemd. Zo wordt in de partij beslist welke mensen toegelaten worden tot de beleidseliten. De partij beperkt zich daarbij tot een keus uit een groep van mensen met eenzelfde onderwijsachtergrond.

We mogen aannemen dat zeker de hoogste posities op de belangrijkste beleidsterreinen op de nomenklaturalijsten staan van het Centraal Comité, wat betekent dat het Centraal Comité mensen voor deze posten voordraagt en benoemt. Het is dan ook van belang na te gaan op welke wijze het Centraal Comité en het Politburo hun eigen leden rekruteren. We bezien de wijze van rekruteren en de groepen waaruit nieuwe leden gerekruteerd worden.

De manier waarop de leden van het Centraal Comité worden gerekruteerd is verkiezing en wel door het Partijcongres dat ongeveer elke vier jaar bijeen komt. Het Politburo (in Chroestovs tijd Presidium geheten), wordt gekozen door het Centraal Comité. Wel is, zoals opgemerkt, in het Centraal Comité een groeiend aantal posten weggelegd voor bekleeders van bepaalde maatschappelijke en m.n. partijposities, op het ogenblik zelfs meer dan de helft van het aantal C.C.-zetels uitmakend. Meer dan de helft van de leden van het C.C. wordt op deze wijze niet gekozen, maar gecoöpteerd. Van hen behoort een klein deel tot beleidseliten. De werkelijk gekozen leden van het C.C. behoren vrijwel allen tot de beleidseliten.

*Samenstelling van het Centraal Comité*³⁵

	1952	1956	1961	1966
Leden van Partijapparaat	64,8%	63,9%	45,7%	54,9%
Leden van beleidseliten	25,6%	27,8%	44,0%	36,9%

Het aantal leden van beleidseliten in het C.C. is sinds Stalins dood gegroeid, zij het niet gestadig. Of de vermindering van hun aantal in 1966 weer een nieuwe ontwikkeling aangeeft, is nog moeilijk te zeggen.

In het Politburo zijn veranderingen moeilijk aan te geven. Het aantal leden schommelt vanaf 1953 tussen de 10 en de 16. Een minderheid van hen — op het ogenblik 6 van de 16 — behoort tot de beleidseliten³⁶.

Bij interpretatie van deze wijzigingen in rekrutering moet men er wel rekening mee houden dat geregeld leden van beleidseliten in de partijelite worden opgenomen. Andersom worden niet vaak leden van de partijelite op posten benoemd die liggen op het gebied van beleidseliten.

Het onderscheid tussen partijelite en beleidseliten wordt daardoor bemoeilijkt. Naast een onderscheid naar aantal jaren dat men op een bepaald gebied werkzaam is moet rekening worden gehouden met de machtsbasis van degenen die deel uitmaken van een beleidselite en in hoge partijorganen zitting hebben. De machtsbasis ligt ten grondslag aan hun elitaire positie, hun hoofdfunctie. De hoofdfunctie bepaalt of men wel of niet tot een elite behoort en tot welke elite. Uiteraard is een onderscheid in hoofd- en nevenfuncties niet steeds gemakkelijk te maken en dienen ook gegevens als genoten onderwijs etc. gebruikt te worden. Wanneer echter de hoofdfunctie wordt aangehouden als bepalend voor de elite waartoe men behoort, kunnen leden van het C.C. noch van het Politburo zonder meer gerekend worden tot de Partijelite. Deze partijorganen bestaan uit leden van verschillende eliten, w.o. van de partijelite. Tot de partijelite worden slechts degenen gerekend die hun hoofdfunctie in het partijapparaat hebben, zoals bijvoorbeeld leden van de partijsecretariaten op unie- en op republiekniveau³⁷. Rekrutering moet dan ook apart onderzocht worden: (1) voor de partijelite, (2) voor de beleidseliten, (3) voor partijorganen als het C.C. en het Politburo.

