

Het krachtenveld van de regeringsvorming in België

door Wilfried DEWACHTER,

Gewoon hoogleraar aan de Katholieke Universiteit te Leuven.

*

Vier modellen voor vorming van regering en regeringscoalitie zijn in omloop in de wetenschappelijke literatuur: het institutionele model, de rechtstreekse verkiezing, het rekenkundig meerderheidspatroon en het programmatische patroon. Deze modellen zijn zeer uiteenlopend zowel qua wetenschappelijke herkomst als qua benaderingswijze.

Het institutionele model ziet de krachtlijnen van de regeringsvorming, zoals deze is uitgetekend in de institutionele vormgeving van het politiek gebeuren. Staatsjuristen blijven erg strak bij de grondwettelijke condensatie hiervan; politologen uit de institutionele denkrichting gaan een eind van de teksten weg, maar blijven nauw aansluiten bij het institutioneel gebeuren, niet alleen als een kader maar vooral als een besluitvormingspatroon.

Het model van de rechtstreekse verkiezing van de regering stelt de institutionele en/of feitelijke mogelijkheid vast van alternatieve regeringsploegen of regeringsleiders die aan het kiezerskorp worden voorgesteld; kiezerskorp dat op beslissende wijze één van de ploegen of de regeringsleider kiest in een democratische uitspraak.

Het rekenkundig meerderheidspatroon poneert, in verschillende varianten, dat het aantal doorslaggevend is en wel met zijn meest beperkte omvang: ofwel het kleinste aantal partijen, ofwel de kleinst mogelijke meerderheid in zetels. En dit omdat partijen liefst de macht zo volledig mogelijk willen uitoefenen en derhalve deze zo weinig mogelijk willen delen met anderen.

Het programmatische patroon is ontstaan uit onbevrediging met deze rekenkundige benadering en schakelt het programma van de politieke partijen in. Bovenvermelde rekenkundige operaties gaan maar gebeuren tussen deze partijen die qua programma het dichtst bij mekaar gesitueerd zijn.

Het is hier niet de plaats om deze modellen in hun algemene geldigheid te bespreken. Hier dient onderzocht in welke mate zijn opgaan voor België.

A. De geldigheid van de bestaande modellen in België.

1. De zeer beperkte rechtstreekse regeringsaanduiding.

Bij slechts vijf van de 14 na-oorlogse parlementsverkiezingen in België heeft het Belgisch kiezerskorps een rechtstreekse verkiezing van de regering kunnen doorvoeren. En dan nog betrof het meestal maar een rechtstreekse verkiezing bij benadering. In 1950 geeft het kiezerskorps, ingevolge de scherpe polarisatie van de Koningskwestie, aan één partij de absolute meerderheid in het parlement. In 1954 wordt, van weersomstuit op de ontkenning van de Koningskwestie en het beleid van de regering, een meerderheid gegeven aan de elitaire oppositiepartijen (1). In 1958 slaat de pendel weer de andere richting uit en komt een gedoogd minderheidskabinet in het verlengde van de electorale slingerslag tot stand. De uittredende regeringscoalitie solliciteert in 1971 op een zwakke wijze (2) en in 1985, op een uitgesproken wijze, bij de kiezers om de nodige meerderheid ten einde de coalitie (mits de nodige programma-, positie- en personenaanpassingen) te kunnen voortzetten; de kiezers, zowel in 1971 als in 1985, ontnemen deze meerderheid niet en er wordt een heruitgave van de uittredende coalitie gevormd.

Bij de overige 9 verkiezingen na 1945 was er geen sprake, zelfs maar bij benadering, van een rechtstreekse regeringskeuze. Na die verkiezingen treedt een *nieuw* politiek proces op: de regeringsvorming. « De kiezers hebben de kaarten verdeeld, nu moeten de partijen spelen » (3). De kiezers bepalen de parlementaire sterkte van de politieke partijen waarvan een aantal dan in onderhandelingen kunnen treden, o.a. op basis van die sterkte.

Tijdens het interbellum is slechts bij twee verkiezingen sprake van een bij-benadering-rechtstreekse regeringsaanduiding. In 1919 planden de drie regeringspartijen na de verkiezingen opnieuw een regering van nationale unie te vormen. De uitslag van de verkiezingen

(1) Over de weinig bekende poging tot vorming van een CVP-BSP regering in 1954 zie: Le Vicomte Eyskens: souvenirs et commentaires, in *Revue Générale*, overdruk, blz. 33-34.

(2) O.m. W. DEWACHTER, De parlementsverkiezingen van 7 november 1971: grote personeelswisseling maar weinig verandering, in *Res Publica*, 1973, nr. 5, blz. 869-879.

(3) Van Eynde na de verkiezingen van 1968, in een *BRT-Actueel*.

maakte een verschuiving in portefeuillevreiding aangewezen ; deze werd dan ook doorgevoerd. Moeilijker is het gebeuren in 1929. Ongeacht de verkiezingen bleef de regering Jaspar gewoon aan het werk. Men kan hier maar van rechtstreekse verkiezing spreken in de zin dat het kiezerskorps de meerderheid niet heeft doen kantelen. De overige 5 verkiezingen verliepen volgens het modale patroon : een nieuw politiek proces zette aan met de regeringsvorming.

Maar beeldrijker nog dan de 2 op 7 en de 5 op 14 verhouding van enerzijds verkiezingen met bij-benadering-rechtstreekse regeringsaanduiding tegenover anderzijds het totaal aantal verkiezingen, is de 2 op 18 en de 5 op 33 verhouding van de bij-benadering-rechtstreeks-aangeduide regeringen tegenover het totaal aantal gevormde regeringen in de periodes 1918-1940 en 1945-1986.

Tijdens het interbellum zijn inderdaad 18 regeringen gevormd in België ; slechts 2 kenden bij benadering het patroon van de rechtstreekse verkiezing. Na Wereldoorlog II hebben totnogtoe 33 regeringen gefunctioneerd. Slechts 5 hiervan werden bij benadering rechtstreeks verkozen. Op het totaal van 51 regeringen sinds 1919, dus slechts 7 met het patroon van de rechtstreekse regeringskeuze ! Dat kan nauwelijks het geldend model genoemd worden. Sinds de invoering van het algemeen enkelvoudig stemrecht in 1919 hebben de verkiezingen slechts zelden een beslissende stem in de regeringskeuze gehad.

In de periode vóór 1919 liggen de zaken wel anders. E. De Laveleye kon met enige grond stellen : « Nulle part le régime parlementaire ne fonctionne aussi correctement qu'en Belgique, parce qu'il n'y a dans les Chambres que deux partis » (4) of later drie partijen waarvan één partij, de Katholieken, tot 1914 de absolute meerderheid bewaarde. Het regeringsvormingspatroon vóór Wereldoorlog I zag er inderdaad anders uit : het toenmalig kiezerskorps was duidelijk meer beslissend. De invoering van het algemeen enkelvoudig stemrecht vormt voor het patroon van regeringsvorming een onmiskenbaar breekpunt. Het model dat hier gezocht wordt slaat derhalve slechts op de periode vanaf de invoering van het algemeen enkelvoudig stemrecht, wanneer de verkiezingsinspraak niet meer beslissend (of slechts zeer sporadisch medebeslissend) is.

2. *Het institutionele model.*

Het institutioneel model : « De Koning benoemt en ontslaat de ministers » (art. 65 van de grondwet) is duidelijk voorbijgestreefd. En dit

(4) E. DE LAVELEYE, *Le gouvernement dans la démocratie*, Parijs, 2^{de} deel, 1892, 2^{de} uitgave, blz. 101.

voor meer dan een eeuw reeds. De congruentie en vullingsgraad van het institutioneel model ten overstaan van het werkelijk verloop van de regeringsvorming, staan onbetwistbaar zo laag dat men er amper enig houvast aan heeft.

Degenen die de klassieke parlementaire regering als het model voor regeringsvorming in België naar voren schuiven, dienen voor ogen te houden dat het institutionele scenario opmerkelijk meer actoren en fasen omvat dan zulk model vooropstelt. Verder moeten zij bedenken dat het zwaartepunt van de beslissing in België niet in het parlement ligt, noch voor de vorming (5), noch voor de val van de regering (6), maar bij de politieke partijen. Tenslotte levert een meerpartijensysteem een vrij uitgebreide gamma meerderheidscombinatie van partijen op en moet, hoe dan ook, uit die brede waaier één coalitie naar voren komen. Het vormingspatroon van die coalities dient dan ook nog verder geduid te worden.

Het institutioneel model heeft men in België vervangen door een scenario (7).

Dat scenario van een regeringsvorming ligt grotendeels vast :

- (1) startend met de raadplegingen van het staatshoofd, over
- (2) de aanduiding van een informateur en
- (3) de verkenningsronde van deze informateur, naar
- (4) het aanstellen van een formateur die
- (5) met verschillende partijen onderhandelingen voert over het regeerprogramma en in geval van succes verder de regering kan uitbouwen, maar
- (6) bij mislukking vervangen wordt door een andere formateur tot een akkoord over het regeerprogramma is bereikt ;
- (7) dit akkoord wordt aan de partijcongressen van de betrokken partijen ter goedkeuring voorgelegd, waarna
- (8) de personele samenstelling van de regering kan aangevat worden ; bij akkoord hierover
- (9) benoemt de koning de ministers die dan
- (10) de regeringsverklaring opstellen en
- (11) deze voorleggen aan het parlement,

(5) Zie L. HOLVOET, De stemmingen over het investituurdebat in Kamer en Senaat, in *Res Publica*, 1980, nr. 1-2, blz. 35-76.

