

Inspraak of Samenspraak ? Voorwaarden tot, kenmerken en gevolgen van een breuklijnoverstijgende catch-all partij

Wouter BEKE

Assistent aan de Afdeling Politologie van de Katholieke Universiteit Leuven

I. Inleiding

De 'klassieke' politieke partijen zijn politieke uitdrukkingen van maatschappelijke breuklijnen en tegenstellingen uit de negentiende en de eerste helft van de twintigste eeuw. Deze partijen hebben bij hun ontstaan een redelijk vaste achterban, een redelijk vast electoraat en een redelijk vast programma. Na de Tweede Wereldoorlog hebben er zich fundamentele maatschappelijke wijzigingen voorgedaan, met een sterke economische groei en toegenomen welvaart, de uitbouw van de verzorgingsstaat, de verdere secularisering en de opkomst van de televisie als massamedium. Deze wijzigingen blijven niet zonder gevolg voor de 'klassieke', van oorsprong breuklijngeoriënteerde, partijen. Zij verliezen een deel van hun traditionele achterban. Het eens zo vaste electoraat wordt volatiel.

Politieke partijen hebben, bij de vervaging van de oorspronkelijke breuklijnen waarop ze zijn gebaseerd, verschillende ideologische en strategische opties om electoraal te overleven. Eén van deze opties is te evolueren van een breuklijngeoriënteerde naar een breuklijnoverstijgende partij. Partijen richten zich niet (meer) op één breuklijn maar proberen verschillende breuklijnen aan te spreken. Socialisten die zich niet enkel meer richten naar de arbeidende klasse maar ook openstellen voor zelfstandigen en boeren of partijen die zich historisch als vrijdenkend profileren maar zich gaandeweg ook uitdrukkelijk opengesteld hebben voor gelovige kiezers en mandatarissen, zijn hiervan enkele voorbeelden. Ook de christen-democratische of regionalistische partijen die op sociaal-economisch vlak alle lagen van de bevolking aanspreken, kunnen hier als voorbeeld aangebracht worden.

Otto Kirchheimer spreekt in dat verband over catch-all partijen. De te overstijgen breuklijnen kunnen in deze partijen een zekere interne uitdrukking in de vorm van facties kennen. Facties krijgen echter vaak een negatieve bijbetekenis. Zij staan voor verdeling en conflict en om de stabiliteit te garanderen, wordt de partij dan gekenmerkt door een zekere interne pacificatiebesluitvormingscultuur. Deze pacificatie kan de formele directe *inspraak* van de achterban belemmeren. Toch zal in deze bijdrage betoogd worden dat een dergelijke *samenspraak* de reële invloed tussen verschillende groepen in een complexe organisatie ook kan verhogen en dus een belangrijke intern-democratische rol kan spelen.

II. Kirchheimers catch-all partij en haar ideologische kenmerken

Kirchheimer bouwt met zijn catch-all partij voort op de theorie van Duverger en tracht na het tijdperk van de massapartij een nieuwe periode van partijtypes aan te duiden¹. Na de periode van de breuklijngeoriënteerde massapartij van voor de Tweede Wereldoorlog is na 1945 de periode van de breuklijngeïntegreerde catch-all partij aangebroken. Hij wordt hierbij sterk aangetrokken door de theorie van Downs en aanvaardt de *law of the political market*². Hij onderschrijft het uitgangspunt van Downs waarin partijen zich als politieke *entrepreneurs* op een kiesmarkt bewegen en als voornaamste doelstelling de stemmenmaximalisatie voor ogen hebben. Het handelen van de politieke partijen wordt niet bepaald door de preferenties van de partijen zelf, maar door de (veranderende) maatschappelijke context. Het openbreken van de politieke breuklijnen zorgt voor een volatiel electoraat. De vaste electorale machtsbasis verdwijnt. Politieke partijen die ernaar streven zoveel mogelijk kiezers voor zich te winnen, zullen zich niet langer richten op gesloten sociale of ideologische groepen of regionale entiteiten, maar zullen proberen het hele electoraat te omvatten. Hierdoor kennen de partijen een zeer heterogene samenstelling die kan leiden tot verschillende sociale, ideologische en regionale gedifferentieerde delen. Kirchheimer stelt dat binnen dit gegeven een intrapartijcompromis slechts tot stand kan komen wanneer er *charismatisch leiderschap* is en wanneer het *kiessysteem* impulsen geeft die ervoor zorgen dat de loyaliteit tussen de verschillende sociologische groepen groot genoeg is om zich binnen één partij te handhaven. Een derde belangrijke voorwaarde om tot een bestendig intrapartijcompromis te komen is een sterke *partijdiscipline*³.

Kirchheimer erkent het bestaan van breuklijnen in de ontstaansfase van politieke partijen, maar stelt ook het sociologisch verdwijnen van deze breuklijnen vast. Dat deze partijen, ondanks de sociologische erosie, nog bestaan is het gevolg van wat Lipset en Rokkan de *freezing hypothesis* genoemd hebben⁴. Kirchheimer ziet de transformatie van de op sociale klasse gebaseerde massapartijen naar catch-all partijen in drie fasen: de eerste fase tot aan de Eerste Wereldoorlog is wat hij de fase van de *gathering strength* noemt. Een tweede fase situeert hij tijdens het interbellum: de socialistische massapartijen doen de eerste regeringservaring op. Dit verloopt niet geheel vlekkeloos maar men leert de nood inzien van een grotere

¹ Duverger formuleert in 1951 een algemene theorie over partijen in *Les Partis Politiques*. Duverger maakt het klassiek geworden onderscheid tussen kaderpartijen uit de negentiende eeuw en massapartij uit de twintigste eeuw. DUVERGER, M., *Les partis politiques*, Paris, Colin, 1958.

² KIRCHHEIMER, O., The transformation of the Western European party system. In: LA PALOMBARA, J. & WEINER, M. (ed), *Political parties and political development*, Princeton, University Press, 1966 p. 184.

³ KIRCHHEIMER, O., *Politics, law and social change*, New York, Columbia University Press, 1969, p. 253.

De vraag kan gesteld worden wat het eigenlijke verschil is met een coalitieregering. Ook hier is een zekere partijdiscipline vereist (zie DUVERGER, a.w., p. 437: «*Si la discipline des votes est moins stricte, la majorité gouvernementale devient moins assurée*»).

⁴ LIPSET, S.M. & ROKKAN, S., *Party systems and voter alignments*, New York, The Free Press, 1967.

consensus in het politieke systeem. Tijdens de derde fase groeien ze uit tot catch-all partijen waarbij ze enerzijds de vroegere *classe gardée* proberen te behouden, maar tevens nieuwe electorale groepen binnen de partij proberen te integreren. In zijn oorspronkelijke analyse heeft Kirchheimer vooral de socialistische partijen voor ogen. Kirchheimer ziet een botsing binnen de socialistische partijen tussen twee doelstellingen: enerzijds streven deze partijen er naar zoveel mogelijk kiezers voor zich te winnen, maar anderzijds houden deze partijen vast aan een discours ter verdediging van een klasse en wordt het politiek klassendenken gestimuleerd⁵.

De belangrijkste wijziging die zich volgens Kirchheimer binnen deze context heeft voorgedaan na de Tweede Wereldoorlog is «the emergence of a substantial new middle class of skilled workers, the middle ranks of white-collar people and civil servants»⁶. Kirchheimer meent dat het concept van het klassendenken vervaagd is. Het verminderen van deze sociaal-economische polarisatie zorgt meteen ook voor een vermindering van de politieke polarisatie. Volgens Kirchheimer is de sociaal-economische link met een politieke partij weggefallen, zijn de organisaties zoals vakbonden en mutualiteiten waar de massapartijen uit voortspruiten autonoom geworden en is de pers onafhankelijk geworden, waardoor de politieke partijen geen exclusieve sleutels meer hebben om de *classe gardée* te bespelen. Daarom probeert men zo breed mogelijk electoraal te rekruteren «by reducing their special ideological and material offerings»⁷. Om zoveel mogelijk kiezers aan te spreken, worden de banden met de sociale organisaties waar men historische bindingen mee heeft, in zeer voorwaardelijke termen gesteld. Om het wegvallen van deze vaste banden op te vangen wordt de druk om voortdurend mee regeringsverantwoordelijkheid op te nemen natuurlijk groter. Wanneer deze catch-all partij immers weggestoken blijft van de macht, wordt ze in haar nieuw bestaan bedreigd. Immers, hoe kan je proberen de hele bevolking te representeren als je niet kunt deelnemen aan de macht? Partijen worden dan ook veel gevoeliger om voortdurend aan de macht te participeren omdat men niet meer kan terugvallen op een vast of natuurlijk electoraat, maar de vlottende kiezers elke dag voor zich moet proberen te winnen⁸.

Een kritiek die op de analyse van Kirchheimer zeker geformuleerd kan worden, is dat hij teveel is uitgegaan van de toestand waarin de socialistische partijen zich bevonden in de jaren vijftig en zestig en dat hij te gemakkelijk deze analyse heeft veralgemeend. Een ander element van kritiek, dat Kirchheimer zelf opmerkt, is dat de catch-allstrategie moet opboksen tegen de grenzen binnen de traditionele context in de samenleving⁹. Als voorbeeld geeft hij de christen-democratie in Italië na de Tweede Wereldoorlog, maar dit voorbeeld kan tevens voor België gelden: de christen-democratie zou geen anticlericaal kiezerscorps kunnen aanspreken,

⁵ KIRCHHEIMER, O., *a.w.*, p. 19.

⁶ *Ibid.*, p. 310-311.