De mate waarin leden van de partijelite in de beleidseliten worden geplaatst beïnvloedt in belangrijke mate de autonomie van de beleidseliten. De mate van rekrutering van leden van beleidselite in de partijelite, d.w.z. op sekretariaatsposten, beïnvloedt de cohesie van de partijelite. De rekrutering van leden van het C.C. en het Politburo bepaalt de verhouding tussen partijelite en beleidseliten; ze geeft aan of er sprake is van een leidende rol van partij-

elite of niet. Hierbij dienen leden van de verschillende eliten onderscheiden te worden op basis van hun hoofdfunctie. De samenstelling van het C.C. en het Politburo zegt weinig over het karakter van de partij, doch wel iets over de relatie tussen de partij en de rest van de Sowjetmaatschappij op elitenivo. Uit de onderzoeken van Fleron, Gehlen en McBride komt naar voren dat de meerderheid van het C.C. en het Politburo nog steeds wordt gevormd door leden van de partijelite, dat die meerderheid wisselend is en dat de vertegenwoordiging van de belangrijkste beleidseliten ook onderling wisselt, en daarmee uiteraard de mate waarin deze eliten in de besluitvorming participeren³⁸.

5 De participatie in de besluitvorming door de rest van de bevolking en de controle op de eliten

Hierover kunnen in het kader van dit artikel slechts enkele korte opmerkingen worden gemaakt. Wij kunnen de participatiemogelijkheden onderscheiden naar de gebondenheid ervan aan posities. Niet-leden van eliten kunnen invloed uitoefenen door controle op de beslissingen van eliten, door zelf in eliten binnen te dringen en/of door beslissingen te nemen buiten eliten om, d.w.z. buiten bepaalde posities om. Het laatste punt — in hoeverre er uitoefening van invloed buiten eliten om mogelijk is — laten we geheel buiten beschouwing, daarmee elke pretentie loslatend dat we belangrijke conclusies zouden kunnen trekken over de mate van democratie in de Sowjet-Unie. De rekrutering van eliteleden en de controle op elitebeslissingen kunnen wel kort besproken worden.

Afgezien van het soort, in dit geval hoger onderwijs, en het partijlidmaatschap, die de enige noodzakelijke voorwaarden zijn ter bekleding van bepaalde posities, zijn er factoren die eveneens dienstig kunnen zijn (afkomst, etnische groepering, etc.) welke factoren ook voorwaarden zouden kunnen zijn om bepaalde vormen van onderwijs te genieten. Slechts voor de partijelite en de hoogste partijorganen is er wel gezocht naar dergelijke factoren. Er zijn weinig opzienbarende conclusies: wat oudere Grootrussische mannen van arbeiderskomaf en woonachtig (geweest) in Moskou vormen de boventoon³⁹. De manier van selectie vóór en in het onderwijs zou wel meer aanwijzingen kunnen geven omtrent de openheid van eliten⁴⁰.

In hoeverre beslissingen van eliten gecontroleerd (kunnen) worden, is enigszins onderwerp van studie geweest, met name voor zover het betreft de rol van de pers in deze. De pers beperkt zich echter doorgaans tot kritiek op technische details, de preciese uitwerking van plannen e.d., zaken die door beleidseliten bepaald worden⁴¹. De algemene beleidsdoelinden, door de partijelite uitgewerkt, zijn weinig onderwerp van kritiek. Wanneer de pers gezien wordt als middel voor agitprop van de partij⁴² betekent dit een

kontrolemogelijkheid voor de partijelite op de beslissingen van beleidseliten, welke beslissingen zo nodig onderwerp kunnen worden van algemene discussie. Het is voor de partijelite wel, voor de beleidseliten niet mogelijk alle beslissingen te onttrekken aan dergelijke openbare discussies. Omdat de massamedia onder partijcontrole staan, behoort het tot de mogelijkheden van de partijelite de mate van controle te bepalen die via deze media kan worden uitgeoefend. Dit betekent dat beleidseliten controle moeten toestaan, en dat de partijelite vastlegt of de controle openbaar wordt uitgeoefend.

Konklusies

Er zijn in de Sowjet-Unie twee soorten van eliten te onderscheiden:

1 — de partijelite, bestaande uit degenen die de hoogste posten in het partijapparaat bekleden; en 2 — beleidseliten, bestaande uit de bekleders van de belangrijkste functies op de belangrijkste beleidsgebieden.

Welke de belangrijkste beleidsgebieden zijn, kan worden afgeleid uit de toewijzingen die uit de openbare middelen worden gedaan.