(6) Sinds Wereldoorlog II zijn slechts 2 van de 33 regeringen in het parlement gevallen.

(7) André Molitor, oud kabinetschef van de koning spreekt terzake van een ritueel. Zie A. MOLITOR, *La fonction royale*, Brussel, 1979, blz. 31. A. Molitor gebruikt als omschrijving ook « processus de formation », wat o.f. een te grote besluitvormingscapaciteit in zich draagt.

- (12) dat met een investituursvotum uiteindelijk de regering aanvaardt of verwerpt.

Dit scenario met zijn verschillende trappen is niet zo belangrijk, want het wordt doorkruist door het grondgegeven van de regeringsvorming : het krachtenveld waarbinnen de topleiders dienen en kunnen optreden. Het is overigens zo dat de regeringsvorming al voorbereid wordt, of in werkelijkheid al lopend kan zijn bij de val van de vorige regering of sterker nog tijdens de vorige legislatuur, of gemaakt wordt dank zij een minderheidsregering, die de functie van katalysator voor een nieuw coalitiepatroon vervult.

3. De rekenkundige meerderheidspatronen.

In de Amerikaanse politologie is nogal wat te doen over de « *minimal winning coalition* » en de « *minimum winning coalition* ». Het eerste model slaat op een regeringscoalitie « which is rendered blocking or losing by the subtraction of one of its members » ; een regeringscoalitie met niet meer partijen dan nodig (8). Het tweede model betreft de regeringscombinatie die het minst de vereiste meerderheid overschrijdt, m.a.w. de kleinste meerderheid (9). Of het nu de beperkte partijensamenstelling betreft, of de kleinste meerderheid, de modellen gaan voor België niet op of hebben te weinig zeggingskracht.

Deze modellen kunnen vooreerst niet verklaren waarom de elite bepaalde segmenten uit het beschikbare halfroond afsnijdt. Zij kunnen niet verklaren waarom, binnen eenzelfde parlementaire setting, deze regering opgevolgd wordt door een ander, zoals in 1966 de regering Vanden Boeynants I deze van Harmel opvolgt, of zoals in 1973 de regering Eyskens IV opgevolgd wordt door de Leburton-regering. Noch de beperkte partijensamenstelling noch de kleinste meerderheid hebben een verklaring voor de regeringen van nationale unie ; het eerste model evenmin voor de ingewikkelde linkse regeringen vlak na Wereldoorlog II (Van Acker II en III en Huysmans). De kleinste meerderheid levert geen verklaring voor de grote coalities, Spaak II en III of Lefèvre. De beperkte partijensamenstelling levert eigenlijk een reeks

(8) William Riker formuleerde dit als eerste. W. RIKER, *The Theory of Political Coalitions*, New Haven, 1962, blz. 32-46.

(9) Michael Lelserson o.m. Verder is nog sprake van de noodzakelijke partner (John von Neumanns en Oskar Morgenstern).

Zie o.m. W. RIKER, a.w.

A. DE SWAAN, *Coalition Theories and Cabinet Formation. A Study of Formal Theories of Coalition Formation applied to nine European Parliaments after 1918*, Amsterdam, 1973.

E. BRQWN, J. DREYMANIS, *Government Coalitions in Western Democracies*, New York, 1982, vnl. blz. 1-6 en 335-357.

coalitiemogelijkheden op, zonder een criterium te kunnen geven welke van deze mogelijkheden een grotere kans maakt dan de andere. Ten slotte zijn deze modellen te zeer aan de verkiezingen gebonden en anderzijds zijn de regeringsvormingen (en -val) in België te losstaand van die verkiezingsuitslagen om het best passende model op te leveren.

Overigens is, volgens het onderzoek van A. De Swaan, « their performance utterly insignificant » in 9 Europese politieke stelsels (10).

4. De programmatische aanzetten.

Niet tussen om het even welke partij worden coalities gesloten, maar tussen deze die programmatisch het dichtst bij mekaar staan. In een politiek bestel dat scherpe conflicten als de Koningskwestie, de Schoolstrijd, de Eenheidswet-stakingen en -agitatie en de strijd om Leuven-Vlaams heeft doorworsteld, kan men niet naast de programmatische situering van de politieke partijen kijken. Behoudens in de speciale situatie vlak na Wereldoorlog II — en dan nog werden alle tussenliggende partijen betrokken —, is een samengaan van CVP en KPB toch ondenkbaar.

Ten gronde kan er dus geen betwisting bestaan dat het programma moet betrokken worden. Er stellen zich evenwel een aantal problemen. Vooreerst is het partijprogramma een wazige werkelijkheid in de Belgische politiek; of anders geformuleerd: meer dan één geschrift en meer dan één stellingname — lang niet altijd in dezelfde richting — dienen zich aan als partijprogramma (11). En geen enkele van deze geschriften heeft een doorslaggevende waarde. Ietwat scherp geformuleerd: meer dan één partijkader heeft al wel eens verrast opgekeken bij het vernemen van wat de toponderhandelaars van zijn partij bij de regeringsvorming als partijprogramma naar voren schoven.

Een andere moeilijkheid is de vraag of elk punt in het partijprogramma even zwaar weegt, dan wel welke punten meer en welke minder belangrijk zijn. Een verdere vraag levert nog meer moeilijkheden op: wat precies bepaalt de programmatische nabijheid van partijen? Is dit het ganse programma? Of zijn het de standpunten op één van de grote conflictlijnen in de Belgische politiek? Of wordt de nabijheid eigenlijk bepaald

(10) Zie A. DE SWAAN, a.w., E. BROWN, J. DREYMANIS, blz. 231.

(11) Zie bijvoorbeeld de pogingen tot programmatische localisatie van de partijen in België.

A. DE BAKKER, *Bijdrage tot een sociografie van de Belgische politieke tegenstellingen*, Leuven, 1969.

A. FROGNIER, *L'espace idéologique au parlement belge. Une approche comparative*, in *Res Publica*, 1980, nr. 1-2, blz. 151-176.

H. CAPRON, J. KRUSEMAN, *Essai de visualisation des attitudes des principaux partis politiques belges*, in *Res Publica*, 1982, nr. 1, blz. 23-48.

door de sociologische gelijkenis en gelijksoortigheid van socialisatie en waarden, of door de te verdedigen krachtige sociale structuren als zuilen en miljeuen-organisaties? Het programma globaal is te vaag en biedt te weinig houvast om rechtstreeks en totaal de richting van de coalitievorming aan te wijzen.

B. Een multivectoraal model voor België.

Met het oog op een stapsgewijze aanpak, wordt de regeringsvorming voorgesteld als één grote onderhandeling tussen het Hof, de toppolitici en de partijleidingen.

In die onderhandelingen moet een akkoord gevonden worden over volgende punten :

1. Het onderling aanvaarden van de verschillende partijen als mogelijke toekomstige regeringspartners.

2. De door de regering te voeren politiek, m.a.w. het beleidsprogramma.

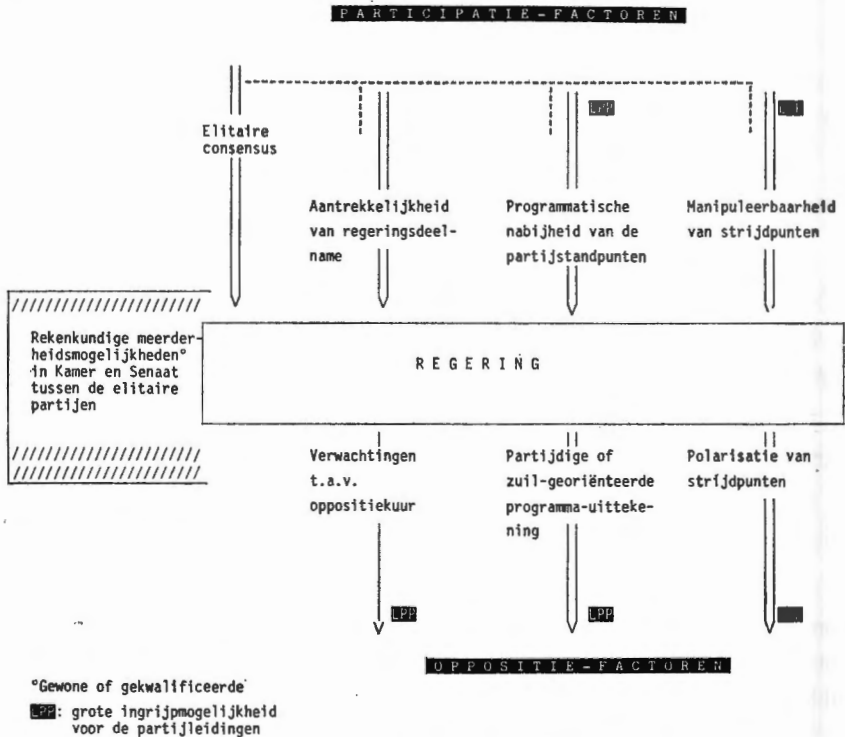
3. De figuur van de toekomstige eerste-minister, leider van die bepaalde partijencoalitie.

