

De partijstaat in de Westeuropese polyarchie : een proeve tot meting

door Wilfried DEWACHTER,

Gewoon hoogleraar aan de Katholieke Universiteit te Leuven.

★

« Der Regierung kann niemand raten.
Die Partei kann nur darüber reden ».
W. Brandt, 1971.

De slogan van de alleenheerschappij van een partij is blijkbaar een beschuldiging die in de Westerse polyarchie gemakkelijk in de mond genomen wordt. Sprak men in de Duitse Bondsrepubliek, ten tijde van K. Adenauer, niet van een « CDU-Staat » ? En heeft men de Vijfde Franse Republiek ook niet als « L'état UNR » willen doodverven ? Hebben niet de Duitse liberalen, nog zeer recent, campagne gevoerd onder het motto : « Gegen die Alleinherrschaft einer Partei » ? En betreffende België worden zowel de slogan van de « CVP-staat » (1), met name het overwicht van één partij in de staat, als de stelling van de almacht der partijen gepropageerd : « onze door partij-tyrannie bedreigde samenleving » (2).

Alleenheerschappij van een partij kan ongetwijfeld als participatie bepaald worden, maar ook een minder vergaand overwicht kan nog onder die term vallen.

Wetenschappelijk bepalen houdt het maken van strategische keuzen in. De kenmerken van sommige fenomenen worden verkozen boven deze van andere. En gene verschijnselen worden als richtsnoer voor het verder zoeken genomen. Dit is ook het geval in het definiëren van participatie,

(1) Volgens CVP-partijvoorzitter W. Martens door PSB-voorzitter A. Cools « met een weinig fraaie communautaire bijklank in Wallonië ingevoerd, omdat hij er de PSC mee kon kleineren » (*Knack*, 17 december 1975). Hoe dan ook heeft de term school gemaakt, tot in Vlaanderen. Zie bv. H. COENJAARTS *et al.*, *De CVP-staat*. Berchem, 1979, 176 blz.

(2) K. VAN ISACKER, Ten geleide, blz. 5, in . E. RASKIN, *Van binnenuit bekeken*, Antwerpen, 1980.

waarbij de keuze overigens niet vergemakkelijkt wordt door het propagandistisch en ideologisch vóór-wetenschappelijk gebruik van de term.

degen [Particratie wordt hier bepaald als het politiek stelsel waarin de politieke partij(en) een overwegende impact hebben op de politieke besluitvorming. Meer dan welke andere politieke instellingen ook (kiezers, parlement, regering, eerste-minister, staatshoofd, administratie) bepalen de politieke partijen de inhoud van het beleid dat gevoerd wordt en de periode waarin dat beleid gevoerd wordt. Door te gewagen van overwegende impact en niet van aanzienlijk of concurrerende impact wordt de definitienorm eerder hoog geplaatst.

Deze bepaling houdt een vaststelling in, maar geen beoordeling.

de omvang De particratie in haar verst doorgedreven vorm is te vinden in communistische staten als de Sovjetunie, de Volksrepubliek China, Vietnam, Noord-Korea, en in Oosteuropese landen (3) : één enkele partij bepaalt haast uitsluitend het beleid dat sterk neigt naar een totale, zo niet totalitaire greep. Een particratie in een polyarchie is door deze poolstelling meteen al een goed deel ontdaan van de omvattende pretenties van haar sloganformulering. Een aantal basisverschillen zijn meteen duidelijk : het pluralisme in het partijenstelsel, het niet exclusieve uittekenen van het beleid en de lang niet zo totale greep (4). De particratie, als overwegend impact van partijen, kent een verschuifbare omvang op de schaal van 100 % (5) tot gelijkwaardige concurrentie met twee of drie of meer machtsinstellingen (respectievelijk 50 %, 33 % of nog kleiner percentage).

De analyses tot duiding en verklaring van de particratie zouden in aanzienlijke mate geholpen zijn door een nauwkeurige maat van particratie in de westerse polyarchieën. Doch deze is tot nog toe niet voorradig en, wat er nog bijkomt, ze is bijzonder lastig op te stellen. Als hier dan toch een proeve van meting van de particratie in de westerse polyarchieën betracht wordt, dan komt het er op aan én het perspectief waarin én de grenzen van de poging voor ogen te houden.

Het quantificeren van politieke of sociale verschijnselen, zoals overigens ook van psychische gegevens, is bijzonder hachelijk omdat haast steeds een aanzienlijke mate van kwalitatieve kenmerken in omvangs- of frequentiemetingen moeten omgezet worden. Bovendien is het quantificeren een cumulatieve wetenschappelijke activiteit : voortbouwend op de ervaring en de verworvenheden van vroeger onderzoek, het meetinstrument verfijnen, tot het op zijn beurt weer meer nauwkeurig, betrouwbaar en

(3) De korte periodes van politieke lente niet te na gesproken.

