

Selectieve uitsluiting in het Belgisch politiek systeem.

Innovatie en protest door nieuwe sociale bewegingen.

door Marc HOOGHE

Doctor in de politieke wetenschappen aan de Vrije Universiteit Brussel

I. Een gesloten politiek systeem?

Het klagen over het gebrek aan openheid van het Belgisch politiek systeem is zowat een traditie geworden. De aanklacht komt zowel van oppositionele politieke groepen, niet in het minst de nieuwe sociale bewegingen, als vanuit wetenschappelijke hoek. De Belgische politieke elite wordt dan voorgesteld als een gesloten kaste, die achter gesloten deuren de zaken bedisselt. De toegang tot het besluitvormingsproces blijft beperkt tot neo-corporatistische actoren en drukingsgroepen, die, ondanks de ideologische verschillen, aan elkaar verbonden zijn door een sterke eliteconsensus. De elite regeert, met uitsluiting van de gewone burger. Dat is zowat de basisregel voor het functioneren van een pacificatiedemocratie zoals België. De vraag is of die basisregel nog altijd onverkort van kracht blijft: blijft het Belgisch politiek systeem gesloten voor kritiek en innovatie? We willen op deze vraag ingaan aan de hand van het voorbeeld van de interactie tussen dat systeem en de nieuwe sociale bewegingen, die vanaf de jaren zestig ontstonden.

In elk geval is duidelijk dat het al te eenvoudig is de Belgische politiek af te doen als een volledig gesloten systeem. Vanuit een systeembenadering kunnen we verwachten dat een politiek systeem dat Oost-Indisch doof blijft voor de verwachtingen en verzuchtingen van de bevolking, geen lang leven is beschoren. Easton verklaart de stabiliteit van een politiek systeem immers mede door het vermogen van het systeem zich aan te passen aan veranderende omgevingsfactoren. We stellen inderdaad vast dat het Belgisch politiek systeem de afgelopen decennia belangrijke hervormingen heeft doorgevoerd, ondanks het vermeende gebrek aan openheid. Meest in het oog lopend daarbij is natuurlijk de verregaande staatshervorming, waardoor grote bevoegdheidspakketten werden overgeheveld van de nationale regering naar gewesten en gemeenschappen. Nieuwe bevoegdheidsdomeinen zoals leefmilieu en emancipatiebeleid zagen het licht, en gaven, althans wat betreft het milieubeleid, aanleiding tot de uitbouw van nieuwe administraties. Wat betreft het functioneren van de instellingen is er een duidelijke trend waarneembaar (zij het langzaam) naar een grotere klantgerichtheid en een beter doorgevoerde kwaliteitsbewaking. Het Belgisch politiek systeem blijkt dus wel degelijk in staat zich aan te passen aan de veranderende eisen vanuit de omgeving. Ook inzake het wit ongenoegen dat tot uiting kwam naar aanleiding van het gerechtelijk falen in de zaak-Dutroux, bemerken we wel degelijk een inhoudelijke reactie vanwege het politiek systeem.

Er is hier dus sprake van een zekere tegenstrijdigheid. Aan de ene kant is er blijkbaar sprake van een gesloten politiek systeem dat niet tegemoet komt aan de verlangens van de bevolking; aan de andere kant blijkt dat politiek systeem wel in staat nieuwe thema's en gevoeligheden toe te laten op de politieke agenda. De vraag is dan ook of het wel zo eenvoudig is het Belgisch politieke systeem

simpelweg als 'gesloten' te kenmerken, en of dit beeld niet dient genuanceerd te worden.

In dit artikel gaan we na hoe het politiek systeem heeft gereageerd op de uitdaging van de nieuwe sociale bewegingen, en wat ons dit leert over de openheid van dit systeem. Vervolgens belichten we de strategie die de elite heeft ontwikkeld als respons op deze uitdaging, en de gevolgen hiervan voor de legitimiteit en de innovatiecapaciteit van het Belgisch politiek systeem.

II. Een uitdaging aan de elite

De Amerikaanse historicus en socioloog Charles Tilly ziet het optreden van politieke protestbewegingen in de eerste plaats als een machtsstrijd.¹ Protestbewegingen zijn voor hem uitdagers (*challengers*) die de machtsaanspraken van de heersende *elite* contesteren: "All challengers seek, among other things, to enter the polity. All members seek, among other thing, to remain in the polity".² De uitdagers hebben vooral kans op succes als ze kunnen gebruik maken van een verzwakking van de elite, of als ze allianties kunnen sluiten met hervormingsgezinde eliteleden.³ De elite, van haar kant, kan op diverse manieren reageren op de uitdaging van de challengers. Men kan repressief optreden, men kan de uitdaging gewoon negeren, men kan de leiders van de uitdaging coopteren zonder enige inhoudelijke toegeving, en het is ook mogelijk dat men juist wel inhoudelijke toegevingen doet, maar de actoren zelf buitensluit. Het is ook mogelijk dat radicale groepen worden uitgesloten, terwijl meer gematigde groepen worden ondersteund.⁴ De keuzemogelijkheden van de elite worden echter beperkt door de sterkte en het stoorvermogen van de uitdager.

Tilly gaat met zijn benadering in tegen de zogenaamde pluralistische school, die er van uitgaat dat in de hedendaagse democratie voldoende *proper channels* ter beschikking staan van de bevolking om politieke invloed uit te oefenen. Het gebruik van een onconventioneel actierepertoire wordt dan overbodig. In de praktijk zien we echter dat het politiek systeem niet altijd zo alert reageert als de pluralisten wel zouden willen en dat het gebruik van onconventionele middelen en een verstorende tactiek het bereiken van de politieke doeleinden van een beweging naderbij kan brengen.⁵ Zoals Oberschall het uitdrukt: "Freedom, rights, a grater share of material wealth, are not handed to negatively privileged groups on a silver platter. They have to be gained at considerable risk, sacrifice, and expenditure of time and resources".⁶

1 C. TILLY, *From Mobilization to Revolution*. Reading (Mass.), Addison-Wesley, 1978; zie ook C. TILLY, L. TILLY, R. TILLY, *The Rebellious Century, 1830-1930*. Cambridge (Mass.), Harvard University Press, 1975.

2 C. TILLY, *o.c.*, p. 54.

3 T. SKOCPOL, *States and Social Revolution*. Cambridge, Cambridge University Press, 1979.

4 H. HAINES, Black Radicalization and the Funding of Civil Rights. *Social Problems*, vol. 32, 1984, 31-43.

5 D. McADAM, J. McCARTHY en M. ZALD (eds.), *Comparative Perspectives on Social Movements*. Cambridge, Cambridge University Press, 1996, pp. 13-14.

6 A. OBERSCHALL, *Social Conflict and Social Movemenets*. Englewood Cliffs, Prentice Hall, 1973, p. 34.

We kunnen er van uit gaan dat de eliteleden niet goedschiks tegemoet zullen komen aan de eisen van oppositiegroepen en daartoe pas zullen overgaan als ze geen andere optie zien, of als het in hun eigen belang is tegemoet te komen aan de eisen van de oppositiegroep. De meest voor de hand liggende eliterespons is dan ook het simpelweg negeren van oppositionele groepen en dit lijkt in het begin van de onderzochte periode de dominante elitestrategie te zijn geweest. Emancipatie en leefmilieu zijn in België slechts langzaam uitgegroeid tot legitieme beleidsdomeinen.

Sidney Tarrow stelt dat de elite slechts tot toegevingen zal overgaan als ze daartoe gedwongen wordt door het stoorvermogen (*disruptive potential*) van de oppositionele groepering: als de activiteiten van de organisatie het normale maatschappelijke functioneren verstoren.⁷ Dat kan bijvoorbeeld het geval zijn bij stakingen, grootschalige demonstraties, boycot-campagnes of vormen van burgerlijke ongehoorzaamheid. Tarrow besluit dat hierin het belangrijkste wapen ligt van politieke nieuwkomers: "the main resource of protesters is (...) their determination to disrupt the lives of others and the routines of institutions".⁸ Het hoeft daarbij niet om het gebruik van geweld te gaan: ook het gebruik van drama, symbolisme, legitimiteit en het creëren van onvoorspelbaarheid en onzekerheid zijn een vorm van stoorvermogen. In sommigen gevallen kan dit evenwel ook de vorm aannemen van het gebruik van geweld tegen personen of zaken. In zijn klassieke studie *The Strategy of Social Protest* komt Gamson (1975) tot de conclusie dat protestgroepen die geweld gebruiken vaker succes boeken dan groepen die dat niet doen. Toch heeft Gamson zich altijd verzet tegen de simpele samenvatting "violence works". Veeleer gaat het er om dat het gebruik van een zekere hoeveelheid geweld, in specifieke omstandigheden, op specifieke doelwitten een gunstige invloed kan hebben.