4. De portefeuilleverdeling : zowel de personeelsbezetting als de bevoegdheidsverdeling.

Het concrete verloop van die onderhandelingen, binnen het scenario van regeringsvorming, ligt niet vast. Exclusievers tegen een partij kunnen van in den beginne duidelijk geformuleerd worden, zij kunnen vermomd doorgezet worden in de stugheid op de programma-onderhandelingen, gaande tot het niet-slagen van een formatiepoging. Het weigeren van een formateur kan openlijk gebeuren ; het gebeurt ook dat men hem in de onderhandelingen laat mislukken. Partijen kunnen de formateur als louter communicatiekanaal of bemiddelaar gebruiken ; zij kunnen hem negeren en over zijn hoofd heen vragen aan een andere partij formuleren. Partijen kunnen tijdens het verloop van een officiële formatiepoging, contacten aangaan of blijven onderhouden met de andere, niet-in-de-formatie-betrokken partij, en dit niet enkel als een sterk onderhandelingsargument, maar in feite als een parallele onderhandeling. Partijen kunnen zelfs een ganse regering gebruiken om een andere coalitie mogelijk te maken, zie de minderheidsregeringen.

De regeringsvorming in België is dus nog complexer dan het scenario al aangeeft ; het is in nog grotere mate ondoorzichtig en nog moeilijker structureerbaar, zowel in de praktijk als naar de wetenschappelijke model-

vorming (12). Deze studie poogt in die complexiteit en ondoorzichtigheid toch een structuur te vinden. Deze structuur tekent zich uit op drie vlakken: de rekenkundige meerderheidsmogelijkheden van de elitaire partijen in het parlement, een aantal vectoren van macht en politieke cultuur en tenslotte de sterke ingrijpmogelijkheden van de oligarchische partijleidingen op een aantal van deze vectoren. Zie grafiek I.



GRAFIEK I. — Het krachtenveld van de regeringsvorming in België: een multivectoriaal model.

Welke zijn deze vectoren die, binnen de rekenkundige mogelijkheden en gehanteerd door de partijleidingen, doorslaggevend zijn?

Doorslaggevend zijn:

- a) de aantrekkelijkheid van de regeringsposities,
- b) het beleidsmatig veiligstellen van de waarden van de elitaire consensus,

(12) Zie bijvoorbeeld H. LEMAITRE, *Les gouvernements belges de 1968 à 1980. Processus de crise*, Stavelot, 1982, 390 blz.

F. DELPEREE, *Chroniques de crise. 1977-1982*, Brussel, 1983, 288 blz.

- c) de programmatische nabijheid van de partijstandpunten,
- d) de manipuleerbaarheid van de strijdpunten.

Dit zijn factoren die positief bijdragen tot de vorming van de regering.

Daartegenover staan drie vectoren die de totstandkoming van en de deelname aan de regering afremmen of zelfs onmogelijk maken :

- a) de verwachtingen t.a.v. een oppositiekuur,
- b) de polarisatie van de strijdpunten,
- c) de uittekening van het programma op een strikt partijdige of zuilgeoriënteerde leest.

Deze vectoren die tot regeringsdeelname stimuleren en deze die regeringsdeelname bemoeilijken spelen binnen het veld dat bepaald is door de mogelijkheden van meerderheid (gewone of gekwalificeerde) tussen de partijen die de elitaire consensus onderschrijven. Een aantal van ze kunnen aardig gemanipuleerd worden door de topleiding van de politieke partijen.

1. De breedte van het veld.

Het is een algemeen aanvaarde opvatting bij de elite in België dat de regering haar meerderheid in Kamer en Senaat hoort te hebben. Het courant werken met minderheidskabinetten, zoals dat in Denemarken vrij frequent gebeurt, komt niet aan bod in België. Minderheidsregeringen in België worden zelden beoogd (4 gevallen van 1919 tot nu). En als zij beoogd worden zijn zij slechts in 2 gevallen aan de investituur geraakt, en kennelijk met het oog op een overgangsfunctie : een meerderheidskabinet na verloop van tijd mogelijk maken. Belgische regeringen horen derhalve de meerderheid te hebben. In sommige gevallen willen zij zelfs de vereiste gekwalificeerde meerderheid (of meerderheden), bij voorbeeld om een grondwetsherziening te kunnen doorvoeren of om over een « soliede meerderheid » d.i. een niet afremmende meerderheid te beschikken.

Deze rekenkundige mogelijkheden komen voort uit de verkiezingen, met name uit het keuzegedrag van de kiezer en uit de vertekening van de verwerkingstechnieken benut bij de verkiezingen (13). De Belgische parlements kiezers duiden niet de parlementsleden aan (14), maar

(13) W. DEWACHTER, *De wetgevende verkiezingen als proces van machtsverwerving in het Belgisch politiek bestel*, Antwerpen, 1967, 390 blz.

(14) W. DEWACHTER, De machtstoewijzingsfunctie van de voorkeurstemmen bij de Belgische parlementsverkiezingen, in *Tijdschrift voor geschiedenis*, 1979, blz. 492-505.

bepalen wel de sterkte van de partijen door de stemmenspreiding. De verwerking van de stemmenaantallen naar zetelaantallen bevoordeelt in beperkte mate de grote partijen ten nadele van de kleinere partijen, waarbij enige selectiviteit te pas komt (15).

Het totaal van de rekenkundige mogelijkheden in Kamer en Senaat wordt evenwel niet gebruikt. De elitaire consensus snijdt een segment uit het electorale en parlementaire halfrond dat uitsluitend zal gebruikt worden. De elite verkleint haar eigen mogelijkheden. Van 95 % (in stemmenpercentages) in 1950 en 1958 tot 73 % in 1971 en 1981 als uiterste waarden voor de periode na de Tweede Wereldoorlog en van 90 % in 1919 en 1932 tot 72 % in 1936, wat het interbellum betreft. Een louter numerieke *minimal winning* speelt dus niet. Het verkleinde veld levert in aantal beperkter mogelijkheden op, maar duidelijk grotere controle van het krachtenveld vanuit de definitie van de elitaire partijen (definitie die door de leidende elite bepaald wordt).

2. De aantrekkelijkheid van de regering.

De regering bekleedt in het Belgisch politiek bestel een centrale positie en oefent heel belangrijke functies uit. Als de politiek de maatschappelijke functie heeft van de sociaal-bewuste uitbouw van de maatschappij te sturen, dan is de regering, gezien haar centrale plaats in de politiek, de meest belangrijke stimulator in deze maatschappijordening. Zij oriënteert de maatschappij in een (meer of minder duidelijke) evolutierichting. Zij leidt de maatschappij naar bepaalde doeleinden. De regering is in aanzienlijke mate de verdeler van schaarse goederen, frequent zelfs in exclusiviteit. De regering is de meest aangewezen beschermer van de waarden van de elitaire consensus. Zij is tenslotte een symbool van de Belgische maatschappij.

De belangrijkheid van deze functies kan men in een aantal indicatoren duidelijk aanwijsbaar maken.

De oriënteringsfunctie kan grotendeels geoperationaliseerd worden in de wetgeving. In de periode na Wereldoorlog II zijn gemiddeld 85 % van de wetten afkomstig van regeringsinitiatief, bij 15 % voortvloeiend uit parlementair initiatief (16). Daarbij komen nog jaarlijks zowat 1.129 (gemiddeld cijfer voor de periode 1959-1968) besluiten van algemene strekking (17). En de bindende en ingrijpende waarde van een aantal van deze besluiten mag zeker niet onderschat worden.

(15) W. DEWACHTER, a.w., 1967, blz. 343-374.

(16) E. CLIJSTERS, W. VAN SCHOOR, V. MEEUSSEN, De effectiviteit van wetsvoorstellen en amendementen als parlementair wetgevend initiatief, in *Res Publica*, 1980, nr. 1-2, blz. 189-212.

(17) R. SENELLE, Politieke, economische en sociale structuur van België, in *Teksten en documenten*, 1970, nr. 257-258-259, blz. 17.

Of minder formeel-institutioneel geformuleerd. Besluitvorming verloopt niet alleen in de beslechting van de grote strijdpunten en in het pacificatiebeleid. Honderden maatregelen, en lang niet altijd van de minst belangrijke, komen uit corporatistische overlegbesluitvorming, besluitvorming die al aanzienlijk minder democratisch gecontroleerd wordt, maar verder nog uit de talrijke technocratische en onderhuidse besluitvormingsprocessen die nog nauwelijks maatschappelijk zichtbaar zijn tenzij voor de ingewijden en belanghebbenden. Institutioneel kan men in deze besluitvormingen niet voorbij de minister. En wellicht zijn deze besluitvormingen de meest aantrekkelijke, want talrijk in aantal, nauwelijks gecontroleerd, en toch met ruime maatschappelijke repercussies voor een aantal van ze. Een aanzienlijke macht en functionaliteit!

De toebedelingsfunctie uit zich in aanwijzingen als het aantal tewerkgestelden in overheidsdienst en in de omvang van het overheidsbudget. De ministeriële administratie telt een omvangrijk aantal tewerkgestelden: van ongeveer 66.000 in 1949 (18) tot 86.239 in 1979 en 83.318 in 1984. Het geheel van in overheidsdienst tewerkgestelde werknemers, die in zekere mate toch ook de regering als werkgever, en dus als opdrachtgever hebben, is nog veel omvangrijker: van 341.232 in 1948 (19) tot 833.122 in 1979 en 830.985 in 1984. Ten aanzien van deze honderdduizenden functioneert de regering als hoogste patronale instantie, en dus als verdeler van arbeid, van loon, promotie en carrière. Langs de wettelijke normering of langs de collectieve arbeidsovereenkomst beslist de patroon « staat » (in overleg met de syndicale organisaties) over de sociale situatie van zoveel personeelsleden.