Beide soorten eliten zijn vertegenwoordigd in de hoogste partijorganen, t.w. het Centraal Comité en het Politburo. De partijelite is echter beter vertegenwoordigd dan alle beleidseliten samen. Beleidseliten zijn autonoom ten opzichte van elkaar. Hun autonomie is echter beperkt want de partijelite houdt vast aan haar leidende rol in de maatschappij, ook bij de verdeling van middelen. De partijelite stelt de algemene beleidsdoeleinden vast en bepaalt met de beleidseliten de verdeling van het overheidsbudget over de verschillende beleidsonderdelen. De beleidseliten wensen zelf in grotere mate te bepalen hoe de toegewezen middelen besteed worden. Zij willen meer invloed op die verdeling hebben dan de partijelite momenteel heeft. Wat betreft de inhoud van het beleid: over de prioriteiten en de te gebruiken middelen bestaat weliswaar verschil van mening tussen relevante beleidseliten en de partijelite, maar er is een zekere verandering in dezelfde richting waarneembaar. Rekrutering van leden van beleidseliten vindt plaats door de hoogste partijorganen. Deze bestaan voor meer dan de helft uit leden van de partijelite en voor meer dan eenderde uit leden van beleidseliten. Leden van de partijelite krijgen in toenemende mate q.q. zitting in het Centraal Comité, waardoor de partijelite vrijwel voortdurend de meerderheid van de zetels zal hebben. De partijelite kan zo direct en — door middel van de massamedia — indirect controle uitoefenen op de beleidseliten.

Mobiliteit van leden van beleidseliten naar de partijelite, en het ontbreken van mobiliteit in tegenovergestelde richting, vermindert echter de cohesie van de partijelite. Samen met de sinds de jaren '50 verminderde cohesie

van de hogere partijorganen (Centraal Comité en Politburo) kan dat toch de autonomie van de beleidseliten vergroten.

Noten

- 1 Zie voor elite-studies over andere Oost-Europese landen dan de S.U. o.a.: D. Kubat, *Patterns of Leadership in a Communist State: Czechoslovakia 1946-58*, *Journal of Central European Affairs*, jrg. 1961, p. 205-318; C. Beck e.a. *Party Careers: A case study of Bulgarian Central Committee Members 1962*, in R. Kanet (ed.), *The Behavioral revolution and communist studies*, N.Y., 1971; Ch. Moskos; *From monarchy to Communism: Social Transformation of the Albanian Elite*, in H. Barrington e.a. (ed.), *Social Change in Developing Areas*; Z. Bauman: *Economic Growth, Social Structure, Elite Formation: The Case of Poland*, *International Social Science Journal*, jrg. 1964, p. 203-216; R. Bass, *East European Communist Elites: Their Character and History*, *Journal of International Affairs*, jrg. 1966, p. 107-177; en de verzamelwerken: R. Barry Farrell e.a. (ed.), *Political Leadership in Eastern Europe and the Soviet Union*, Chicago 1970, en C. Beck e.a. (eds.), *Comparative Communist Political Leadership*, N.Y., 1971.
- 2 De oorzaken van de moeizame voortgang op dit gebied zijn genoegzaam bekend. Studies over politiek leiderschap en m.n. over kenmerken van leiders op lager dan Unie-nivo zijn o.a. J. Armstrong, *The Soviet Bureaucratie Elite*, N.Y., 1959 G. Hodnett, *The Obkom First Secretaries*, *Slavic Review*, jrg. 1965, p. 636-652; P. Frank, *The CPSU Obkom First Secretary: A profile*, *British Journal of Political Science*, jrg. 1971, p. 173-190; J. Hough, *The Changing Nature of the Kolkhoz Chairman*, in J. Millar (ed.), *The Soviet Rural Community*, Urbana, Ill., 1971; B. Michael Frolic, *Decision Making in Soviet Cities*, *American Political Science Review*, jrg. '72, p. 38-52. Een uitgebreid overzicht is te vinden bij H. G. Skilling en F. Griffith: *Interest Groups in Soviet Politics*, Princeton N.J., 1971. Zie ook S. I. Ploss: *Interest Groups*, in A. Kassof (ed.), *Prospects for Soviet Society*, N.Y., 1968.
- 3 M. Fainsod, *Smolensk under Soviet Rule*, N.Y., 1958.
- 4 De sinds de lokale machtsonderzoekingen van Dahl weer verhevigde discussie over taak en plaats van eliten, zowel op lokaal nivo (Dahl, Hunter, Agger, e.a.) als op nationaal nivo (C. Wright Mills, Bachrach, Bottomore e.a.). Voor een erg beknopt overzicht van de verschillende posities zie G. Parry, *Political Elites*, London, 1969.
- 5 Zie de in de volgende noten genoemde studies. Onder democratie kan verstaan worden: een wijze van beleidsvorming waarin de leden van een groep de inhoud, totstandkoming en effecten van het beleid van de groep direct of indirect beïnvloeden (A. Hoogerwerf, *Politologie, begrippen en problemen*, Alphen aan den Rijn, 1972, p. 97).
- 6 R. Dahl, *Who Governs*, New Haven, 1961, en R. Dahl, *Pluralist Democracy in the United States: Conflict and Consent*, Chicago, 1967, hfdst. 14.
- 7 J. Walker, *A Critique of the Elitist Theory of Democracy*, *APSR*, jrg. 1966, p. 285-295; H. Kariel, *The Decline of American Pluralism*, Stanford, 1961.
- 8 T. Bottomore, *Elites and Society*, Harmondsworth, 1970; P. Bachrach, *The Theory of Democratic Elitism: a Critique*, Boston, 1967.
- 9 De wijze van rekrutering van nieuwe leden in de eliten lijkt mij inderdaad