Meer in het bijzonder voor de Belgische situatie zien we dat oppositionele groepen inderdaad een grote invloed op het politiek gebeuren hebben als ze tenvolle gebruik maken van hun stoorvermogen. De invoering van het algemeen stemrecht, bijvoorbeeld, is enkel het gevolg van een massale en langdurige campagne, met stakingen, grootscheepse demonstraties, onlusten, confrontaties met de politiediensten en burgerlijke ongehoorzaamheid. In dergelijke potentieel-revolutionaire situaties zal de elite wel bereid zijn toegevingen te doen aan de oppositionele groepen, in een poging erger te voorkomen en haar machtspositie op langere termijn veilig te stellen.⁹ Zo zien we dat het massale en potentieel destabiliserende straatprotest, dat als reactie op het spaghetti-arrest van het Hof van Cassatie ontstond in de week van 14-20 oktober 1996, geleid heeft tot een onmiddellijke reactie vanwege de politieke elite.¹⁰ Eliteleden zullen enkel tot toegevingen overgaan als de druk vanwege de oppositie te groot wordt: "In the history we have been examining, holders of power never granted rights without pressure".¹¹ Oppositionele groepen hebben dus slechts kans op succes als ze gebruik kunnen maken van hun stoorvermogen.

7 S. TARROW, *Power in Movement. Social Movements, Collective Action and Politics*. Cambridge, Cambridge University Press, 1994.

8 S. TARROW, *Struggle, Politics and Reform*. Ithaca, Cornell University, 1991, p. 3.

9 G. DENECKERE, *Sire, het volk mort. Sociaal protest in België*. Antwerpen, Hade-wijch, 1997.

10 M. HOOGHE, *Het witte ongenoegen*. Groot-Bijgaarden, Globe, 1997, pp. 23-40.

11 TILLY, TILLY & TILLY, *The Rebellious Century*, op.cit., p. 280.

Bij de nieuwe sociale bewegingen, daarentegen, is dat *disruptive potential* zeer beperkt. Door het feit dat hun recrutering niet verbonden is aan sociaal-economische activiteiten, hebben hun protestuitingen over het algemeen geen enkele economische impact. Omwille van het gebrek aan vastberadenheid van hun achterban en hun vreedzame ideologische opties, zullen ze zelden gebruik maken van een confrontatief actierepertoire. Alleen op het lokale niveau zal dit bij de milieubeweging soms wel het geval zijn.¹² Dit alles zorgt er voor dat ze relatief weinig *bargaining power* hebben ten opzichte van de autoriteiten.¹³ De macht van drukkingsgroepen berust in principe op deze simpele ruil: als u niet (gedeeltelijk) tegemoet komt aan onze eisen, zullen we ons stoorvermogen moeten aanwenden. Ook Dewachter gaat er van uit dat een beweging slechts succes zal kennen als ze een beroep kan doen op dit stoorvermogen: "De totale kost voor de elite om de structurele oppositie niet in de elite op te nemen moet groter zijn dan de kostprijs in beleidsheroriëntering die de elitaire consensus moet doorvoeren. (...) Tenslotte heeft de integratie van de oppositie in de elite als oogmerk, met een minimale kost een opdringerige "klant", in casu de tegenelite, uit te schakelen".¹⁴ Als de nieuwe sociale bewegingen geen stoorvermogen hebben of kunnen gebruiken, beschikken ze ook nauwelijks over resources om in onderhandeling te treden met de autoriteiten, tenzij dan met behulp van hun symbolische en intellectuele resources.

Voor de vrouwenbeweging werd geconfronteerd met dit gebrek aan stoorvermogen; voor de milieubeweging is het vooral aanwezig op het lokale vlak, maar in veel mindere mate op het nationale niveau. Als we bijvoorbeeld kijken naar de recente confrontatie tussen natuurbehoud en landbouwbelangen, zien we dat het stoorvermogen van de milieugroepen zeer klein is in vergelijking met dat van de landbouworganisaties.¹⁵ Niet alleen hebben die meer leden, beschikken ze over meer financiële middelen en hebben ze betere toegang tot de besluitvorming, maar bovendien kunnen ze ook de implementatie van de regelgeving ernstig bemoeilijken, wat de milieubeweging op nationaal niveau niet kan.

De nieuwe sociale bewegingen hebben in principe weinig mogelijkheden om de politieke elite echt onder druk te zetten, en zo toegang tot het besluitvormingsproces af te dwingen. Het is voor de politieke elite dus relatief eenvoudig deze uitdagers te negeren of uit te sluiten. Als dit inderdaad de overheersende elitesstrategie is, zullen deze bewegingen geconfronteerd worden met een vijandige politieke omgeving, waardoor ze moeilijk tot ontwikkeling zullen kunnen komen.

III. De politieke mogelijkhedenstructuur

De politieke omgevingsfactoren zijn van groot belang, als we de ontwikkeling van protestorganisaties willen verklaren. Dit impliceert dat, als het Belgisch poli-

12 M. HOOGHE, De invloed van de milieubeweging op het milieubeleid. *Res Publica*, vol. 37, 1995, pp. 93-108.

13 P. BURSTEIN, R. EINWOHNER, J. HOLLANDER, The Success of Political Movements. In: J.C. JENKINS, B. KLANDERMANS (eds.), *The Politics of Social Protest*. London, UCL Press, 1995, pp. 275-295.

14 W. DEWACHTER, *Besluitvorming in politiek België*. Leuven, Acco, 1992, p. 370.

15 M. HOOGHE, *De groene vervuiler. Het conflict tussen landbouw en leefmilieu*. Antwerpen, Standaard, 1994.

tiek systeem inderdaad gesloten is voor nieuwkomers, de nieuwe sociale bewegingen nauwelijks kansen zullen krijgen om uit te groeien tot gevestigde en geaccepteerde politieke actoren.

Traditioneel heeft men geprobeerd de ontwikkelingskansen van protestorganisaties te verklaren vanuit de gevoelens van onvrede die aan de basis liggen van het ontstaan van die beweging. Het heet dan dat de ontwikkeling van de milieubeweging in een directe relatie staat met de graad van milieuverontreiniging in een gegeven geografische omschrijving. Dergelijke visie blijkt in de praktijk echter nauwelijks enige voorspellende waarde te hebben. Sommige gebieden met hoge pollutieniveaus blijken niet te beschikken over enig georganiseerd milieuprotest, terwijl we anderzijds vaststellen dat het niet de vanuit wetenschappelijk oogpunt meest belangrijke milieuproblemen zijn, die aanleiding geven tot het meest grootschalige milieuprotest.

Neil Smelser wees er reeds in 1962 op dat men niet kan spreken van een directe relatie tussen gevoelens van onvrede en het voorkomen van maatschappelijk protest.¹⁶ Smelser ontkent niet dat onvrede aan de basis ligt van protest, maar hij ziet wel een aantal interveniërende variabelen tussen beide fenomenen. Het gaat dan onder meer om de ideologische en structurele randvoorwaarden en om de concrete mogelijkheden tot mobilisatie.

De afgelopen drie decennia heeft het wetenschappelijke onderzoek naar politiek protest zich voornamelijk gericht op die interveniërende variabelen, en wordt nauwelijks nog gezocht naar een directe relatie tussen onvrede en het voorkomen van protest.¹⁷ Een van de belangrijkste benaderingen in dit verband is het *political process model*, zoals dat vooral door Doug McAdam werd ontwikkeld.¹⁸ McAdam gaat er van uit dat het ontstaan van protestbewegingen slechts in beperkte mate kan gerelateerd worden aan het voorkomen van concrete grieven en eisen, maar vooral verklaard kan worden vanuit interne en externe randvoorwaarden. Tot de interne randvoorwaarden behoren de organisatorische sterkte van de beweging en haar achterban, en de ideologische opties die door de beweging worden genomen. De belangrijkste externe randvoorwaarde is het geheel van mogelijkheden tot politiek protest dat binnen een gegeven politiek systeem aanwezig is. De vraag is met andere woorden of het politiek systeem wel uitingen van protest toelaat. Over het algemeen gebruikt men hiervoor de term *political opportunity structure* (POS), wat in het Nederlands ook wel wordt vertaald als 'politieke mogelijkhedenstructuur'.¹⁹ Binnen de literatuur bestaat echter niet de minste overeenstemming over wat men precies onder POS wenst te verstaan

16 N. SMELSER, *Theory of Collective Behaviour*. London, Routledge & Kegan Paul, 1962.

17 M. HOOGHE, Van herrieschoppers tot politieke vernieuwers. Evoluties in de sociologische visie op sociale bewegingen. *Tijdschrift voor Sociologie*, vol. 14, 1993, pp. 279-312; M. HOOGHE, *Nieuwkomers op het middenveld. Nieuwe sociale bewegingen als actoren in het Belgisch politiek systeem*. Doctoraatsverhandeling politieke wetenschappen, VUB, Brussel, 1997, inz. pp. 45-141.