(4) M. Friedman en zijn school lopen storm tegen een 60 % BNP-overheidsbudget.

(5) Het is precieser te spreken van limietwaarde 100 %, want 100 % is exclusief, niet meer overwegend.

geldig wordt gemaakt. Het is helaas zo dat in de politologie — ook de sociologie zit nog in datzelfde sukkelstraatje — het aantal meetinstrumenten én bijzonder beperkt in aantal zijn én qua nauwkeurigheid en betrouwbaarheid meestal heel wat te wensen over laten. Daarbij komt nog dat metingen sterk kunnen bevorderd worden door betrouwbare en omvattende statistische reeksen (6) of omgekeerd aanzienlijk geremd bij ontstentenis hiervan. Helaas moet ook hier in vele staten, ook westerse polyarchieën — België is maar al te duidelijk een « uitstekend » voorbeeld hiervan — op de schaarsheid en de stunteligheid van de politieke statistiek gewezen worden.

Het is slechts in het perspectief van stapsgewijze verbetering dat hierna een operationalisering van de participatie wordt aangedurfd. Deze eerste poging wordt voorts gestimuleerd door het besef dat bij afwezigheid van objectiverende metingen of observaties de bekoring tot uitspraken op subjectieve appreciaties wel eens al te sterk wordt. Kiezen tussen het begin van een observatie enerzijds en het poneren van de subjectieve beoordelingen als algemeen geldend anderzijds, is, wetenschappelijk gezien, erg gemakkelijk : het is niet eens een echte keuze.

De werkwijze.

Het onderzoek wordt doorgevoerd aan de hand van een vergelijkende meting : intern per staat tussen de verschillende actoren, maar tevens vergelijkend tussen de Westeuropese polyarchieën. Alle Westeuropese polyarchieën worden onderzocht, behalve de zeer kleine staten als Luxemburg, Malta, IJsland en de staten die te recent tot een vorm van polyarchie kwamen of terugkeerden, zoals Griekenland, Portugal, Spanje. Ook Zwitserland is omwille van zijn specifieke opbouw en handelswijze buiten beschouwing gelaten.

Per staat wordt een reeks van 15 items weerhouden (zie tabel I). De items betreffen de macht van de belangrijkste politieke actoren : de grondwettelijk koning of koningin, de president, de eerste-minister of kanselier, de ministers, de regering, het parlement, de fracties in het parlement, de partijleiding, de facties in de partijen, de « basis » van de

(6) Intensieve inspanning als deze van Ch. Taylor en M. Hudson (*Word Handbook of Political and Social Indicators*, New Haven, 1972, 443 blz.) of van D. Singer en M. Small (*The Wages of War 1816-1965. A Statistical Handbook*, New York, 1972, 419 blz.) tonen aan wat — mits inzet en middelen al kan bereikt worden. Het eerste werk, meer nog dan het tweede, hoofdzakelijk omdat een brede waaijer van verschijnselen is weergegeven voor een groter aantal staten, behoeft niettemin nog heelwat verbeteringen.

TABEL I

Actoren in de belangrijkste politieke processen in de Westeuropese polyarchieën

	<i>België</i>	<i>Neder- land</i>	<i>Bonds- republiek Duitsland</i>	<i>Verenigd Konink- rijk</i>	<i>Ierland</i>	<i>Frankrijk (V^o Re- publiek)</i>	<i>Italië</i>	<i>Oosten- rijk</i>	<i>Dene- marken</i>	<i>Noor- wegen</i>	<i>Zweden</i>	<i>Finland</i>
Aanduiding van het staatshoofd	Ko	Ko	Frac	Ko	Kie	Kie	Parl	Kie	Ko	Ko	Ko	Kie + An
Omvang van de macht van het staatshoofd .	Bep	Bep	Bep-Sym	Bep	Bep	Ho	Mm	Mm	Bep	Bep	Sym	Ho
Keuze van de eerste minister	Ko + Pal	Ko + Pal	Kie	Kie	Kie	Pres	Pres+Pal	Kie+Pres	Pal	Frac	Kie + Pal	Pres+Pal +Frac
Vastlegging van het regeerprogramma . .	Pal	Fral	Pal	E.M. + Frac	E.M. + Re	Pres	Pal	E.M.+Pal	Pal	Pal		Pal+Frac
Benoeming van de ministers	Pal	Fral + E.M.	E.M. + Pal	E.M.	E.M.	Pres + E.M.	Pal + Fa	E.M.		Pal+Frac	E.M. + Pal	Pal+Pres +Frac
Investituur aan de regering	Pon+Parl	Parl	Parl	Parl	Parl	Pres + Parl	Parl	Parl	Parl	Parl	Parl	Pres+Parl
Verhouding parlementair- en regeringsinitiatief inzake wetgeving	24/76	1/270	17/90	14/69	0/15	1/99	43/57	27/143	1/177			38/204
Benoeming van de beleidsambtenaren .	Re + Pal	Mi	Mi	Mi	Re	Mi	Re + Pal + Fa	Mi	Mi		Re	Pres+Re