- het centrale punt in de relatie die gelegd kan worden tussen het bestaan van eliten en de mate van democratie. Het probleem is vooral door Mosca en Pareto uitgebreid behandeld, met inbreng van sociologische en psychologische factoren, tegenover de economisch gebaseerde aanpak van Marx.
- 10 Voor een uitwerking van de relatie tussen machtsbasis en machtsbereik: H. Lasswell en A. Kaplan, *Power and Society*, New Haven, 1950. Voor een uitwerking: W. Wesolowski, *The Nations of Strata and Class in Socialist Society*, in: A. Béteille: *Social Inequality*, Harmandsworth, 1971, p. 143.
 - 11 Keller, 20, 138. Op pag. 284 onderscheidt zij in de U.S.A. ook een religieuze elite, waarschijnlijk vallend onder de titel 'morele elite'.
 - 12 Z. Brzezinski en S. Huntington, *Political Power: U.S.A./U.S.S.R.*, N.Y., 1966, p. 196.
 - 13 Idem, p. 195-197.
 - 14 Wanneer het onderzoek van de besluitvorming in de S.U. verder gevorderd is, zal het wellicht mogelijk zijn binnen de partijelite weer subeliten te onderscheiden op elk beleidsterrein. Armstrong komt reeds tot zo'n onderscheid in rudimentaire vorm. Armstrong, hfdst. 4 t/m 7.
 - 15 De overheid zou dan ook gezien kunnen worden als het geheel van posities bezet door de hoogste leden van de eliten (incl. de partijelite). Welke positie precies eliteposities zijn en welke daarvan weer overheidsposities zou verder afgebakend dienen te worden voor alle eliten afzonderlijk.
 - 16 Gezien het officiële karakter van de meeste specialistenorganisaties en de erdoor verzorgde vakbladen staat het groepscontact veelal wel vast. Voor de meeste vakgebieden bestaan er maar een of twee organisaties en vakbladen.
 - 17 De opleiding van elitairen vormt ook voor N. Amerika en zeker voor W.-Europa een belangrijk onderwerp. Zie bijvoorbeeld A. Sampson, *Anatomy of Britain Today*, N.Y., 1966 p. 259-266; C. Wright Mills, *The Power Elite*, Oxford, 1959 p. 64-68, en voor de S.U. o.a.: M. Gelen en M. McBride, *The Soviet Central Committee: An Elite Analysis*, *APSR*, jrg. 1968, p. 1232-1241 en T. H. Rigby, *Communist Party Membership in the USSR 1917-1967*, Princeton, 1968. Voor een methodologische noot over de interpretatie van persoonlijke gegevens in elite-studies, zie L. Edinger & D. Searing, *Social Background in Elite-Analysis: A Methodological Inquiry*, *APSR*, jrg. 1967, p. 428-445. De genoemde specialisatie geldt voor de partijelite waarschijnlijk in mindere mate dan voor de beleidseliten. Gespecialiseerden wordt het nu wel gemakkelijker gemaakt in de partijelite door te dringen
 - 18 M. Fainsod, *How Russia is Ruled*, Cambridge, Mass., 1953, hfdst. 10 t/m 16. Op pag. 485-488 noemt hij ook de kulturele en wetenschappelijke elite, doch in de rest van het boek beperkt hij de eliten – weinig systematisch – tot bovengenoemde groepen. Zie ook H. Skilling en F. Griffith, en S. I. Ploss.
 - 19 M. Lodge onderscheidt in: *Soviet Elite Attitudes Since Stalin*, Columbus, 1969, p. 6, weinig systematisch: 'The Party Apparatus, The Economic Elite, the Military, The Legal Profession, The Literary Elite'. Zie hierover G. Ionescu, *Comparative Communist Politics*, London, 1972, p. 22; Fr. Fleron spreekt van 'Scientific Economic, Cultural and Technical Intelligentsia'. Fr. Fleron Jr., *Co-optation as a Mechanism of Adaptation to Change: the Soviet Political Leadership System*, in: R. Kanet, *The Behavioral Revolution and Communist Studies*, N.Y., 1971, p. 137. De elites die ik onderscheid worden afgebakend naar officiële posities in de Partij en op ministeries, respectievelijk ressorte-

