

De evolutie van de rol der partijen in het Belgische parlementaire regeringssysteem

door Els WITTE,

Gewoon hoogleraar aan de Vrije Universiteit te Brussel.



1. De verankering van de partijinvloeden in het hedendaagse parlementaire bestel.

Over de ontwikkeling van de rol die de partijen in het Belgische parlementaire regeringssysteem (1) spelen, ontstond er een welbepaalde beeldvorming zowel in ruimere lagen van de politiek georiënteerde publieke opinie als in de wetenschappelijk gerichte publicaties. Er bestaat dan ook unanimité over de gestadige en sterke machtstoename die de partijen in de loop der jaren verworven hebben en die is uitgemond in een quasi monopoliepositie. Om deze stelling kracht bij te zetten vergelijkt men meestal de werking van het parlementaire regeringssysteem zoals het grondwettelijk vastligt met de hedendaagse functioneringswijze, constateert een zeer wijde kloof tussen beide en kan als verklarende factor voor deze verwijdering de stijgende invloed van het partijensysteem aanwijzen.

Het aanduiden van deze verschilpunten is geenszins een probleem, aangezien deze betrekking hebben op de meest essentiële kenmerken van het regime. Voor de duidelijkheid van dit overzicht plaatsen we deze laatste misschien best even vooraf op een rij. Volgens de grondwet van 1831 bestaat er een aantoonbaar dualisme tussen het parlement en de executieve, waarbij het parlement een tegengewicht moet bieden aan de uitvoerende macht. De controlerende functie van de volksvertegenwoordiging op de

(1) Voor de omschrijving van dit begrip verwijzen we o.m. naar K. von BEYME, *Die parlamentarischen Regierungssysteme in Europa*, München 1973; L. EPSTEIN, *Parliamentary Government*, in *International Encyclopedia of the Social Sciences*, 1968; *Parlament, parlamentarische Regierung, Parlamentarismus*, in *Geschichtliche Grundbegriffe. Historisches Lexikon zur politisch-sozialen Sprache in Deutschland*. Band 4. Stuttgart, 1978.

executieve is bovendien van wezenlijk belang: vertrouwenskwesties, vijandige stemmingen en budgetweigeringen zijn de sanctiemiddelen die het parlement ter beschikking heeft om dit repressief toezicht uit te oefenen. Het staatshoofd bezit het designatie- en revocatierecht van de regering maar via het controlerecht heeft het parlement ook inspraak in de regeringssamenstelling en geeft het de regering in feite de investituur. Het participeert ook rechtstreeks aan de besluitvorming via zijn initiatiefrecht. De parlementsleden worden rechtstreeks gerecruteerd door het kiezerskorps. Deze verkozen mandatarissen drukken autonoom de volkswil uit en hun optreden wordt dan ook gekenmerkt door een autocratisch individualisme. Ze volgen enkel de imperatieven van hun eigen geweten, zijn van niemand afhankelijk en stemmen niet in opdracht of na ruggespraak.

De vergelijkende evaluatie van deze constitutionele principes en de actuele politieke normen toont inderdaad aan dat er zich sinds 1831 een historisch groeiproces heeft voorgedaan waarin de partijen een fundamentele plaats bekleden. De dualiteit zelf is verdwenen want door de werking van het partijensysteem ontstond er een osmose, een soort twee-eenheid tussen regering en parlement. « Sie heben die traditionelle Gegenüberstellung von Exekutive und Legislative auf und koordinieren von einem einheitlichen Willensprozess die Tätigkeit beider Gewalten », omschrijft K. von Beyme dit proces (2) dat zich ook in België in alle vlakken voltrokken heeft. Zo uit het zich reeds in het recruteringsysteem van de parlementsleden. Niet-gemandateerde verkozenen zijn een anachronisme geworden. De partijkaders vormen niet alleen de belangrijkste kweekplaats voor de parlementaire bemanning, maar zonder partijsteun kan men niet verkozen geraken. De partijen — en meestal is het een kleine groep uit de centrale partijorganen — bepalen wie op de zetels plaatsneemt en wie geen kans maakt. Tijdens dit selectieproces bepalen ze ook zelf de relatie tot hun mandatarissen. Zo dient de verkozene integraal achter het partijprogramma te staan en wordt er van hem geëist dat hij met de partij gedisciplineerd samenwerkt in fractieverband (3).

De regeringssamenstelling en -ontbinding is een tweede terrein waarop de partijinvloeden sterk aan de oppervlakte komen (4). Het zijn immers

(2) K. von BEYME, *op. cit.*, p. 43.

(3) M. DUVERGER, *Les partis politiques*, Parijs, 1954, blz. 211 e.v.; W. DEWACHTER, *De wetgevende verkiezingen als proces van machtsverwerving in het Belgisch politiek bestel*, Antwerpen, 1967, blz. 110-165; F. DE BUYST, *La fonction parlementaire en Belgique: mécanismes d'accès et images*, Brussel, 1967.

(4) K. von BEYME, *op. cit.*, blz. 552-554, 559, 707-709, 712; H. VAN IMPE, *Le rôle de la majorité parlementaire dans la vie politique belge*, Brussel, 1966, blz. 2-4, 56-58; F. PERIN, *Qui a fait et défait les gouvernements (1918-1958)*, in: Courrier hebdo-

in de eerste plaats de partijverhoudingen die de regeringssamenstelling bepalen. Regeringen zijn rechtstreekse emanaties geworden van de parlementaire meerderheidspartijen. Partijregeringen hebben dus de plaats ingenomen van de louter parlementaire executieve. In een meerpartijstelsel zoals het Belgische, waar men aangewezen is op coalitieregeringen, geschiedt de keuze van de coalitiepartners uitsluitend door de partijen en zijn voorafgaandelijke afspraken over een bindend regeringsprogramma tussen de partijbesturen beslissend voor de regeringvorming. Over dat programma wordt weliswaar ook vooraf onderhandeld tussen het staats-hoofd en de coalitiepartners, maar de eindbeslissing wordt door de partijleiders getroffen. Van de ministers wordt verwacht dat ze dit « politiek contract » solidair uitvoeren. Van even doorslaggevende aard is de rol van de partijverhoudingen bij de keuze van de eventuele informateur, de formateur, de premier en de ministers. Deze inmenging gebeurt mits inachtnaam van het constitutionele formalisme, maar dat neemt toch niet weg dat de partijbesturen het uiteindelijke fiat geven. Zo moet de eerste minister niet enkel de goedkeuring wegdragen van zijn eigen partij maar ook deze van de coalitiepartijen. De samenstelling van de ministerlijst is eveneens een kwestie van dosering en overleg tussen de partijen. De partijbesturen determineren dus ook in hoge mate de ministeriële carrière van hun partijleden. Van de ministeriële verantwoordelijkheid ten opzichte van het parlement is evenmin nog veel overgebleven : de premier heeft verantwoording af te leggen aan zijn eigen partij en aan de coalitiepartijen ; de ministers kunnen in feite slechts aansprakelijk gesteld worden door de ministerraad en hun respectievelijke partijbesturen. Regeringen vallen niet meer voor het parlement : er hebben geen regeringontbindingen plaats die enkel het gevolg zijn van een conflict tussen parlement en regering. De partijen zelf lokken integendeel meestal de crisissen uit en doen de coalities springen. Onenigheid tussen de ministers valt trouwens praktisch niet te onderscheiden van een conflict tussen de regeringspartijen : de band tussen beiden is daarvoor te hecht en hun beslissingen liggen bijna altijd in elkaars verlengde. Over het al dan niet voortbestaan van de regering oordelen dan ook uiteindelijk de partijbesturen, terwijl de kamerontbindingen doorgaans in een zelfde conflictuele context ontstaan (5), waarbij de coalitiepartners verwachten dat er uit nieuwe verkiezingen andere partijverhoudingen zullen resulteren.

madaire du CRISP, 1959, nr 4; M. BOEYNAEMS, *Cabinet-formation*, in *Res Publica*, 1967, 3, pp. 471-506 ; F. PERIN, *La démocratie enrayée, Essai sur le régime parlementaire belge de 1918 à 1958*, Brussel, 1960, blz. 29-30, 87.

(5) J. VELU, *La dissolution du parlement, Etudes sur les conditions de légalité constitutionnelle que doit remplir l'acte de dissolution*, Brussel, 1966, blz. 158-196.

De dominante positie van het partijwezen komt echter het sterkst tot uitdrukking in de relaties tussen de regering en de parlementsleden van de meerderheid. Deze laatsten worden geacht in de ministers en hun collega's uit de coalitiepartijen in eerste instantie tijdelijke bondgenoten te zien met wie ze een belangengemeenschap hebben, die regering en parlementaire meerderheid aan elkaar vastkoppelt. De parlementaire meerderheid is dus ontegensprekelijk een regeringsmeerderheid geworden (6). Een sterke machtsdelegatie vanwege het parlement aan de executieve is er het gevolg van. De parlementsleden kunnen nog weinig echt tegengewicht bieden maar werden integendeel in hoge mate herleid tot ratificatiemachines. Het regeringsprogramma werd immers het determinerende uitgangspunt van hun stemgedrag en aangezien bijna alle regeringsvoorstellen ten allen prijze gesteund dienen te worden, heerst er in de parlementaire meerderheidspartijen dan ook een permanente disciplinedruk. In stemmingen die de wezenlijke coalitieverhoudingen raken, eisen de partijen de unanimiteit maar ook ten aanzien van de overige wetgevende arbeid van de executieve dienen risico's vermeden te worden en is het amenderingsrecht aan een gedisciplineerd overleg met de regering onderworpen. Van enig autocratisch individualisme is dus geen sprake meer. De partijen kunnen integendeel afdoende machtsmiddelen mobiliseren om deviant of rebellerend stemgedrag te sanctioneren en om de nodige volgzzaamheid af te dwingen. De hervervkiezing en carrière van elk parlements lid hangt immers goeddeels af van de steun van diezelfde partij. De parlementaire fracties vervullen bij de handhaving van deze partijloyaliteit een essentiële rol (7). Op parlementair vlak vormen zij de transposities van de macht en de invloed van de politieke partij waaraan zij hun bestaan te danken hebben. De stabiliteit van de steun aan de regering berust dan ook in hun handen. In de fracties wordt de tactiek en de strategie bepaald, de commissiearbeid en de representatieve functies in het parlement verdeeld over de leden, de gemandateerde sprekers in de openbare debatten aangeduid, de contacten met de regering onderhouden, het stemgedrag opgelegd, het amenderingsrecht gecontroleerd, etc. De hoofdtaak van de fractievoorzitter bestaat er dan ook in de cohesie en de discipline onder de leden te behouden ten behoeve van de steun aan de regering. Het partijbestuur oefent in deze een directe invloed uit. Er bestaat niet enkel een rechtstreekse band tussen de fractieleiden en de centrale partijorganen maar bovendien zijn de meeste partijvoorzitters tevens lid van het parlement en fungeren ze als

(6) H. VAN IMPE, *Le rôle de la majorité...*, blz. 1-11 ; F. PERIN, *La démocratie enrayée...*, blz. 59-61, 67.