⁷ *Ibid.*, p. 315.

⁸ *Ibid.*, p. 316.

⁹ *Ibid.*, p. 185.

ook al komt ze daar volgens haar programma wel voor in aanmerking wanneer ze stelt dat ze waarden nastreeft die historisch door het christendom werden aangebracht, maar nu gemeengoed zijn van gelovigen en ongelovigen.

Ook stelt Kirchheimer dat de catch-allstrategie niet voor elke partij een aantrekkelijke strategie is. Zowel kleine, belangspecifieke of *one-issue*partijen als grote partijen die op zich reeds over een meerderheid kunnen beschikken, hebben geen baat bij deze strategie. Ook is deze strategie niet aantrekkelijk wanneer men verwacht dat het voordeel dat een partij hieruit kan halen slechts tijdelijk van aard is omdat na verloop van tijd de interne spanningen weer de kop zullen opsteken¹⁰.

De belangrijkste kritiek komt van Wolinetz. Volgens Wolinetz kan de stelling van een vervaging en een vervluchtiging van de ideologie in de politiek niet onomstotelijk worden bewezen. Er is een evolutie van een breuklijngeoriënteerde ideologie bij de massapartij naar een breuklijnintegrerende ideologie in de catch-all partij. Er is geen sprake van de-ideologisering maar van ideologische convergentie. Naast de verburgerlijking van de meeste sociaal-democratische partijen heeft er ook een democratisering van de meeste burgerlijke partijen plaatsgevonden¹¹. Een catch-all partij is dus niet ideologisch neutraal maar kent een ideologische fundering¹².

Ook Sartori is niet overtuigd van de *end of ideology*-predictie. Hij stelt dat het niet is omdat de ideologische intensiteit niet steeds even groot is, dat de ideologische *approach* afwezig is. De ideologische spanning kan zwak zijn, maar dit wil nog niet zeggen dat de partijfragmentatie louter van pragmatische aard is. «Since most parties have no prospect of winning a majority, each party – except eventually the leading party – is more interested in securing for itself a stable electorate of ideologically safe believers, than tempted to run the risk of becoming an open party of the non-ideological variety»¹³. Ook is hij er niet van overtuigd dat het centrum er steeds op gericht is het status quo te behouden. Een samenleving is immers voortdurend in evolutie (dit is de maatschappelijke inplanting en de politieke context uit ons kader) en wanneer het centrum het centrum wil blijven, moet ze mee evolueren. Centrum, immobilisme en status quo zijn afzonderlijke concepten en mogen niet met elkaar worden verward¹⁴.

¹⁰ *Ibid.*, p. 188.

¹¹ SCHMIDT, M., *Allerweltparteien in Westeuropa? Ein Beitrag zu Kirchheimers These vom Wandel des westeuropäischen Parteiensystems*, *Leviathan*, 1985 (13), p. 383.

¹² Het beeld van Michels met twee ideaaltypes met enerzijds de ideologisch geprofileerde (massa)partij en anderzijds de gedeïdeologiseerde catch-allpartij druist hier dan ook tegen in. Zie : MICHELS, A., PVDA, VVD, CDA : ideologische profilering of «catch-all parties»? , *Acta Politica*, 1992 (27), p. 195.

¹³ SARTORI, G., *European political parties : the case of polarised pluralism*. In : LA PALOMBARA, J. & WEINER, M.(ed), *Political parties and political development*, Princeton, University Press, 1966, p. 159.

¹⁴ *Ibid.*, p. 164.

Het begrip catch-all partij van Kirchheimer is dus niet zonder kritiek gebleven, alhoewel de algemeen verklarende kracht ervan om de evolutie van partijen zowel ideologisch, organisatorisch als beleidsmatig te duiden zeer groot blijft. En ondanks het feit dat het begrip binnenkort zijn vijftigste verjaardag viert, blijft het actueel. Over Kirchheimers stelling dat massapartijen vervangen zijn door meer electoraal georiënteerde partijen en dat deze partijen onder een zekere druk staan om zich aan te passen met het oog op het behoud en de uitbreiding van hun electorale aanhang is er een grote consensus. Niet elke partij is geëvolueerd in de richting van een catch-all partij maar een zekere catch-allisering heeft zich in de meeste partijssystemen wel voorgedaan.

Minder eensgezindheid is er over de consequenties die Kirchheimer hieraan koppelt, namelijk dat partijen daarom electorale machines zouden geworden zijn met weinig aandacht voor controversiële issues of de eigen doctrine en dat de strategie van een partij zonder meer wordt bepaald door de wetten van de politieke markt¹⁵. Een evolutie naar een convergerende in plaats van een divergerende ideologie betekent nog niet het einde van een ideologie. Met de stelling dat catch-all partijen ideologisch neutraal zouden zijn, kunnen wij het dus niet eens zijn. Dit is trouwens ook een foute lezing van Kirchheimers tekst die het heeft over «reducing their special ideological and material offerings», wat nog geen opheffing ervan betekent¹⁶.

III. Facties, of politieke breuklijnen binnen een catch-all partij

Politieke breuklijnen kunnen zich volgens Pridham binnen een catch-all partij als facties manifesteren: «Cleavage divisions matter very much as a potential source of factionalism»¹⁷. Ook Zariski legt de band tussen facties en catch-all partijen¹⁸. Maar wanneer men het in politiek-wetenschappelijke kringen over facties heeft, wordt vaak een negatief-normatieve *bias* vastgesteld¹⁹. Factionalisme wordt beschouwd als pathologisch voor het politieke systeem in het algemeen en voor politieke partijen in het bijzonder. Facties hebben de naam verdeeldheid in de hand te werken, zijn symbool van opportunistische groepsvormingen en dienen enkel

¹⁵ WOLINETZ, S., Party system change: the catch-all thesis revisited, *West European Politics*, 1991 (14), p. 117; SMITH, G., Core existence: change and the people's party, *West European Politics*, 1989 (12), p. 159.

¹⁶ KIRCHHEIMER, O., *a.w.*, p. 315.

¹⁷ PRIDHAM, G., Party systems, factionalism and patterns of democratization: cross-national comparisons in Southern Europe, in: GILLESPIE, R., WALLER, M. & NIETO, L. (ed), *Factional politics and democratization*, London, Frank Cass, 1995, p. 28.

¹⁸ ZARISKI, R., Party factions and comparative politics, some empirical findings, in: BELLONI, F. & BELLER, D. (ed), *Faction politics: political parties and factionalisation in comparative perspective*, Santa Barbara, ABC-CLIO Inc., 1978, p. 23.

¹⁹ Zie bv. ZUCKERMAN, A., *The politics of faction. Christian democratic rule in Italy*, London, Yale University Press, 1979, GILLESPIE, R., WALLER, M. & NIETO, L., *Factional politics and democratization*, London, Frank Cass, 1995.

om leiderschap te maken en te kraken²⁰. Dat facties in éénpartijstaten zoals in de voormalige communistische landen een semi-officiële status hadden verkregen, heeft het fenomeen allerm minst allure bijgebracht. Sartori heeft getracht de factie van deze normatieve vooringenomenheid te ontdoen door te spreken van *fracties*, maar dit is niet erg overtuigend overgekomen. Hij geeft zelf aan dat er begripsverwarring kan zijn met de parlementaire fractie en dat er ook aan deze term een historische bias aan zit, maar «I have been unable to find anything better», aldus Sartori²¹.

Een ander probleem betreft het gebrek aan wetenschappelijk onderzoek over facties. Hine mag wel stellen dat partijen niet de «lowest common denominator for policy aggregation» zijn, maar ze zijn wel de meest veelvuldig onderzochte entiteit in de politieke wetenschappen. Het onderzoek naar facties beperkt zich, met uitzondering van een aantal casestudies, voornamelijk tot de comparatieve studies van Belloni & Beller (1978) en Gillespie, Waller & Nieto (1995)²².

Een derde probleem betreft het gebrek aan consistente empirische bevindingen. Generaliseringsen zijn moeilijk want bij de toetsing van hypothesen komt men vaak tot contradictoire vaststellingen. Dat contextfactoren een rol spelen in de aanwezigheid en de karakterisering van facties, daar is iedereen het over eens. Maar of bijvoorbeeld het kiessysteem een afhankelijke dan wel een onafhankelijke variabele is, daar bestaat geen eensgezindheid over. Over het feit dat de ontstaansgeschiedenis van een partij een belangrijke rol speelt, daar is men het wel over eens. Wanneer de partij een bundeling is van groepen en een factie dus kan steunen op een vroegere gemeenschappelijkheid, dan is de kans op factievorming groter²³.

Ook over de definitie van een factie is er geen eensgezindheid. Eén van de oudste definities over facties in zijn huidige betekenis werd geformuleerd door Ranney en Kendall, namelijk een factie als «an element inside a party whose purpose is to control the personnel and policy of the party»²⁴. Een meer verfijnde en veel geciteerde definitie over facties is die van Zariski: «an intra-party combination,

²⁰ HUNTINGTON, S., *Political order in changing societies*, New Haven, Yale University Press, 1968, p. 412; SARTORI, G., *a.w.*, p. 72; VON BEYME, K., *Political parties in Western democracies*, Aldershot, Gower, 1985.

²¹ SARTORI, G., *a.w.*, p. 74.