18 D. McADAM, *Political Process and the Development of Black Insurgency, 1930-1970*. Chicago, University of Chicago Press, 1982; D. McADAM, J. McCARTHY, M. ZALD (eds.), *Comparative Perspectives*, op. cit.

19 Over het begrip *political opportunity structure*, zie D. McADAM, Conceptual Origins, Current Problems, Future Directions. In: D. McADAM, J. McCARTHY, M. ZALD (eds.), *Comparative Perspectives*, op. cit., pp. 23-40; H. KRIESI et al., New social movements and political opportunities in Western Europe. *European Journal of Political Research*, vol. 22, 1992, pp. 221-244; Marc HOOGHE, De invloed van de milieubeweging op het milieu-

en het gaat hier dan ook om een van de meest problematische termen in heel de nieuwe, politieke oriëntering in de studie van sociale bewegingen.²⁰ Sidney Tarrow gebruikt volgende omschrijving van de term: "By political opportunity structure, I refer to consistent – but not necessarily formal, permanent, or national – signals to social or political actors which either encourage or discourage them to use their internal resources to form social movements".²¹

In de praktijk zien we echter dat de meeste auteurs kiezen voor een eigen invulling van de term. Het gevaar is reëel dat het concept op die manier een soort passepartout-formule wordt: het wordt dan gewoon een samenraapsel van alle mogelijke factoren waarvan men vermoedt of denkt dat ze van invloed kunnen zijn op het ontstaan en ontwikkeling van sociale bewegingen. Het is echter weinig zinvol om ook culturele, ideologische, materiële en organisatorische verklaringselementen in een *politiek* verklaringconcept te willen stoppen. Zoals McAdam terecht opmerkt: als men wil dat het begrip POS enige analytische waarde heeft, zal men de toepassing ervan moeten beperken tot louter politieke elementen.²² Gamson en Meyer stellen in dit verband: "The concept of political opportunity structure is in trouble, in danger of becoming the sponge that soaks up virtually every aspect of the social movement environment (...) used to explain so much, it may explain nothing at all".²³ De verwarring wordt nog vergroot doordat de term *political opportunity structure* niet alleen kan gebruikt worden voor oppositionele collectieve actoren, maar ook voor andere politieke actoren, wat opnieuw aanleiding geeft tot een andere invulling van het concept.²⁴ Als we ons echter houden aan de politiek-sociologische invulling, waarbij de oppositionele actor zelf het onderwerp van studie vormt, is het belangrijkste theoretische werk rond het POS-concept de afgelopen jaren verricht door een intussen uit elkaar gevallen team rond Hanspeter Kriesi aan de Universiteit van Amsterdam.²⁵ Dit team onderscheidt verschillende dimensies binnen het POS-concept, zoals de formele toegangsregels, de informele procedures en de concrete machtsconfiguratie in een gegeven politiek systeem.

In elk geval komen we tot het besluit dat de ontwikkelingskansen van oppositionele groeperingen, zoals de nieuwe sociale bewegingen, mede afhankelijk zijn van de openheid van het politiek systeem waarbinnen die bewegingen werken. Als deze bewegingen zich in de Belgische context niet hebben kunnen ontwikkelen tot legitieme politieke actoren, zegt dit niet noodzakelijk iets over de steun

beleid, *Res Publica*, vol. 37, 1995, pp. 93-108, pp. 102-5; H.-A. VAN DER HEIJDEN, Politieke mogelijkhedenstructuur en de institutionalisering van de milieubeweging. *Acta Politica*, vol. 31, 1996, pp. 138-163.

20 K.-D. OPP, C. GERN, Dissident Groups, Personal Networks, and Spontaneous Cooperation. *American Sociological Review*, vol. 58, 1993, pp. 659-680, p. 661.

21 S. TARROW, States and Opportunities. In: McADAM, McCARTHY & ZALD (eds.), *Comparative Perspectives*, op.cit., pp. 41-61, p. 54.

22 D. McADAM, *Conceptual Origins*, o.c., p. 24.

23 W. GAMSON, D. MEYER, Framing Political Opportunity. In: McADAM, McCARTHY & ZALD (eds.), *Comparative Perspectives*, op. cit., pp. 275-290, p. 275.

24 Zie bijvoorbeeld M. HOOGHE, Succes Trough Lack of Competition. The Political Opportunity Structure for EC environmental policy in Belgium. In: J. HOLDER et.al. (eds.), *Perspectives on the Environment. Interdisciplinary Research in Action*. Aldershot, Avebury, 1993.

25 Het team bestond uit Hanspeter Kriesi, Ruud Koopmans, Jan Willem Duyvendak en Marco Giugni.

die de doelstellingen van de bewegingen genieten bij de publieke opinie, maar wel iets over de manier waarop het politiek systeem omgaat met oppositionele actoren.

IV. Politieke openheid als een multidimensioneel concept

Een van de kernbegrippen in de politieke oriëntatie in de studie van protestorganisatie, is het begrip "politieke openheid". Als we gebruik maken van McDams benadering laat de studie van de nieuwe sociale bewegingen in principe toe uitspraken te doen over de mate van openheid van het Belgisch politiek systeem. In de meeste gevallen blijft het echter zeer onduidelijk wat men juist verstaat onder "politieke openheid". De meeste gebruikers van het POS-concept gaan uit van een curvilineaire relatie tussen de openheid van het politiek systeem en het voorkomen van politiek protest.²⁶ We kunnen er van uitgaan dat in een volledig open politiek systeem, zo dat al zou bestaan, er nauwelijks een reden is tot politiek protest. Omgekeerd krijgt het politiek protest geen enkele kans in een volledig gesloten politiek systeem. De vraag is echter of dit onderscheid in de praktijk wel bruikbaar is: zowel het volledig open, als het volledig gesloten politiek systeem moeten beschouwd worden als ideaaltypes, terwijl in werkelijkheid alle politieke systemen een zekere combinatie van openheid en geslotenheid vertonen.

Daarom is het bevreemdend dat Kriesi c.s. wel met een strikte dichotomie werken.²⁷ Ze maken een ruwe indeling tussen een "zwakke staat" (die open staat voor challengers) en een "sterke staat" (die gesloten is). Ze maken echter niet duidelijk welke parameters ze hanteren voor het maken van deze indeling.²⁸ Men kan er intuïtief mee instemmen dat de Franse centrale instellingen een "sterke staat" worden genoemd, en de Zwitserse federale overheid een "zwakke staat". Maar veel andere landen passen niet zo goed in deze dichotomie. Zo lijkt het in de Belgische case niet voor de hand te liggen of we hier nu met een "sterke" of een "zwakke" staat te maken hebben. Het voortschrijdend federaliseringsproces, waardoor de bevoegdheden van het nationale beleidsniveau werden uitgehold, impliceert in het kader van Kriesi een "zwakke" staat, naar analogie met het Zwitserse, kantonnale model. Maar men moet hier onmiddellijk bij opmerken dat de zwakheid van de nationale overheid correspondeert met de groeiende macht van gewesten en gemeenschappen. Het lijkt dan ook problematisch om, zoals Kriesi c.s. doen, bij een federale structuur onmiddellijk over een "zwakke" staat te spreken. Veel hangt er van af op welk beleidsniveau de specifieke sociale beweging actief is. In het algemeen is het wel zo dat de mogelijkheden van het overheidsapparaat om een krachtadig en coherent beleid uit te voeren kleiner worden in een federaal systeem waar we te maken hebben met een zekere concurrentie inzake bevoegdheden.

Anderzijds zijn er dan weer elementen die er voor pleiten om in het Belgische geval van een "sterke" staat te spreken. De controlebevoegdheid van de rechter-

²⁶ Deze stelling werd voor het eerst geopperd door P. EISINGER, *The Conditions of Protest Behavior in American Cities*. *American Political Science Review*, vol. 67, 1973, pp. 11-28.

²⁷ KRIESI et al., *New social movements*, o.c.

²⁸ S. TARROW, *Power in Movement*, op.cit., p. 90; Chris ROOTES, *Shaping Collective Action*. Unpublished paper, Canterbury, University of Kent at Canterbury, 1996.

lijke op de uitvoerende macht was tot voor kort zeer beperkt. Zelfs na de recente bevoegdheidsuitbreiding van de Raad van State en het Arbitragehof zijn de mogelijkheden voor de burger om een overheidsdaad door de rechterlijke macht ongedaan te laten maken, veel beperkter dan bijvoorbeeld in de Bondsrepubliek of de Verenigde Staten. Binnen het kader van Kriesi is dat een aanleiding om van een "sterke", en dus een gesloten staat te gewagen.