(7) H. VAN IMPE, *Le rôle de la majorité...*, blz. 23 e.v., 45-79 ; H. VAN IMPE, *Le régime parlementaire en Belgique*, Brussel, 1968, blz. 94-96.

« trait d'union » tussen partij en fractie. Sinds 1962 werd de parlementaire invloedspostie van de partijen overigens officieel erkend in het reglement dat de werking van de politieke fracties vastlegt (8).

Het begrip « participatie » werd recentelijk ten slotte ook veelvuldig gehanteerd met betrekking tot het afsluiten van politieke « pacts ». Het mechanisme is bekend (9) : het gaat in essentie om het opheffen van de spanningen en conflicten tussen de partijen via de topeverleg tussen de partijleiders, waarna de regeling van het probleem, dat steeds een nationale draagwijdte bezit, door de partijcongressen geratificeerd wordt. De handhaving van de verworven machtsposities vormt de hoofdinzet van deze politieke akkoorden die, zoals Meynaud het formuleerde : « engagé et tient l'armature des partis comme les détenteurs du pouvoir réel ». Deze « pacts » sanctioneren en institutionaliseren niet alleen de machtsverhoudingen tussen de partijen maar aangezien het volledig extraparlamentaire akkoorden betreft die door de volksvertegenwoordiging gedisciplineerd dienen aanvaard te worden en deze conflicten dus geheel en al onttrokken zijn aan de parlementaire controle, illustreren zij volgens de meeste politieke waarnemers op een overtuigende wijze de verdergaande machtsconcentratie bij de partijen.

Hanteert men de traditionele constitutionele normen dan schijnen er dus inderdaad voldoende redenen te bestaan om van een echte omwenteling te spreken in het functioneren van het parlementaire regeringssysteem en deze toe te schrijven aan de « machtsgreep » van de partijen. Maar mag men op basis van deze ene vergelijking wel tot een dergelijke verrijkende conclusie komen ? Verschillende factoren zetten o.i. aan tot de grootste omzichtigheid. In de eerste plaats omdat het precies afbakenen van invloed en macht binnen het parlement een uiterst moeilijke aangelegenheid is. In zijn relatie tot de executieve kan het parlement immers niet benaderd worden als een gesloten systeem, maar werken er, naast de partijinvloeden, integendeel nog allerlei andere pressiegroepen op in. Het aanleggen van een hiërarchie in die machtsuitoefening vergt een methodologisch verfijnde research die voor België helaas nog niet werd aangevat. Studies met een overwegend vormelijk juridische beschrijvingswijze die formeel sterke invloedsposties beklemtonen en de informele daarentegen weinig of niet belichten en

(8) J.M. MOREELS, *Parlementaire procedure vóór en na de tweede wereldoorlog, in Veertig jaar Belgische politiek. Liber Amicorum aangeboden aan Minister van Staat A. De Schrijver ter gelegenheid van zijn 70e verjaardag*. Antwerpen, 1968, blz. 535-571.

(9) J. MEYNAUD, J. LADRIERE, F. PERIN, *La décision politique en Belgique*, Parijs, 1965, blz. 165 ; L. HUYSE, *Passiviteit, pacificatie en verzuijing in de Belgische politiek*, Antwerpen, 1970, blz. 205, 221-226 ; H.F. DECROO, *Le parlement belge, pouvoir de contrôle et de législation*, in *Res Publica*, 1967, 3, blz. 524-525.

waarin de interacties met de omgeving marginaal aan de orde komen, kunnen ons dan ook geen sluitend antwoord geven op deze kernvraag. Nog moeilijker wordt het wanneer we deze machtsposities in een diachronisch perspectief willen gaan vergelijken. Een parlementair regeringssysteem is een subsysteem en functioneert als een onderdeel van een groter sociaal-politiek geheel. De samenleving evenals de wijzigingen die ze in de loop der jaren ondergaat, weerspiegelen zich in deze instelling. De functie van het parlementaire regeringssysteem verandert bijgevolg ook doorheen de tijd. Als omgevingsdelen van datzelfde sociaal-politieke systeem kennen de partijen een zelfde functieverschuiving. Om tot een tijdsvergelijkende invloedsafbakening te kunnen overgaan zijn consistente beoordelingscriteria dus een eerste vereiste. Noch in het uitgegeven bronnenmateriaal noch in de bestaande literatuur kan men momenteel voldoende aanknopingspunten vinden om deze fundamentele vraag te gronde te beantwoorden. De gevalstudies zijn nog steeds te ontoereikend om er representatieve gegevens te kunnen uithalen, de historische studies over de werking van het parlementaire stelsel blijven grotendeels beperkt tot een formeel-juridische en beschrijvende aanpak, terwijl de historiografie van het Belgische partijwezen nog heel wat lacunes vertoont. Het opzet van dit overzichtsartikel is dan ook bescheiden. Het ontleent zijn systematiek enkel maar aan een poging om enerzijds een aantal indicatoren aan te duiden die relevant zouden kunnen zijn voor de evolutie van de partijinvloed in het parlementaire regeringssysteem en anderzijds enkele scharnierperiodes op te sporen waarbinnen de relatie tussen partijen, parlement, regering en staatshoofd zich duidelijk wijzigden.

2. Het « orleanistische » regime van de post-revolutionaire periode (1831-1847).

Alhoewel de vergelijking niet voor alle facetten opgaat, toch vertoont het Belgische regeringssysteem tijdens de periode 1830-1847 verschillende punten van overeenkomst met het Franse regime van de Juli-monarchie (10). Het dualisme van de machten werd toen ook in België zo essentieel geacht dat het monarchistische principe effectief als tegenpool van het parlementaire beginsel fungeerde en de vorst ook daadwerkelijk kon ingrijpen in het mechanisme van de parlementaire regeringwijze. Dat er toen nog slechts een semi-parlementair systeem doorgedrongen was, ligt

(10) K. von BEYME, *op. cit.*, blz. 129, 885-892; J. DE MEYER, *Over presidentie en parlementaire democratie*, in *Rechtskundig Weekblad*, jg. 1961-62, kol. 2315 e.v.

dus voor de hand. Kabinetvorming en -ontbinding en parlamentsontbindingen waren de processen waarin dit monarchistische overwicht zich het best liet meten. Er werden in deze periode geen regeringen gevormd die niet de volledige uitdrukking waren van de vorstelijke wil. Zoals verder nog zal beklemtoond worden, was Leopold I een exclusief voorstander van unionistische kabinetten, samengesteld uit gematigde katholieken en enkele gemedereerde liberalen. Regeringsformaties die hiervan afweken duldde hij niet en dus kwamen ze ook niet tot stand (11). De ministers beschouwde hij trouwens enkel als dienaars en uitvoerders van het koninklijke gezag die alleen van hem een mandaat kregen en aan hem verantwoordelijkheid verschuldigd waren. Zijn persoonlijke keuze primeerde altijd. Aan de individuele verantwoordelijkheid van de ministers werd evenmin getornd. Collectieve regeringsontslagen bijvoorbeeld weigerde de vorst systematisch, terwijl hij ook het revocatierecht in de volheid van zijn macht gebruikte. De band tussen regering en parlement werd overigens doelbewust zo zwak mogelijk gehouden. Extraparlamentaire ministers vormden geenszins een uitzondering en bij de regeringssamenstelling werd niet noodzakelijkerwijs rekening gehouden met de machtsverhoudingen in het parlement. De volksvertegenwoordiging moest weliswaar haar vertrouwen schenken aan het kabinet des konings maar daarbuiten werd de afhankelijkheid van de regering t.o.v. het parlement nog slechts heel matig in praktijk gebracht. Het staatshoofd alleen oordeelde ook over de opportuniteit van de parlamentsontbindingen, zodat zijn eigen machtspositie meestal de criteria bepaalde. Inzake wetgevende arbeid heerste er een zelfde vorstelijk autoritarisme. Ministers en parlement werden geacht een adviserende rol te spelen. De vorst zelf zat de ministerraad voor, aan welke het overigens niet toegestaan was een autonome koers te varen. Van de parlamentsleden verwachtte hij dat ze de wetsontwerpen technisch uitwerkten in de afdelingen en de middenafdelingen en ze in de plenumvergaderingen aanvaardden. Militaire kwesties en het buitenlandse beleid beschouwde hij bovendien als zijn privéterrein en onttrok hij met succes geheel en al aan de parlementaire controle, die ook ten aanzien van tal van andere materies minimaal uitgeoefend werd (12).

(11) J. GOL, *Naissance et mort des gouvernements belges au XIX^e siècle*, in «Annales de la Faculté de Droit de Liège», XI, 1966, blz. 472, 490-492; M. BOEYNAEMS, *op. cit.*, blz. 473; C. LEBAS, *L'Union des catholiques et des libéraux de 1839 à 1847*, Leuven, 1960, passim.