²² Over factionalisme bij de Italiaanse christen-democraten is bijvoorbeeld reeds heel wat gepubliceerd. Ook over facties in het Verenigd Koninkrijk zijn er een aantal interessante studies zoals het onderzoek van Norton waarbij hij de conservatieven onder Thatcher onderverdeelt in 7 categorieën, nl.: *neo-liberals, tory-right, Thatcher-loyalists, party loyalists, populists, wets en Damps*. Zie: NORTON, P., «The Lady's for turning» But what about the rest? Margaret Thatcher and the conservative party. In: *Parliamentary Affairs*, 1990 (43), p. 49-50. Over factionalisme bij de Amerikaanse presidentsverkiezingen zie oa. ATKENSON, L., *Moving toward unity, American politics quarterly*, 1993 (21), p. 272-289.

²³ BELLONI, F. & BELLER, D., *a.w.*, p. 435.

²⁴ *Ibid.*, p. 446; RANNEY, A. & KENDALL, W., *Democracy and the American party system*, New York Harcourt Brace, 1956, p. 126.

clique, or grouping whose members share a sense of the common identity and common purpose and are organised to act collectively – as a distinct bloc within a party – to achieve their goals»²⁵. Beller en Belloni stellen volgende definitie voorop: «a faction is any relatively organized group that exists within the context of some other group and which (as a political faction) competes with rivals for power advantages within the larger group of which it is a part»²⁶. Het moet dus gaan om een groep binnen een breder geheel, met een bepaalde gemeenschappelijkheid en gericht op het bereiken van gemeenschappelijke doelstellingen.

Beller en Belloni relativeren sterk de negatieve *bias* van facties. Volgens hen verschillen de negatieve sentimenten tegenover facties niet met de oorspronkelijke weerstanden tegenover politieke partijen en beklemtonen de mogelijke positieve functies die zij binnen een partij kunnen spelen²⁷.

Beide auteurs wijzen facties een aantal functies toe die wij ook terugvinden bij de functies van politieke partijen. Zo menen zij dat facties de explicitering zijn van de verschillende belangen die een partij wil verdedigen. Ook kan een partij op die manier uitdrukking geven aan haar wil om verschillende *constituencies* te vertegenwoordigen. Ten derde zorgen facties binnen de partij voor het formuleren van alternatieven, zowel programmatorisch, beleidsmatig als op het vlak van het politiek leiderschap. Ten vierde vervullen de facties een zeef- of sluiswachterfunctie. Ten vijfde versterkt het de intrapartijdemocratie en tenslotte kunnen, hoe paradoxaal dit ook op het eerste zicht lijkt, facties zorgen voor een zekere eenheid: «it can be the case that dysfunctional divisiveness and functional unity may coexist» aldus Beller en Belloni²⁸.

Ook volgens Kitchelt kunnen facties voor politieke partijen in het algemeen en voor catch-all partijen in het bijzonder, een belangrijke rol vervullen. «Ideological factionalism in political parties is not always a bad thing for pursuit of electoral objectives, particularly when it is treated as a legitimate and even formally sanctioned mode of intraparty debate that is supplemented by clear-cut internal mechanisms of interest aggregation. Under these circumstances, rational voters can take factionalism into account because it is transparent. In contrast, where ideological factionalism is partially submerged in the organization, confined to informal divisions among «currents» and repressed by the party's organizational rules and external self-representation, rational voters have little information on which to base support of a party and thus face uncertainty over a party's true strategic orientation that discourages electoral support», aldus Kitchelt²⁹.

²⁵ ZARISKI, R., Party factions and comparative politics : some preliminary observations, *Midwest Journal of Political Science*, 1960 (4), p. 33.

²⁶ BELLONI, F. & BELLER, D., *a.w.*, p. 419.

²⁷ Ze wijzen er ook op dat aanvankelijk facties en partijen als synoniemen gebruikt werden.

²⁸ *Ibid.*, p. 439-424.

²⁹ KITSCHELT, H., *The transformation of European social democracy*, Cambridge, Cambridge University Press, 1994, p. 212-213.

Algemeen stellen Beller en Belloni dat in het onderzoek naar politieke partijen, partij en factie op gelijke voet staan in de werkelijke politieke competitie en dat, om een volledig beeld te krijgen van de politieke besluitvorming, de interne machtsstructuren moeten worden blootgelegd.

Ook Panebianco stelt dat, wanneer men politieke partijen ten gronde wil onderzoeken, op de interne machtsbronnen van de politieke elite gefocust moet worden³⁰. Maar Panebianco verruimt dit wel met zijn concept van de *dominante coalitie*. Hij betreft hierbij immers niet enkel de topelite van de partij, maar ook de elite buiten de partij. De effectieve leiding van een partij kan immers in handen zijn van bepaalde sociale organisaties of drukkingsgroepen, instellingen zoals kerken, etc.

Centraal is de vraag in welke mate deze coalitie de onzekerheidszones controleert en hij maakt hierbij een onderscheid tussen :

- de competentie of wat Panebianco *the power of the expert* noemt³¹. Hierbij gaat hij ervan uit dat er slechts enkelen zijn die over voldoende expertise beschikken om een partij te leiden. Het verlies van deze expertise schaadt de eigen organisatie. Daardoor beschikken zij over een zeker *blackmailpotentieel*. Wanneer men niet krijgt wat men wil hebben, wordt ermee gedreigd de organisatie te verlaten, waardoor er schade aan de partij zal toegebracht worden;
- de controle op de relaties met de omgeving;
- de controle op de informatiekkanalen : informatie is macht;
- de controle over de formele regels. Meestal behoeven regels een interpretatie en verklaring. Diegene die de regels mag interpreteren en toeziet op de naleving ervan, versterkt zijn positie. Ook beschikt deze meestal over de mogelijkheid en/of bevoegdheid om de regels in te stellen en te manipuleren;
- controle over de financiering, zowel intern wat de toewijzing van financiële middelen betreft als extern, wat de verwerving ervan betreft;
- controle over de rekrutering van politiek personeel en over de carrièrepatronen ervan.

Deze zes elementen staan niet los van elkaar en werken meestal accumulerend : de controle over één zone kan de controle over een andere zone meebrengen³². In de mate dat deze controle geconcentreerd is, spreekt Panebianco – in navolging van Rose – over *tendensen*³³. In de mate dat deze controle verdeeld is over verschillende groepen, spreekt hij over facties. Een factie is volgens Rose een «self-consciously organized body, with a measure of cohesion and discipline thus resulting». Een tendens is daarentegen «a stable set of attitudes rather than a stable group of

³⁰ Zie ook ZUCKERMAN, *a.w.*

³¹ PANEBIANCO, A., *Political parties : organization and power*, Cambridge, University Press, 1988, p. 33-34.

³² *Ibid.*, p. 39-40.

³³ ROSE, R., *Parties, factions and tendencies in Britain*, *Political Studies*, 1964 (12), p. 37-38.

politicians»³⁴. Het onderscheid dat Panebianco maakt tussen facties en tendensen kan als volgt worden voorgesteld :

Tabel 1 : Kenmerken van facties en tendensen³⁵

	Factie	Tendens
<i>Controle over onzekerheid</i>	Verdeeld	Geconcentreerd
<i>Mate van interne cohesie</i>	Zwak	Sterk
<i>Organisatie</i>	Sterk	Zwak
<i>Relatie tussen subgroups binnen de partij en de relatie tussen partij en andere organisaties</i>	Sterke banden tussen de subgroups	Zwakke banden tussen de subgroups
<i>Insnijding in de partij</i>	Verticaal	Horizontaal
<i>Voorwerp van de verdeeldheid</i>	Leiderschap en macht	Programma
<i>Discipline</i>	Sterk	Zwak

Hine merkt terecht op dat dit onderscheid theoretisch is, maar zijn verfijning overtuigt ons niet³⁶. Hine voegt naast de factie en de tendens nog een derde categorie toe, namelijk de *issue-group*. Het verschil met de eerste twee categorieën is echter slechts gradueel en aangezien het toch om abstracte kwalificaties gaat, brengt een derde categorie geen substantieel voordeel in de analyse.

Sartori werkt een aantrekkelijke checklist uit aan de hand van zes categorieën, telkens onderverdeeld in drie tot vier mogelijkheden. Nadeel is echter dat deze lijst niet wordt uitgewerkt tot een indeling van categorieën van facties. Het zijn derhalve slechts aanduidingen van verschillen tussen f(r)acties. Janda stelt zes indicatoren voorop die de coherentie – en bij gebrek aan coherentie, de factievorming – binnen een partij bepalen : een legislatieve cohesie (de mate van cohesie bij de stemmingen in het parlement), een ideologisch factionalisme, issuefactionalisme (dit is beperkter dan het ideologisch factionalisme en betreft specifieke programmapunten), leiderschapsfactionalisme, strategisch factionalisme (onenigheid over tactiek en strategie) en uitsluitingen (het uitsluiten van bepaalde groepen uit de partij)³⁷.

³⁴ *Ibid.*, p. 37.

³⁵ PANEBIANCO, A., *a.w.*, p. 37-40.

³⁶ HINE, D., *Factionalism in West European parties : a framework for analysis*, *West European Politics*, 1982, p. 36-53.

³⁷ JANDA, K., *Political parties. A cross-national survey*, New York, Free Press, 1980, p. 118-125; DESCHOUWER, K., *Politieke partijen als organisaties*, Brussel, Diss. Doct., 1987, p. 151.

Tabel 2. Checklist van kenmerken van facties³⁸

Structure :	<i>Organized</i> <i>Organizationless</i> <i>Half and half</i>	Attitude :	<i>Ideological</i> <i>Pragmatic</i> Both (+) neither (-)	Composition :	<i>Personalist</i> <i>Coalitional</i> <i>Half and half</i>
Motivation :	<i>Spoils-power group</i> <i>Idea-promotional group</i> Both (+) neither (-)	Positioning :	<i>Leftist</i> <i>Centrist</i> <i>Rightist</i> <i>Vague</i>	Role :	<i>Policy</i> <i>Support</i> <i>Veto</i> <i>Fluid or other</i>

Wij gaan niet in op de theoretische verschillen tussen facties, tendensen en issuegroepen maar zullen in een volgend punt focussen op de organisatorische consequenties en de gevolgen met betrekking tot de interne besluitvorming bij de aanwezigheid van facties of deelgroepen in een partij.