Het mag dus duidelijk zijn dat de simpele dichotomie sterke/zwakke staat in het model van Kriesi moeilijk toepasbaar is op het specifieke Belgische geval. In een latere publicatie geven Kriesi e.a. trouwens toe: "We are aware that the distinction between strong and weak states is a rather crude and overly schematic one".²⁹ Het is dus al te gemakkelijk het onderscheid tussen open en gesloten politieke systemen te willen operationaliseren door tot een gelijkstelling te komen met een 'zwakke' en een 'sterke' staat.

Als we het begrip politieke openheid willen toepassen op het functioneren van het Belgisch politiek systeem, zal de term op een meer adequate wijze moeten geoperationaliseerd worden. In het bijzonder moeten we afstappen van wat men het waterkraan-concept zou kunnen noemen. Politieke systemen functioneren niet op dezelfde manier als een waterkraan, die alleen maar open en dicht kan draaien. Als we een dergelijk concept volgen, kunnen we ons enkel de vraag stellen: staat de kraan open of toe? In werkelijkheid opereert het politiek systeem binnen een multidimensionele ruimte, waardoor ook het begrip 'openheid' meerdere dimensies krijgt. Meer specifiek zou ik twee dimensies willen introduceren, die ons moeten toelaten het begrip 'politieke openheid' nader in te vullen.³⁰

Ten eerste is er een belangrijk onderscheid naarleng het voorwerp van openheid. Openheid op het vlak van ideologische opties of agendavorming dient onderscheiden te worden van openheid op het vlak van het toelaten van actoren tot het politiek besluitvormingsproces.

Een tweede onderscheid betreft de gehanteerde selectiecriteria. Zoals Tilly opmerkt: "The repressiveness of a government is never a simple matter of more or less. It is always selective, and always consists of some combination of repression, toleration, and facilitation. Governments respond selectively to different sort of groups and to different sorts of action".³¹ Het waterkraan-concept is deficiënt omdat in werkelijkheid de kraan nooit volledig open of dicht is. Ze staat altijd gedeeltelijk open. De vraag wordt dan: voor welke actoren en voor welke onderwerpen staat ze open, en welke criteria worden daarbij gebruikt?

Als we deze twee dimensies onderscheiden wordt het mogelijk het begrip politieke openheid te operationaliseren. We komen dan tot volgende onderzoeksvraag: laat het Belgisch politiek systeem *challengers* toe? Zo ja, welke, onder welke vorm, en welke criteria worden daarbij gehanteerd? Welke actoren worden er uitgesloten, en welke krijgen er toegang?

Een eerste onderscheid betreft dus het voorwerp van de openheid, c.q. geslotenheid. We kunnen hierin een onderscheid maken tussen openheid voor ac-

29 H. KRIESI et al., *New Social Movements in Western Europe*. London, UCL Press, 1995, p. 27.

30 M. HOOGHE, *New social movements, social change and political morality in Belgium*. Paper presented at the Conference, 'Identity Politics, National Culture and Moral Resurgence', Rotterdam, 6-7 May 1997.

31 C. TILLY, *From Mobilization to Revolution*, op.cit., p. 106.

toren enerzijds, en voor thema's anderzijds. Dit onderscheid berust grotendeels op het theoretisch kader dat door William Gamson werd ontwikkeld.³² Gamson stelt dat de positieve respons van de elite op een challenging groep in principe twee vormen kan aannemen: erkenning als een geldige gesprekspartner, of een inhoudelijke reactie op de eisen van de groep. Het gaat hier met andere woorden om twee verschillende dimensies van het begrip openheid: de openheid op het vlak van de actoren, en de openheid op het vlak van de thema's. Die twee vormen van openheid hebben elk een andere relatie met de ontwikkelingskansen van protestgroepen. Thematische openheid kan juist een ongunstige invloed hebben: door het feit dat de elite of de overheid een bepaald onderwerp opneemt en als legitiem beleidsonderwerp erkent, verdwijnt ten dele de legitimatie voor het bestaan van de protestgroep. Ironisch genoeg verhoogt de oppositionele actor hierdoor de overlevingskansen van de politieke elite: "In de mate dat de elite een gedeelte van de oppositionele beleidsopties doorzet, verhoogt zij de aangepastheid van het beleid aan de maatschappelijke situatie, en dus de legitimiteit van het beleid".³³

Het zou absurd zijn te stellen dat het Belgisch politiek systeem thematisch gesloten is. De politieke agenda heeft de afgelopen decennia enorme veranderingen ondergaan, mede onder invloed van de bekommernis van de publieke opinie. Het beeld van een volledig gesloten politiek systeem dient dus, zeker wat dat aspect betreft, genuanceerd te worden. De hervorming van de instellingen, de leefbaarheid van de steden, het leefmilieu, de vredesproblematiek, hebben een plaats veroverd op de politieke agenda. Wat de nieuwe sociale bewegingen betreft, zien we dat een deel van hun thema's zijn kunnen doorstoten naar de politieke agenda. Er werd een milieubeleid ontwikkeld, zij het met enige vertraging omwille van de staatshervorming.³⁴ Hoewel de respons op de feministische uitdaging minder grootschalig was, werden ook in dit verband een resem wetgevende initiatieven genomen. De bewegingen zelf zijn echter min of meer aan de kant blijven staan, en zijn niet echt doorgedrongen tot de kern van het besluitvormingsproces.³⁵

Wat het eerste onderscheid betreft dat we gemaakt hebben bij de invulling van het begrip 'politieke openheid' stellen we dus vast dat de thematische openheid duidelijk groter is dan de openheid voor nieuwe actoren. In de mobilisatie naar aanleiding van de zaak-Dutroux zien we trouwens een zelfde mechanisme: de thema's van het ongenoegen worden wel overgenomen (hervorming van het gerecht, ...), maar de collectieve actoren die dit protest hebben gedragen krijgen geen enkele erkenning. In de volgende paragraaf gaan we na welke criteria het Belgisch politiek systeem gebruikt bij de interactie met oppositionele organisaties.

32 W. GAMSON, *The Strategy of Social Protest*. (2nd.ed.) Belmont, Wadsworth, 1990.

33 W. DEWACHTER, *Besluitvorming*, op.cit., p. 370.

34 M. HOOGHE, De invloed van het internationaal milieubeleid op het totstandkomen van het milieubeleid in Vlaanderen. *Res Publica*, vol. 34, 1992, pp. 3-23.

35 S. HELLEMANS, Nieuwe sociale bewegingen in de Belgische politiek. *Res Publica*, vol. 35, 1993, pp. 197-211; S. HELLEMANS, M. HOOGHE (red.), *Van Mei '68 tot Hand in Hand. Nieuwe sociale bewegingen in België*. Leuven, Garant, 1995.

V. Politiek protest in een pacificatiedemocratie

Het Belgisch politiek systeem wordt traditioneel gekenmerkt als een pacificatiedemocratie, waarbinnen de verschillende zuilen een grote mate van autonomie genieten.³⁶ Kriesi en zijn team stellen dat een pacificatiedemocratie relatief open procedures zal ontwikkelen voor de omgang met challengers.³⁷ De hypothese van Kriesi c.s. zou zeker moeten opgaan voor het Belgisch politiek systeem: er zijn weinig landen waar de pacificatiedemocratie zo sterk ontwikkeld is als juist in België. Lijphart, de grondlegger van de pacificatietheorie, schrijft zelfs: "Belgium is the best example of the consociational type".³⁸ De groep rond Kriesi gaat er van uit dat de pacificatiedemocratie is ontstaan door de opname van vroegere challengers in de elite en dat dit een blijvend kenmerk zal blijven van de pacificatiedemocratie. Als hun theorie opgaat zou dit impliceren dat het Belgisch politiek systeem relatief open zou moeten staan voor politieke nieuwkomers. Kriesi c.s. houden echter geen rekening met de mogelijkheid dat de vroegere tegenstrevers, die nu samen de elite vormen, de rangen achter zich sluiten en tot een elite-consensus komen die gericht is tegen een nieuwe generatie challengers. De belangen van de vroegere tegenstrevers zijn wat dit betreft immers gelijklopend: hun aandeel in de macht verwatert, als ze een nieuwkomer toelaten tot de machtselite. Het is dus helemaal niet uitgesloten dat de vroegere challenger-groups de ladder achter zich ophalen, nadat ze zelf tot de politieke elite zijn gaan behoren. Binnen de pacificatiedemocratie zal deze eliteconsensus behoorlijk ontwikkeld zijn: "Elite cooperation is the primary distinguishing feature of consociational democracy".³⁹ Deze beperking van het aantal deelnemers aan het besluitvormingsproces is kenmerkend voor het neo-corporatisme, en we krijgen dus een combinatie van pacificatiedemocratie met een neo-corporatistisch besluitvormingspatroon. Lehbruch heeft het in dat geval over "liberal corporatism".⁴⁰ Er blijkt inderdaad een belangrijke correlatie te bestaan tussen het voorkomen van een pacificatiedemocratie en het bestaan van een neo-corporatistisch intermediaatiesysteem. In een vergelijking van 18 landen komen Lijphart en Crepez tot het besluit: "As the degree of consensus democracy increases, the degree of corporatism increases".⁴¹ Door de automatische gelijkstelling van een pacificatiedemocratie met een open politieke cultuur, verwaarloost het Amsterdamse team deze combinatiemogelijkheid. De eliteconsensus, die opvallend sterk aanwezig is in de Belgische politiek, zal zich dan tegen de nieuwkomer richten. Een sterke eli-