(12) H. VAN IMPE, *Le régime parlementaire...*, blz. 35; *La majorité parlementaire...*, blz. 2; F. PERIN, *La démocratie...*, blz. 31; J. Gol, *op. cit.*, blz. 512; R. FUSILIER, *Les monarchies parlementaires. Etude sur les systèmes de gouvernement*, Paris, 1960, blz. 398; L. DE LICHTERVELDE, *Léopold I^{er} et la formation de la Belgique contemporaine*, blz. 160, 351; A. SIMON, *Léopold I^{er}*, Brussel, 1963; R. URBAIN, *La fonction et les services du premier ministre en Belgique*, Brussel, 1958, blz. 50-51, 181.

De vraag waarom het zwaartepunt van het beleidsproces in deze periode zo ver van het parlement lag, kan kennelijk het best beantwoord worden door op zoek te gaan naar de factoren die de vorming van een partijen-regime afremden. De algemene politieke constellatie vormt zonder twijfel een eerste oriënteringspunt (13). In de onmiddellijke post-revolutionaire periode kwam het er vooral op aan de nieuwe, onafhankelijke staat te handhaven. De wil om door overleg een gemeenschappelijk doel te bereiken domineerde dus nog altijd het politieke klimaat en wakkerde de bestaande unionistische ingesteldheid verder aan. Wegens de wankel diplomatieke situatie bestond er tot 1839 dan ook weinig reden om tot interne partij-twisten over te gaan. Een jonge natie zonder veel ervaren leiders mocht zich volgens velen bovendien gelukkig prijzen met een gezaghebbend vorst, die juist met behulp van zijn autoriteit België aanvaardbaar kon maken voor de Europese conservatieve vorstenhuizen. Maar ook na 1839 bleven dit vorstelijke autoritarisme en dit unionisme doorwerken, nu niet langer meer als tactiek maar als een doctrine en een regeringsformule, gebaseerd op het principe van gemengde ministeries, ondersteund door een centrum-rechtse meerderheid in het parlement en op het transactieprincipe voor wat de wetgevende arbeid betreft. C. Lebas kwalificeerde dit unionisme terecht als « un régime hostile à l'esprit de parti ». De vorming van deze partijen verkeerde trouwens nog in een beginfase. De meerderheid van de toenmalige liberalen erkenden in de godsdienst nog de beste waarborg voor de bestending van de maatschappelijke verhoudingen en waren vanuit die optiek bereid de kerk ontplooiingskansen te geven. De levens-beschouwelijke controverse ontwikkelde in de dertiger jaren dus nog een onvoldoende dynamiek om van echte partijvorming te kunnen spreken. De conflicten liepen trouwens volgens zoveel verschillende scheidingslijnen, de specifieke belangen waren nog zo weinig duidelijk afgebakend en de conflictzones doorkruisten mekaar voortdurend, zodat partijvorming in se sterk bemoeilijkt werd. De meningsverschillen betroffen bovendien zo dikwijls het buitenlandse beleid dat ze meermaals het beeld van de juiste krachtsverhoudingen ten aanzien van binnenlandse kwesties vertroebelden. Wegens het gebrek aan duidelijke partijbindingen viel het dan ook moeilijk alle parlamentsleden precies te situeren. De samenstelling van de eerste cijnsparlementen verklaart bovendien nog om een andere reden deze situatie. De meerderheid bestond uit conservatieve krachten (grondbezit, adel en kerk) die geneigd waren voorrang te verlenen aan het monar-

(13) Cfr. H. HAAG, *De Belgische buitenlandse en binnenlandse politiek van 1831 tot 1840*, in *Algemene Geschiedenis der Nederlanden*, IX, Utrecht, 1955, blz. 361-393 ; A. SIMON, *België van 1840 tot 1848*, in *Algemene Geschiedenis der Nederlanden*, X, Utrecht, 1955, blz. 1-32.

chistische principe. Diegenen daarentegen die op de parlementaire macht wensten te steunen werden vooralsnog verwijderd gehouden van de volksvertegenwoordiging. De midden- en lagere sociale groepen werden er door de kiescijns volledig geweerd. Klassentegenstellingen konden dus niet aan de basis van de partijvorming gaan liggen, terwijl er ook geen stimuli tot partijvorming konden uitgaan van democratische krachten. De voorkeur van de liberalen voor het parlementarisme kon evenmin sterk tot uitdrukking komen. De kieswetgeving benadeelde goeddeels het stedelijke electoraat, waardoor het liberalisme er niet in slaagde een parlementaire meerderheid te bereiken. Dat het industrialiseringsproces nog niet voltrokken was in deze periode, houdt daar vanzelfsprekend ook verband mee.

Bij het onderdrukken van het parlementarisme en zijn partijenregime is het persoonlijk optreden van Leopold I waarschijnlijk even bepalend geweest. Dank zij de werken van A. Simon (14) is men vrij goed op de hoogte van de visie van de vorst terzake. Deze auteur schrok er niet voor terug Leopold I als een verlicht despoot te karakteriseren, bezeten door « un désir non équivoque du pouvoir », « une volonté de domination personnelle » (15). Door zijn opvoeding, relaties en ideeën was Leopold I inderdaad een typische « ancien régime »-vorst die het parlementaire systeem met al zijn beperkende bepalingen t.o.v. de koninklijke macht verafschuwde en ernaar streefde zijn eigen gezag alsnog gevoelig uit te breiden. De executieve mocht volgens hem dan ook geenszins gehinderd worden door het parlement. Partijvorming die tot partijregeringen aanleiding kon geven, stond de belangen van de kroon in de weg en betekende dus een groot gevaar. Enkel gemengde regeringen konden « la grande violence des partis » (16) indijken en kwamen zijn eigen machtspositie ten goede aangezien hij daarin de rol van scheidsrechter kon opeisen. In ruil voor de uitbreiding van zijn gezag bood hij de conservatieve katholieke stroming zijn bescherming aan. Wegens de meerderheidspositie van deze groep was dit een zeer efficiënte strategie. Het is dan ook voldoende bekend dat hij in deze periode grotendeels in zijn opzet slaagde. De grondwet interpreteerde hij inderdaad systematisch in zijn voordeel en ten nadele van de parlementaire machtsuitoefening. De controlepogingen op zijn ministers gingen zeer ver. « En toute chose quelque peu importante il est du devoir du ministre, avant que de s'engager dans une

(14) A. SIMON, *Léopold I^{er}...*; *L'Unionisme constitutionnel de Léopold I^{er}*, in Res Publica, 1959; *La politique religieuse de Léopold I^{er}*, Brussel, 1953; *Léopold I^{er} et les partis en Belgique*, Bulletin de l'Académie Royale de Belgique, Classe des Lettres, XLVII, 1961, 5, blz. 196-230.

(15) A. SIMON, *Léopold I^{er} et les partis*, blz. 197.

(16) *Ibidem*, blz. 221.

ligne ou une autre, d'en rendre compte au roi pour connaître son opinion » (17), was een aanmaning die hij niet dikwijls hoefde te formuleren. Dat hij persoonlijke stappen aanwendde om een gewillig parlement te vormen, is evenmin een geheim. Hij schakelde daartoe van hem afhankelijke regeringsambtenaren in en deed een beroep op de nuntius ten einde de kerkelijke inmenging ten voordele van monarchistisch gezinde kandidaten af te dwingen. Het is ook meer dan eens gebeurd dat hij achter de schermen de parlementaire activiteiten zelf dirigeerde en zijn autoriteit, gewicht en prestige in de weegschaal wierp om een parlementaire meerderheid voor zijn politiek te krijgen. Dat regeringsambtenaren in het parlement mochten zetelen — in 1847 namen ze nog één derde van de zetels in beslag (18) — vergemakkelijkte natuurlijk sterk zijn taak. Even dynamisch was hij bij het indammen van het partijregime dat, zoals verder nog zal blijken, vanaf 1841 ongeveer sporen van levensvatbaarheid begon te vertonen. Onmiddellijk gaf hij de liberalen echter een harde les waaruit moest blijken dat slechts unionistische kabinetten mogelijk waren (19). In 1842 zette hij er minister Nothomb toe aan wetten tot stand te brengen die de partijinvloeden in de steden moesten indijken (20). De liberale verkiezingssuccessen van 1845 en 1846 konden er hem niet toe aanzetten zich tot de liberale partijleiders te wenden, die hij onvoldoende koningsgezind vond en na de eclatante liberale overwinning van 1847 aarzelde hij nog geruime tijd vooraleer hij zich met tegenzin neerlegde bij de nieuw ontstane situatie (21).

De rol van het partijwezen in het parlementaire bestel werd in derde instantie afgeremd door de houding van de toenmalige meerderheidsstrooming. In deze periode speelden de katholieken het immers klaar om ook zonder partijsteun het politieke bestel goeddeels te domineren. De constitutie bood hen afdoende garanties voor de expansie van eredienst en onderwijs zonder enige staatsinmenging. Het unionisme waarborgde hen eveneens een comfortabele positie. De conservatieve katholieke leidersfiguren bleken geenszins afkerig van de vorstelijke steun die hen via de gemengde kabinetten een ruimere meerderheidspositie en katholiek geïnspireerde wetten verzekerde. De kerkelijke organisatie was bovendien efficiënt genoeg om ook via de kiezers de politieke kanalen te kunnen

(17) R. SENELLE, *Le monarque constitutionnel en Belgique*, in *Res Publica*, 1962, 1, blz. 57.

(18) A. SIMON, *Léopold I^{er} et les partis...*, blz. 218-219; E. DISCAILLES, *Charles Rogier (1800-1885)*, III, Brussel, 1894, blz. 258-261.

(19) C. LEBAS, *op. cit.*, blz. 63, 81.