IV. Een imput vanuit de neo-institutionele benadering

Wanneer in catch-allpartij maatschappelijke breuklijnen zich organisatorisch in facties kunnen uitdrukken, kan de vraag gesteld worden wat daarvan de gevolgen zijn op het ideologisch en organisatorisch vlak.

Een «ideologie is geen overbodige luxe is, maar een noodzakelijk bindmiddel voor kiezers en kaders. Een catch-all partij zonder ideologie kan via issues en persoonlijkheden wel tijdelijk veel macht verwerven, maar zal die niet kunnen consolideren» stelt Lucardie terecht vast³⁹. De consolidatie ervan lukt maar in de mate dat er een gemeenschappelijk gedragen ideologisch platform is. De integratie van breuklijnen binnen een politieke partij heeft dus ideologische consequenties. Volgens Lijphart is de aanwezigheid van «*overarching loyalties*» die kunnen zorgen voor cohesie tussen de verschillende breuklijnen essentieel. Volgens hem kan religie en nationalisme zorgen voor zo'n loyaleiteit. De cohesieve kracht van religie of een bepaald nati(e)(onaliteits)besef kan sterker zijn dan de adhesie tussen andere breuklijnen. Vooral ten aanzien van de sociaal-economische breuklijn kunnen deze «*overarching loyalties*» een cohesieve kracht vervullen.

Het verwijzen naar een integrerende ideologie en «*overarching loyalties*» is een noodzakelijke maar onvoldoende voorwaarde om het bestaan van en het besluitvormingsproces binnen een catch-all partij te begrijpen. Immers, op bepaalde ogenblikken kunnen tegenstellingen wel spelen en worden de ideologische loyaleiteiten zwaar op de proef gesteld. Hoe worden botsingen tussen tegenstrijdige belangen aangepakt? Welke mechanismen spelen dan om met deze tegenstellin-

³⁸ SARTORI, G., *a.w.*, p. 81.

³⁹ LUCARDIE, P., De ideologie van het CDA : een conservatief democratisch appel? In : VAN KERSBERGEN, K., LUCARDIE, P. & TEN NAPEL, H.M. (ed), *Geloven in macht : de christendemocratie in Nederland*, Amsterdam, Het Spinhuis, 1993, p. 52.

gen om te gaan? Welke politieke cultuur wordt er dan aan de dag gelegd zodat de stabiliteit van de catch-all partij zelf niet in gevaar wordt gebracht?

Om op deze vragen te antwoorden, doen we een beroep op de belangrijke bijdrage die Mulé vanuit de neo-institutionele benadering levert⁴⁰. Mulé inspireert ons niet enkel omwille van haar uitgangspunt politieke partijen als miniaturen van politieke systemen te beschouwen. Ook is haar benadering in deze context van belang omdat zij stelt dat de besluitvorming binnen een partij vergelijkbaar is met de besluitvorming in een politiek systeem. Zoals in een politiek systeem partijen opereren, kunnen ook binnen een politieke partij facties actief zijn.

Mulé heeft heel wat comparatief onderzoek gevoerd naar inkomenshervrelding-vraagstukken. Hoewel in de hele Westerse wereld na de Tweede Wereldoorlog vergelijkbare herverdelingsmechanismen via sociale zekerheidssystemen zijn uitgebouwd, is de herverdeling van de welvaart in het éne land groter dan in het andere land. Dit wordt volgens haar verklaard door de aanwezigheid van politieke partijen die in de verschillende landen verschillende klemtonen hebben gelegd. Maar dit is volgens haar een onvoldoende verklaringsfactor. Ook binnen politieke partijen kunnen verschillende klemtonen onderzocht worden. «Theoretical work on political parties has long argued that parties are not monolithic entities and are instead more fruitfully conceived of as organisations in which actors engage in coalition building, maintenance and dissolution. Within political parties actors strive for relative dominance and interact with each other in the struggle for power. In the process, governance within the party may lead to changes in decision-making rules and in the formulation of policies»⁴¹. Mulé onderzoekt dan ook in verschillende landen de politieke partijen om te onderzoeken welke interne

⁴⁰ MULE, R., New institutionalism : distilling some 'hard core' propositions in the works of Williamson and March and Olsen, *Politics*, 1999 (19), p. 145-151.

Het neo-institutionalisme stelt het belang van regels en instituties voorop in de menselijke interactie. Instituties zijn belangrijk omdat ze het gedrag van actoren structureren. Daarnaast spelen ook een aantal andere factoren een belangrijke rol zoals de preferenties van de actoren, macro-sociale omstandigheden, culturele patronen en *belief-systems* (LANE, J. & ERSSON, S., *The new institutional politics : performance and outcomes*, London, Routledge, 2000, p. 1).

Hoe kan een institutie nu worden omschreven? Volgens Lane & Ersson zijn Instituties het geheel van formele en informele regelingen dat het gedrag van actoren (individuele actoren of organisaties) vorm geven (p. 38). Deze regelingen bepalen dus de uitkomsten en geven dus structuur aan het handelen. Instituties worden dus beschouwd als regels die beperkingen opleggen en mogelijkheden creëren. Instituties zijn dus geen actoren of organisaties, maar autonome factoren en regelingen die het gedrag en het handelen van actoren en organisaties structureren en langdurig mogelijk maken (ASPINALL, M. & SCHNEIDER, G., Same menu, separate tables : the institutional turn in political science and the study of European integration, *European Journal of Political Research*, 2000 (38), p. 3).

⁴¹ MULE, R., *Political parties, games and redistribution*, Cambridge, Cambridge University Press, 2001, p. 11.

coalities en facties het herverdelingsbeleid bepalen⁴². Veranderingen in het beleid kunnen niet enkel worden verklaard door de wijzigingen van de partijen in de regeringssamenstellingen, maar hebben ook te maken met «political competition within parties»⁴³. Mulé heeft dan ook de terechte ambitie om met haar onderzoek een leemte in de literatuur met betrekking tot het intrapartij-besluitvormingsonderzoek in te vullen.

Volgens Mulé beschikt de leiding van een politieke partij steeds over vrijheidsgraden om prioriteiten in de doelstellingen te stellen⁴⁴. De doelstelling van een politieke partij is niet *of* een beleidsdoelstelling verwezenlijken, *of* kiezers te winnen *of* posities te bezetten. Het is een en/en-verhaal. De partijleiding legt wel een rangorde in deze doelstellingen vast. In functie van de doelstelling die zij op een gegeven ogenblik het belangrijkste acht, worden de andere doelstellingen geëvalueerd. Hierbij kan de leiding aan afruil doen. Zo kan de partijleiding in ruil voor toegevingen inzake het beleidsprogramma deelgroepen binnen de partij meer posities toebedelen. Belangrijk hierbij is natuurlijk de vaststelling dat de partijleiding over een «preference diversity» beschikt⁴⁵. De leiding heeft de keuze tussen verschillende beleidsopties. Volgens Mulé zal de partijleiding deze keuze op basis van rationele gronden maken. Hierbij is de positie van de «pivotal player» cruciaal. Dit is de deelgroep in de partij die de macht binnen een partij in de richting van de éne of de andere deelgroep kan doen slaan.

Belangrijk voor ons onderzoek is dus dat Mulé partijen als miniatures van politieke systemen beschouwt waar intern coalities worden gemaakt en gekraakt. Zij pleit ervoor partijen eerst en vooral te bestuderen als organisaties waar onderhandeling en conflict tussen de leiding en de achterban en tussen partijleiders onderling alomtegenwoordig zijn. De uitkomst van deze onderhandelingen en conflicten zijn standpunten die vaak de interne machtsverdeling weergeven. Een factie kan dus zowel binnen de partij als ten aanzien van andere partijen de besluitvorming bepalen. De dominante factie zal trachten haar standpunten door te duwen om haar macht te behouden ten aanzien van andere concurrerende

⁴² Zie : MULE, R., *Political parties, games and redistribution*, Cambridge, Cambridge University Press, 2001, 255 p.; MULE, R., *The politics of income redistribution. Factional strife and vote mobilization under Thatcher*, EUI Working Paper, 1999 (99/10), 29p.; MULE, R., Explaining the party-policy link : established approaches and theoretical developments, *Party Politics*, 1997 (4), p. 493-512.

⁴³ MULE, R., *Political parties, games and redistribution*, Cambridge, Cambridge University Press, 2001, p. 14.

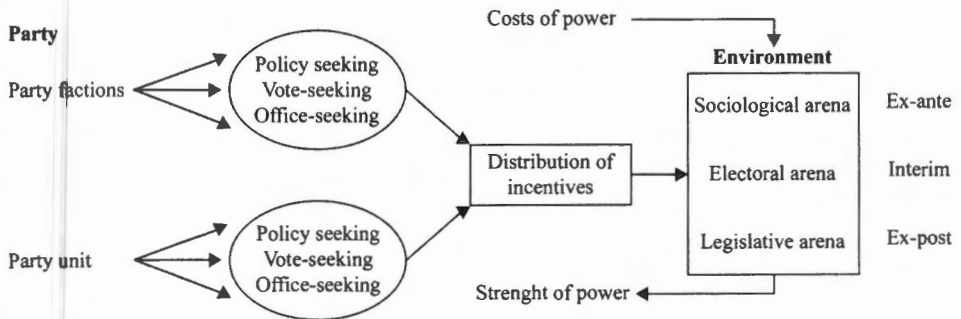
⁴⁴ *Ibid.*, p. 39-42.