36 A. LIJPHART, *Verzuiling, pacificatie en kentering in de Nederlandse politiek*. Amsterdam, de Bussy, 1968; L. HUYSE, *Passiviteit, pacificatie en verzuiling in de Belgische politiek*. Antwerpen, Standaard, 1970; A. VAN DEN BRANDE, mogelijkheden van een sociologie der Belgische conflicten na de Tweede Wereldoorlog. *Sociologische Gids*, vol. 10, 1963, pp. 2-29; W. DEWACHTER, *Besluitvorming in politiek België*, op.cit..

37 KRIESI et.al., *New social movements*, op. cit., pp. 35-40.

38 A. LIJPHART (ed.), *Conflict and Coexistence in Belgium*. Berkeley, Institute of International Studies, 1981, p. 1.

39 A. LIJPHART, *Democracy in Plural Societies*. New Haven, Yale University Press, 1977 p. 1.

40 G. LEMBRUCH, Consociational Democracy, Class Conflict, and the New Corporatism. In: Ph. SCHMITTER, G. LEMBRUCH (eds.), *Trends toward Corporatist Intermediation*. Beverly Hills, Sage, 1979, pp. 53-61, p. 53.

41 A. LIJPHART, M. CREPAZ, Corporatism and Consensus Democracy in Eighteen Countries. *British Journal of Political Science*, vol. 21, 1991, pp. 235-256, p. 241. De auteurs vinden een correlatie tussen beide verschijnselen van 57.

teconsensus is dan ook zeer nadelig voor de ontwikkelingskansen van een nieuwe challenger, die vooral op succes kan rekenen bij een verdeelde elite.⁴²

Zelfs op cultureel vlak lijken de kansen voor nieuwkomers minder groot binnen een pacificatiedemocratie, waar de waardering voor elite-challenging participatief gedrag over het algemeen laag is. In zijn klassieke studie gaat Lijphart er van uit dat de elite in een pacificatiedemocratie het voorkomen van protestuitingen zal tegengaan: "De pacificatie-politiek steunt op een stevige dosis elitisme en een daaraan congruente stevige dosis passiviteit van de gewone man".⁴³ De stelling van Kriesi e.a. als zou een pacificatiedemocratie gunstig zijn voor *challengers* lijkt dan ook volstrekt in tegenstelling met de klassieke literatuur hieromtrent. Het ziet er veel meer naar uit dat een pacificatiedemocratie veel strengere criteria zal hanteren om nieuwe actoren toe te laten tot het politiek besluitvormingsproces.

Hierbij hangt echter veel af van de mate waarin de nieuwkomer door de eliteleden als bedreigend wordt ervaren voor hun machtspositie. Meer radicale groepen, die gericht zijn op vervanging van de elite, zullen over het algemeen op heel wat weerstand van die elite mogen rekenen. Voor meer gematigde organisaties, die zich willen of kunnen aanpassen aan de eliteconsensus zijn de perspectieven gunstiger: "Any interest group that is willing to accommodate itself to the rules of compromise, to seek advantages "within the system", has an excellent chance of eventually attaining, to some degree, its desired goals".⁴⁴ Ook Gamson komt in zijn studie tot de conclusie dat oppositionele groepen die gericht zijn op de *displacement* van eliteleden in de Amerikaanse politieke geschiedenis nooit succes hebben gekend. Hierdoor wordt het echter moeilijk om nog in het algemeen te spreken over de POS voor "de" vrouwenbeweging, of "de" milieubeweging. Zoals Russell Dalton opmerkt is de POS waarmee een organisatie geconfronteerd wordt, mede afhankelijk van de ideologische stellingnamen van die organisatie zelf.⁴⁵ Ideologisch meer gematigde organisaties, zoals de Nationale Vrouwenraad of de vzw Natuurreservaten zullen steeds geconfronteerd worden met een positievere opportunity structure dan de meer radicale organisaties uit dezelfde beweging. Op het vlak van de actoren lijkt het selectiecriterium er dus een te zijn van de mate waarin de oppositionele actor zich wenst of kan aanpassen aan de heersende eliteconsensus, en al dan niet een bedreiging vormt voor het voorzetten van het *business as usual*-scenario.

De participatieve ideologie die eigen is aan de meer radicale nieuwe sociale bewegingen blijkt niet compatibel met de eliteconsensus die gericht is op het bestendigen van de politieke passiviteit van de burger. Over het algemeen stellen we vast dat noch de milieubeweging, noch de vrouwenbeweging er in slagen toegang te verwerven tot informele besluitvormingscircuits. Beide bewegingen blijven wat dit betreft aan de rand van het politiek gebeuren, met weinig informele contacten met de *decision makers*. Mogelijke uitzondering hierop vormen de geïntegreerde vrouwenorganisaties. Wel is het zo dat sinds enkele jaren medewerkers van milieugroepen de stap hebben gezet naar ministeriële kabinetten. Het verschil is echter dat deze kabinetsleden niet fungeren als 'waakhonden' voor

42 S. TARROW, *States and Opportunities*, loc.cit., p. 56.

43 LIJPHART, *Verzuiling, pacificatie en kentering*, op. cit., p. 204.

44 J. GOLDSTONE, *The Weakness of Organization*. *American Journal of Sociology*, vol. 85, 1980, pp. 1017-1042, p. 1027.

45 R. DALTON, *The Green Rainbow*. New Haven, Yale University Press, 1994.

hun organisatie, wat wel het geval kan zijn bij geïstitutionaliseerde drukkingsgroepen. Het gaat dan ook veeleer om persoonlijke cooptatie, niet om een mechanisme voor culturele innovatie.

VI. Selectieve uitsluiting in het Belgisch politiek systeem

Samenvattend zien we dus dat de Belgische politieke elite een heel specifieke responsstrategie heeft ontwikkeld. Aan de ene kant was er een relatief grote thematische openheid. Luc Huyse had het reeds over een "pragmatische elite", en die elite blijkt nu ook weer zo pragmatisch dat ze inderdaad nieuwe thema's wil toelaten op de politieke agenda.⁴⁶ Die thematische openheid wordt echter gekoppeld aan een selectieve uitsluiting van de collectieve actoren zelf, aangevuld met enige individuele cooptatie-initiatieven. De term "selectieve uitsluiting" is afkomstig uit de doctoraatsverhandeling van Jan Willem Duyvendak.⁴⁷ Hij stelt dat bewegingen die zich aanpassen aan het Franse bipolaire politieke systeem een redelijk positieve respons krijgen van de elite, terwijl bewegingen die niet passen in deze machtsverdeling genegeerd worden. Mutatis mutandis geldt hetzelfde voor het Belgisch politiek: groepen die bereid zijn zich aan te passen aan de eliteconsensus hebben een veel grotere kans geaccepteerd te worden dan groepen die zich afzetten tegen de gebruikelijke manier van aan politiek doen.

Fundamenteel kan men zich echter de vraag stellen of het geen tautologie is te stellen dat een politiek systeem aan selectieve uitsluiting van challengers doet: is dit geen kenmerk van elk politiek systeem? Bachrach en Baratz stellen dat elk politiek systeem werkt via een *mobilization of bias*, waarbij sommige thema's en groepen wel worden toegelaten tot de politieke arena en andere niet.⁴⁸ De toegangsregels met betrekking tot het politiek besluitvormingsproces zijn binnen deze optiek dus niet neutraal, maar zijn ontworpen ter bestendiging van het status quo.