(20) *Ibidem*, blz. 97 e.v.; E. WITTE, *Politieke machtsstrijd in en om de voornaamste Belgische steden (1830-1848)*, Brussel, 1973, blz. 267-280.

(21) J. GOL, *op. cit.*, blz. 493; R. SENELLE, *op. cit.*, blz. 56.

beheersen. Door de clerus werd bij de gelovige kiezer een politieke habitus gecreëerd waardoor de stemmen gekanaliseerd konden worden in de richting van katholieke kandidaten. Het episcopaat nam niet alleen bij deze recrutering een centrale plaats in, maar schiep vanaf 1830 een traditie om dit bisschoppelijk leidinggeven ook tot het parlement uit te breiden. Inzake politiek-religieuze kwesties volgden de parlementsleden gewoonlijk dan ook de bisschoppelijke instructies. Voorbereidende vergaderingen van katholieke parlementairen gingen deze wetgevende arbeid meestal vooraf, terwijl de bisschoppen en de nuntius met betrekking tot welbepaalde stemmingen soms ook precieze richtlijnen durfden geven (22). A. Simon schreef deze volgzaamheid terecht toe aan « une habitude atavique de se ranger sous un credo » (23). Zonder dat er dus sprake was van een echt partijoptreden, werkte er langs katholieke zijde dus toch een gelijkwaardig mechanisme, zij het dat het om niet systematisch gestructureerde en occasionele aanzetten ging. De steun van de vorst, de regering en de gematigde houding van de meeste liberalen was er de oorzaak van dat de katholieken geen verdere inspanningen hoefden te doen en genoeg konden nemen met een uitermate zwakke parlementaire machtsuitoefening.

De doorwerking van de standenreflex bij de adel vormde weer een andere niet te onderschatten afremmende kracht. J. Bartier heeft aangetoond hoe sterk die reflex in de betrokken periode nog was (24). In the light van de economische macht die bij het aristocratische grondbezit geconcentreerd was, hoeft zulks niet te verbazen. De meerderheid van de politieke elite kwam trouwens nog uit die kringen. De senaat was in feite een adelskamer, waarin bijna uitsluitend katholieke edellieden zetelden en die een conservatief tegengewicht voor de kamer moest zijn. Zijn optreden in 1841, toen hij weigerde zijn vertrouwen te schenken aan een liberale regeringsploeg, was symptomatisch voor de reflex van deze grondbezittende aristocratie die gekant bleef tegen de macht van het burgerlijk element in het staatsbestel, het monarchistische beginsel daarom trouw bleef en het parlementarisme probeerde in te dijken (25).

Maar ook in die burgerlijke kringen viel een bepaalde mentaliteit te onderkennen die het partijenregime geenszins in de hand werkte. Het onwrikbare geloof van de burger in de rede als motor voor elke vooruitgang, in het onbegrensde zelfbeschikkingsrecht van de mens die enkel volgens

(22) A. SIMON, *La politique religieuse de Léopold I^{er} ; Le parti catholique belge (1830-1945)*, Brussel, 1958, blz. 40, 46-50, 64, 68, 100 ; E. WITTE, *op. cit.*, blz. 150-174, 255-266.

(23) A. SIMON, *Le parti catholique belge...*, blz. 12.

(24) J. BARTIER, *Partis politiques et classes sociales en Belgique*, in *Res Publica*, X, 1968, blz. 42-45.

(25) C. LEBAS, *op. cit.*, blz. 79.

zijn eigen geweten een gedragslijn bepaalde en over een totale vrijheid van oordelen en handelen moest beschikken, bezat ook implicaties op het politieke vlak. Aangezien met behulp van redelijke argumenten overeenstemming tussen de burgerlijke belangen kon bereikt worden, werd er veel belang gehecht aan de argumentatieve kracht van de discussies, aan de welsprekendheid en de synthetische en analytische kwaliteiten van de politieke redenaar. Het woord was nog tot op grote hoogte soeverein en een politicus was dan ook in staat om aan deze intellectuele capaciteiten een machtspositie te ontlenu. Het lag voor de hand dat deze individualistisch ingestelde parlementsleden strakke bindingen t.o.v. partijinstanties resoluut afwezen. De parlementair diende immers autonoom inhoud aan de volkswil te geven zodat het mandaat een vertrouwenskwestie was tussen hem en de kiezer. Er bestond dan ook een zekere terughoudendheid om in het parlement partijdig te stemmen, temeer daar deze geestesgesteldheid door de wetgeving geconsacreerd werd. Om verkozen te worden bestond er bijvoorbeeld geen eis tot lijstindiening. Er werd op individuele personen gestemd, de naamstemmen waren doorslaggevend en geïsoleerde kandidaten geen zeldzaamheid (26). Een systeem dat het politieke individualisme dus versterkte. In de parlementaire stemmingsprocedure vormde de individuele verantwoordelijkheid eveneens het leidende beginsel. De kamerafdelingen, samengesteld door loting, waren onderonsjes van discussiërende burgers die geen enkele verwijzing naar de politieke verhoudingen inhielden (27). Pogingen om de mandataris tot een gedisciplineerde onderschikking te dwingen en deze vrijheid van oordelen in te perken, werden dan ook negatief ontvangen. Enkele voorbeelden ter illustratie. In hun streven om de liberale partijvorming via de vrijmetselarij te versnellen, wensten enkele vooruitstrevende maçons in 1839 schriftelijke geloofsbelijdenissen en maçonnieke sancties in te voeren ten einde de verkozenen aan het liberale ideeëngoed te binden. De overgrote meerderheid van de vrijmetselaars betitelden dit plan als een « hérésie » (28). De meeste liberale congresleden voelden in 1846 ook niets voor een sterke centralisatie in de besluitvorming noch voor een strenge hiërarchie vanwege de partijtop, wel voor een losse federatie van onafhankelijke, individuele, lokale kiesverenigingen. Stemdwang en fractiediscipline waren begrippen waar men voor huiverde (29). « Le député reste juge de l'opportunité et des moyens propres à faire prévaloir

(26) J. GILISSEN, *Le régime représentatif en Belgique depuis 1790*, Brussel, 1958, blz. 107.

(27) J.M. MOREELS, *op. cit.*, blz. 547-551.

(28) E. WITTE, *op. cit.*, blz. 206 e.v.

(29) *Ibidem.*

l'opinion commune ». Aldus legde Th. Verhaegen de grenzen vast van de partijdiscipline in het parlement (30).

Uit wat boven aan de orde kwam, blijkt weliswaar dat het partijenregime geenszins verankerd was in het toenmalige politieke bestel, maar toch zou het onjuist zijn voorbij te gaan aan de eerste sporen ervan. Dat deze ondanks de sterke tegendruk aanwezig waren, is aan uiteenlopende factoren toe te schrijven. Zo kan gesteld worden dat de grondwettelijke bepalingen zelf aanleiding gaven tot deze ontwikkeling. Het representatieve systeem zette ze immers in gang. Dat de verkozenen vertegenwoordigers van een abstracte natie waren, bleek vlug een fictie. Even vlug werd het duidelijk dat ze in de eerste plaats afhankelijk waren van de sociale groepen die hen electoraal gesteund hadden en dat enkel goed functionerende kiescomités hun herverkiezing konden garanderen. Reeds ten tijde van de verkiezingen voor het Nationaal Congres ontstonden er van alle zijden kiesverenigingen die in de loop der jaren geperfectioneerd en uitgebreid werden (31). Ook de regeringen waren verplicht te steunen op parlementaire meerderheden die niet konden verkregen worden zonder groepsvorming. Leiders die deze parlementaire eenheid konden realiseren kregen dan ook meer politiek gewicht en er ontstond bij hen vrij vlug een traditie om in naam van de groep te spreken. Er was wel geen algehele zekerheid ten aanzien van de discipline en het gebeurde ook niet systematisch, maar dat nam niet weg dat de aanhangers van eenzelfde stroming reeds vanaf 1830 gezamenlijk het parlementaire werk voorbereidden in afzonderlijke vergaderingen (32). Dat tegenstanders van het parlementarisme zoals de kerk en Leopold I hun toevlucht moesten nemen tot deze organisatievormen, is wel het meest overtuigend bewijs dat het mechanisme inherent was aan het parlementaire regeringsstelsel.

De sterkste stimulans tot de vorming van het partijenregime werd echter door de liberalen gegeven. Het unionisme ervaarden ze immers terecht als nadelig voor hun expansie. In de partijvorming zagen ze een middel om tegen het bondgenootschap van vorst en kerk op te tornen. Ze kwamen dus op voor een regering die een emanatie zou zijn van een sterke meerderheid. Vanaf 1839 ongeveer waren ze bij machte om aan deze plannen concreet gestalte te geven. Wegens het gezamenlijke conservatieve optreden

(30) *Le Congrès libéral de Belgique. Séance du 14 juin 1846.* Brussel, 1846, blz. 51-53.

(31) E. WITTE, *op. cit.*, blz. 60-65.