De gewone staatsbegroting is opgelopen van 76 miljard in 1947 tot 1.104 miljard in 1980 (nominale waarden). De uitgaven volgens de begrotingen situeren zich op 1.309 miljard in 1980 en 1.842 miljard in 1983. Dit is een zeer aanzienlijk aandeel van de schaarse goederen in de Belgische maatschappij.

Die functietoename kan ook afgelezen worden uit de aangroei van het aantal ministerportefeuilles en de inhoudelijke taakomschrijving ervan. Naast de vijf klassieke taken van de negentiende eeuwse nachtwakersstaat: binnenlandse zaken, justitie, financiën, buitenlandse zaken en landsverdediging komen ministeriële bevoegdheden als economisch beleid, ontwikkelingsamenwerking, sociale voorzorg, tewerkstelling, openbaar

(18) Het precieze cijfer dat voor de vroegere jaren door het NIS gegeven wordt is niet zonder meer vergelijkbaar met het actueel cijfer. Vandaar het benaderend cijfer voor 1949. Zie de *Overzichten van de personeelssterkte in de Overheidssector* (jaarlijkse uitgave van de Dienst van het Algemeen Bestuur).

(19) Zonder het personeel van het onderwijs. In 1979 met inbegrip van de 292.893 en in 1984 van de 265.951 tewerkgestelden in het onderwijs.

ambt en overheidsbedrijven, openbare werken, verkeer, landbouw en middenstand, volksgezondheid, leefmilieu, onderwijs, cultuur.

Daarbij voegt zich nog de middelen-waaier buiten bovenvermelde mogelijkheden die de regering ter beschikking heeft: stimuli, toelatingen, vergunningen, goedkeuringen, beperkingen, controles, onderzoeken, waarschuwingen, verbodsuitspraken, vervolgingen, monopolie van het legitiem gebruik van geweld. Een verwijzing naar een actueel politiek verschijnsel om dit in zijn verregeande consequenties te illustreren: het dienstbetoon op hoog vlak. Het klassieke dienstbetoon voor de perifere kiezer, zoals wegwijs maken in procedures, aanvragen waarop deze recht heeft indienen en opvolgen en zo meer, kan ook door de oppositiepartij nagenoeg even trefzeker verricht worden. Maar de substantiële bevoordeling, zoals het toekennen van rentesubsidies, van kredieten, van overheidsopdrachten, of zoals de benoeming en bevordering op belangrijke posities, is alleen voor de regeringspartijen weggelegd. En uit deze bevoordeling op hoog niveau komt meer dan een (voorkeur)stem als dankbetuiging en loyauteitsband. De regeringsparticiperende partij wordt machtiger omdat zij door haar regeringsparticipatie belangrijke aanwinsten aantrekt: bekwame kandidaten, deskundigheid, financiële middelen, infrastructuur, terugval- of uitwijkposities voor minder succesrijke electorale periodes en dergelijke meer. Deze middelenwaaier vormt de basis voor de factionele maar ook voor de para-organisatorische capaciteit van de regeringspartij.

De regering heeft zich parallel met de taakstelling en functie-appreciatie, een uitgebreid middenstramien toegeëigend en een centrale machtspositie gewrocht in het Belgisch politiek bestel. In de machts hiërarchie van de politieke posities komt de positie « eerste-minister » als eerste en de positie « minister » als vierde uit het onderzoek, ver boven de parlamentsposities bijvoorbeeld (20). De positie partijvoorzitter concurreert in deze machts hiërarchie met deze van eerste minister. Over een periode van een halve eeuw is daar inderdaad een merkwaardige mededinging gegroeid, parallel met de toename van de participatie. De partijvoorzitter is als positie in die periode gecreëerd, gegroeid en gaandeweg gaan wedijveren met de hoogste machtspositie. Maar die concurrentie is een binnenpartijdige wedijver. Voor de partijvoorzitter, voor de partij en voor de participatie komt het er op aan deze hoge machtsposities in te palmen. Zij vormen de instrumenten bij uitstek voor de partij en voor de participatie (21).

(20) W. DEWACHTER, De machts hiërarchie in de Belgische politiek, in *Res Publica*, 1971, nr. 3-4, blz. 533-550.

(21) W. DEWACHTER, Noodzaak en overzicht van de politieke partij in de polyarchie, in *Res Publica*, 1981, nr. 1, blz. 125-151.

Bovenvermelde belangrijke maatschappelijke functies en de daaraan beantwoordende hoogste machtspositie zijn de initiële stimuli tot het samenstellen van een regering. De stuurfunctie die de politiek t.a.v. het maatschappelijk gebeuren moet uitoefenen is (a) gewichtig en (b) gebeurt in eerste instantie vanuit die regering. Gezien de functionaliteit en de daaraan beantwoordende machtspositie van de regering is het veroveren van de regeringsmacht een erg aantrekkelijk objectief. Als de politieke partij in wezen bepaald wordt als strevend naar het bezetten van de hoogste machtsposities om haar programma of maatschappijvisie te realiseren, dan moet haar machtscompetitie op het bezetten van de regeringspositie gericht zijn.

3. De verwachtingen t.a.v. een oppositieperiode.

Bij de leidende politici in België leeft nagenoeg algemeen het beeld van de volkomen onmacht van de oppositie t.a.v. de beleidsuittekening. « Een oppositie moet waarmaken wat zij op de oppositiebanken heeft gezegd als zij de verkiezingen wint » (G. Eyskens) (22); « Et, quelle que soit sa pugnacité, son talent peut-être, notre opposition n'a pas réussi » (E. Leburton) (23); « Wie geen regeringsdeelname aanvaardt, ontnemt zichzelf meteen elke mogelijkheid om ook maar iets concreets tot stand te brengen (W. Claes) (24); « In onze samenleving wordt naar de oppositie niet geluisterd, alleen de macht is aan het woord » (H. Schiltz) (25).

Dat dit beeld niet adequaat is doet hier niet terzake. Uit onderzoek is inderdaad gebleken dat, in tegenstelling tot bovenstaande meningen, de oppositie als oppositie toch een aantal programmapunten, zelfs belangrijke, kan realiseren (26). Maar de verklaring hiervoor is niet in de regeringsvorming te zoeken: een ander proces, een andere dynamiek komt daarbij aan bod. Wezenlijk gaat het daarbij om de dynamische verhouding tussen enerzijds de oppositie, bepaald als actie en vertrekkend vanuit de verschillende machtsplatformen in de maatschappij en anderzijds de elite met haar uitgebreide waardenconsensus, waarvan de beveiliging is toevertrouwd aan de politieke sector van de elite. Voor de regeringsvorming is evenwel het subjectieve beeld bij de politieke

(22) *De Vlaamse Elsevier*, 16 juli 1973, nr. 20, blz. 23.

(23) *Le Soir*, 27 maart 1976.

(24) Rede op het Ideologisch Congres van de BSP-PSB van 16 en 17 november 1974.

(25) *Knack*, 19 juni 1974, nr. 25, blz. 48.

(26) W. DEWACHTER, E. LISMONT, G. TEGENBOS, Het effect van de oppositie op het regeringsbeleid in België van 1965 tot 1971, in *Res Publica*, 1975, nr. 2, blz. 151-170.

leiders inzake de onmogelijkheid van programmarealisatie vanuit de oppositie beslissend.

De gangbare opvatting inzake het oppositievoordeel is het herstel van een verkiezingsnederlaag. Regeringsdeelname leidt tot electoraal verlies en oppositie tot verkiezingswinst. Bij een verkiezingsnederlaag hoort men derhalve meer dan één stem om voor de oppositie te pleiten. Maar deze stem komt veeleer uit het kader dan uit de leiding van de partij.

Er bestaat effectief een verband tussen regeringsdeelname en stemmenverlies en omgekeerd oppositie en stemmenwinst. Maar dit verband is niet bijzonder bindend. In de periode 1946-1985 boekten 21 uittreedende regeringspartijen verkiezingsachteruitgang tegenover 7 die vooruitgang kenden. Komende uit de oppositie boekten 18 partijen winst en 11 verlies, cijfers die voor de drie traditionele partijen verbeteren tot 10 met winst tegenover 3 met verlies, komende uit de oppositie (27).

Ook al bestaat er een verband en ook al schat men in de politieke wereld dit verband meer rechtlijnig en meer bindend in, het verhindert niet dat partijen die zware electorale klappen krijgen, toch nog de regering verder gaan vormen. De verkiezingsnederlaag van de Katholieke Unie in 1936, van de CVP-PSC en van de BSP-PSB in 1965, van de CVP in 1981 en van de PVV in 1985, zowat de zwaarste klappen die partijen sinds het algemeen enkelvoudig stemrecht hebben geïncasseerd, illustreren dit overduidelijk. Elk van deze partijen stapte weer in de volgende regering. Een verkiezingsnederlaag maakt verdere regeringsdeelname moeilijker, maar ze verhindert de participatie niet. Althans de partijleiding heeft voldoende sterke hefboomen, om tegen een groot gedeelte van het kader en van de basis in, toch de regeringsdeelname door te sluisen. Geen enkel partijcongres bij voorbeeld heeft tot nog toe de richting van de partijleiding inzake regeringsdeelname omgebogen of afgewezen.