TABEL I (vervolg)

	België	Neder- land	Bonds- republiek Duitsland	Verenigd Konink- rijk	Ierland	Frankrijk (V ^o Re- publiek)	Italië	Oosten- rijk	Dene- marken	Noor- wegen	Zweden	Finland
Mate van onafhanke- lijke beslissingsmacht van de beleidsambte- naren	Bep	Ho	Mm	Ho	Ho	Ho	Bep	Mm	Mm	Bep	Ho	Mm
Aantal referenda . .	1	0	0	1	8	9	4	1	11	1	3	0
Ontbinding van het parlement	Re	Re	Re+Pres	E.M.	E.M.	Pres	Pres + Re + Pal			Vaste termijn	Re	Pres
Val van de regering .	Pal	Re + Parl	Frac+Pal	E.M. + Parl	Parl	Pres	Pal + Fa		Re + Pal	Parl + Re	Re + Pal + Parl	Pres+Pal +Parl
Regeringsduur (gemid- delde)	500	741	918	1.256	1.049	296	335	889	677	1.236	2.210	416
Keuze van de kandi- daten bij de parle- mentsverkiezingen .	Arr + Pal	Pal	Arr	MP + Pal	Arr	MP + Pal	Arr + Pal			Arr	Arr	Arr

Lijst van de actoren en instellingen

- Adm : administratie.
 An : andere instantie dan deze in de lijst vermeld.
 Arr : regionale partijgeleding (eventueel ook plaatselijke partijafdeling).
 E.M. : eerste minister, minister-president, kanselier.
 Fa : facties.
 Frac : fractie.
 Fral : fractieleiders.
 Kie : kiezerskorps.
 Ko : grondwettelijk koning of koningin.
 Mi : minister.
 MP : individueel parlementslid.
 Pon : partijcongres.

- Pal : partijleiders.
 Parl : parlement (eventueel één kamer : bijv. de Tweede Kamer in Nederland, de Bundestag in de BRD, het Lagerhuis in het Verenigd Koninkrijk, de Dail Eireann in Ierland, enz.).
 Pres : president.
 Re : regering.

Lijst van de tekens inzake omvang

- Sym : symbolisch.
 Bep : beperkt.
 Mm : middelmatig.
 Ho : zeer aanzienlijk.

partijen, het kiezerskops en de administratie. Voor deze actoren wordt de macht in het geheel van de nationale politieke besluitvorming onderzocht. De reeks van 15 items is de resultante van een uitgebreider lijst van items waarvan er een deel wegvielen omwille van de onuitvoerbaarheid van de observatie, binnen de beschikbare middelen, vereist door de item. Zo zijn items als het bestaan en functioneren van een schaduwkabinet, de mate van amendering van wetsontwerpen en begrotingen door het parlement, de mate van vervanging van beleidsambtenaren bij regeringswisseling, het aantal buitenparlementaire experten in de regering, de verenigbaarheid van regeringsleider en partijvoorzitter, de duur van de regeringsdeelname per partij en de mate van haar exclusiviteit, de gemiddelde duur van het partijvoorzitterschap, het aandeel parlementsleden in de partijleiding, het aantal parlementsleden dat van partij verandert en toch opnieuw verkozen wordt, de mate van tripartite besluitvorming (sociale partners met regering) inzake het sociaal-economisch beleid, als items weggevallen. Uit deze lijst blijkt voldoende dat bij verder doorgedreven onderzoek de operationalisering van participatie opmerkelijk verbeterd kan worden.

Op basis van literatuur (7), besprekingen met deskundigen (8) en opzoekingen wordt een antwoord gegeven op de observatievraag van elke item. De detaillering van het antwoord verschilt wel eens : zij is afhankelijk van de kennisgraad van de onderzoeker terzake. In de numerieke uitwerking vervaagt zij dan weer tot meer globale categorieën, gelijk voor elke staat. Indien de betrouwbaarheid van het antwoord op een item te klein is, wordt dit opengelaten en in dat geval de lijst van de items met één eenheid verkleind.