(32) A. SIMON, *Léopold I^{er} et les partis...*, blz. 222-227; *Le parti catholique...*, blz. 14; *L'Unionisme constitutionnel...*, blz. 12-15; E. DISAILLES, *op. cit.*, blz. 397; J. GOL, *op. cit.*, blz. 470; C. du BUS de WARNAFFE, *Au temps de l'Unionisme*, Doornik, 1944, blz. 61.

van grondbezit, kerk en vorst ontstond er een frontvorming tussen het economische liberalisme, het antiklerikalisme en het progressisme, waarbij vooral deze laatste groep ging ijveren voor organisatie, centralisatie en subordinatie. Het stedelijke karakter van de beweging had tot gevolg dat er reeds onmiddellijk kon geëxperimenteerd worden met een partijstelsel op lokaal vlak. De uitbouw van een geregeld functionerend partijapparaat, gesteund op het maçonnieke organisatievermogen, mondde reeds in 1842 uit in lokale kiesverenigingen die in 1846 in een federatief verband werden samengebracht. De mandatarissen konden wel niet bewogen worden tot stemdwang, maar toch aanvaardden ze allen de grote liberale principes en het gelaïciseerd samenlevingsmodel als een bindend en gemeenschappelijk programma (33). De poging om in 1840 reeds een homogeen liberaal kabinet te forceren, waarop een jaar later een onverbidde neen vanwege adel, kerk en vorst was gevolgd, verhaastte de breuk tussen de gematigde liberalen en de rechterzijde en stelde de liberale leiders in de mogelijkheid een parlementaire oppositiegroep op te richten en deze een bepaalde discipline bij te brengen. Van dan af ontwikkelden zich in het parlement krachten in de richting van een partijstelsel. Onder de regering Nothomb (1841-1845) viel er een toename van de vertrouwenskwesies te merken en rezen er problemen bij de vorming van regeringsmeerderheden (34). De katholieke formateur de Theux vond in 1846 geen enkele liberaal om in zijn kabinet te zetelen (35) en had af te rekenen met « quarante hommes qui ont marché comme un seul homme pour renverser notre ennemi et pour nous faire triompher », zoals een liberale leidersfiguur het uitdrukte (36). Het liberale succes van 1847 betekende de eerste overwinning van het partijprincipe. Het staatshoofd was nu verplicht om aan de partijleider van de winnende partij de regeringsopdracht en de (officieuze) premiersfunctie toe te vertrouwen. De regering Rogier - Frère-Orban kan dus beschouwd worden als de eerste partijregering die steunde op een min of meer duidelijke parlementaire meerderheid en samengesteld was uit ministers die solidair gebonden waren aan een regeringsprogramma (37). Aan het « orleanistische » regime was dus kennelijk een einde gekomen.

(33) E. WITTE, *op. cit.*, blz. 188-216 ; 289-305.

(34) C. LEBAS, *op. cit.*, blz. 44-49, 140.

(35) J. GOL, *op. cit.*, blz. 493.

(36) *Le Congrès libéral...*, blz. 55.

(37) E. DISCAILLES, *op. cit.*, blz. 211 ; J. GOL, *op. cit.*, blz. 493.

3. De rivaliteit tussen het monarchistische en het parlementaire principe tijdens het tweepartijstelsel (2de helft van de XIXde eeuw).

Alhoewel geenszins kan ontkend worden dat 1847 een mijlpaal betekende in de vorming van het partijenregime, toch mag de draagwijdte ervan ook weer niet overschat worden. Het systeem kende immers nog geen echte continuïteit en zou pas tien jaar later werkelijk bestaansrecht krijgen. De liberale meerderheid raakte verdeeld, in 1852 werd het kabinet in de steek gelaten en greep Leopold I opnieuw de kans om achtereenvolgens een unionistisch gezinde liberaal en een katholieke centrum-figuur aan de macht te brengen (38). De afremmende krachten waarover we het in de vorige paragraaf hadden, bleven bovendien ook tijdens de tweede helft van de XIX^e eeuw globaal doorwerken. De politieke doorbraak en machtsovername door de burgerij verdient in dat proces zeker de aandacht. Ten aanzien van de economische en sociale opties die genomen moesten worden, ontstond er een groeiende eensgezindheid tussen de politici om regering en parlement in dienst te stellen van het industriële, financiële en commerciële kapitalisme. Over de levensbeschouwelijke tegenstellingen heen werd er een hechte band gesmeed tussen de leden van de burgerij die partijvorming op klassenbasis uitsloot. De individualistische burger die soeverein zijn oordeel vormde werd voortaan het prototype van het parlamentslid dat weinig of geen onderschikking duldde, ook niet van partijinstanties. De « kerstening » van het kapitaal die zich vanaf 1850 ongeveer voltrok, had tot gevolg dat ook de katholieke burger-politicus zich individualistischer ging opstellen en een al te strakke episcopale controle afwees, een reflex die de oprichting van een confessionele partij in de weg stond. « Chez nous point de mandats impératifs, nous respectons la liberté de chacun », werd ook de stelling die in de Mechelse congressen aan invloed won toen daar gepoogd werd de katholieke stroming te organiseren (39). De tweede helft van de XIX^e eeuw was met andere woorden de periode bij uitstek van de politieke leidersfiguren met renomme die hun gezag vooral ontleenden aan hun persoonlijk optreden, hun oratorisch talent en politiek vakmanschap en waarvan het prestige in veel mindere mate bepaald werd door partijbanden. De kiesverenigingen hadden hun belang als recruiteringskanalen en hefboomen voor de electorale carrière ; het parlement en de regeringsdeelname bezorgden de politicus echter de invloed en de macht die hem in de mogelijkheid

(38) J. GOL, *op. cit.*, blz. 499-502.

(39) M. DEFOURNY, *Le bilan des assemblées générales des catholiques à Malines en 1863, 1864 et 1867*, in : *Revue générale*, 1908, blz. 220-221.

stelden zijn politieke groepering te domineren. De partij overheerste dus niet de parlementaire groep ; eerder de omgekeerde situatie weerspiegelde zich in de dagelijkse politieke praktijk.

Leopold I gaf zich, zoals boven reeds aangehaald werd, ook nu nog niet gewonnen in zijn strijd tegen het partijenregime, terwijl zijn opvolger, Leopold II, haast nog sterker aan zijn prerogatieven vasthield. Hij betrachtte niet alleen de grootst mogelijke manoeuvreerruimte bij de keuze van de ministerfiguren, verzette zich systematisch tegen het principe om de formatieopdracht aan de leider van de parlementaire meerderheid te geven, wees de ministeriële solidariteit af, maar zat ook regelmatig de kabinetsraad voor en dulde geenszins een eigenmachtig ministerieel beleid. In 1867 leidde dit optreden tot de afstelling van Rogier ; vier jaar later tot de val van de regering d'Anethan waarin de vorst onvoldoende vertrouwen stelde en in 1884 onderging de regering Malou nagenoeg hetzelfde lot (40). Uit de briefwisseling tussen hem en minister Beernaert blijkt trouwens maar al te duidelijk welk ruim aandeel de vorst in het regeringsbeleid opeiste (41).

Waren de tegenkrachten dus nog steeds werkzaam, toch kan men anderzijds niet aan de indruk ontsnappen dat het monarchistische principe in deze periode met een veel sterkere concurrentie vanwege de partijen had af te rekenen. De burgerlijke doorbraak werkte immers ook in een stimulerende richting. De conservatieve landadel slaagde er voortaan niet meer in het parlementarisme in te dammen. Binnen deze burgerij ontwikkelden zich ook stromingen die de lekenmaatschappij integraal wilden vestigen, als logisch uitvloeisel van een op het kapitalisme gebaseerde samenleving. De bevrijding van het burgerlijke gezag van elke kerkelijke inmenging verschafte de liberale partij bijgevolg een hernieuwd dynamisme en veroorzaakte tegelijkertijd harde reacties bij de katholieken. Vanaf 1847 had de klerikale strekking immers moeten ervaren dat de constitutie haar geen eeuwigdurende machtspositie garandeerde. Naast een groep die het parlementaire regeringssysteem zelf verwierp (het ultramontanisme), besloten de meeste katholieke mandatarissen het gevecht met dezelfde wapens aan te vatten, zich deskundiger te organiseren en gaven ze het partijenregime aldus nieuwe impulsen. Pogingen om aan de bestaande politieke organisaties meer gestalte te geven, werden tijdens de Mechelse congressen geconcretiseerd en mondden in 1868-'69 uit in de oprichting van een soort overkoepelend partijorgaan, de « Fédération des cercles

(40) K. von BEYME, *op. cit.*, blz. 734-736 ; R. FUSILIER, *op. cit.*, blz. 398-400 ; J. GOL, *op. cit.*, blz. 495-501, 513-515 ; R. SENELLE, *op. cit.*, blz. 58-60.

(41) E. VANDERSMISSEN, *Léopold II et Beernaert d'après leur correspondance inédite de 1884 à 1894*, Brussel, 2 delen, XXX - 456 blz. ; XXX - 429 blz.

catholiques et associations constitutionnelles et conservatrices » (42). Evenals in de liberale partij waren het echter de parlementsleden die de « Fédération » domineerden. Van onderschikking aan een bindend programma was trouwens evenmin nog sprake. Pas de schoolstrijd (1879-1884) bracht hierin verandering : de interne verdeeldheid tussen de ultramontanen en de voorstanders van het parlementarisme werd toen opgeheven, de kerkelijke hiërarchie als leidinggevend principe binnen een confessionele partij aanvaard, terwijl de parlementaire rechterzijde zich voortaan zou moeten onderwerpen aan een, zij het vaag, maar toch dwingend programma (43). Deze klerikaal-antiklerikale controversen, gecombineerd met het uninominaal meerderheidsstelsel, gaf dus aanleiding tot een concurrentiestrijd tussen twee grote partijen, gevormd rond de levensbeschouwelijke as. Het progressisme, een brede politieke stroming die aangetroffen werd in de zich uitbreidende lagen van kleine burgerij en middenklasse vormde ten slotte weer een andere verklarende factor voor een versterkt partijwezen. Het kiessysteem belemmerde de groeikansen van deze beweging als autonome partij en bracht er haar toe vleugels te vormen binnen het bestaande partijensysteem. Het semi-democratische karakter van dit progressisme drukte vervolgens een onmiskenbare stempel op deze partijen die onder haar impuls tot iets strakkere centralisering en disciplinering aangezet werden. De interne verdeeldheid en het stemmenverlies die deze tendens in de twee partijen meermaals veroorzaakte, deden eveneens de invloed stijgen van de ijveraars voor discipline en subordinatie (44).

