

Inleiding

De macht van partijen in België sinds 1981 – particratie *revisited*

Karel Van Nieuwenhuysse, Stefaan Fiers en Frederik Verleden

In een opiniestuk in de krant *De Morgen* van 12 december 2013 getiteld 'Het probleem van de politiek? Er is te veel politiek' haalde toenmalig chef politiek Bart Eeckhout zwaar uit naar de particratie. Hij deed dat in antwoord op een eerdere bijdrage van de liberale politica Fientje Moerman. Zij had daarin de, in haar ogen, onjuiste, negatieve en eenzijdige blik op politici, vooral door de media, aan de kaak gesteld. Eeckhout (2013) stelde in verweer van de journalistiek: "Het is de particratie die voor de schermen geen nuance in het politieke denken toestaat, maar enkel harde gepersonaliseerde conflicten volgens de partijbreuklijnen. Het is de particratie die achter de schermen partijgenoten tegen elkaar opzet in een meedogenloze kamp om schaarse verkozen plaatsjes. Het is de particratie die burgers soms onbegrijpend het hoofd doet afwenden van de politiek."

De 'particratie' is wel vaker kop van jut in het publieke debat. Maar wat wordt precies bedoeld met particratie? Het begrip wordt zowel door opiniemakers als wetenschappers vaak gebruikt en in relatie gebracht tot allerlei instellingen en actoren zoals media, politici, regering en parlement, en de kiezer vermag er niets tegen. Particratie wordt ook gelinkt aan politieke fenomenen zoals het bezetten van de macht en het verstoren van het 'normale' verloop van de democratie (wat dat laatste ook moge betekenen). Maar particratie wordt niet altijd nader gepreciseerd, en als dat wel het geval is, wordt het vaak op verschillende wijzen geconceptualiseerd. De grootste gemene deler in die definiëring is dat particratie beschouwd wordt als het politieke stelsel waarin politieke partijen een dermate overwegende impact hebben op de politieke besluitvorming, dat ze de andere politieke instellingen (parlement, regering, administratie) overvleugelen in het bepalen van het beleid en het politieke besluitvormingsproces.

Terwijl de term 'particratie' pas na de Tweede Wereldoorlog in zwang kwam, deed het fenomeen zich in België al voor in het interbellum (Dewachter, 2001, 347 e.v.). Velen verwijzen naar het overleg over de heropbouw van het land na de Eerste Wereldoorlog, dat plaatsvond tussen vertegenwoordigers van de belangrijkste politieke partijen en Koning Albert I op het kasteel in Loppem, als de eerste openlijke manifestatie van die particratie. Veelbetekenend wordt naar die vergadering verwezen als 'de coup van

Loppem'. Ook later in dat interbellum vinden we sporen terug die de te grote macht van de politieke partijen hekelden. Zo onder meer de opvallende demarche van koning Leopold III, op 12 april 1939, tijdens een lopende regeringsvorming. Hij riep toen twaalf vooraanstaande politici bij zich op het Paleis en leverde in zijn toespraak tot hen zware kritiek op de vorm en inhoud van het politieke bedrijf. In de ogen van de vorst, die zelf streefde naar een versterking van de eigen, koninklijke macht, liep de situatie uit de hand. Hij was van oordeel dat de politieke partijen zich te zeer concentreerden op de verdeling van de macht en hun invloed en vooral uit waren op eigen voordeel, eerder dan het staatsbelang voor ogen te houden. Door ministers aan de partijleiband te houden, verzwakten ze de slagkracht van de uitvoerende macht, en bij uitbreiding de rol en het prestige van de staat. Voor Leopold III was het duidelijk: "De belangen van de partijen moeten worden opzijgeschoven om alleen de belangen van het land te behartigen" (Gerard & Van Nieuwenhuysse, 2013, 154).

Echo's van die kritiek op de participatie weerklonken ook in het werk van historici over het politieke landschap in het interbellum, zo bijvoorbeeld in de *Politieke Geschiedenis van België* (1973) van Theo Luyckx. In zijn algemene inleiding bij het deel over het interbellum typeerde Luyckx de partijen als steeds machtiger wordende instellingen die zowel regering als parlement in toenemende mate gingen patroneren. Andere auteurs, zoals Herman Balthazar (1981), waren dan weer van oordeel dat het participatieve syndroom in de periode van het interbellum eerder moest worden gerelativeerd. Hij wees onder meer op het verschillende uitzicht van politieke partijen (of 'blokken') in die periode en relativeerde hun toenemende rol met verwijzing naar andere invloedrijke en machtige (f)actoren, zoals onder meer de financiële bankierselite.