⁴⁵ *Ibid.*, p. 46.

facties⁴⁶. Mulé volgt Strom en ziet in de concurrentie tussen facties zowel conflicten over posities (*office seeking*), beleid (*policy seeking*) als kiezers (*vote seeking*)⁴⁷.

Volgens Mulé zal de factie die haar wil kan doordruwen de partijlijn bepalen. Eenmaal deze partijlijn bepaald is, treden de verschillende facties eendrachtig naar de verkiezingen. Ze citeert hierbij Atkenson : «Once parties focus on the general election, the interparty competition redefines the race and helps to mend intraparty factions and divisiveness dissipates»⁴⁸. De aandacht voor de intrapartijbesluitvorming verhindert dus niet dat partijen als cohesieve teams kunnen opereren⁴⁹.

Figuur 1 : Relaties partij – omgeving⁵⁰



Een tweede belangrijke stelling van Mulé is dat de strijd tussen facties niet losstaat van de maatschappelijke omgeving waarbinnen partijen en dus ook facties functioneren, maar dat er een interferentie is tussen die context en de facties. «The crucial point to note is that the internal and external arena are interlinked. Party factions are constantly confronted with the need to maintain, stipulate and redefine alliances with their partners or with sectors of the electorate», aldus

⁴⁶ MULE, R., Explaining the party-policy link : established approaches and theoretical developments, *Party Politics*, 1997 (4), p. 502-504; MULE, R., New institutionalism : distilling some 'hard core' propositions in the works of Williamson and March and Olsen, *Politics*, 1999 (19), p. 9-10.

⁴⁷ Volgens Mulé staan facties noodzakelijkerwijze steeds tegenover elkaar. Waar dit conflicten over posities betreft, kan dit inderdaad het geval zijn, maar wanneer het over beleid of over kiezersstrategieën gaat, zijn tegenstellingen niet onvermijdelijk. De verschillende facties kunnen elk een beleid of een strategie verdedigen die niet tegenstrijdig is maar aanvullend kan zijn. Mulé heeft echter vooral sociaal-economische conflicten voor ogen en denkt hierbij in links-rechtstermen.

⁴⁸ ATKENSON, L., Moving toward unity, *American Politics Quarterly*, 1993 (21), p. 275. MULE, R., Explaining the party-policy link : established approaches and theoretical developments, *Party Politics*, 1997 (4), p. 504.

⁴⁹ MULE, R., *Political parties, games and redistribution*, Cambridge, Cambridge University Press, 2001, p. 48.

⁵⁰ MULE, R., Explaining the party-policy link : established approaches and theoretical developments, *Party Politics*, 1997 (4), p. 505.

Mulé⁵¹. Politieke partijen worden in hun wezen bepaald door de context en de formele en informele regelingen binnen die context, waarin zij opereren.

V. Integratie via overarching loyalities en pacificatiebesluitvorming

De politieke context en de politieke mechanismen die spelen om met maatschappelijke en politieke tegenstellingen om te gaan heeft men vaak gedefinieerd als een pacificatiebesluitvorming. In een artikel in *Journal of Politics* in 1956 levert Almond een belangrijke bijdrage voor het toen pas ontluikende comparatief onderzoek in de politieke wetenschappen. In dit artikel vervangt hij de tot dan toe klassieke institutionele indeling tussen presidentiële en parlementaire regimes. In plaats van verder te bouwen op deze institutionele benadering maakt hij een sociologisch onderscheid tussen Anglo-Amerikaanse politieke systemen en continentale politieke systemen. Het eerste systeem wordt gekenmerkt door een homogene politieke cultuur en een grote politieke stabiliteit en heeft het Verenigd Koninkrijk en de Verenigde Staten als de voorbeelden bij uitstek. Daar tegenover staan de continentale politieke systemen die gekenmerkt worden door een ideologisch gefragmenteerde politieke cultuur en door een grote instabiliteit, met de Weimarrepubliek, Frankrijk en Italië als belangrijkste voorbeelden. Een belangrijke reden voor de stabiliteit in de Anglo-Amerikaanse cultuur betreft de afwezigheid van politieke breuklijnen.

Maar ook een aantal andere continentale landen zoals Oostenrijk, België en Nederland, kennen een relatieve stabiliteit, ondanks de aanwezigheid van politieke breuklijnen. Lijphart schrijft dit toe aan de politieke cultuur van de elite die gekenmerkt wordt door het streven naar pacificatie. De vertegenwoordigers van de politieke breuklijnen zijn niet uit op een permanente confrontatie want dit brengt de politieke stabiliteit en het bestaande politiek stelsel in gevaar.

In 1968 heeft Lijphart een aantal *spelregels* geformuleerd die de elite respecteert om het *spel* van de pacificatiepolitiek te kunnen spelen. «Deze spelregels zijn uiteraard geen formele, wettelijke voorgeschreven of vastgelegde regels. Ze moeten worden afgeleid uit de handelwijzen van de politieke leiders, vooral in perioden van politieke spanning en crisis» aldus Lijphart⁵².

Zo'n eerste spelregel is het beschouwen van de politiek als *een zakelijk gegeven* en niet als een ideologisch machtsspel. Wat belangrijk is, is dat er resultaten worden geboekt en ideologische principes mogen dit niet in de weg staan. Een tweede spelregel is daar nauw mee verbonden want betreft *de verdraagzaamheid*. De ideologische strijd van het grote gelijk moet plaatsruimen voor de pragmatische

⁵¹ MULE, R., *a.w.*, p. 505.

⁵² LIJPHART, A., *Verzuiling, pacificatie en kentering in de Nederlandse politiek*, Amsterdam, De Bussy, 1968, p. 120.

aanvaarding van de verschillen. Ideologische, filosofische of andere minderheden worden niet in een mathematisch ongelijk gesteld, maar worden betrokken en beschermd. Iedereen wordt zoveel mogelijk betrokken en mag zoveel mogelijk eigen punten realiseren. Wanneer er niet tot een akkoord gekomen kan worden, komt er (voorlopig) geen beslissing. «No decision can be taken in such a way that losers would prefer to resign rather than acquiesce»⁵³. Kwesties die voor een bepaalde groep van levensbelang zijn, worden niet genomen zonder toestemming van of toegeving aan de betrokkene. Bij afwezigheid van toestemming of toegeving, volgt er non-decisie. Elke groep beschikt over een feitelijk vetorecht dat wordt gerespecteerd want een gebrek aan respect brengt de stabiliteit in gevaar. Het klassieke principe van een normale democratie waarbij de meerderheid tegen een minderheid regeert, is hier niet van toepassing. Een pacificatiedemocratie wordt dan ook meestal gekenmerkt door brede coalities met slechts een marginale oppositie⁵⁴. Bovendien wordt deze verdraagzaamheidsregel ook vaak geïnstitutionaliseerd door voor belangrijke zaken een bijzondere meerderheid te eisen⁵⁵. Een derde regel is het organiseren van *topbijeenkomsten* door de elites. De elite trekt zich terug in een besloten conclaaf en onttrekt zich op die manier aan de druk van de achterban, de media en de publieke opinie. Tijdens deze topbijeenkomsten worden vaak ook *package deals* gesloten. Verschillende los van elkaar staande problemen worden aan elkaar gekoppeld en de elite probeert op die manier een compromis te vinden waarbij iedereen moet geven en kan nemen. Een vierde spelregel vloeit eveneens voort uit de tweede spelregel. Uit de verdraagzaamheid kan de *evenredigheid* worden afgeleid. Dit betekent een evenredige verdeling van voordelen, van financiële middelen en van verdeling van posities. Het kiessysteem met een evenredige vertegenwoordiging staat symbool voor de nagestreefde evenredigheid. Men wil vermijden dat twee blokken tegenover elkaar komen te staan via een meerderheidsstelsel. De evenredige vertegenwoordiging – formeel en informeel – garandeert coalitievorming en dus een betrokkenheid van de elite van de verschillende groepen. In Oostenrijk wordt dit de *Proporzdemocratie* genoemd, in Duitsland *Konkordanzdemocratie*. De evenredigheidsregel als neutrale maatstaf voorkomt ook discussies over potentiële machtsverdelingsproblemen.

Een vijfde spelregel is dan weer nauw verbonden met de eerste spelregel. Politieke zaken worden niet voorgesteld als tot tweedracht aanleiding gevende zaken, maar worden geformuleerd als zakelijke, *ideologisch neutrale kwesties* die volgens objectieve maatstaven kunnen worden behandeld. Een zesde spelregel betreft de *geheimhouding*. «De pacificatiepolitiek vereist van de politieke elites een hoge mate

⁵³ LIJPHART, A., *Democracy in plural societies : a comparative exploration*, New Haven, Yale University Press, 1977, p. 27.

⁵⁴ *Ibid.*, p. 25.