- rend onder ministeries, zoals de industriedirekteuren.
- 20 J. Schwartz en W. Keech, *Group Influence and the Policy Process in the Soviet Union*, *APSR*, jrg. 1968, p. 840-851. Voor een ander voorbeeld: Thomas W. Wolfe, *The Military*, in A. Kassof, *Prospects for Soviet Society*, N.Y., 1968, p. 137-142.
 - 21 J. Schwartz en W. Keech, p. 846-847.
 - 22 J. Schwartz en W. Keech, p. 844.
 - 23 H. Azrael, *Managerial Power and Soviet Politics*, Cambridge, Mass. 1966, p. 173, 174.
 - 24 Azrael (p. 173) spreekt over 'central leadership'. Hij bedoelt daarmee waarschijnlijk het Politburo. Wanneer het Politburo zich langzaam uitbreidt, geregeld bijeenkomt en ook leden van andere dan de partijelite omvat, neemt de kans op discussie en zelfs konflikt – soms ook in de pers – toe. J. Schwartz en W. Keech, p. 849; S. Ploss, p. 95-97. Het C.C. en het Politburo (of het Presidium) zijn in die zin vertegenwoordigend dat er leden van verschillende eliten in zitting hebben.
 - 25 Op het ogenblik heeft het Politburo het grootste aantal leden (16) sinds Stalins dood. In 1966 waren er 11 leden.
 - 26 M. Gehlen en M. McBride, p. 1235.
 - 27 M. Gehlen en McBride vonden voor de leden van het C.C. slechts twee mobiliteitspatronen: van een beleidselite naar de partijelite en van laag naar hoog binnen de partijelite (p. 1236). De genoemde ontwikkelingen voltrekken zich erg traag en het is niet uitgesloten dat het meer golfbewegingen dan veranderingen in één richting zijn. We gaan er wel van uit dat de groepsband van leden van beleidseliten met andere leden van die elite groter is dan de band met leden van vertegenwoordigende partijorganen en dat er ook meer gemeenschappelijke attitudes met de eersten dan met de laatsten zijn. Vgl. M. Gehlen en M. McBride, p. 1232-1233.
 - 28 Naast het reeds genoemde boek van Lodge verscheen een deel van het onderzoek in *The American Political Science Review*, jrg. 1968, p. 827-839.
 - 29 De 'Legal Profession' en de 'Literary Elite' zijn van minder belang dan bijvoorbeeld de onderwijselite of pedagogische elite. Verder vormen eerstgenoemde en Lodges economische elite slechts afgebakende eenheden, wanneer we de tijdschriften bezien die hij als representatief beschouwt voor deze eliten en de benaming voor deze eliten die representatief geacht worden. Lodge, p. 35.
 - 30 M. Lodge, p. 29.
 - 31 M. Lodge, p. 81.
 - 32 M. Lodge, p. 88, 89.
 - 33 M. Lodge, p. 92.
 - 34 Over de zelfselectie van deze eliten via met name de universiteiten: D. Lane, *The End of Inequality? Stratification under State Socialism*, Harmondsworth 1971, pp. 112-116.
 - 35 M. Gehlen en M. McBride: 1966; Fr. Fleron Jr., p. 138: overige jaren. Er kan enig gering verschil bestaan tussen hen voor wat betreft de omschrijving van 'beleidseliten'.
 - 36 Ik volg hier het criterium dat Fleron Jr. (p. 147) hanteert, nl. dat de hoofdfunctie op een bepaald gebied beslissend is, wanneer men tenminste meer dan zeven jaar in dezelfde sektor die hoofdfunctie vervuld heeft. Dat leidt ertoe

dat Politburoleden met gelijke onderwijsachtergrond, zoals bijv. Kosygin en Brezjnev in verschillende eliten geplaatst worden (respectievelijk bestuurs-elite en partijelite).