Als nieuwkomers desondanks toch toegang willen verwerven tot de *polity*, zal dat niet gebeuren via conventionele participatie, maar via onconventionele, confrontatieve acties: "The pressure system is thus limited to "legitimate" groups, which include only those that have already gained access to the political arena. Entry into the pressure system for previously excluded groups may require extralegal action or behavior that is outside the legitimate "rules of the game".⁴⁹ Specifiek voor de Belgische context betekent dit dat groepen die bereid zijn de eliteconsensus te onderschrijven, of die althans niet gepercipieerd worden als een bedreiging voor de bestendiging van de macht van de elite, geconfronteerd worden met een relatief open politiek systeem. Voor de groepen die ingaan tegen de eliteconsensus blijft de toegang echter gesloten. Voor de vrouwenbeweging betekent dat specifiek dat de organisaties die aansluiting zoeken en vinden bij een van de grote politieke concerns, relatief gemakkelijk toegang hebben tot politieke decision-makers. Autonome groepen daarentegen, blijven buitengeslo-

46 L. HUYSE, *Passiviteit, pacificatie en verzuiling*, op.cit., p. 232.

47 J.-W. DUYVENDAK, *The Power of Politics. New Social Movements in an Old Polity. France, 1965-1989*. Doctoraatsverhandeling Universiteit Amsterdam 1992.

48 P. BACHRACH, M. BARATZ, *Power and Poverty*. New York, Oxford University Press, 1970.

49 R. COBB, C. ELDER, *Participation in American Politics*. Baltimore, John Hopkins University Press, 1972, p. 5.

ten.⁵⁰ Dit betekent dat de informele openheid veel beperkter is dan de formele regels van de Belgische democratie. In theorie, en op basis van de wetteksten kan wel van alles, maar in de praktijk lijkt de elite niet geneigd hier ook positief op te treden.

De oppositionele groepen zijn echter niet machteloos overgeleverd aan de elitestrategie. Als ze voldoende stoorvermogen ontwikkelen, kunnen ze zich alsnog een toegang forceren tot de politieke elite. De challenger groups zullen dan ook proberen zich zo groot mogelijk voor te doen, omdat dit hun slaagkansen vergroot. Ook de beschikbaarheid van materiele resources kan de effectiviteit van de actie vergroten.⁵¹ In essentie komt het, zoals Stefaan Walgrave stelt, neer op een ruilrelatie: de challenger groups krijgen toegang tot het besluitvormingsproces en in ruil maken ze geen gebruik van hun stoorvermogen.⁵² Als dat stoorvermogen er echter niet is, hebben ze ook helemaal geen *bargaining power*, en zijn hun kansen om toegelaten te worden tot de besluitvormingselite relatief klein. Dit bleek het geval voor de nieuwe sociale bewegingen in de Belgische/Vlaamse context.

Toch impliceert dit niet dat het Belgische politiek systeem eenvoudig als gesloten kan worden bestempeld. Ten eerste is er de enorme proliferatie van allerlei groepen, bewegingen en organisaties en ten tweede is er het feit dat een deel van deze bewegingen de afgelopen jaren neigt naar integratie, wat al evenmin duidt op een gesloten politiek systeem. Jozef Smits kenmerkt België daarom als een "semi-open" systeem, waarbij nieuwkomers wel worden geduld, maar waarbij ze zeer moeilijk toegang krijgen tot de politieke macht.⁵³ Dit stemt in belangrijke mate overeen met de notie 'selectieve uitsluiting' van Duyvendak. Als we deze notie willen toepassen wordt de vraag echter welke selectiecriteria er juist gehanteerd worden door de politieke elite.

VII. De inhoud van de eliteconsensus

Het belangrijkste criterium dat wordt aangewend is de bereidheid van een oppositionele groep de eliteconsensus te onderschrijven. Binnen de literatuur bestaat echter enige discussie over de vraag waaruit die eliteconsensus juist bestaat. Wel lijkt vast te staan dat de regel dat de elite regeert, en de bevolking in principe politiek passief blijft, een van de kernonderdelen is van die eliteconsensus. Dewachter komt tot een uitvoerige opsomming wat betreft de inhoud van de eliteconsensus in ons land.⁵⁴ Hij geeft echter tegelijk aan dat de inhoud van die consensus kan evolueren doorheen de tijd. Dertig jaar geleden was het verdedigen van het voortbestaan van de Belgische staat en maatschappij ongetwijfeld een belangrijk onderdeel van de eliteconsensus; nu zien we dat een deel van de politieke elite streeft naar een zo groot mogelijke autonomie van het Vlaams

50 M. HOOGHE, De organisatiestructuur van de Vlaamse vrouwenbeweging. Autonomie en integratie in een gesloten politieke cultuur. *Sociologische Gids*, vol. 41, 1994, pp. 144-161.

51 I. VANHOREN, Actiemiddelen van drukkingsgroeperingen in België. *Res Publica*, vol. 32, 1990, pp. 95-115.

52 S. WALGRAVE, *Tussen loyaliteit en selectiviteit*. Leuven, Garant, 1995.

53 J. SMITS, Het boemerang-effect van straatkeien. *De Nieuwe Maand*, vol. 28, nr. 7, 1985, pp. 36-42.

54 W. DEWACHTER, *Besluitvorming*, op. cit., pp. 330-345.

Gewest. De elite is dus blijkbaar inhoudelijk dermate pragmatisch dat ze enorme verschuivingen in de inhoud van de eliteconsensus kan dulden. Dewachter slaat de nagel op de kop als hij stelt: "de concrete inhoud [van de eliteconsensus] is ondergeschikt aan het bestaan van de elitaire consensus".⁵⁵ Hieruit volgt dat het politiek systeem best in staat is nieuwe thema's, zoals vrouwenemancipatie, zorg om het leefmilieu of hervorming van het gerecht, toe te laten op de politieke agenda, zolang de fundamentele regels van de machtsuitoefening maar niet in het gedrang komen. Belangrijkste kenmerk van de elitestrategie wordt dan de besteding van de macht van de elite. De publieke reactie op autonome feministische groepen als Dolle Mina en het VOK mag dan al gering zijn geweest, alle politieke partijen waren er als de kippen bij om in de twee jaar na het ontstaan van Dolle Mina vrouwenafdelingen op te richten of nieuw leven in te blazen. De vijandigheid gold dus blijkbaar niet zozeer de feministische uitdaging als dusdanig, als wel het feit dat die aan de elitecontrole ontsnapt. De geïntegreerde vrouwenorganisaties hoeven op zich niet minder feministisch te zijn, maar ze zijn in laatste instantie wel onderworpen aan de controle van de partijinstanties. Kenmerkend voor deze strategie is de politieke rel die in 1991-92 ontstond naar aanleiding van de benoeming van Rita Mulier tot eerste opdrachthouder voor emancipatiezaken van het ministerie van de Vlaamse gemeenschap. De onenigheid betrof niet zozeer het feit dat een vooraanstaand feministe werd benoemd tot emancipatieverantwoordelijke; de vraag was eerder of deze benoeming moest worden meegerekend in de verdeling van de topbenoemingen onder de politieke partijen.

We krijgen dus het vreemde beeld dat er wel een zekere openheid is voor de thema's van de *challengers*, maar dat de deur voor de oppositionele actoren zelf gesloten blijft. Dit vormt een belangrijke nuance op een vroegere vaststelling van Luc Huyse, als hij klaagt over een "gebrek aan vernieuwing: het lijkt wel of stabiliteit en verstarring hand aan hand gaan".⁵⁶ Het politiek systeem blijkt wel degelijk in staat tot vernieuwing door het opnemen van nieuwe thema's en gevoeligheden, zij het langzaam en in gematigde vorm. Die openheid is zonder twijfel gegroeid sinds de tijd dat Huyse zijn boek schreef, ten eerste doordat het systeem werd geconfronteerd met de uitdaging van de nieuwe sociale bewegingen en andere vormen van elite-challenging participatie, en ten tweede, omdat de eliteactoren op zoek dienden te gaan naar nieuwe thema's en kiezers doordat hun oude machtsbasis geleidelijk afbrokkelde.