⁵⁵ Denken wij bijvoorbeeld maar aan de Belgische grondwet die in artikel 54 in *alarmbelprocedures* voorziet ter bescherming van de filosofische, ideologische of communautaire minderheden. Artikel 4 regelt dan weer de bijzondere meerderheidswetten waarbij een meerderheid in elke taalgroep en een totale meerderheid van twee derden als voorwaarde wordt gesteld.

van plooibaarheid, want ze moeten gezamenlijk tot compromissen komen en concessies aan elkaar doen, zelfs als er kwesties van levensbeschouwelijke aard aan de orde zijn. Om dit te kunnen doen moeten de elites openlijk tegenover elkaar kunnen onderhandelen, maar moet hun door het grote publiek niet steeds op de vingers worden gekeken» aldus Lijphart⁵⁶. Daarom is geheimhouding een belangrijke spelregel. De parlementaire behandeling van de onderling overeengekomen akkoorden vormt het laatste stadium en is meestal niet meer dan een formeel gebeuren. Het resultaat van de onderhandelingen wordt pro forma ter goedkeuring voorgelegd. Botsingen tussen het parlement en het door de regering neergelegde voorstel kunnen natuurlijk altijd en het parlement kan het voorstel verwerpen. Meestal echter tracht men dit te voorkomen en de kern van het bereikte akkoord veilig te stellen. Wanneer het parlement het voorstel dan toch dreigt te verwerpen, wordt vaak de beraadslaging geschorst om de elites de gelegenheid te geven alles weer vlot te trekken⁵⁷. Deze geheimhouding wordt ook door de niet-politieke elites gerespecteerd. Tenslotte speelt ook de pers een belangrijke rol in de geheimhouding van de gang van zaken bij de pacificatiepolitiek. Een zevende spelregel is dat *de regering regeert*. Het is in de schoot van de regering en niet van het parlement dat de (deel)elites elkaar ontmoeten en tot afspraken komen. En ook op belangrijke ogenblikken doet de regering beroep op de oppositie om tot een *nationaal akkoord* te komen dat de goedkeuring van de belangrijkste politieke formaties wegdraagt. Het beroep doen van de oppositie gebeurt dus ook door de regering en niet door de meerderheidspartijen in het parlement.

Bedoeling van al deze spelregels is de autonomie van elke groep te garanderen. De deelgroepen gaan niet in strijd met elkaar om een meerderheid te behalen, maar respecteren elkaars bestaan. Het is niet de bedoeling dat de ene groep eenzijdig haar wil kan opleggen maar wel dat zij haar autonomie laat respecteren. Rogier spreekt niet voor niets voor autarkische groepen. Zoveel mogelijk aspecten van het overheidsbeleid worden door de deelgroepen zelf uitgevoerd op basis van het evenredigheidsprincipe. Ieder krijgt zijn proportioneel deel van de middelen die nodig zijn om die taken uit te voeren⁵⁸. Wat van particulier belang is, wordt autonoom door de verschillende groepen geregeld en georganiseerd, wat van gemeenschappelijk belang is, wordt samen geregeld. Zoals reeds werd vermeld, is het federalisme hier vaak een institutionele uitdrukking van. «Federal theory can

⁵⁶ LIJPHART, A., *Verzuiling, pacificatie en kentering in de Nederlandse politiek*, Amsterdam, De Bussy, 1968, p. 130.

⁵⁷ *Ibid.*, p. 131.

⁵⁸ STOUTHUYSEN, P. & DESCHOUWER, K., *Verzuilen om te integreren? Kanttekeningen bij een gedachte-experiment*. In: DEMEYERE, F. (ed), *Over pluralisme en democratie. Verzuiling en integratie in een multiculturele samenleving*, Brussel, VUBPRESS, 1998, p. 55.

therefore be regarded as a limited and special type of consociational theory» aldus Lijphart⁵⁹.

Volgens Lijphart bepalen negen variabelen een grotere of kleinere kans op de totstandkoming of handhaving van een pacificatiedemocratie. Een eerste voorwaarde is de *afwezigheid van een meerderheidssegment* in de pluralistische samenleving. Er mag geen dreiging zijn van een meerderheid die haar wil kan doordrukken ten aanzien van de minderheid. Er kan een meerderheid bestaan, maar deze moet dan van een meerderheidsambitie verstoken blijven of moet zodanig intern verdeeld zijn dat zij haar meerderheidswil niet kan opleggen. Een tweede voorwaarde, hierop aansluitend, is dat de groepen ongeveer even sterk moeten zijn. Tussen groepen van *een gelijke sterkte*, kan gemakkelijker een machtsevenwicht worden bereikt. De ene groep moet zich niet geïmponeerd voelen door de andere groep, waardoor onderhandelingen eenvoudiger verlopen. Een *balance of power* is essentieel⁶⁰. Een derde voorwaarde betreft *het aantal segmenten* of deelgroepen. Het aantal segmenten mag niet te groot zijn, maar een minimum van drie segmenten is wel vereist. Bij slechts twee segmenten staat de ene groep steeds tegenover de andere groep, wat veeleer de polarisatie dan wel de pacificatie bevordert. Elke groep gaat dan op zoek naar haar meerderheid en de nodige *incentives* tot samenwerking ontbreken. Bij de aanwezigheid van meerdere segmenten, kan door een spel van wisselende meerderheden een voortdurende bipolarisering worden vermeden. Een te grote segmentatie is echter ook niet aangewezen omdat de besluitvorming dan ernstig verzwaard wordt. Bovendien is het dan voor de deelnemers moeilijker om een overzicht over de relatieve sterkte van iedere groep te bewaren⁶¹.

Een vierde variabele is dat een goed werkende pacificatiedemocratie vooral terug te vinden is in landen met *een kleine bevolkingsomvang*⁶². De kleinschaligheid bevordert ook het interpersoonlijk contact tussen de politieke leiders. Bovendien zorgt de kleinschaligheid vaak voor een beperking van het aantal breuklijnen en deelgroepen. Een nadeel van de kleinschaligheid kan het beperkt rekruteringsreservoir zijn. Een pacificatiedemocratie heeft nood aan «*prudent leadership*» en hoe kleiner de groep, hoe kleiner de kans op een elite met deze capaciteit. Een vijfde variabele betreft de *aan- of afwezigheid van een externe dreiging*. Wanneer de verschillende segmenten eenzelfde vijandsbeeld hebben, dan kan dat de eenheid binnen een samenleving ten goede komen. Wanneer het extern vijandsbeeld verschilt van groep tot groep, dan kan dit het omgekeerde effect hebben en polariserend werken. Ten zesde is er de noodzaak van *een minimum van samenhorigheidsgevoelen*. Een minimale overkoepelende loyaliteit is nodig om een minimum aan stabiliteit en

⁵⁹ LIJPHART, A., *Democracy in plural societies : a comparative exploration*, New Haven, Yale University Press, 1977, p. 42.

⁶⁰ *Ibid.*, p. 55.

⁶¹ *Ibid.*, p. 56.

⁶² *Ibid.*, p. 65.

samenwerking te garanderen. Meestal is deze loyaliteit terug te vinden in een zekere identificatie met de territoriale eenheid en de staat. De leden van de verschillende breuklijnen hebben op zijn minst het gevoel tot éénzelfde politieke gemeenschap te behoren. Een zevende voorwaarde is *een minimum aan sociaal-economische gelijkheid*. Een te grote ongelijkheid leidt tot te grote spanningen. Een minimum aan samenwerking en compromisbereidheid tussen de verschillende sociaal-economische groepen is noodzakelijk. Niet de contestatie maar de concertatie staat voorop. Een achtste variabele betreft *de geografische concentratie* van de verschillende segmenten. Hoe groter deze concentratie per segment is en hoe meer geïsoleerd elke groep van elkaar kan leven, hoe kleiner de kans op spanningen is. Vormen van federalisme en decentralisatie kunnen dan institutionele hulpmiddelen zijn om de autonomie van elke groep zoveel mogelijk te garanderen en een minimum van samenwerking voorop te stellen. Een laatste voorwaarde is dat er *een zekere concertatietraditie* aanwezig moet zijn. De kans op een succesvolle pacificatiedemocratie stijgt, naarmate men kan terugvallen op een traditie van het oplossen van conflicten door consensus en compromis.

Naast deze negen voorwaarden kunnen nog twee aanvullende variabelen worden toegevoegd, die beiden verwijzen naar de karakteristieken van de kiezer. Een eerste karakteristiek, die ook verder als nadeel zal worden behandeld, betreft de veronderstelde passiviteit van de kiezer en van de aanhang van de elite. Een tweede karakteristiek is de marginale aanwezigheid van vlottende kiezers. Het gros van de kiezers is relatief sterk ingekapseld en vastgeankerd aan een politieke partij, waardoor grote stem- en machtsverschuivingen uitblijven⁶³

Luc Huyse heeft met zijn doctoraat uit 1970 *Passiviteit, pacificatie en verzuiling in de Belgische politiek* de klemtoon gelegd op de nadelen van deze pacificatiepolitiek. De sterke betrokkenheid van de elite staat immers in schril contrast met de passiviteit van zijn haar aanhang. De elite veronderstelt immers over een grote onderhandelingsvrijheid te kunnen beschikken en kan niet dulden dat deze vrijheid door haar aanhang wordt ingeperkt. De elite wil zelf de onderhandelingsmarge bepalen. Zolang de elite de stabiliteit kan handhaven, wordt van de achterban verwacht dat zij zich passief opstellen. Vanaf het ogenblik dat de pacificatiedemocratie faalt, moet zij snel gemobiliseerd kunnen worden. Ook de ideologische argumentatie ten aanzien van de achterban staat haaks tegenover de onderlinge zakelijke aanpak. Daar waar ten aanzien van derden de tegenstellingen tussen de elite wordt benadrukt, wordt onderling een grote verdraagzaamheid vastgesteld.