Een oppositieperiode biedt evenwel nog een ander voordeel, en dat kan medebeslissend zijn. Oppositie verhult interne verdeeldheid veel sterker dan regeringsdeelname. Een te sterke onenigheid aan de top van de partij verhindert regeringsdeelname. Oppositie biedt de mogelijkheid onder minder spanning in de partij aan de onenigheid te werken. De PVV-PLP bereikte in 1968, noch intern noch op haar congres, een voldoende eensgezindheid tussen Franstaligen en de Vlaamse leiders inzake de « Gemeenschappen » in België. Alhoewel de partij, o.l.v. O. Vanaudenhove er sterk op uit was om de regeringsdeelname met

(27) De traditionele partijen zijn hierin, na hun splitsing, nog als eenheid geteld. Voor de oppositiepartijen werden alleen de traditionele partijen en de federalistische partijen geteld. KPB, scheurpartijen, nieuwe partijen, o.m. Agalev en Ecolo werden niet meegeteld.

CVP/PSC verder te zetten, betekende die verdeeldheid haar uitsluiting uit de regeringsvorming. (Zelfs de oppositie was niet sterk genoeg om de partij samen te houden, de splitsing was begonnen.)

Tot slot van deze analyse moet de zwakheid van deze vector onderstreept worden. De beleidsverwachtingen bij de leidende politici t.a.v. de oppositie zijn zo goed als nul. De electorale heropleving die de oppositie heet te brengen is niet doorslaggevend. Alleen grote interne verdeeldheid in de partij kan medebeslissend zijn: oppositie brengt de interne verdeeldheid onder minder spanning en bij grote interne verdeeldheid wordt uiteindelijk het onmisbare instrument zelf, de politieke partij, in gevaar gebracht.

4. *De elitaire consensus.*

Een tweede vector in het krachtenveld naar de regeringsvorming toe is de overeenstemming bij de elite over een belangrijk stel waarden en normen, de elitaire consensus, die men noodzakelijk moet aanhangen of overnemen om tot de topgroep geselecteerd en tot de regeringsvorming toegelaten te worden. Waarden in de consensus voor de periode 1945-1970 zijn het grondwettelijk koningschap, de parlementaire democratie, de pacificatiepolitiek, de rechtsstaat, het levensbeschouwelijk pluralisme, de liberale rechten en vrijheden, de Franstalige dominantie, Brussel als machtscentrum, de Europese economische en politieke integratie, het Atlantisch verdedigingsstelsel, de « ideologie van het Westen », de welvaartsstaat, de overlegeconomie met aanzienlijke steun voor het bedrijfsleven in crisistijd, de onvermijdelijkheid van sociale stratificatie, gezien haar functioneel karakter (28). De determinanten van zulke consensus zijn vrij talrijk, te weten *a*) de structurele mogelijkheden en intrinsieke beperkingen van de beleidsopgave en -middelen, *b*) de ideologische bepaling van de situatie en de mogelijkheden door de elite, *c*) de lering getrokken uit het vroeger gevoerde beleid, *d*) de bevoogdingsbepaling van het welzijn van de massa, *e*) de ideologische bepaling van de situatie door de elite, *f*) de institutionalisering van die consensus als « the world taken for granted » en *g*) aanpassing aan fundamentele en/of langtermijnige structuurveranderingen en aan de waarden en objectieven van een machtige en langdurige oppositie (29). Staatsmanschap heet dan het adequaat bekijken en hanteren van deze determinanten, evenals het naar juiste sterkte onderkennen en, zo nodig,

(28) W. DEWACHTER, *Elitaire consensus en veranderingen*, in *Civis Mundi*, 1972, nr. 8, blz. 230-236.

(29) W. DEWACHTER, *Politieke sociologie*, deel II, Leuven, 1985, blz. 254-258.

precies of tijd erkennen van de oppositie en haar vragen en de mate waarin deze ingewilligd dienen te worden.

In de regeringsvorming werkt de elitaire consensus op een dubbele manier door. Enerzijds snijdt zij van bij het begin van het gebeuren een aantal partijen af van het proces van regeringsvorming: de Communistische Partij vanaf 1947, de federalistische partijen vanaf hun ontstaan tot in 1974. En vooralsnog de Groenen. Uiteraard worden nog kleinere en vooral meer gepolariseerde partijen als RAD, Vlaams Blok, door de elitaire consensus afgesneden. Het zijn geen Belgisch-elitaire partijen. Zij worden buiten het veld geplaatst; of plaatsen zichzelf buiten het veld door de waarden en opties die zij voorstaan, waarden en opties die onverenigbaar zijn met de elitaire consensus. Anderzijds stimuleert de elitaire consensus de aanvaarde partijen sterk tot regeringsvorming in verregaande coöperatie. « Over de basiswaarden en opties is men het toch eens. Bovendien zijn dat de belangrijke oriëntaties voor het beleid die moeten beschermd worden. Dat beleid is het werk van waarachtige staatslieden. De rest is bijkomstig ». Zo ongeveer luidt de redenering, gesteund en gedragen door de machtige figuren uit de andere elite-sectoren. De regering is niet alleen aantrekkelijk voor de politieke partijen, maar evenzeer voor de leidende politici en hun elitaire steunpunten. Elite verdedigt zich en bouwt zich uit. De regering is daartoe een belangrijk instrument. Omgekeerd, de kreten over de regimecrisis in geval van mislukking van de regeringsvorming spruiten voort uit het in gevaar achten van waarden in de elitaire consensus opgenomen en mogelijk van de elitaire posities zelf (30). De regeringsvorming in co-operatie omvat het pacificeren van strijdpunten en het ontzien in het beleid van de mogelijke toekomstige « nationale partij » die tijdelijk in de oppositie zit.

5. De programmatische afstand tussen partijen.

Een andere, bevorderende factor voor de regeringsvorming is de onderlinge programmatische nabijheid van de partijen, daar waar grote programmatische afstanden een afremmende kracht vormen, die partijen uit mekaar houden. Het is logisch dat de partijen die qua programma het dichtst bij mekaar liggen en de meerderheid in het parlement hebben, de regering vormen. Een aantal beleidsopgaven dienen zich aan en anderzijds formuleren de partijen ook oogmerken en doelstellingen. Met een veelheid van partijen en met een verdeling van de partijen op de spanningsvelden in de Belgische politiek die niet volledig een pola-

(30) Bij voorbeeld de regeringsvorming Martens I: zie de bezweringen van Vanden Boeynants, Claes, Nothomb, Martens, Cools, terzake op televisie en in de dagbladers.

risatie is (31), is het noodzakelijk zo dat beleidsdoeleinden van bepaalde partijen dichter bij mekaar liggen dan andere. Bepaalde programma-punten worden zelfs van mekaar overgenomen, of worden van dezelfde drukkingsgroeperingen of aanverwante actiegroeperingen overgenomen.

Als een grote gelijkenis van objectieven een uitdrukking is van een programmatische nabijheid, en omgekeerd een geringe overeenstemming de uitdrukking van een grote afstand, dan kan logischerwijze geformuleerd worden dat de programmatische afstand de regeringscoalitie bepaalt, althans binnen de grenzen van de parlementaire meerderheid die de regering dient te hebben. Hoe dichter de partijen qua programma bij mekaar staan, hoe meer het aangewezen is dat zij de regering vormen. Hoe verder de partijen qua waardenhiërarchie uit mekaar liggen en hoe meer uiteenlopend de oplossingen zijn die zij voorstaan, hoe minder zinnig het is om een coalitievorming te betrachten, hoe geringer ook de kans dat deze partijen samen een regering zouden vormen.

De omvorming bijvoorbeeld van de levensbeschouwelijk - radicale Liberale Partij in 1958-1961 naar de levensbeschouwelijk - open Partij voor Vrijheid en Vooruitgang heeft de programmatische afstand tussen de BSP-PSB en de Liberale Partij danig vergroot: deze laatste is van een centrumpositie in het programma-velde opgeschoven naar een rechtse positie. De CVP-PSC verplaatste zich tegelijkertijd van rechts naar het centrum; vandaar haar haast-onmisbaarheid in de regeringsvormingen sinds 1961.

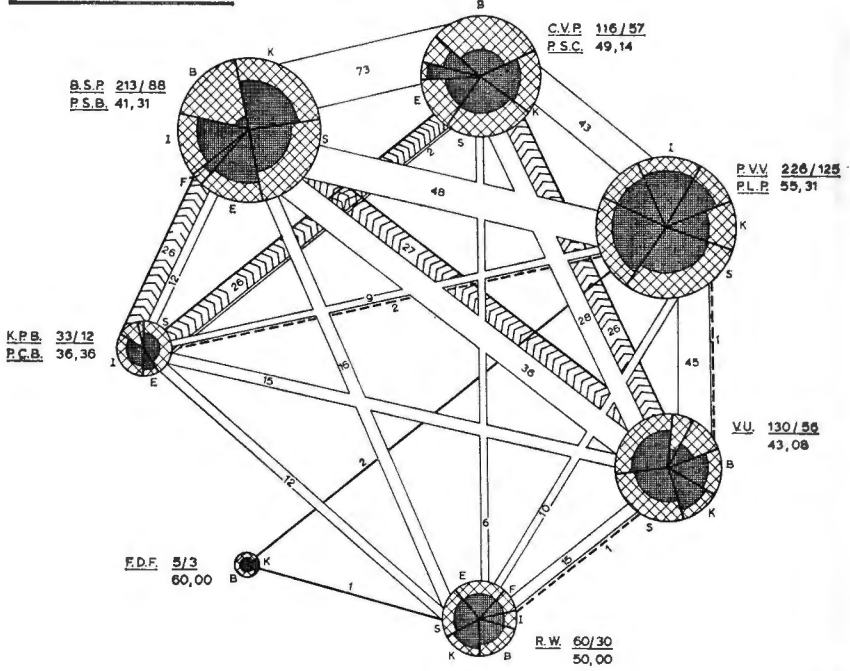
Een overtuigende uitbeelding van de programmatische afstand verschaft het onderzoek van G. Tegenbos dat voor drie verkiezingen: 1965, 1971 en 1974 de overeenkomst en de verschillen in de programma's van de partijen klaar aantoot (32). Zie grafiek II (33).