Het doel van deze beheersingsstrategie is niet het uitschakelen van de oppositionele beweging, maar wel het neutraliseren ervan als fundamentele machtsuitdaging: "The aim and/or result of the mechanism is not to eliminate the movement and its activities, or even to alter it completely, but rather to let it persist while dissipating its threat; the aim is to eliminate not the movement itself, but its destabilizing potential".⁵⁷ Ietwat cynisch zou men kunnen stellen dat de inhoud van het gevoerde beleid niet zo relevant is, wel de machtsaanspraken. Dit doet denken aan wat T.S. Eliot reeds schreef:

"King rules or barons rule (...)
They have but one law, to seize the
power and keep it"⁵⁸

55 W. DEWACHTER, *Ibid.*, p. 331.

56 L. HUYSE, *Passiviteit, pacificatie en verzuiling*, op. cit., p. 247.

57 E. ETZIONI-HALEVY, *The Elite Connection*. Cambridge, Polity Press, 1993, p. 204.

58 T.S. ELIOT, *Murder in the Cathedral*. London Faber & Faber, 1935, p. 14.

Deze strategie heeft echter gemengde gevolgen op de legitimiteit van het politiek regime. Op korte termijn kan deze legitimiteit vergroten: het regime toont zich immers open voor nieuwe thema's. Op lange termijn kan dit echter mee de legitimiteit van het regime aantasten. Culturele innovaties sijpelen immers slechts langzaam door tot het politieke besluitvormingsproces. De politieke elite lijkt vast te houden aan oude denkkaders en breuklijnen, die bij de bevolking niet meer aanwezig zijn.⁵⁹ Bevolking en politiek lijken divergente wegen te volgen. Door de gevolgde politiek van selectieve uitsluiting snijdt de Belgische politieke elite zich af van een belangrijk innovatiekanaal.

VIII. Innovatie en uitsluiting

We kunnen er van uitgaan dat oppositionele groepen twee functies vervullen: een agenda-functie en een innovatiefunctie.⁶⁰ De agenda-functie kunnen we beschouwen als een manifeste functie: de bewegingen willen politieke aandacht voor een bepaald thema, en willen dat thema op de politieke agenda plaatsen.⁶¹ Eenmaal de overheid zich heeft 'ontfermd' over dit nieuwe thema, is in principe de taak van de actor afgelopen.

Een tweede functie is meer latent: nieuwkomers kunnen ook zorgen voor innovatie binnen het politiek systeem, zowel qua politiek personeel als qua culturele codes. Alberto Melucci heeft het in dit verband over een "symbolische uitdaging" ten aanzien van de heersende elite.⁶² Ook Sidney Tarrow stelt dat nieuwe sociale bewegingen een politiek innoverende functie hebben. Hun specifieke taak is volgens Tarrow "the assimilation into the general political culture of new frames of meaning".⁶³ Als men deze visie aanhangt, is het gebrek aan politieke invloed wel degelijk problematisch. Niet alleen voor de nieuwe sociale bewegingen zelf, maar ook voor het politiek systeem, dat hierdoor slechts een beperkte mate van innovatie toelaat.

Het onderscheid tussen beide functies heeft belangrijke gevolgen voor de inschatting van het verschijnsel cooptatie. Er zijn aanwijzingen dat, ondanks het publiek negeren van de nieuwe sociale bewegingen, de traditionele partijen reeds in een vroeg stadium pogingen tot cooptatie hebben ondernomen. Zo stelt een van de oprichtsters van Dolle Mina: "Op een bepaald moment en dat zowel in Antwerpen, in Gent als in Leuven, kreeg iedereen het aanbod ergens op een verkiesbare plaats te staan. Ik weet niet meer wanneer het juist was, er waren toen net verkiezingen". En ook de oprichtster van een lokale milieugroep vertelt: "Wij kwamen toen op de televisie en alles, en ze hebben toen hemel en aarde bewogen, ik kon bij alle partijen op de lijst staan, zowel bij de CVP als bij de sossen enzovoort. Dat is altijd een gevecht geweest om uit de politieke partijen te blij-

59 P. STOUTHUYSEN, De nieuwe burger en de oude politiek. In: C. ELIAERTS (red.), *Kritische reflexies rond de zaak Dutroux*. Brussel, VUB Press, 1997, pp. 51-76.

60 M. HOOGHE, *Social movements*, loc. cit., p. 4.

61 COBB & ELDER, *Participation in American Politics*, op. cit.

62 A. MELUCCI, The Symbolic Challenge of Contemporary Movements, *Social Research*, vol. 52, 1985, pp. 789-816; Idem, *Challenging Codes*. Cambridge, Cambridge University Press, 1996.

63 S. TARROW, Mentalities, Political Cultures and Collective Action Frames. In: A. MORRIS, C. MUELLER (eds.), *Frontiers in Social Movement Theory*. New Haven, Yale University Press, 1992, pp. 174-202, p. 175.

ven".⁶⁴ Zeker voor wat de vrouwenbeweging betreft, kunnen we stellen dat de initiatieven om *binnen* de bestaande structuren vrouwenafdelingen op te richten, evengoed als een cooptatiefenomeen kunnen worden geïdentificeerd.⁶⁵

Over het algemeen bestaat in de literatuur weinig waardering voor cooptatie. Miller vat deze negatieve kijk samen met: "Cooptation strategies are brought into play when individual movement leaders are offered rewards that advance them as individuals while ignoring the collective goals of the movement".⁶⁶

De afgelopen jaren heeft echter vooral Eva Etzioni-Halevy een lans gebroken voor een meer realistische kijk op het coöptatieverschijnsel.⁶⁷ Zij stelt dat het ingaan op cooptatie voor een oppositionele groepering de meest effectieve weg is om politieke veranderingen door te voeren: "The elites of whatever movements for greater democracy and equality emerge in the future may well be co-opted, as their predecessors have been in the past. They may betray their rank-and-file members by becoming staunch supporters of the status-quo. But as in the past, so in the future, it is precisely through their betrayal – through the price they exact for it – that changes towards greater equality may occur".⁶⁸

Etzioni-Halevy lijkt echter enkel oog te hebben voor de agenda-functie van de nieuwe sociale bewegingen. Wat dat betreft maakt het inderdaad verschil uit of een verantwoordelijke voor het milieubeleid een klassieke juridische scholing heeft genoten, of ooit actief is geweest in een milieuorganisatie. Wat de innovatiefunctie betreft, daarentegen, is cooptatie niet zo onverdeeld gunstig. De personen die gecoopteerd worden, worden immers in de elite opgenomen als enkeling, niet als vertegenwoordiger van een organisatie of beweging. Ze hebben dan ook nauwelijks de mogelijkheid de nieuwe codes en visies die binnen hun beweging werden ontwikkeld, ook te introduceren binnen die elite. De kans is veel groter dat ze de bedrijfscultuur van de elite zullen moeten internaliseren, als ze binnen die elite wensen te functioneren. Cooptatie kan dus slechts een heel smal kanaal bieden voor culturele innovatie.

IX. Openheid en protest

Door de specifieke responsstrategie van de politieke elite belanden de nieuwe sociale bewegingen in een bijzonder moeilijk parket. Aan de ene kant lijkt de selectieve uitsluiting gunstig voor het ontstaan van protestorganisaties, maar aan

⁶⁴ Voor de volledige verwijzingen naar de interviews, zie M. HOOGHE, *Nieuwkomers op het middenveld*, op. cit., pp. 389-392.

⁶⁵ M. HOOGHE, *De organisatiestructuur*, loc. cit.

⁶⁶ F. MILLER, The End of SDS and the Emergence of Weatherman. In: J. FREEMAN (ed.), *Social Movements of the Sixties and Seventies*. New York, Longman, 1983, pp. 279-297, p. 281.

⁶⁷ E. ETZIONI-HALEVY, The Relative Autonomy of Elites. In: J. ALEXANDER, P. SZTOMPKA (eds.), *Rethinking Progress*. Boston, Unwin Hyman, 1990, pp. 202-225.

⁶⁸ ETZIONI-HALEVY, *The Elite Connection*, op. cit., pp. 213-214.

de andere kant verhindert deze strategie dat ze zouden uitgroeien tot echte politieke actoren.⁶⁹

Het is duidelijk dat een groot deel van de publieke opinie het Belgisch politiek systeem ziet als gesloten, en niet *responsive* voor de noden en verlangens van de bevolking. In een enquête zegt 67 procent van de Vlaamse respondenten het eens te zijn met de stelling: "Kritiek leveren op de regering is zinloos, die doet toch maar wat ze goeddunkt". Ter vergelijking: bijna woordelijk dezelfde stelling haalt bij de Nederlandse respondenten maar een goedkeuringspercentage van 19.⁷⁰ Door deze geslotenheid zal men relatief gemakkelijk zijn toevlucht nemen tot het oprichten van nieuwe, oppositionele groepen, zoals Scott benadrukt: "The reappearance of protest and social movements in Western societies over the past twenty-five years is to be explained by the failure and inadequacies of the institutions of interest mediation. In particular, interest groups and especially parties have failed to respond to popular demands and feed these demands into the political system".⁷¹

De onvrede met het huidige systeem van politieke belangenbehartiging scheidt dus juist gunstige ontwikkelingskansen voor de nieuwe sociale bewegingen. Door het feit dat we in een pacificatiedemocratie te maken hebben met een sterke identificatie tussen *government* en *regime* en het feit dat ook elkaar bestrijdende politieke partijen een zelfde eliteconsensus onderschrijven, vertaalt dit wantrouwen zich gemakkelijk in een onvrede met het gehele politieke systeem.⁷² Dit fundamentele wantrouwen verklaart ten dele de attractiviteit van niet-partijgebonden actie- en protestgroepen in Vlaanderen.