Over de eerste decennia na de Tweede Wereldoorlog daarentegen bestaat onder wetenschappers wel een grote consensus over de participatie als een systematisch sterker wordende realiteit in België. Het is overigens in die periode dat de term voor het eerst werd gelanceerd door oud-minister Marcel Grégoire in 1965 (D'Hoore, 2003). Factoren aan de basis van de toenemende impact van politieke partijen waren onder meer de negatieve ervaringen met het autoritaire oorlogsbewind, de communistische bedreiging van het parlementaire democratische bestel, de verzwakte positie van de monarchie met de koningskwestie en de ontwikkeling van de verzorgingsstaat. Het functioneren van de zuilen, de rol van de televisie, de personalisering van de politiek en de centralisering en professionalisering van de partijorganisatie droegen verder bij aan de groeiende impact van de partijen op het politieke besluitvormingsproces (Van Haegendoren, 1981).

Hoe en op welke terreinen uitte zich dan die toegenomen participatie? Een antwoord op die vraag vinden we in een overzichtsartikel van De Winter (1981). Hij vermeldt als eerste de impact op de regeringsvorming en het regeringsbeleid. Daarbij

kan worden vastgesteld dat sinds 1945 de partijen de rol van de koning meer en meer uitholden en dat partijvoorzitters de machtigste actoren werden. Zij werden de voornaamste besluitvormers die hun stempel drukten op zowel de aard van de coalitie als op de verdeling en toewijzing van de ministerportefeuilles. Daarenboven werd het zwaar onderhandelde en steeds meer gedetailleerde regeerakkoord van langzaam meer de bindende leidraad voor het concrete regeringsbeleid. Ook in de totstandkoming van belangrijke politieke pacts (zoals bijvoorbeeld het schoolpact) die het beleid op het betreffende domein sterk bepaalden, speelden partijvoorzitters een belangrijkere rol dan de regering en het parlement (Dewachter, 2001).

Algemeen nam de greep van partijen op het regeringswerk toe, via de ministeriële kabinetten die een sterke uitbreiding kenden en steeds meer werden bevolkt door *cabinetards* aangesteld op voorspraak van partijen. De werking en het personeelsbeleid van de overheidsadministratie kwamen eveneens in partocratisch vaarwater terecht. Aanwervingen werden in toenemende mate gepolitiseerd en het beleidsvoorbereidende werk door de administratie werd uitgehold door de machtiger wordende kabinetten. Ook het parlement werd door de partijen op verschillende manieren aan banden gelegd. Nationale partijbesturen werden steeds vaker de beslissende instantie inzake de samenstelling van de kandidatenlijsten voor de parlementsverkiezingen. Zeker in de jaren zeventig van de vorige eeuw geraakte de algemene ledenpoll als methode voor de samenstelling van kieslijsten compleet in onbruik (Fiers, 2006). Bovendien verloor het parlement gaandeweg steeds meer aan reële impact. Het verloor zijn greep op zowel de regeringsvorming en de regeringsontbinding, als op het wetgevende werk. De regeringsvorming gebeurde steeds vaker buiten (of beter 'naast') het parlement: de socialist Edmond Leburton was in 1973 de eerste formateur die voor zijn regeerakkoord het fiat moest krijgen van vijf partijcongressen (Gerard, 2003). Het aantal parlementaire wetgevende initiatieven daalde sterk (Sägesser, 2003) en de partijdiscipline over stemmingen in de plenaire vergaderingen nam toe. De controlefunctie van het parlement werd steeds meer uitgehold (Gerard, 2003). Begrotingen werden er nog wel gestemd, maar onder meer het ingewikkelde en ondoorzichtige karakter van de begrotingsontwerpen in combinatie met het vaak laattijdig indienen ervan werkten een reële controle allerminst in de hand. Interpellaties en parlementaire vragen namen toe, maar vooral bij leden van de oppositie. Parlementsleden van de meerderheid werden niet geacht in plenaire zitting kritische vragen te stellen bij het regeringsbeleid.