Een sterke greep van de elite op haar achterban is dan ook noodzakelijk in een pacificatiepolitiek. Wat de kandidaturen voor een wetgevend mandaat betreft, houdt de centrale partijleiding een stevige vinger in de pap. Dankzij de lijststem bepaalt een partij wie bij de verkiezingen tot de verkozenen zal behoren en wie

⁶³ *Ibid.*, p. 30.

niet. Kandidatenlijsten worden wel aan de leden voorgelegd, maar dit is niet meer dan een formele aangelegenheid. Dit wil niet zeggen dat er met bepaalde gevoeligheden tijdens de lijstvorming geen rekening wordt gehouden, in tegendeel. De centrale leiding stelt alles in het werk om een zo evenwichtig mogelijke lijst op te stellen die aan de belangrijkste eisen voldoet.

Deze passiviteit heeft natuurlijk ook een keerzijde zoals de afwezigheid van een sterke betrokkenheid van de burgers. Verkiezingen worden beschouwd als rituelen, zonder dat de burger echte inspraak heeft of echte sturing kan geven. Dit kan de legitimiteit van het politieke bestel aantasten.

De drang naar een evenredige verdeling komt ook de effectiviteit niet altijd ten goede. Wanneer een positieverdeling gebeurt op basis van evenredigheid in plaats van op basis van bekwaamheid, wanneer de individuele merites minder belangrijk zijn dan het individueel lidmaatschap, dan kan dit leiden tot een kwalitatieve ontwaarding van het ambtenarenkorps⁶⁴.

Aangezien pacificatiedemocratie vaak gepaard gaat met grote coalities en slechts een marginale oppositie, is er niet echt een democratisch alternatief. Verkiezingen worden beschouwd als een plebiscitering van de bestaande machtsverhoudingen.

Een ander negatief gevolg betreft de voorrang van de conflictafbouw op de probleemoplossing⁶⁵. Een hiermee verbonden negatief gevolg is de koelkastpolitiek. Problemen waar geen akkoord over bereikt kan worden, worden doorgeschoven naar later en dus in de koelkast gestoken. Het oplossen van het probleem is ondergeschikt aan de afbouw van het conflict en moet desnoods op zich laten wachten. Een ander nadeel volgt uit de voorwaarde van de geografische concentratie. Wanneer aan deze voorwaarde is voldaan, wordt een institutionalisatie onder de vorm van federalisme mogelijk. Maar meteen is er dan ook de voortdurende vrees voor separatisme, wanneer niet meer wordt voldaan aan de eisen van een bepaalde deelgroep. Afscheiding betekent immers het failliet van de pacificatiedemocratie. Spanningen worden dan niet meer door de elite gepacificeerd, maar leiden tot een uiteenvallen van een groter pluralistisch geheel.

De pacificatiedemocratie staat de werking van een normale democratie in de weg: de normale spelregels van meerderheid tegen minderheid worden opgeofferd voor de evenredigheidsregel.

Een laatste belangrijk nadeel is dat de drang naar stabiliteit zorgt voor een inperking van de innovatiekracht. De heersende politieke elite is vertrouwd met

⁶⁴ HUYSE, L., *Passiviteit, pacificatie en verzuiling in de Belgische politiek. Een sociologische studie*, Antwerpen, Standaard Wetenschappelijke Uitgeverij, 1970, p. 17.

⁶⁵ DEWACHTER, W., *Besluitvorming in politiek België*, Leuven, Acco, 1992, p. 120.

de pacificerende spelregels, thema's en actoren en wantrouwt nieuwe spelregels, thema's of actoren. De aanwezigheid van grote coalities en topeverleg zorgt vaak voor een vertraging (en een uitstel) van de besluitvorming. Het vetorecht kan leiden tot immobilisme en besluiteloosheid.

Toch moeten al deze nadelen worden gerelativeerd. Zo waarschuwt Lijphart : «men moet oppassen geen democratische purist te worden en daarbij te vergeten, dat geen enkel democratisch bestel zonder politieke stabiliteit kan blijven voortbestaan, en dat de stabiliteit in een scherp verdeelde maatschappij slechts ten koste van enige afwijkingen van de ideale democratische norm kan worden gehandhaafd. Volledige vrijheid en gelijkheid zijn afhankelijk van broederschap, dit wil zeggen een sterke consensus en saamhorigheidsgevoel in een homogene maatschappij. Wanneer er onvoldoende broederschap aanwezig is, wordt vreedzame coëxistentie het hoogste doel waar men naar kan streven. Dit kan ettelijke afwijkingen van de zuivere democratische idealen noodzakelijk maken, maar als het doel van de vreedzame coëxistentie inderdaad wordt bereikt, is dit een grote prestatie, die niet geringschat behoort te worden»⁶⁶. Dat er afstand wordt gedaan van de democratische meerderheidsregel ten voordele van de evenredigheidsregel, is voor Lijphart niet per se een aanfluiting van de democratie. Het is gewoon een andere benadering. Niet de gelijke behandeling van de individuele kiezer, maar wel de gelijke behandeling van de verschillende groepen in een samenleving staat voorop.

Ook mag deze passiviteit niet worden overdreven. De elite moet voldoende rekening houden met haar aanhang. Het is deze aanhang die haar representativiteit bepaalt en zij heeft er dus alle belang bij dat de aanhangers niet van hen vervreemden. Bovendien moeten zij de afgesloten compromissen aanvaardbaar maken voor hun achterban, want het succes van een akkoord dat door de elite wordt gesloten, is afhankelijk van de mate waarin het door de eigen groep wordt nageleefd. «Te veel politieke bewogenheid in de aanhang leidt tot een schadelijke inperking van de ruimte waarbinnen de elites kunnen manoeuvreren; te veel passiviteit ondermijnt de vertrouwensrelatie, die de onderhandelingspositie moet ondersteunen. Dit veroordeelt de politieke elites tot subtiele evenwichtsoefeningen» aldus Luc Huyse⁶⁷. Daarnaast moet ook hier de participatie van de burger in een normale democratie niet worden overroepen. De rol van de elite in een meerderheidsstelsel is niet kleiner dan deze in een evenredige vertegenwoordiging. De idee van een grotere controle op de leidende elite is vaak maar schijn.

Ook met betrekking tot de negatieve gevolgen van de aanwezigheid van slechts een marginale oppositie en het gebrek aan een volwaardig alternatief, is enige

⁶⁶ LIJPHART, A., *Verzuiling, pacificatie en kentering in de Nederlandse politiek*, Amsterdam, De Bussy, 1968, p. 175.

⁶⁷ HUYSE, L., *a.w.*, p. 169.

relativering op zijn plaats. Grote coalities die alle belangrijke groepen proportioneel laten deelnemen aan het beleid geeft iedereen de gelegenheid deel uit te maken van een regering. De verschillende minderheidsgroepen worden op die manier voortdurend bij het beleid betrokken.

Wat de efficiëntienadelen betreft, moet een onderscheid gemaakt worden tussen de korte en de lange termijn. Op korte termijn kan de indruk worden gewekt van immobilisme, maar op lange termijn kan er zelfs winst inzitten. Door de verschillende groepen te betrekken wordt een langdurig akkoord verkregen, dat niet onderhevig is aan toevallige meerderheden. Dit werkt de continuïteit natuurlijk in de hand. Een beslissing genomen door een toevallige meerderheid kan op korte termijn efficiënt lijken, maar wanneer deze beslissing dan door een andere toevallige meerderheid in een volgende legislatuur wordt tenietgedaan, blijft er van die efficiëntie niet veel meer over. Tenslotte is deze oppositie ook vaak te vinden binnen de schoot van de meerderheidspartijen. De aanwezigheid van dissidente en contesterende groeperingen of facties binnen een meerderheid zijn geen uitzondering⁶⁸.

VI. Integreren maar ook pacificeren om te overleven

Wanneer politieke partijen verschillende breuklijnen in de eigen schoot willen integreren dan kan dit een aantal consequenties op het vlak van de organisatiestructuur en op het vlak van de interne besluitvorming hebben. In navolging van Zariski en Pridham kunnen we stellen dat deze breuklijnen zich dan op een georganiseerde wijze binnen een catch-all partij kunnen manifesteren als facties of deelgroepen. Hoe heterogener de partij, hoe complexer de besluitvorming zal verlopen. Dankzij de theoretische bijdrage van Mulé kunnen we het verband leggen tussen de integratie van breuklijnen in de externe arena (tussen partijen) en de interne arena (binnen één partij). Net zoals de integratie van breuklijnen tussen partijen vaak gebeurt aan de hand van enkele pacificatieregels, zullen ook binnen een breuklijnoverstijgende catch-allpartij een aantal pacificatiespelregels gevolgd moeten worden.

Vooreerst moet worden gesteld dat de integratie maar geconsolideerd wordt wanneer aan een aantal voorwaarden is voldaan. Zo moeten vooreerst alle deelgroepen een aantal «*overarching loyalties*» aan de dag leggen. Een minimum aan samenhorigheidsgevoel en een minimale overkoepelende loyautéit is nodig om voldoende stabiliteit en samenwerking te garanderen. Een zekere gemeenschappelijke identificatie is een *must*. Dit betekent dat de onderlinge verschillen ook niet te groot mogen zijn. Volgens Lijphart kunnen religie of nationalisme hiervoor zorgen. Maar ook de aanwezigheid van een duidelijk vijandsbeeld en externe

⁶⁸ LIJPHART, A., *Democracy in plural societies : a comparative exploration*, New Haven, Yale University Press, 1977, p. 48.

bedreiging bevordert de interne loyaliteit. Ten tweede moeten de verschillende deelgroepen een zekere gelijkwaardigheid binnen de partij hebben. Er mag geen permanente dreiging zijn dat een meerderheidssegment binnen de partij voortdurend haar wil kan opleggen ten aanzien van een minderheidsfactie. Hieraan gekoppeld mag het aantal facties niet te groot zijn, maar is een minimum van drie wel wenselijk. Met slechts twee facties staan de twee groepen steeds tegenover elkaar, wat leidt tot polarisatie in plaats van pacificatie. Bij de aanwezigheid van meerdere facties kan door een spel van wisselende meerderheden een bipolarisering worden vermeden. Een laatste voorwaarde is deze van het «*prudent leadership*». De partijleider moet charismatisch zijn en zich profileren als de leider die boven de verschillen en deelgroepen staat.