(7) De belangrijkste gebruikte werken zijn :

D. BUTLER, A. RANNEY, *Referendums. A Comparative Study of Practice and Theory*. Washington, 1978, 250 blz.

K. VON BEYME, *Die parlamentarischen Regierungssysteme in Europa*. München, 1970, 1024 blz.

V. HERMAN, F. WENDEL, *Parliaments of the World. A Reference Compendium*. Londen, 1976, 985 blz.

D. NOHLEN, *Wahlsysteme der Welt. Daten und Analysen. Ein Handbuch*. München, 1978, 449 blz.

M. DUVERGER, *Echec au Roi*. Parijs, 1978, 250 blz.

R. DAHL, *Political Oppositions in Western Democracies*. New Haven, 1966, 458 blz.

En een aantal werkstukken van het onderzoeksproject : *Recent Changes in European Party Systems*, o.l.v. H. DAALDER.

Berekeningen werden ook doorgevoerd aan de hand van : B. SPULER, *Regenten und Regierungen der Welt*. Minister. Würzburg, 1962-1972, en C. ALLEN, *Rulers and Governments of the World*. New York, 1977, 688 blz.

(8) Bij dit werkstuk hebben vele collega's-onderzoekers aanzienlijke hulp geboden, voornamelijk wat de juiste duiding van de items betreft. Wij danken ze daarvoor zeer oprecht. Met name wensen wij speciaal te vermelden : K. von Beyme, H. Van Hassel, P. Mair, S. Bartolini, E. Clijsters, G. van de Put en niet in het minst I. Vanpol, die veel basiswerk verrichtte. De verantwoordelijkheid voor de uitbrachte meningen en keuzen blijft bij de auteur berusten.

De voornaamste periode van waarneming betreft de jaren 1960-1980 ; soms is de periode evenwel beperkter, soms is de tijdsduur langer. Voor die periode(s) wordt een globaal antwoord gegeven, waarbij de nuanceringen uiteraard moeten achterwege blijven. In de huidige stand van het operationaliseringswerk moeten de antwoorden noodgedwongen beperkt blijven tot categorale aanduidingen van de hoofdbesluitvormers.

De frequenties slaan op ietwat andere periodes. De gemiddelde duur van de regering betreft meestal de periode 1945-1970. Het aantal referenda slaat op het tijdsvak 1945-1980 en de verhouding wetsvoorstellen tegenover wetsontwerpen heeft, gezien de schaarse gegevens, op variabele periodes betrekking.

Elke item krijgt in de meting eenzelfde gewicht, in casu een maximale quotering van 6 punten. Voor de meting is ook dit een belangrijke keuze. Een genuanceerde weging van de items zou precieser geweest zijn, maar de maatstaf voor die onderlinge weging ontbreekt. Deze 6 punten worden evenredig verdeeld onder de antwoorden op de item, behalve voor de frequentie- en omvangsvragen waar een meer ingewikkelde verdeling is voorzien.

In de lijst van items staan inderdaad niet alleen vragen omtrent besluitvormingen en beslissingsinstanties maar ook frequentie-of omvangsvragen. Deze laatsten worden gequoteerd zoals aangegeven in bijgaande tabel II.

TABEL II
Quotatie van de frequentie- en omvangsitems

Item met frequentie of omvang . . .	Aantal punten						Actor die de punten verwerft
	1	2	3	4	5	6	
Referendum : absoluut aantal . . .		1 of 2	3	4	5	6 of meer	Kiezers
Wetsontwerpen : pro- centueel aandeel van de regering . . .	45 - 55	55 - 65	65 - 75	75 - 85	85 - 95	95 - 100	Regering
	95 - 85	85 - 75	75 - 65	65 - 55	55 - 45	45 of min	Parlement
Regeringsduur : in dagen	1 - 150	150 - 365	365 - 730	730 - 1000	1000-1500	1500 en meer	Regering
Machtsomvang van be- paalde actoren . . .	Sym - Bep	Bep		Mm		Ho	Actor aan- geduid in de item

In tabel III wordt het resultaat van bovenvermelde bewerkingen gegeven. De lectuur van de tabel is dubbel. Per staat kan (kunnen) het (of de) voornaamste instelling(en) of actor(en) afgelezen worden. Daarbij dient aangestipt dat de preciseringsgraad verminderd is tot hoofdcategorieën. Tevens kan in de eindkolom een vergelijking gemaakt worden van het aandeel van de partijen in de besluitvorming en derhalve van het eventueel aanwezig zijn van participatie.