De derde (rechterlijke) en vierde (media: televisie, radio, kranten) macht ontkwamen evenmin aan de tentakels van de partocratie. Zo bleven net als tijdens het interbellum benoemingen en bevorderingen binnen de rechterlijke macht aan politieke voorspraak onderhevig. Hetzelfde gold voor de invulling van leidende functies in de redactie van de openbare omroep BRT-RTB. Het was een publiek geheim dat

de mandaten van de raad van beheer in deze en andere semipublieke instellingen verdeeld werden onder de traditionele partijen. In de geschreven pers bleven tot in de jaren zeventig van de vorige eeuw – zij het minder formele – banden bestaan tussen veel kranten en politici (en zuilorganisaties) (De Winter, 1981).

Het fenomeen van de participatie beperkte zich niet uitsluitend tot België. Wilfried Dewachter (1981) waagde zich aan een proeve van meting van de participatie in de westerse polyarchieën. Zijn internationaal comparatief onderzoek wees uit dat veel West-Europese polyarchieën een overwegende politieke actor hebben. Waar dat in andere landen veeleer de president of regering was, betrof het in het geval van België en Italië voornamelijk de partijleidingen.

Diverse bijdragen die hierboven werden vermeld, verschenen in 1981 in een speciaal themanummer van het tijdschrift *Res Publica*, dat volledig gewijd was aan de participatie. Daarin werd het gegeven participatie in historisch maar vooral in contemporain perspectief grondig gefileerd. Sindsdien deden zich veel en verstrekkende evoluties voor, in de (samenstelling van de) samenleving, in het uitzicht van de Belgische (federaal geworden) staat, in de verhouding regering-parlement, in de plaats van zuilen en levensbeschouwing in de samenleving, in genderverhoudingen, in het politieke bedrijf en de politieke cultuur (onder meer professionalisering, technocratisering en personalisering), in het politieke partijenlandschap, in de kieswetgeving, in de ledenaantallen van partijen, in de regels over partijfinanciering, in de benoemingen van ambtenaren en rechters, in de wijze en mogelijkheden van communicatie (met de opkomst van sociale media), enzovoort.

De vraag naar de invloed van dit alles op de participatie dringt zich dan op. Drogen die evoluties de ‘overwegende impact’ van politieke partijen op de politieke besluitvorming terug, of versterkten ze integendeel nog hun positie? Is de aard van de impact van politieke partijen op de besluitvorming gewijzigd dan wel constant gebleven? En valt er onderscheid te maken in de evolutie in verschillende publiek-politieke domeinen en tussen (grote en kleine, traditionele en nieuwe) politieke partijen?

De afgelopen decennia bleef de participatie een belangrijk studieobject, in binnen- en buitenland en in historisch en (vooral) politicologisch perspectief. Denken we onder meer aan onderzoek naar de campagnevoering door politieke partijen, naar politieke participatie en ledenevoluties (met inbegrip van gender en minderheden), naar partijpolitieke organisatie, naar partijfinanciën en –financiering, naar veranderende kieswetgeving en kiesstelsels, naar de rol van politieke partijen in regeringsonderhandelingen, naar de relatie tussen politieke partijen en samenstelling en werking van parlementen, het middenveld/verenigingsleven, de (sociale) media en de overheidsadministratie, en naar de interne democratie binnen politieke partijen.

Gegeven die veranderde maatschappelijke omstandigheden en de veelheid aan wetenschappelijk onderzoek leek het een opportuniteit om, een kleine veertig jaar na datum, een nieuw en beschouwend themanummer samen te stellen over participatie. De vaststellingen uit het themanummer van 1981 dienen als beginpunt voor deze *revisited* versie, en roepen de volgende vragen op: hoe evolueerde de participatie sinds de beginjaren tachtig van de vorige eeuw, en gelden de conclusies van toen nog steeds, of niet (meer)? Onder invloed van welke (f)actoren deden zich veranderingen voor? Welke evoluties zetten zich (niet) door, en welke nieuwe ontwikkelingen manifesteerden zich?