(31) Niet dadelijk betreffende de partijen, maar wel betreffende de burgers een goed beeld: A. VAN DEN BRANDE, Het Belgisch sociaal-politieke systeem van de jaren '50 en '60 als kader voor de Vlaamse problematiek: een sociologisch model; enkele grondlijnen van de periode 1968-1978, in *Twintig eeuwen Vlaanderen, deel 6 De Vlaamse Beweging*, deel III, Hasselt, 1979, blz 129-182.

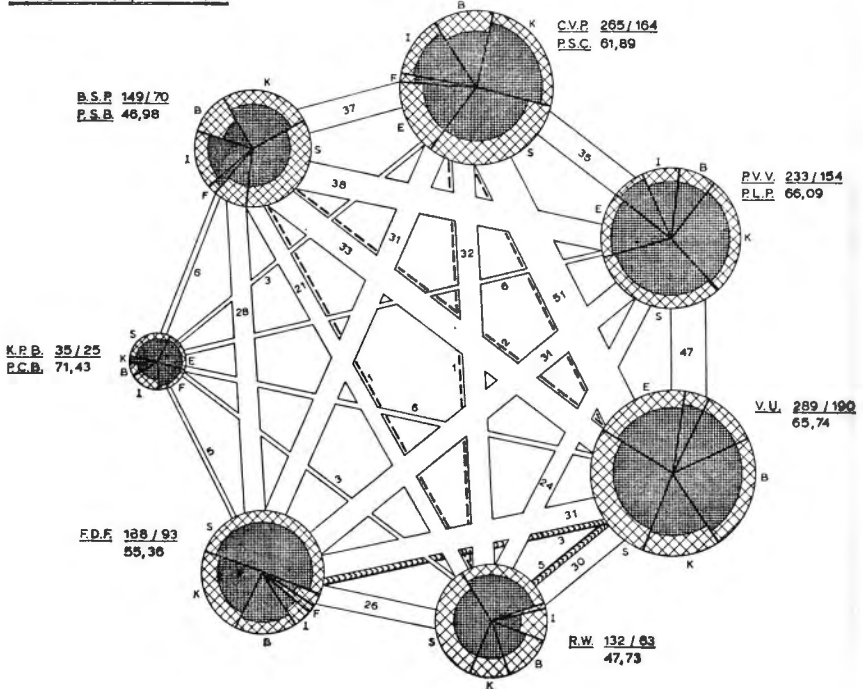
(32) G. TEGENBOS, Overeenkomst en tegenstellingen in de verkiezingsplatformen, in *Res Publica*, 1974, nr. 3-4, blz. 425-449.

(33) De omvang van het partijprogramma, gemeten aan het aantal programma-punten, wordt uitgedrukt in de oppervlakte van de cirkel per partij. De dichte raster in de cirkel geeft het aantal eigen programmapunten van de partij aan en de open verbindingsbalken tussen twee cirkels de programmapunten die de partijen gemeenschappelijk hebben, daar waar de gearceerde balken tussen twee cirkels de tegengestelde programmapunten weergeven. De cijfers naast de cirkels betreffen (1) het totaal aantal programmapunten per partij, (2) het aantal eigen programmapunten en (3) het percentage van (2) tegenover (1). De cijfers in of naast de verbindingsbalken geven het aantal gemeenschappelijke of tegengestelde programmapunten aan. De cirkelsectoren wijzen de beleidssectoren aan: B: binnenlandse politiek, K: cultuurbeleid, S: sociaal beleid, E: economische politiek, F: financieel beleid en I: internationale politiek.

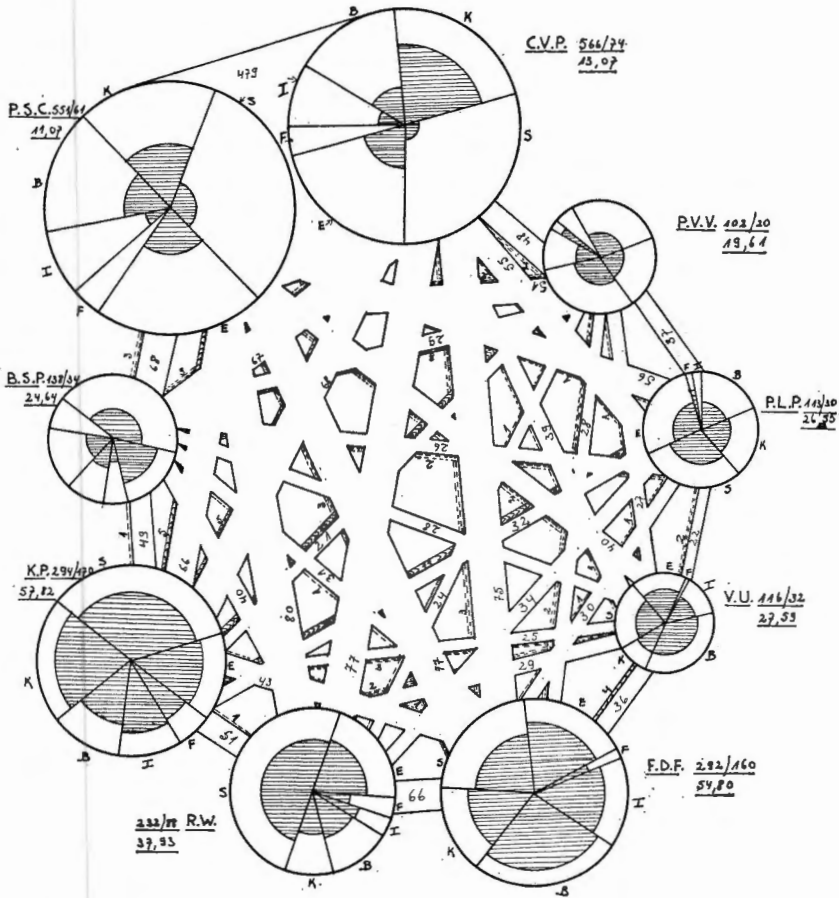
PROGRAMMOGRAM 1965



PROGRAMMOGRAM 1971



PROGRAMMOGRAM 1974



GRAFIEK II. — Overeenkomsten en tegenstellingen in de verkiezingsprogramma's van de politieke partijen bij de parlamentsverkiezingen van 1965, 1971 en 1974.

In 1965 treffen de grote onderlinge overeenstemming van de drie traditionele partijen en de aanzienlijke programmatische tegenstellingen met de oppositionele partijen. Op een opmerkelijke manier vlakken deze tegenstellingen in de jaren zeventig af. Zodat in 1974 de oppositionele lijnen vooral tussen liberalen en communisten lopen. Dat in 1974, voor het eerst, een regering met de federalistische partijen wordt beproefd, spreekt als vanzelf uit het programmogram van 1974. De vergelijking van de kiesplatformen van 1965, 1971 en 1974 duidt op een gewijzigde verhouding tussen partijen en derhalve op een ander uitzicht van het regeringsvormingsdispositief.

Een gewichtig punt daarbij is de belangrijkheid van de programmapunten. Voor de ene partij is het beleid inzake de volkeren in België primordiaal, terwijl dit voor andere partijen slechts bijkomstig is. Voor sommige partijen is de internationale beveiliging een belangrijk probleem, waar dit bij andere partijen nauwelijks in de aandacht komt. De belangrijkheid van problemen heeft rechtstreeks te maken met de waardenhiërarchie van de partijen.

In het algemeen kunnen zich vier gevallen voordoen tussen twee partijen volgens twee assen : de plaats in de waardenhiërarchie van de partij of de belangrijkheid van de programmapunten en de oriëntering van de programmapunten of de gelijklopendheid van de oplossingen.

1. De programmapunten zijn voor beide belangrijk en de oplossingen zijn gelijklopend.
2. De programmapunten zijn voor de ene belangrijk en voor de andere niet, maar de oplossingen zijn gelijklopend.
3. De programmapunten zijn voor de ene belangrijk en voor de andere niet, maar de oplossingen zijn niet gelijklopend.
4. De programmapunten zijn voor beide belangrijk maar de oplossingen zijn niet gelijklopend.

De eerste situatie is sterk stimulerend tot de regeringsvorming. Een aanzienlijk aantal van deze programmapunten zullen overigens uit de elitaire consensus afkomstig zijn. Een reden te meer om samen regering te vormen.

Het tweede en derde geval is minder stimulerend tot regeringsvorming, maar het hindert ze niet. Zij laten convergentie en compromisvorming van de ene tegenover de andere toe. Het is echter niet uit deze situatie dat de motor, de kracht, de dynamiek tot de regeringsvorming komt. Dit kan wel uit de eerste situatie.