TABEL III

De voornaamste politieke actoren in de Westeuropese polyarchieën

	Koning of President	Regering	Parlement	Partijleiding	Partijbasis	Kiezers	Administratie	Aandeel partijleiding	Totaal te verdelen puntenaantal	Procentueel aandeel partijleiding
België	11	16	5	32	6	2	2	32	84	38
Nederland	11	31	18	9	—	—	6	9	84	11
Bondsrepubliek Duitsland	4	20	16	12	6	6	3	12	84	14
Verenigd Koninkrijk	8	32	18	3	—	8	6	3	84	4
Ierland	2	35	15	0	6	18	6	0	84	0
Ve Franse Republiek	36	17	6	3	—	12	6	3	84	4
Italië	8	8	16	30	3	4	2	30	84	36
Oostenrijk	7	23	8	3	—	11	4	3	66	5
Denemarken	8	18	6	15	—	6	3	15	66	23
Noorwegen	8	8	18	9	6	1	2	9	72	13
Zweden	6	23	8	8	6	6	6	8	72	11
Finland	24	10	14	9	6	3	3	9	84	11

Bevindingen.

Binnen de betrouwbaarheidsgrenzen van bovenvermelde operationalisering kunnen volgende vaststellingen omtrent de belangrijkste politieke actoren in de Westeuropese polyarchieën afgeleid worden. Vele polyarchieën hebben een overwegende politieke actor : de president in de Vijfde Franse Republiek en in Finland, verder de regeringen in de meeste staten en met name in Nederland, het Verenigd Koninkrijk, de Duitse Bondsrepubliek, Oostenrijk en Ierland, en ten slotte de partijleidingen in België en Italië. Concurrentie tussen actoren schijnt er voornamelijk in de Scandinafse staten te bestaan ; wedijver om de macht die zich in hoofdzaak tussen regering en partijleiding schijnt voor te doen : in Denemarken en Zweden meer uitgesproken dan in Noorwegen waar een gelijkmatiger spreiding lijkt aanwezig te zijn. Er dient aan toegevoegd dat de betrouwbaarheid van de meting voor de Scandinafse landen de kleinste is onder de onderzochte staten, omwille van de taalkundige ontoegankelijkheid

tot vele bronnen. Andersdeels wijzen de hoogste scores in tabel III, nl. ongeveer 40 %, aan dat enige « poly-archie » niet kan ontkend worden in de Westeuropese staten.

Als participatie komen slechts twee polyarchieën uit het onderzoek : België en Italië, beide staten overigens met ongeveer gelijke score. Uit het meer gedetailleerd onderzoek in tabel I blijkt dat tussen België en Italië zelf nog een opmerkelijk verschil naar voren treedt. In Italië speelt de factie in aanzienlijke mate mee in de besluitvorming (9). Het is niet zo dat in België de factie niet aanwezig is, maar ten eerste vervult zij een minder uitgesproken functie als in Italië en ten tweede wordt zij, waar zij bestaat, nog wel eens overtroefd door standengroeperingen of ideologische tendensen. Afgezien van dit niet te veronachtzamen verschil, stemmen Italië en België overeen inzake « partitocrazia ». De term en de waarneming is terecht door Belgische onderzoekers uit Italië overgebracht en toegepast op het politiek bestel hier ten lande. Uitgezet op een schaal van 0 tot 100 lijkt de stand 36 niet zo hoog. In vergelijking met de hoogste scores van politieke instellingen of actoren in andere staten zoals bijv. de president in Frankrijk en de regering in Groot-Britannië, die om en bij dezelfde waarde liggen, wijst de stand toch op een eerder vooruitgeschoven stelling. De participatie in België en Italië schijnt even uitgesproken te zijn als het presidentiële aandeel in de Franse politieke besluitvorming.

In de Westeuropese polyarchieën zijn er slechts twee « partijenstaten » en dat tot op bepaalde hoogte; een uitkomst die opmerkelijk beperkter is dan slogans, propaganda en essayistische stellingen willen doen geloven.

Summary : Identifying the participacies in Western European polyarchies.

The political debate in Western polyarchies readily points to a « Parteienstaat », « partitocrazia », or participacy.

Empirical verification, however, is by far more difficult to carry out, though it is a descriptive necessity for further analysis of this phenomenon. An initial attempt to detect the participacies in Western Europe has been performed and revealed two participacies : Belgium and Italy. Other polyarchies have either the cabinet or the president as the most influential actor, and some seem to have a real concurrence of approximately equivalent actors. The reliability of this first attempt, however, must be improved.

(9) G. SARTORI, *Parties and party systems*. Cambridge, 1976, blz. 1-115.