Het parlementaire regeringssysteem ondervond duidelijk de weerslag van deze ontwikkeling naar een partijstelsel (45). Regeringen gesteund op parlementaire meerderheden vormden vanaf 1857 de traditie. Dank zij het meerderheids- en uninominaal lijstenstelsel regeerde men meestal met

(42) A. MELOT, *Le parti catholique en Belgique, 1830-1884*, Brussel, 1946, blz. 43-62 ; G. GUYOT de MISHAEGEN, *Le parti catholique belge de 1830 à 1884*, Brussel, 1946, blz. 113-115, 135-139 ; A. SIMON, *Le parti catholique belge, 1830-1945*, Brussel, 1958, blz. 58-59, 76-79, 107.

(43) A. SIMON, *Le parti catholique...*, blz. 122-123.

(44) Cfr. het Gentse voorbeeld in F. MARTENS, *Politiek en Pers. De verkiezingen van de gemeenteraad te Gent*, in : Handelingen Maatschappij Geschiedenis en Oudheidkunde te Gent, 1966, 20, blz. 81-166.

(45) K. von BEYME, *op. cit.*, blz. 670, 735, 771-772 ; J. GOL, *op. cit.*, blz. 479, 489, 498 ; R. URBAIN, *La fonction et les services du Premier Ministre en Belgique*, Brussel, 1958, blz. 51. De biografieën van de toenmalige politieke leiders verschaften eveneens inzicht in deze problematiek; zie o.m. E. DISCAILLES, *Charles Rogier...*; H. DE TRANNOY, *Jules Malou, 1850-1870*, Brussel, 1905 ; E. DE MOREAU, *A. Deschamps, 1807-1875*, Brussel, 1911 ; L. PLETTINCK, *Biographie du baron Jules-Joseph d'Anethan, 1803-1880*, Brussel, 1899 ; P. HYMANS, *Frère-Orban*, Brussel, 1905. Een uitstekende bron vormt Ch. WOESTE, *Mémoires pour servir à l'histoire contemporaine de la Belgique, 1859-1894*, Brussel, 1927 (passim).

comfortabele meerderheden. De regeringsprogramma's waren weliswaar vaag en enkel geïnspireerd door een gemeenschappelijke ideologie, maar er werd alleszins gewag van gemaakt bij elke regeringsvorming. Verkiezingsnederlagen leidden meer en meer tot regeringsontbindingen. Rogier en Frère-Orban traden respectievelijk in 1864 en 1870 af omdat hun meerderheden te klein geworden waren. In 1878 en 1884 werd dezelfde procedure in werking gesteld. Verkiezingsuitslagen golden dus voortaan als enig criterium voor de evaluatie van de regeringspositie. Dat de politieke formaties ministerkandidaten met wisselend succes wisten op te dringen, moest Leopold II eveneens ervaren. Uit het aftreden van het volledige kabinet d'Anethan in 1871, waaruit de koning slechts twee ministers had ontslagen, bleek dat de ministeriële solidariteit ook aan geldigheid won. De premier werd trouwens een meer geprofileerde figuur, terwijl ook de ministers meestal dominante politieke leiders waren die de band tussen partij en parlement wisten te leggen. Fractievergaderingen geraakten weliswaar meer en meer in gebruik, maar het zou verkeerd zijn te veronderstellen dat er reeds sprake was van een systematische disciplinerings. De parlementaire groep was immers zo sterk gehecht aan zijn autonomie dat hij zich boven de partijinstanties plaatste. Maar ook ten opzichte van de regering poogde de meerderheidsfractie zich controlerend op te stellen. Illustratief daarvoor was bijvoorbeeld het conflict tussen de katholieke partijleider Woeste en regeringsleider Malou (46). Woeste wou de wetgevende arbeid van de regering en de parlementaire meerderheid op elkaar afstemmen en eiste gemeenschappelijk overleg tussen de ministers en de fractie, bij de indiening van ontwerpen en amendementen. Dat Malou hierin een motie van wantrouwen zag en zelfs met ontslag dreigde, bewijst ten volle hoe ver men nog verwijderd was van een algehele osmose tussen regering en meerderheid. Dat er in dit vlak vooruitgang werd geboekt wanneer die meerderheid niet erg ruim was en Beernaert tijdens de beslissende grondwetgevende arbeid vóór 1893 een zeker gedisciplineerd fractie-optreden probeerde op te leggen, kan echter evenmin ontkend worden.

Zonder dus te kunnen stellen dat een echt partijenregime reeds doorbroken was, kan er toch niet worden aan voorbijgegaan dat de relatie tussen de twee ordeningsprincipes in de tweede helft van de XIX^e eeuw gewijzigd was. Vóór 1847 domineerde het monarchistische beginsel, na 1847 kwam, met de politieke doordraak van de burgerij, het parlementarisme meer op de voorgrond. De parlamentsleden zelf vormden echter de spil van dit systeem. Ze waren voortaan wel de rechtstreekse emanatie

(46) Ch. WOESTE, *op. cit.*, blz. 136.

van partijformaties, waarvan ze het programma onderschreven, maar veel verder ging de afhankelijkheidsrelatie niet. Niet de partijen maar wel de autonome parlementaire groepen streefden naar een dominerende positie binnen het bestel, maakten gebruik van hun controlerecht en zwakten de macht van de executieve af. De fundamentele maatschappelijke en politieke wijzigingen die zich rond de eeuwwisseling voltrokken, zouden de partijen in staat stellen om deze rol over te nemen.

4. De verruiming van de burgerlijke democratie en de definitieve doorbraak van het partijenregime sinds ca. 1894.

Vanaf 1894 ongeveer zette zich in België een langzaam voortschrijdend proces in beweging dat het politieke optreden van de partijen veel centraler zou stellen. Om de explosieve extra-parlementaire krachten die onder impuls van de arbeidersbeweging losgekomen waren en het liberale bestel in gevaar brachten, in te dijken, onder controle te houden en te neutraliseren, gingen de burgerlijke machthebbers over tot toegevingen aan de sociaal-democratie en kanaliseerden haar in de traditionele organen van de liberale staat. Het parlementaire regime kreeg daardoor andere functies. De volksvertegenwoordiging verdedigde voortaan niet langer meer de exclusieve belangen van de burgerij. De strijd tussen kapitaal en arbeid werd bijgevolg veel meer buiten het parlement om gevoerd door patronale en syndicalistische drukkingsgroepen. Binnen het parlement streefde de burgerij ernaar de meerderheid niet uit handen te geven aan de vertegenwoordigers van de arbeidersklasse die langs het parlementarisme om haar belangen verdedigd wenste te zien. Haar voornaamste eis sloeg op de bescherming van de economisch zwakken door de overheid. De wederzijdse doordringing van staat en maatschappij die hieruit resulteerde, had tot gevolg dat de staat beheerder en verdeler ging worden van collectieve goederen. Maar aangezien die staatsinterventie via de representatieve democratie verliep, waren zowel de conservatieven als de democraten erop gesteld deze verdeling te controleren, uiteraard in tegenovergestelde zin. Het was evident dat de arbeidersbeweging haar partijorganisaties inschakelde om deze controle effectief te maken en de burgerlijke partijen haar op dit terrein volgden.

Het ontstaan van de massapartijen vormt dan ook een heel relevante indicator bij de doorbraak van het partijenregime. Zowel Ostrogorski als Michels hebben er voldoende op gewezen dat disciplinerend, hiërarchiserend

(47) *Ibidem*, blz. 342-344, 378-379, 484-485.

en centralisatie inherent zijn aan partijen die de massa willen organiseren en de collectiviteit willen verdedigen. Een sterk leiderschap, strengere voorselectie, algehele controle van de leiders op de mandatarissen, delegatie van de regeringsmacht aan de partijleiding en een aan de partij ondergeschikte fractie, vloeien er logischerwijs uit voort (48). Al deze principes werden bijgevolg in praktijk gebracht door de B.W.P. toen deze deel ging nemen aan het parlementaire regeringssysteem (49). Dezelfde tendensen werden trouwens ook teruggevonden in de christen-democratie. Deze strekking slaagde er weliswaar niet in een autonome partij te worden — de katholieke burgerij domineerde haar binnen de eenheidspartij — maar dat nam toch niet weg dat ze als deelgroep door een gelijkaardig gedisciplineerd optreden gekenmerkt werd (50). Beide streefden er dus naar via hun centrale partijorganen de executieve direct te controleren en met behulp van een ondergeschikte fractie het parlement in te schakelen als controle-apparaat ten einde de strijd tegen de hen vijandige burgerlijke groepen met succes te kunnen voeren.

De kieswetgeving die ten gevolge van deze gewijzigde situatie aangepast was geworden, werkte op haar beurt bevorderend in op de ontwikkeling van het partijenregime. Reeds het algemeen meervoudig stemrecht (1893) oefende een gunstige invloed uit: de conservatieve katholieken handhaafden aanvankelijk weliswaar hun comfortabele meerderheidspositie, maar zowel de socialistische oppositie als de christen-democratische druk in de eigen partij verplichtten hen een zekere partijdiscipline aan de dag te leggen in het parlement (51). Het bestaande meerderheidsstelsel garandeerde echter niet langer de vertegenwoordiging van de liberalen in Vlaanderen en de katholieken in Wallonië, zodat de evenredigheid in 1900 ingevoerd werd. Dit systeem voorzag in kandidatenlijsten en een proportionele stemmenverdeling per partij en versterkte op die wijze de partijmacht. Via de lijststem patroneerden voortaan de partijen de rangorde van de kandidaten en kregen de polls zeggenschap aangezien de kiezers met behulp van voorkeurstemmen nog slechts minimale correcties konden aanbrengen (52). Het algemeen stemrecht voor de mannelijke bevolking (1919) veroorzaakte een derde, ditmaal cruciale wijziging in het voordeel

(48) M. OSTROGORSKI, *La démocratie et l'organisation des partis*, Parijs, 1901; R. MICHELS, *Zur Soziologie des Parteiwesens in der modernen Demokratie*, Leipzig, 1925.