Wanneer aan deze voorwaarden is voldaan, is de kans op een succesvolle interne pacificatie en op het respecteren van de betreffende pacificatieregels groter. Een eerste spelregel is dat het interne debat in belangrijke mate door de elite gedeïdeologiseerd wordt. In de mate dat het ideologisch discours niet aansluit bij een gemeenschappelijk vijandsbeeld, zal het in de interne discussie zoveel mogelijk geweerd worden en wordt alles zoveel als mogelijk ideologisch neutraal voorgesteld. Ten tweede is er de aanvaarding van en respect voor onderlinge verschillen. Een meerderheid zal haar wil niet opleggen aan een minderheid wanneer het voor die minderheid vitale aspecten betreft. Liever wordt de standpuntbepaling uitgesteld dan door een meerderheid afgedwongen. Op essentiële punten beschikken de verschillende deelgroepen dus een feitelijk vetorecht. Ook betekent dit dat de eigen karakteristieken van elke deelgroep ook geëxpliciteerd kunnen worden zonder dat dit moet leiden tot botsingen met de partij in haar geheel. Een herkenbare identiteit van de deelgroep kan in de mate dat niet getornd wordt aan de «*overarching loyalties*».

Een derde regel – die hieruit voortvloeit – is dat de belangrijke standpuntbepaling tot stand komt door een beperkte elite op topbijeenkomsten met de verantwoordelijken van de verschillende deelgroepen. Tijdens deze, meestal geheime, bijeenkomsten worden de belangrijke meningsverschillen en de onderlinge strijdpunten tegenover elkaar afgewogen. Zoals Mulé gesteld heeft, is het resultaat van deze onderhandelingen vaak de uitdrukking van de interne machtsverdeling zoals die zich op dat ogenblik stelt. De meest dominante deelgroep zal meestal haar standpunt kunnen doorduwen. Toch zal de dominante deelgroep rekening moeten houden met de standpunten van de andere deelgroepen omdat, zoals reeds eerder aangehaald, respect voor minderheidsstandpunten belangrijk is. Verschillende punten die door elk van de deelgroepen als essentieel worden beschouwd, worden tegenover elkaar geplaatst en er wordt getracht een *package deal* af te sluiten met een zekere evenredigheid. De geheimhouding zorgt ervoor dat de onderlinge verschillen intern kunnen worden blootgelegd maar naar buiten worden toegeëkt. Deze evenredigheid is niet enkel terug te vinden in de standpuntbepaling (*policy seeking*) maar ook in de toewijzing van posities (*office seeking*). Deze vierde

spelregel heeft niet enkel betrekking op de posities binnen in het parlement of andere wetgevende organen, maar ook binnen de partij. Elke deelgroep moet een minimale en liefst evenredige vertegenwoordiging hebben.

Deze spelregels hebben een aantal nadelen waarvan de passiviteit van de basis van de partij de belangrijkste is. Een rechtstreekse betrokkenheid van de leden is uitgesloten, of ten minste bijzonder minimaal. De belangrijkste beslissingen, zowel inzake de standpuntbepalingen als inzake de positietoewijzingen, worden genomen door de partijtop die vooral oog heeft voor de evenredigheid van de beslissingen. Dit kan tot gevolg hebben dat de conflictafbouw voorrang krijgt op de probleemoplossing. De drang naar stabiliteit kan de innovatiekracht afremmen. Tenslotte hebben deze spelregels niet enkel een belangrijke passiviteit van de basis of de leden, maar zelfs van de leden van de fracties tot gevolg. Parlementsleden hebben vertrouwen in de leiders van de deelgroepen waartoe ze behoren en aanvaarden de beslissingen die zij nemen tijdens onderhandelingen met de top van de andere deelgroepen. De partij- en de factiediscipline is met andere woorden bijzonder groot.

Inzake de passiviteit en het gebrek aan een rechtstreekse betrokkenheid moeten toch de nodige nuancerings worden aangebracht. Vooreerst betekent dit niet dat inspraakmomenten of verkiezingen uitgesloten zijn. Wel zal zorgvuldig afgewogen worden of dit de stabiliteit niet in het gedrang brengt en minderheidsgroepen niet marginaliseert. Ook moet de passiviteit niet worden overdreven. De elite moet rekening houden met haar basis. Wanneer de legitimiteit van de top verdwijnt en er een vervreemding tussen top en basis optreedt, kan zij niet verder functioneren. Te veel passiviteit ondermijnt de noodzakelijke vertrouwensrelatie. Interne verkiezingen met bv. slechts één kandidaat zijn dan ook vaak graadmeters om de legitimiteit van de leiding af te meten en zijn vaak een toets voor de legitimiteit van het voorzitterschap. Tenslotte kan de aanwezigheid van deelgroepen het intern democratisch karakter zelfs verhogen. Belloni en Beller hebben er reeds op gewezen dat facties de intrapartijdemocratie kunnen versterken⁶⁹.

In het sociologische standaardwerk over vakbonden (*Union Democracy*, 1956) stellen Lipset, Trow en Coleman dat onder bepaalde voorwaarden organisaties democratisch kunnen functioneren en niet zonder meer onderhevig zijn aan Michels' wet van de oligarchie. Zij bevestigen dat individuele leden in een complexe organisatie niet in staat zijn om enige impact te hebben op het beleid en op de leiding van de organisatie. «The smaller a political unit, the greater the possibility of democratic control. Increased size necessarily involves the delegation of political power to professional rulers and the growth of bureaucratic institutions. ... In a large complex society the body of the citizenry is unable to affect the policies of the state. If citizens do not belong to politically relevant groups, if they

⁶⁹ BELLONI, F. & BELLER, D., *a.w.*, p. 439-424.

are 'atomized', the controllers of the central power apparatus will completely dominate the society. ... Democracy is most likely to become institutionalized in organizations whose members form organized or structured subgroups while maintaining a basic loyalty to the larger organization constitute relatively independent and autonomous centers of power within the organization. Or to put it in another way, democracy is strengthened when members are not only related to the larger organization but are also affiliated with or loyal to subgroups within the organization».⁷⁰

Deze stelling gaat ook op voor politieke partijen. Individuele leden hebben weinig inbreng, zelfs niet bij formele verkiezingen. Interne verkiezingen zonder de aanwezigheid van deelgroepen zijn vaak plebiscitair. Leden, georganiseerd in deelgroepen, hebben vaak wel een grotere inspraak in de organisatie. Wanneer deze deelgroepen niet enkel ontstaan rond personen met het oog op alternatief leiderschap, maar voortkomen uit de institutionalisering van breuklijnen in bredere partijen, dan vergroot dit niet enkel de inspraak rond wie er beslist maar ook rond wat er wordt beslist.

VII. Besluit

De aanwezigheid van verschillende politieke partijen wordt beschouwd als een essentiële voorwaarde om te kunnen spreken over een democratisch systeem. De klassieke politieke partijen zijn politieke vertalingen van maatschappelijke breuklijnen uit de negentiende en de eerste helft van de twintigste eeuw. Vanaf de tweede helft van de twintigste eeuw hebben deze partijen, tegen een achtergrond van de erosie van de bestaande breuklijnen, verschillende strategieën ontwikkeld om zich van belangrijke delen van het electoraat verzekerd te zien. Zo kunnen de klassieke partijen proberen bestaande breuklijnen binnen de eigen partij te integreren. Het integreren van bestaande (of nieuwe) breuklijnen kan maar op een aantal voorwaarden en blijft niet zonder ideologische en organisatorische consequenties. Deze breuklijnen moeten op een herkenbare manier binnen de partij als deelgroepen aanwezig zijn en aantal «*overarching loyalties*» respecteren. Ook inzake de interne besluitvorming heeft dit een aantal gevolgen. Zo zullen een aantal pacificatiespelregels moeten worden gerespecteerd wil deze integratie langdurig herkenbaar en succesvol zijn. Deze pacificatieregels leiden nogal eens tot passiviteit en verhinderen een actieve betrokkenheid van de (partij)basis, zo wordt gesteld. Toch kan dit ook leiden tot een grotere democratische betrokkenheid en kunnen zelfs oligarchische tendensen worden tegengegaan.

⁷⁰ LIPSET, S., TROW, M. & COLEMAN, J., *Union Democracy*, New York, Anchor Book, 1956, p. 14-15.

Summary : Conditions, characteristics and consequences of a cleavage integrating catch-all party

Political parties are at the centre of democratic and parliamentary systems. The current classic political parties are expressions of societal cleavages of the nineteenth and twentieth century. After the Second World War, those parties look for new strategies to assure important parts of the electorate. One of the strategies is to integrate the existent cleavages into the party itself. But this kind of integration is not without ideological and organisational consequences. These cleavages manifest themselves within the party as subgroups and have to respect some overarching loyalties. As far as the internal decision making process is concerned, they have some consequences as well. Rules of pacification have to be respected when the integration of cleavages has to be recognizable and successful. The disadvantage of these rules of pacification is the absence of a formal active involvement of the party on the ground. At the same time, the presence of subgroups can lead to real democratic involvement and even discourage oligarchic tendencies.