De vierde situatie is de toestand van het strijdpunt. Normaal werkt deze situatie de coalitievorming tegen. Doch het gebeuren hieromtrent is meer complex dan deze eenvoudige regel wel stelt: de polarisatiecapaciteit van strijdpunten eensdeels en de manipuleerbaarheid van strijdpunten andersdeels oefenen hierbij eveneens een doorslaggevende functie uit.

6. De strijdpunten.

Strijdpunten zijn in de publieke opinie omstreden beleidsvragen. En publieke opinie wordt bepaald als de uitspraak van een aanzienlijk aantal leden van een sociaal systeem t.a.v. een beleidskwestie in dat systeem (34). Duidelijke voorbeelden van strijdpunten in België zijn de Koningskwestie, de Schoolstrijd, de Eenheidswet, de overheveling van de Franstalige Universit  Catholique de Louvain, de federale uitbouw van België, de plaats van Brussel in de federale structuur van België, de arbeidsduurverkorting, de depenalisatie van de abortus provocatus, de plaatsing van de kruisraketten in België. Niet alle strijdpunten hebben dezelfde intensiteit. Lang niet alle strijdpunten brengen een uitgesproken en langdurige polarisatie van de maatschappij mee zoals de koningskwestie of de schoolstrijd die teweeg hebben gebracht.

Welke zijn de voorwaarden waaronder beleidsvragen tot strijdpunten kunnen uitgroeien of opgeklopt worden? Vooreerst moet er een congruentie bestaan van de beleidsvraag met de partijenopdeling en de grote opiniestrekkingen. Een beleidsopgave maakt meer kans tot strijdpunt uit te groeien naarmate de alternatieven van het beleid meer adequaat passen in de partijenopdeling en de strekkingen in de publieke opinie. Zie de uitroep van partijvoorzitter K. Van Miert: « Waar zouden wij nu staan op het vlak van Zaïre, de kernraketten, de ecologische problemen indien de Socialistische Partij unitair was gebleven? » (35).

Tweede voorwaarde is de macht van het aantal achter zich hebben of achter zich kunnen doen plaats nemen. De grote politieke partijen, de grote vakbonden en mutualiteiten, de zuilen hebben grote aantallen burgers achter zich. Deze aantallen moeten mobiliseerbaar zijn op het strijdpunt zelf. Daarom moet het strijdpunt een wezenlijke, hoog gerangschikte waarde van dat groot aantal burgers betreffen. Dit betreffen kan een rechtstreeks aanbelangen zijn, maar ook een symbolische vertolking betekenen.

(34) W. DEWACHTER, La fonction de l'opinion publique dans la polyarchie contemporaine, in *Parlement et gouvernement*, Leiden, 1979, blz. 158-163.

(35) Uitspraak op het colloquium Vijfentwintig jaar Links, cit. in *De Standaard*, 21 november 1983.

Toegang tot de massa-media is de derde voorwaarde. Pas als men frequent toegang heeft, rechtstreeks of onrechtstreeks, tot de kanalen van de massacommunicatie kan men een beleidsvraag tot strijdpunt maken. Opdat een strijdpunt niet als een steekvlam zou verdwijnen moet men blijvend toegang hebben tot de massa-communicatie. Hierbij moet aangestipt dat, gemeten aan de oplage, ongeveer 80 % van de Belgische dagbladpers zuil- of partijgebonden is (36). Meteen is zoveel gezegd over de grote strijdpuntmakers in de Belgische politiek.

Inderdaad, wie zijn de makers van strijdpunten? De organisaties, beschikkend over grote aantallen en sterke mobilisatiecapaciteit, de organen van massacommunicatie, de instanties die bovenvermelde organisaties bindend kunnen richten (de zuilkernen, de raden van beheer, de eigenaars...), de politieke partijen.

De politieke partijen zijn bij uitstek strijdpuntmakers. Zij zijn dit in elke polyarchisch bestel omdat zij de voorwaarden tot strijdpuntformulering cumuleren en bovendien institutioneel de scheidingslijnen vormen. In België zijn ze dit des te meer gezien de participatie, de partijpolitiserings, de banden met de vakbonden en mutualiteiten en met de massa-media; gezien zij de politieke grijparm van de zuil zijn (37).

In uitzonderlijke situaties kunnen niet of nauwelijks georganiseerde burgers een strijdpunt maken. Zie bijvoorbeeld de strijd voor Leuven-Vlaams. Voorwaarden daartoe zijn dat men massaal actie moet kunnen voeren en daarom dat de organisatievereisten minimaal zijn. Dit kan bij een plotse, ergerlijke gebeurtenis of provocatie, op een eenvoudig, begrijpbaar probleem, bij grote aantallen ter plaatse (concentratie van burgers gevoelig op het probleem) en met grote onderlinge communicatie. Dit zijn moeilijk te verwezenlijken voorwaarden. En krijgt men geen organisatorische ondersteuning dan sterft het vuur zeer vlug uit.

Eens deze voorwaarden vervuld kan het strijdpunt groeien of gemaakt worden. Het ontwikkelt zich doordat vele verschillende of grote organisaties die de publieke opinie kunnen beroeren het problematische van de beleidsvraag kenbaar stellen en vertolken. Actiegroeperingen, partijen, organen van massa-communicatie, personen in gezags- en/of machtsposities, drukkingsgroeperingen vertolken in boodschappen naar de publieke opinie en in acties naar de beleidvoerders de vastberadenheid van hun wil, de intensiteit van hun probleemervaren en de volharding in

(36) L. DE WINTER, De partijpolitiserings als instrument van participatie, in *Res Publica*, 1981, nr. 1, blz. 100.

(37) W. DEWACHTER, Noodzaak en overwicht van de politieke partij in de polyarchie, in *Res Publica*, 1981, nr. 1, blz. 125-151.

het ijveren voor hun oplossing. Het beklemtonen van de ene opstelling roept een versterken en/of verstrakken van de andere opstelling op (38).

7. De manipulatie van strijdpunten.

De processen van polarisatie en conflictescalatie zijn in een strijdpunt niet alleen in gang gezet, maar worden frequent, haast voortdurend onderhouden en gevoed.

De Belgische maatschappij is gevoelig voor strijdpuntenescalatie. Dat hebben de Koningskwestie en de Schoolstrijd duidelijk ten toon gespreid (39). De elite, mandaterend de politieke elite, heeft hieruit de noodzaak van en de vaardigheid tot pacificatiepolitiek geleerd (40). De elite bezit de ingesteldheid tot en kent de regels ter pacificatie van de conflicten. Zij beschikt bovendien over een adequate organisatie daartoe. De partij, gekenmerkt door een hoge leidbaarheid; de zuil waarvan de partijleiding de gemandateerde politieke leiders zijn; de grote organen van massa-communicatie verbonden met partij of zuil, hebben, net zoals zij een omvangrijke escalatiecapaciteit, en kunnen, in aanzienlijke mate bijdragen tot de des-escalatie of tot het (tijdelijk) bevriezen van de strijd.

Minder verreichend dan de pacificatie is die andere techniek van manipulatie van strijdpunten die men in het jargon de « koelkastpolitiek » noemt. Op niveau van de besluitvormers, van de elite, wordt beslist voor bepaalde tijd te handelen alsof een bepaald strijdpunt niet bestaat. De regering Spaak-Eyskens plaatst van 1947 tot 1949 de Koningskwestie buiten haar beleidsveld. De eventuele depenalisering van de abortus provocatus is sinds een decennium naar het parlementair initiatief verwezen. De regeringen Martens V en VI proclameren de economische realiteit zo sterk primerend dat de communautaire problematiek als tijdelijk onbestaande, of als dusdanig te behandelen, wordt afgekondigd. En langetijd met succes!

Deze techniek is mogelijk, zoals de pacificatie mogelijk is, door de grote controle van de elite op de partijen, de vakbonden, de massa-media en van deze trits op de grote aantallen.

(38) J. SMITS, *Democratie op straat. Een analyse van de betogingen in België*, Leuven, 1984, 373 blz.

(39) Zie bv. de memoires van J. DUVIEUSART, *La question royale. Crise et dénouement : juin, juillet, août 1950*, Brussel, 1975, 231 blz.

(40) Over de pacificatiepolitiek zie voor het Nederlands taalgebied:

A. LIJPHART, *Verzuiling, pacificatie en kentering in de Nederlandse politiek*, Amsterdam, 1968, 228 blz.

L. HUYSE, *Passiviteit, pacificatie en verzuiling in de Belgische politiek*, Antwerpen, 1970, 267 blz.

L. HUYSE, *De gewapende vrede*, Leuven, 1980, 93 blz.

Door deze techniek wordt een verdelend element uit het krachtenveld genomen, zodat bepaalde partijen plots weer (tenminste voor bepaalde tijd) veel dichterbij mekaar komen te staan. Men knipt een afremmende vector geheel of grotendeels weg uit het krachtenveld. Die mogelijkheid maakt de manipuleerbaarheid van de strijdpunten uit.