(49) Cfr. M. CLAEYS - VAN HAEGENDOREN, *25 jaar Belgisch Socialisme. Evolutie van de verhouding van de Belgische Werkliedenpartij tot de parlementaire democratie in België van 1914 tot 1940*, Antwerpen, 1967 (passim).

(50) J. BEAUFAYS, *Les partis catholiques en Belgique et aux Pays-Bas, 1918-1958*, Brussel, 1973, blz. 315-316.

(51) Cfr. Ch. WOESTE, *op. cit.*, deel 2, passim.

(52) J. GILISSEN, *op. cit.*, blz. 126-131; H. VAN IMPE, *Le parlement...*, blz. 42.

van het partijenregime. Een volstrekte meerderheid haalden de arbeiders-vertegenwoordigers wel niet, maar met hun 35 à 43 % van de stemmen verkregen ze wel voldoende macht om het partijenregime ingang te doen vinden. Door de uitbreiding van het stemrecht konden bovendien ook andere sociale groepen macht opeisen, wat zich o.m. uitte in de totstandkoming van een katholieke standenpartij en in de doorbraak van de Vlaamse beweging in de bestaande partijen. H. Haag heeft in een bijzonder verhelderend overzicht (53) aangetoond hoe de drie conflictzones in haast alle partijen aanleiding gaven tot de vorming van actieve subgroepen die voor hun eisen opkwamen in parlement en regering. Het feit dat geen enkele partij de absolute meerderheid bereikte, maakte coalitieregeringen bovendien noodzakelijk. De moeizame onderhandelingen, waarbij de kunst van het vakkundig doseren tussen de verschillende strekkingen in de partijen uiterst belangrijk was, evenals de noodzaak om tot programmakkoorden te komen, bezorgden de partijen veel meer beslissingsmacht bij de regeringsvorming en hadden tot gevolg dat ook de meerderheidsfracties minder geneigd waren de door de partijen afgesloten compromissen op de helling te zetten.

Het kan niet ontkend worden dat de BWP in sterke mate heeft ingegrepen bij de vestiging van dit partijenregime. In een periode waarin de XIX^e-eeuwse burgerlijke krachten bleven domineren en de financiële en industriële machten zelfs rechtstreeks deelnamen aan de regeringen, keerde ze zich begrijpelijkerwijs tegen regeringen die niet de duidelijke emanatie van democratisch verkozen parlement en partij waren. Ze gaf zelf het voorbeeld. Het principe van socialistische regeringsdeelname kon enkel beslist worden door het opperste partijorgaan (54). Fundamenteel in de sociaal-democratische strategie was bovendien het programma. Het belang dat de BWP in 1919 aan een bindend regeringsprogramma, goedgekeurd door de Algemene Raad, hechtte, evenals de poging om later het Plan van de Arbeid als inzet van de regeringsonderhandelingen op te dringen, paste volkomen in deze traditie (55). De onderwerping van de ministers aan de partij uitte zich reeds in 1919 toen er over de eerste socialistische ministersfiguren in de Algemene Raad gediscussieerd werd en in 1925 toen de partijinstanties zelf de kandidaten verkozen (56). Ook de onderhandelaars werden aangeduid en kregen duidelijk omschreven opdrachten

(53) H. HAAG, *La politique intérieure de 1914 à 1926*, in : *Histoire de la Belgique contemporaine 1914-1970*, Brussel, 1975.

(54) M. CLAEYS - VAN HAEGENDOREN, *op. cit.*, blz. 135, 138, 248.

(55) C.-H. HÖJER, *Le régime parlementaire belge de 1918 à 1940*, Brussel, 1969, blz. 79, 87 ; M. CLAEYS - VAN HAEGENDOREN, *op. cit.*, blz. 337.

(56) F. PERIN, *Qui a fait...*, blz. 7 ; C.-H. HÖJER, *op. cit.*, blz. 153.

mee (57). Noch de katholieke, noch de liberale partijorganen bezaten dezelfde impact bij de regeringsformaties. De autonomie die de individualistisch ingestelde parlementsleden in de vorige eeuw hadden verworven, drukte nog steeds haar stempel op de relatie tussen de fractie en de partij. De katholieke partij (58) was een losse bundeling van heterogene standengroeperingen geworden; als verkozene van zijn stand kon een parlements lid zich zelfstandiger opstellen tegenover de partij die bovendien geen echte eenheid vormde. Het beraad tussen de verschillende strekkingen gebeurde dan ook tussen de parlementaire deelgroepen en niet in de partij. De eindbeslissingen inzake coalitievorming vielen in de fractie die een nauw contact onderhield met de episcopale leiding. In de liberale partij heerste ongeveer dezelfde situatie. We kennen wel voorbeelden waarbij het congres zich moest uitspreken over de regeringsdeelname (59), maar bij nader inzien waren het figuren als Hymans, parlements lid en jarenlang minister, bij wie de draden van het overleg samenkwamen. Uit zijn memoires blijkt dat de partijinstanties in geringe mate tussenkwamen en de voornaamste fractieleiden daarentegen wel invloed bezaten (60). De parlementaire groep en de partijleiding vielen in beide partijen dus nog grotendeels samen. Maar hoe de onderlinge verhoudingen tussen fractie en partij ook lagen, de onderhandelingen over de coalitievorming geschieden voortaan volgens de procedures van het partijenregime (61). Er verscheen een formateur die de onderhandelingen met de partijen voerde; de premier moest een aanvaardbare figuur zijn voor alle coalitiepartijen en de meeste regeringen kwamen tot stand door afspraken tussen onderhandelaars die min of meer formeel gemandateerd waren door hun partijen. Als het om coalities tussen de burgerlijke partijen ging, werden er meer taciete afspraken gehanteerd; nam de BWP aan de regeringsvorming deel, dan gebeurden de onderhandelingen volgens een bepaald programma. Vanaf 1919 vond het systeem van de regeringsverklaring dan ook ingang en werd de band tussen regering en meerderheid bijgevolg dichter aangehaald.

Dat de monarch zich ondertussen had moeten aanpassen aan deze evolutie, lag voor de hand. Na 1894 ging Leopold II gevoelig terughoudender te werk bij de kabinetsformatie en zat hij ook minder frequent de

(57) M. CLAEYS - VAN HAEGENDOREN, *op. cit.*, blz. 344.

(58) J. BEAUFAYS, *op. cit.*, blz. 86-87, 99-110, 314-316.

(59) M.-R. THIELEMANS, *La chute du gouvernement d'union nationale et la formation du cabinet Theunis, 1921*, in: *Revue belge de philologie et d'histoire*, LVII, 1979, 2, blz. 381.

(60) P. HYMANS, *Mémoires, I-II*, Brussel, 1957, blz. 607 e.v.

(61) F. PERIN, *Démocratie...*, blz. 33-46; F. PERIN, *Qui a fait...*, blz. 5-7; C.-H. HÖJER, *op. cit.*, blz. 181, 199; H. HAAG, *op. cit.*, blz. 85-88; M.-R. THIELEMANS, *op. cit.*, blz. 383-387.

ministerraad voor (62). Onder Albert I zette deze trend onafgebroken door. Het recht geraadpleegd te worden en een bepaalde druk uit te oefenen behield hij, maar veel verder reikte zijn inmenging niet meer (63). Zijn voorkeur inzake de premierskeuze was wel niet helemaal uitgeschakeld — getuige de aanstelling van figuren als Carton de Wiart, Theunis en de Broqueville — maar inzake ministerskeuze was zijn voorkeur uitgeschakeld en kon hij enkel exclusieven laten gelden. Nog meer dan eens poogde Albert I de val van een hem welgevallige coalitie te verijdelen door het ontslag te weigeren, maar dat nam niet weg dat er vanaf 1918 geen enkele ontbinding meer plaats had door de koning alleen. De partijen speelden daarentegen de hoofdrol bij de regeringswijzigingen en -ontslagen (64). Stemmingen in het parlement werden bij onderlinge conflicten tussen de partijen niet afgewacht. Slechts twee regeringen werden door het parlement naar huis gestuurd. In alle overige gevallen ging het om de directe interventie van de partijen die hun partijbelangen zo veilig stelden. Ook de parlamentsontbindingen vonden na de Eerste Wereldoorlog hun oorsprong in het optreden van de partijen en werden een middel om conflicten tussen de partijen op te lossen (65).

Met de « domesticatie » van het parlement door de partijen via de fractiediscipline werd in deze periode ten slotte ook een begin gemaakt. Ze viel het sterkst op in de BWP (66). De niet-parlementaire groep stond immers nog erg wantrouwend ten opzichte van de reformistische parlamentsleden en wenste ze ook daarom onder partijcontrole te houden. Dat een sterke persoonlijkheid als E. Vandervelde de band tussen beide groepen beheerste, verklaarde waarom het na de stichting van de KPB zelden tot grote spanningen kwam. De partijvoorzitter was immers tevens fractievoorzitter. Voorbeelden van fractiediscipline waren er bij de BWP ten tijde van regeringsdeelname dan ook meerdere malen te constateren. De partij besliste of een kwestie bindend was of niet en onthoudingen uit partijtucht kwamen ook reeds voor. De standentegenstellingen en het burgerlijke individualisme waren er de oorzaak van dat de katholieke partij veel minder gedisciplineerd optrad en de fractievoorzitter eerder een verzoenende rol toebedeeld kreeg (67). De liberaal Hymans schakelde

(62) H. VAN IMPE, *Le parlement...*, blz. 41.

(63) F. PERIN, *Démocratie...*, blz. 38-39 ; F. PERIN, *Qui a fait...*, blz. 4-6 ; M. BOEYNAEMS, *op. cit.*, blz. 474-475 ; R. FUSILIER, *op. cit.*, blz. 365, 401, 440 ; C.-H. HÖJER, *op. cit.*, blz. 110-111, 126, 168, 181, 193, 197-198, 202, 213, 215-217.

(64) F. PERIN, *Démocratie...*, blz. 83, 86 ; F. PERIN, *Qui a fait...*, blz. 12 ; R. FUSILIER, *op. cit.*, blz. 364-365.