Voor de wijzigingen in april 1973 behoorden 4 van de 15 leden tot beleids-eliten.

- 37 Bij posten in lagere partijsekretariaten zou van regionale eliten gesproken kunnen worden. Dat zou ook reeds kunnen gebeuren bij de sekretariaats-medewerkers van de kleine republieken.
- 38 M. Gehlen en M. McBride, p. 1234; Fleron Jr., p. 137.
- 39 M. Gehlen en M. McBride, p. 1234-1237. P. Frank. Het meest uitgebreide werk op het gebied van achtergronden van partijleden is: T. H. Rigby.
- 40 W. Wesolowski, p. 141.
- 41 J. Schwartz en W. Keech, p. 848.
- 42 S. I. Ploss, p. 96.

Eastons definitie van politiek: een herinterpretatie

door U. Rosenthal

Inleiding

Het is een geliefkoosde bezigheid van veel politicologen, de grenzen van hun vak inhoudelijk af te bakenen door een zogeheten kenobject aan te dragen en een min of meer uitvoerige formulering daarvan te geven. Dat het kenobject van de politicologie betrekking heeft op 'het politieke', 'de politiek' of 'politieke verschijnselen', zullen maar weinigen willen betwisten. Het wordt moeilijker, zodra een explicatie van deze termen gevraagd wordt. Sommigen weigeren op dergelijke vragen in te gaan. Zij stellen zich tevreden met een zeer globale tour d'horizon en zijn er gerust op dat het zeker na een dergelijk overzicht aan iedereen duidelijk zal zijn wat de gemeenschappelijke aspecten van de aan de orde gestelde vraagstukken zijn.

Anderen wagen zich eraan de explicatie te geven. Zij formuleren het kenobject van de politicologie door middel van onderzoek naar 'het wezen' of 'de fundamenteën' van de politiek. Men kan in dit verband twee polaire typen onderscheiden: diegenen, die het conflict als het uitgangspunt van het politieke handelen beschouwen, en diegenen, die het politieke handelen herleiden tot coöperatie. Wij kunnen denken aan C. Schmitt enerzijds en De Jouvenel anderzijds. Schmitt volgt een tamelijk 'Duitse' traditie (Treitschke) en legt het accent op de sfeer van vijandschap, waarin het politieke handelen zich voltrekt. De Jouvenels 'De la politique pure' is gecentreerd rond het thema van de mens, die bij zijn medemens steun zoekt voor het bereiken van welke doeleinden dan ook¹.

Bij hun beschouwingen over 'politiek' en 'de politicologie' laten veel Nederlandse politicologen zich leiden door de formuleringen van David Easton. Hij is van mening dat politieke analyse zich richt op 'the authoritative allocation of values for a society'². Deze explicatie heeft zijn aanhangers er niet toe gebracht zich ervan te vergewissen wat Easton precies voor heeft met zijn formulering. Wij willen in dit artikel op één en ander ingaan.

Allereerst zal een korte schets gegeven worden van de entree van Eastons adagium in de Nederlandse politicologie. Het zal blijken dat verschillende vertalingen van de kernformulering in omloop werden gebracht. De vraag wat Easton zelf precies bedoeld had met zijn begrip 'authoritative(ness)' bleef onbeantwoord of werd op meerduidige wijze beantwoord.

Daarna zullen wij uitvoerig ingaan op de betekenis van Eastons begrip 'authority'. Hoewel Easton zelf sommige onduidelijkheden laat bestaan, geeft die uiteenzetting toch genoeg aanleiding bepaalde interpretaties met klem af te wijzen.

De daarop volgende paragraaf zal besteed worden aan de implicaties van het concept voor de plaats die men Eastons opvattingen over politiek en het 'politieke systeem' moet toedenken. Een herwaardering van een aantal