De regeringsvorming Martens III levert een schoolvoorbeeld op van de manipuleerbaarheid van de strijdpunten. Nadat tijdens de regeringen Martens I en II op vele tonen gesteld werd dat belastingsvermindering onmogelijk was, dat de liberalen niet in de regering konden opgenomen worden aangezien er een te grote tegenstelling was op sociaal-economisch gebied, nadat gesteld was dat de regeringen Martens I en II de regeringen van de laatste kans waren om een vreedzame oplossing voor de communautaire problemen door te voeren, nadat een majorité significative ook in Brussel (onder Martens I) als een voorwaarde was geformuleerd voor een regering en tenslotte nadat gesteld was dat een regeringscrisis een catastrofe voor de Belgische frak zou betekenen, komen in 1980 tijdens een van de kortste periodes sinds 1966 om een regeringscrisis op te lossen, de liberalen in een zesledige regering, worden forse belastingsverminderingen aangekondigd, wordt het Brussels probleem van de communautaire regeling afgehaakt, kondigt men aanzienlijke besparingen op de overheidsuitgaven aan, en herstelt de Belgische frank zich tijdens de crisis op een opvallende manier.

Een ander voorbeeld is de Volksunie die, onmiddellijk nadat zij campagne gevoerd heeft onder het motto: «Gedaan met geven en toegeven», het naderhand door Vlaanderen verworpen Egmontpact goedkeurt, en hiervoor twee-derden van zijn kader en zijn kiezers meekrijgt.

Over escalatie en des-escalatie kan in belangrijke mate beslist worden door de elite. De-escalatie is een gewichtige stap in de pacificatiepolitiek en in de beveiliging van de elitepositie.

8. *De partijleiding.*

Doorheen de behandeling van de model-vectoren is de betekenis van de partijleiding al manifest geworden. De partijleiding beïnvloedt sterk het programmatisch uitzicht van de partij, zowel in de profilering van bepaalde programmapunten als in het wegmoffelen of bevriezen van items. Strijdpunten worden gemaakt of mede gemaakt door partijleidingen en gecontroleerd of mede-gecontroleerd door diezelfde partijleidingen. Uit voorgaande blijkt klaar dat de partijleidingen niet de enige actoren zijn in de regeringsvorming, maar toch zeer belangrijke actoren.

Rijst dan de vraag wie de partijleiding uitmaakt? Het onderzoek terzake is nog niet dermate gevorderd dat een precies antwoord op die vraag kan verstrekt worden. Maar een aantal punten kunnen toch al

met voldoende geldigheid gesteld worden. Vooreerst gaat het hier, Michels is terzake overtuigend (41), over een oligarchische entiteit: de partijleiding is duidelijk beperkt en samenhangend. Die samenhang betekent niet dat er intern geen conflicten kunnen voorkomen. Wel integeendeel! De samenhang betekent dat de leiding het interne conflict, hoe hevig ook, ondergeschikt maakt aan haar leidinggevende capaciteit en aan het intact houden van het instrument politieke partij. De leiding van de partij is verder opvallend meer beperkt dan het partijbureau. Zij heeft in de loop der eeuw bovendien belangrijke wijzigingen ondergaan: van binnenparlementair is zij buitenparlementair geworden. De partijvoorzitter is prominent geworden, niet meer een voorzitter, maar een leider, bij zover dat in specifieke configuraties, de partijleiding wel teruggebracht lijkt tot één figuur: de partijvoorzitter.

En daarmee stuiten we op een laatste probleem bij deze modelvorming: de werkelijke « vrijheidsgraad » van de leidende politici: het staatshoofd, de partijleiders en enkele leidende figuren uit de topelite. Welke ruimte is er in het regeringsvormingsproces voor persoonlijke leiding, d.w.z. voor het innoverend of behoudend naar voren schuiven door één besluitvormer van opties, van strategische keuzen? « Ik ben geen structuralist. De geschiedenis wordt gemaakt door personen en niet door geprogrammeerde dynamieken » (Wilfried Martens) (42).

In een polyarchie als de Belgische is de ruimte voor de individuele topbesluitvormer niet onbestaande.

Vooreerst is het duidelijk dat de besluitvormers in de regeringsvorming, de top van de machtspyramide in België uitmaken. Regeringsvorming is een elitair gebeuren, geen democratisch.

De inbreng van de individuele besluitvormer (of een beperkt groepje) kan spelen op korte of halflange termijn. Men heeft wel eens een regering gevormd voor de wil van één man. Men kan door de beslissing en beslistheid van enkele leidende figuren of partijleidingen het uitzicht van de regeringsvorm veranderen in een benaderend rechtsstreekse verkiezing van de regering. Men kan door de inbreng van een individuele besluitvormer of een partijleiding een aantal jaren de beleidstrein missen, of de regering doen degenereren tot een groep stakers. Men kan door de goede opties te nemen een aantal jaren inwinnen, of aanzienlijke moeilijkheden vermijden. Op lange termijn evenwel wordt de individuele aanbreng met actie en reactie uitgevlakt.

(41) R. MICHELS, *Zur Soziologie des Parteiwesens in der modernen Demokratie. Untersuchungen über die oligarchischen Tendenzen des Gruppenlebens*, eerste uitgave 1911, herdruk tweede uitgave: Stuttgart, 1970, 551 blz.

(42) W. MARTENS, *Een gegeven woord*, Tielt, 1985, blz. 172.

Zo ook kunnen gewiekste onderhandelaars of tactici bij één regeringsvorming punten scoren. Bij een volgende ronde is de tegenpartij verwittigd. Het krachtenveld in de regeringsvorming is te zeer sociaal bepaald opdat een eenmansbeleid, een eenmansleiding op grote schaal én over een lange periode zou optreden. Elke actor heeft een beperkte vrijheidsgraad die hij naargelang zijn mogelijkheden effectief benut of onbenut laat. Die vrijheidsgraden kunnen mekaar versterken en verlengen of wederzijds inperken. Vooral op de korte tot middellange termijn kan leiding betekenis hebben. Op lange termijn is de inbreng van de individuele topbesluitvormer niet doorslaggevend. De sociale structuren — elite is ook een structuur — nemen dan de overhand.

Besluit.

Schematisch kan het basispatroon van regeringsvorming als volgt samengevat worden. Stimulerend tot regeringsvorming zijn de maatschappelijke functies van de regering, haar machtsmogelijkheden, de elitaire consensus, de programmatische nabijheid van de partijen en de manipuleerbaarheid van strijdpunten door partijen, zuilen en hun ingrijppunten in de massa-communicatie. Afremmend en hinderend zijn de strijdpunten, des te meer naarmate de polarisatie toeneemt. Afremmend en hinderend zijn ook de uitgesproken partijdige programmatische vragen en oplossingen van partij of zuil. Afremmend en hinderend is ook de uitgesproken interne verdeeldheid van de partij. Op de programmatische opstelling en de strijdpuntontwikkeling heeft de partijleiding een aanzienlijke ingrijpbaarheid. Dit ganse krachtenveld houdt maar rekening met de verkiezingen in hoofde van een meerderheidspositie voor de coalitie in Kamer en Senaat. Dit model is derhalve grondig verschillend van de rekenkundige coalitiemodellen of het institutionele scenario. Dit model is een samenspel van sterke maatschappelijke krachten: structuren en acties die problemen aan bod brengen, het hecht omkaderen van de elite, de dynamiek van de agerende krachten in de maatschappij en de partijleidingen met de aanzienlijk machtsapparaten die deze ter beschikking hebben.

Dit model van regeringsvorming is complex. Het bevat drie velden, zeven vectoren en, naast ettelijke andere actoren, één hoofdfactor in vier van de zeven krachtlijnen. Dit multivectoraal model is kwantitatief uitwerkbaar, maar vooralsnog is dit omvangrijke werk niet gebeurd en berust het op theoretisch inzicht en toetsing uit participerend observeren en interpretatief ervaren. Het model is niet opgevat voor een mechanistische interpretatie. Het model kan (nog) niet zeggen welk precies resul-

taat uit zoveel lading per vector moet komen. De voorspelbaarheid moet het (voorlopig nog) afleggen tegenover het meer eenvoudige beter-begrijpen, tegenover een wat-beter-inzicht. Ook en vooral omdat er in de regeringsvorming een bepaalde vrijheidsgraad blijft, zeker op korte termijn. Het model is niet totaal determinerend. Regeringsvorming is ook (en voor sommigen zelfs vooral) een bezetten van machtsposities. En in het streven naar macht blijft een stuk onberekenbaarheid steken.

Door de complexiteit, de kwantitatieve onderontwikkeling, het niet-mechanistische karakter en de erkenning van een bepaalde vrijheidsgraad onderscheidt dit model zich sterk van de eenvoudige, haast lineaire modellen die in de wetenschappelijke literatuur voorradig zijn. Het is evenwel onze pretentie dat men aan dit model een beter houvast heeft om de ingewikkelde Belgische regeringsvorming te begrijpen en een prognose te maken naar de resultante ervan, ook al liggen de nauwkeurigheid en de geldigheid van het model nog aanzienlijk lager dan wijzelf hadden verhoopt.

Summary : A model for the formation of cabinetcoalitions in Belgium.

The existing models for the formation of governmental coalitions as far as Belgium is concerned do not score high in predictability. A more complex model, covering three fields, seven vectors and one strong actor among a limited number of decision-makers, fits much better. A prerequisite for a coalition is a majority within the elitist parties in parliament. Favoring coalition formation are the decision-making capabilities of the cabinet, the elitarian consensus on the basic values prominent in and for the Belgian society, the programmatic similarities and affinities of the political parties and their capacity to manipulate issues. Hampering coalition formation are the development of partisan options, the polarization of issues, and the internal dissensions within the political parties. This model stresses the combined action of strong structures and actors, paramount in Belgian society.