(65) J. VELU, *op. cit.*, blz. 159-188.

(66) M. CLAEYS - VAN HAEGENDOREN, *op. cit.*, blz. 159, 191, 215-220, 240, 250-251, 262-263.

(67) J. BEAUFAYS, *op. cit.*, blz. 314-317 ; C.-H. HÖJER, *op. cit.*, blz. 153-154.

op een bepaald ogenblik zelfs zijn fractie in om de invloed van de partijinstanties in te dammen (68). Maar hoe sterk het verweer tegen de partijmacht bij de oudere generatie in de burgerlijke partijen ook mocht zijn, het mechanisme zelf was in zijn opgang niet te stuiten. De osmose tussen regering, parlementaire meerderheid en partijen voltrok zich om de boven uiteengezette redenen, ook langzamerhand bij deze politieke groepen.

5. De crisis van het partijenregime in de vooroorlogse periode en het herstel van de « participatie » na de Tweede Wereldoorlog.

Het is voldoende bekend dat er zich tijdens de economische crisissituatie van de dertiger jaren tegenwaartse krachten ontwikkelden die de democratisering van de samenleving via het parlementarisme wilden afremmen, een uitgesproken overwicht aan de uitvoerende macht gaven en het corporatisme tegenover het partijenregime plaatsten. Niet alleen de aanvallen vanwege de fascistisch georiënteerde nieuwe formaties verzwakten gevoelig het parlementaire regeringssysteem, maar ook binnen de traditionele partijen ontwikkelden zich stromingen die een meer autoritaire staatsinrichting wensten. In de katholieke partij verlangde een groep naar de terugkeer van een gehiërarchiseerde maatschappij waarin de standensolidariteit en het monarchistisch principe zouden primeren. Sommige socialisten deelden tot op zekere hoogte de meer autoritaire opvattingen van de executieve en neigden naar een « autoritaire democratie ». Deze conflicten veroorzaakten onenigheid in de partijen zelf, verzwakten aldus het partijoptreden en brachten bovendien zware slagen toe aan het coalitieregime. De bestaande partijverhoudingen werden door de opkomst van Rex en VNV ernstig in gevaar gebracht. Een semi-permanente crisissituatie op regeringsniveau was er van 1936 af het resultaat van.

Voor de vorst en zijn omgeving vormde deze crisissituatie uiteraard een uitgelezen terrein om het verzwakte koninklijke gezag te herstellen. Leopold III zette zich dan ook effectief af tegen de partijinvloeden van de drie regerende politieke groepen. In 1938 bijvoorbeeld legde hij er in het openbaar de nadruk op dat de ministersbenoemingen uitsluitend door hem dienden te geschieden en de voogdij der partijen grondwettelijk onaanvaardbaar was. Ondertussen waren deze stellingen ook al in de praktijk gebracht. Ze liepen trouwens voor een groot gedeelte parallel met De Mans visie die de macht van het parlement beperkt wenste te zien tot het aanwijzen van de algemene beleidslijn en het controleren van de

(68) P. HYMANS, *op. cit.*, blz. 607.

resultaten, de stabiliteit van de uitvoerende macht wilde versterken en de partijinvloeden inkrimpen (69). In deze context werd het dan ook mogelijk dat de extraparlamentair Van Zeeland in 1936 een regering samenstelde zonder de partijen te raadplegen; dat de BWP voor een voldongen feit werd geplaatst; dat Janson (1937-1939) rechtstreeks onderhandelde met de kandidaat-ministers; dat Spaak een kabinet vormde zonder het akkoord van zijn eigen partij en in zijn regeringsverklaring zelfs een versterking van het uitvoerende gezag aankondigde; dat de regering Pierlot tot stand kwam nadat de koning daartoe een aantal invloedrijke personaliteiten uit politieke en economische milieus had samengebracht (70). De parlementaire controle onderging eveneens de weerslag van deze poging om terug te keren naar een « orleanistisch » systeem. Reeds de regering de Broqueville had in 1934 bijzondere volmachten gevraagd en gekregen, zij het onder socialistisch protest. Onder Pierlot werd deze aanvraag met succes herhaald (71). De Duitse bezetting ten slotte bewerkstelligde het jaar daarop de totale ondergang van het parlementarisme en het partijenregime.

Na de Tweede Wereldoorlog nam de politieke constellatie dusdanige vormen aan dat het partijenregime zich opnieuw kon consolideren en de kenmerken aannemen die het heden ten dage nog steeds kent en die in de eerste paragraaf aangeduid werden. De directe impact van de naoorlogse situatie liet zich hierin zeker gelden. Zowel het oorlogsbewind als de bedreiging van het liberale bestel door het communisme bij de bevrijding gaven het parlementaire regime hernieuwde kansen. De koningskwestie en haar nasleep werkten bovendien negatief in op de autoriteit van de monarchie. De terugkeer naar de onderlinge electorale verhoudingen van tijdens het interbellum maakten de coalitieregeringen tussen de traditionele partijen opnieuw noodzakelijk. De partijen traden dus weer op als belangrijke machtsbundelingen, een tendens die later door de opkomst van de communautaire kwestie en de taalpartijen, de evolutie naar een meerpartijenstelsel en nog moeizamer coalitievormingen versterkt werd. Fundamenteel in het institutionaliseringsproces van de partijinvloeden was echter de sterke toename van de staatsinterventie. Aansluitend bij de analyses van J. Van den Doel (72) moet er inderdaad op gewezen worden dat de publieke sector in de loop der jaren ongeveer de helft van de inkomens is gaan verdelen en in steeds ruimere mate collectieve goederen ver-

(69) H. DE MAN, *Autobiografie*, Antwerpen, 1974, blz. 295.

(70) F. PERIN, *Démocratie...*, blz. 42-45; C.-H. HÖJER, *op. cit.*, blz. 271, 277-278, 299-302; M. CLAEYS - VAN HAEGENDOREN, *op. cit.*, blz. 346, 378, 387-389.

(71) C.-H. HÖJER, *op. cit.*, blz. 214-215; J. SAROT, *La pratique des pouvoirs spéciaux et extraordinaires avant et après 1945*, in: *Miscellanea* W.J. Ganshof van der Meersch, III, 1972, blz. 293-315.

(72) J. van den DOEL, *Demokratie en welvaarts-theorie*, Alphen aan den Rijn, 1978.

schaft. Het zijn de partijen die de standpunten formuleren ten aanzien van de wijze waarop en de mate waarin deze collectieve « welvaart » over de verschillende sociale groepen verdeeld dient te worden. De strijd om de stemmen van de kiezers vormt de inzet van dit politieke proces, dat meteen verklaart waarom de functies van de partijen in de samenleving uitbreiding nemen, de greep van de partijen op de « verdelende » executieve sterker wordt, evenals de controle op de parlementaire wetgevende arbeid. Om de eigen aanhang te beveiligen gingen de partijen bovendien over tot partijpolitiek dienstbetoon en evolueerden ze tot echte cliëntelpartijen. De verzuiling en dus de politisering van alle sectoren van het maatschappelijke leven vormde eveneens een efficiënt middel ten behoeve van het behoud van de electorale basis van de partijen. Ten einde de zekerheid te krijgen dat geen beslissingen genomen worden die de verworven machtsposities van deze zuilen aantasten, gingen de leiders zelf over tot de vreedzame regeling van hun onderlinge conflicten en sloten ze pacten af (73). Onnodig te benadrukken dat uit de combinatie van deze verschillende factoren enerzijds een regime is gegroeid dat de partijen centraler stelt en er anderzijds een naar elkaar toegroei van de formele kenmerken van de verschillende partijen heeft plaatsgevonden. De katholieke en liberale partijen dragen ontegensprekelijk nog de sporen van het burgerlijke monopolie dat hen vroeger kenmerkte, qua structuur en werkwijze verschillen ze na hun reorganisaties echter nog weinig van de sociaal-democratische partij. Een uniformisering die samenhangt met de rol die het parlementaire regime in de huidige samenleving vervult.

*
* *

Uit dit korte historische overzicht is misschien wel duidelijk geworden waarom de politieke partijen langzamerhand de kanalen van het parlementaire regeringssysteem zijn gaan beheersen, maar tot slot willen we nogmaals benadrukken dat uit deze evolutie geen besluiten kunnen getrokken worden ten aanzien van de reële machtsuitoefening. De partijen zijn alleszins sterker de parlementaire spelregels gaan bepalen, maar of de rechtstreekse deelname aan het machtsspel zelf toegenomen is, valt daaruit niet af te leiden, zolang we geen inzicht hebben in de precieze afbakening van al de invloeden die zich in het globale besluitvormingsproces doen gelden. De partijen vormen immers slechts één van de vele machtsgroepen die zich in het parlementaire regeringssysteem kunnen doen gelden. De totaal verschillende functies die dit bestel sinds 1830 in het politieke proces

(73) L. HUYSE, *Passiviteit, pacificatie en verzuiling in de Belgische politiek*, Antwerpen, 1970.

vervuld heeft, maakt dan ook onmogelijk de evolutie van de machtsrelatie tussen beide precies te evalueren.

Summary : Development of the role of the parties in the Belgian parliamentary system of government.

If a comparison is made between the constitutional principles of 1831 with regard to the working of the parliamentary system and present-day political practice, then it appears that there has been an evolution in which the role of the parties is fundamental. Until about 1850 virtually no party-system existed in Belgium. The monarchy supported by the conservative forces of the nobility, the church and the landowners controlled the system. In the second half of the century there was a simultaneous increase in the influence of parliament and the breakthrough of economic and political liberalism without the parties yet being able to impose the rules. Such rule making did not happen until around the turn of the century when the civil parliament became democratic and the big parties became integrated within it. From then on control over parliament and executive decision-taking came about through the party-structures. The period of crisis preceding the second world war obviously weakened this trend considerably; after 1945 it re-emerged even more strongly.