In een volgende fase worden deze actoren echter geconfronteerd met een bijzonder efficiënte beheersingsstrategie vanwege de politieke elite. De thematische openheid tast de legitimiteit van de oppositionele groep aan, terwijl de actoriële geslotenheid belet dat de oppositionele groepen uitgroeien tot krachtige politieke actoren. Concreet: de overheid ontwikkelt wel een leefmilieu- en een emancipatiebeleid, maar het zijn uiteindelijk de vertegenwoordigers van de traditionele partijen die dat beleid vormgeven en die de nieuwe beleidsinstellingen bevolken. De challengers zelf blijven aan de zijlijn staan. Het is deze tegenstelling die Hellemans en Hooghe samenvatten onder de titel: 'veel volk, niet zo veel macht'.⁷³ Het is voor de nieuwe sociale bewegingen inderdaad bijzonder moeilijk door te stoten naar de cenakels van de politieke besluitvorming waaruit ze worden geweerd door de selectieve uitsluitingsstrategie van de politieke elite. Die slaat niet in de eerste plaats op de inhoud van hun eisen, maar wel op de oncontroleerbaarheid van de politieke participatie in de schoot van deze bewegingen, die haaks staat op de pacificatietraditie in de Belgische politiek: "In tegenstelling tot een aantal andere polyarchieën wordt de Belgische politieke besluitvorming gekenmerkt door een zwakke oplossingsbekwaamheid voor strijd-

69 W. DEWACHTER, *Besluitvorming*, op. cit., pp. 369-370; S. HELLEMANS, M. HOOGHE, Veel volk, niet zo veel macht. In: S. HELLEMANS, M. HOOGHE (red.), *Van Mei '68 tot Hand in Hand. Nieuwe sociale bewegingen in België*. Leuven, Garant, 1995, pp. 9-27.

70 J. BILLIET et al., Etnocentrisme in de Lage Landen. *Sociologische Gids*, vol. 39, 1992, pp. 300-323, p. 322.

71 A. SCOTT, *Ideology and the new social movements*. London, Unwin Hyman, 1990, pp. 9-10.

72 A. LIJPHART, *Democracy in Plural Societies*. op. cit., p. 52.

73 S. HELLEMANS, M. HOOGHE, *Veel volk, niet zo veel macht*, loc. cit.

punten, zeker in democratisch-participatieve zin (...). Vandaar dat de besluitvormers de beslissing inzake strijdpunten door de burgers tracht te vermijden".⁷⁴

We kunnen hier misschien aan toevoegen: vandaar dat de elite poogt de toegang tot het besluitvormingsproces voor burgers, de *civil society* en oppositionele groepen die de eliteconsensus niet onderschrijven, probeert te beperken. Op formeel vlak kunnen deze nieuwe en autonome organisaties nauwelijks enige vertegenwoordiging afdwingen. Op het maatschappelijk middenveld staan ze bovendien in een concurrentieverhouding met de 'oude', gepolitiseerde organisaties. De neo-zuilen (Hellemans) of politieke concerns (Huyse) vertonen inderdaad een onverwachte bestendigheid. De nieuwe sociale bewegingen zijn slecht geplaatst om de concurrentie met deze neo-zuilen aan te gaan.

Op organisatorisch vlak staan de gepolitiseerde organisaties zonder meer sterker dan de nieuwe sociale bewegingen, omdat ze over meer middelen beschikken en toegang hebben tot de politieke besluitvormers. Hun actierepertoire is in politieke termen veel succesvoller dan dat van de nieuwe sociale bewegingen. Op ideologisch vlak vertonen ze bovendien de nodige soepelheid die eigen is aan een *catch all*-beweging, om zich, mits enige decalage, het gedachtengoed van de nieuwkomers tot op zekere hoogte eigen te maken. Door een dergelijke *pre-emptive strike* krijgen de nieuwe sociale bewegingen het moeilijk hun identiteit en hun specificiteit te bewaren. Wat voor zin heeft het nog een milieu-organisatie op te richten als alle overheden, en alle politieke partijen beweren gewonnen te zijn voor een beter leefmilieu?

We krijgen dus het beeld dat nieuwkomers wel worden geduld, maar dat ze hun plaats op het maatschappelijk middenveld dienen te veroveren in een ongelijke strijd tegen machtiger, oudere en flexibele gepolitiseerde organisaties. Het gaat hier om een zeer efficiënte techniek voor de absorptie van protest: de adaptatie aan de inhoudelijke eisen laat toe de macht van de elite te continueren.

We komen dus tot de conclusie dat het Belgisch politiek systeem, met zijn neo-corporatistische intermediatiestructuur, wel positieve randvoorwaarden biedt voor het ontstaan van nieuwe sociale bewegingsorganisaties, maar in een daaropvolgende fase, door een combinatie van thematische openheid en selectieve uitsluiting op het actoriële vlak, een domper zet op de mogelijkheden van die organisaties om uit te groeien tot succesvolle politieke actoren.

X. Besluit: gevolgen voor de legitimiteit van het systeem

De beheersingsstrategie zoals die door de Belgische politieke elite wordt gevoerd, en die berust op actoriële geslotenheid en thematische openheid, kan op korte termijn bijzonder functioneel zijn voor de bestendiging van de macht van deze elite. Door het overnemen van nieuwe thema's, wordt de elite immers beter aangepast aan veranderende omgevingsfactoren. De verstarring, die Luc Huyse in 1970 aankloeg, blijkt dus niet meer zo absoluut te zijn. Nieuwe thema's vinden wel degelijk hun weg op de politieke agenda. In wezen gaat het hier om een beproefde strategie: ook de thema's die door de Vlaamse beweging werden aangedragen, werden immers, na verloop van tijd, opgepikt door de traditionele politieke partijen. Deze partijen beschikken bovendien over veel meer middelen en

⁷⁴ W. DEWACHTER, *Besluitvorming, op. cit.*, p. 97.

instrumenten om een beleid terzake uit te werken, waardoor de bestaansreden van deze oppositionele groepen ten dele verdwijnt.

Het is echter zeer de vraag of deze beheersingsstrategie ook in de toekomst kan worden volgehouden. De politieke elite laat dan wel nieuwe thema's toe, maar geen nieuwe actoren. Daardoor zijn de mogelijkheden tot innovatie binnen de heersende politieke cultuur relatief beperkt. We komen dan tot het beeld van een politieke elite, die veel minder snel evolueert dan de bevolking in het algemeen. De elite lijkt zich nog steeds bezig te houden met oude breuklijnen en modellen, en heeft onvoldoende contacten met de nieuwe gevoeligheden die onder de bevolking zijn ontstaan.

De legitimiteit van het systeem komt hierdoor sterk onder druk te staan. Nu reeds kunnen we stellen dat die legitimiteit een flinke knauw heeft gekregen. Kris Deschouwer stelt zelfs dat het partijsysteem in ons land worstelt met een "lack of legitimacy, the lack of responsiveness to society".⁷⁵ De selectieve actoriële uitsluiting, gekoppeld aan een grote pragmatische thematische openheid, mag dan tot nu toe een effectief instrument zijn gebleken om de machtsposities van de politieke elite te bestendigen; deze strategie lijkt op termijn niet van aard te zijn de legitimiteit van het politiek systeem te vergroten. De vraag is dan ook of deze beheersingsstrategie wel voldoende culturele en actoriële innovatie toelaat om de lange termijn-continuïteit en -flexibiliteit van de democratische instellingen te waarborgen.

Summary: Selective exclusion in the Belgian political system. Innovation and protest by new social movements.

The Belgian political system is generally portrayed as being closed for outsiders. In this article we ascertain how the system responded to the challenge of the new social movements. The Belgian political elite developed a response strategy, based on thematic openness and actorial closure. The issues of the new social movements were admitted on the political agenda, but the movements themselves were excluded from access to the decision making process. Only those actors were allowed which were willing to accommodate themselves to the traditional elite consensus, based on neo-corporatism, pillarisation and a politically passive population. Confronted with this elite strategy, the new social movements were able to fulfil their agenda function (bringing new issues on the political agenda), but they had little opportunity for introducing new cultural codes into the political decision making process. This lack of innovation enhances the legitimisation crisis of the Belgian political system.

⁷⁵ K. DESCHOUWER, Waiting for 'The Big One'. *Res Publica*, vol. 38, 1996, pp. 295-306, p. 306.