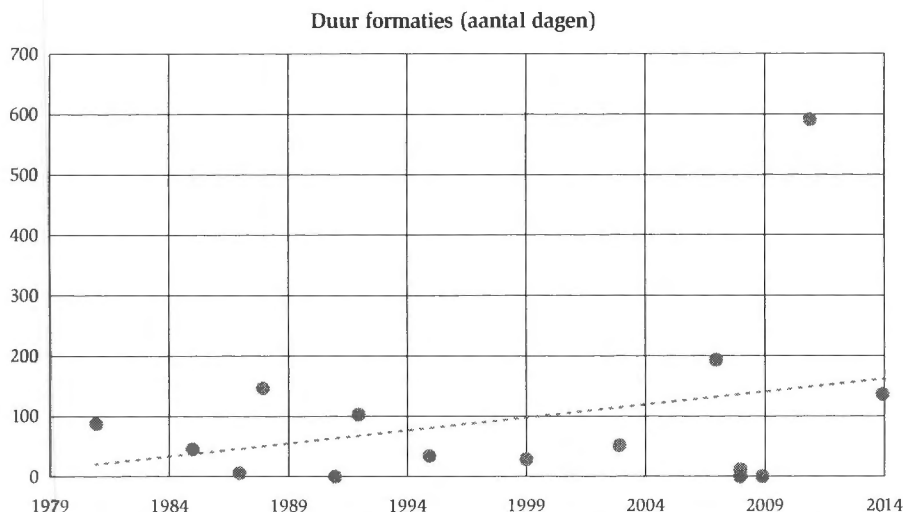
Bij wijze van inleiding brengen we in eerste instantie enkele voor de hand liggende aspecten van participatie voor het voetlicht. Het gaat meer bepaald om de rol van de politieke partijen in de federale regeringsvorming en de rol van politieke partijen in de samenstelling en werking van het (voornamelijk federale) parlement. Die aspecten proberen we te duiden aan de hand van een aantal tabellen en grafieken.

1. Politieke partijen en de federale regeringsvorming

De federale regering is, volgens de Grondwet althans, de spil van het Belgische politieke systeem. Dewachter (2001, 2014) stelt vast dat de politieke partijleiders in toenemende mate, en ook steeds openlijker, de rol van de koning overnamen, niet alleen inzake het benoemen en ontslaan van ministers, maar in het gehele proces van regeringsvorming, volgens De Winter en Dumont “hét cruciale beslissingsmoment van de Belgische politiek” (2006, 289). De Winter (1981) stelde eerder al vast dat in de onderhandelingsfase van de regeringsvorming de partijleiders samen met de formateur de belangrijkste en machtigste actoren zijn. Temeer omdat de federale regering als concurrerend machtscentrum naast de partijen dan per definitie ontbreekt, aangezien ze enkel de ‘lopende zaken’ behartigt. De partijleiders regisseren het besluitvormingsmoment en leggen – door de inhoud van het steeds omvangrijker wordende regeerakkoord en de verdeling van de portefeuilles onder de partijen – de krachtsverhoudingen voor de duur van de legislatuur vast. Monarchie en parlement spelen daar amper een rol in, tenzij een haast zuiver formele op het einde van de rit, wanneer de ministers worden benoemd en de Kamer het vertrouwen stemt. In die zin is het interessant om de duur van de federale regeringsvorming na te gaan, als een eerste indicatie van de invloed en macht van de partijleiders.

Uiteraard is het niet zo dat de lengte van de formatieduur zomaar een gevolg is van de participatie of omgekeerd. Andere factoren, zoals de versplintering van het partijpolitieke landschap, de constante campagnemodus waarin partijen zich

bevinden en het feit dat de deelstaten kunnen functioneren zonder dat er een federale regering is, spelen hierin een bijkomende rol. Maar de regeringsvorming is anderzijds wel het moment bij uitstek waarop politieke partijen, en politieke partijen alleen, het politieke gebeuren domineren. Een langere formatieduur, om welke redenen dan ook, betekent een langere periode in het politieke machtsspel die geheel volgens een uitsluitend partijpolitieke logica verloopt. Uit onderstaande grafiek blijkt heel duidelijk dat de federale regeringsvorming sinds de jaren tachtig van de vorige eeuw stelselmatig langer is geworden, met de uitschieters in 2007 en vooral in 2010-2011. Waar de regeringsvorming Martens V in 1981 na 87 dagen rond was, nam die van Verhofstadt III 193 dagen in beslag en die van Di Rupo maar liefst 592 dagen – een wereldrecord op dat moment. Dewachter (2014) stelt dat de partijen bereid zijn de prijs van een lange regeringsvorming te betalen om toch maar in de federale regering te treden. Dat geeft hun immers macht, status en, niet onbelangrijk, een toename van hun inkomsten.



Bron: Verleden, F., Matheve, N., Heyneman, C., & Gerard, E. (2019). *Belelite. De Belgische regering sinds 1837*. Digitale realisatie P. Aspeslagh; zie ook www.kcgeschiedenis.be/belelite.

FIGUUR 1. Duur van de Belgische/federale regeringsvorming sinds 1981.

2. Politieke partijen en de samenstelling van het (voornamelijk federale) parlement

Voor de periode 1945-1981 stelde De Winter (1981) al vast dat de partijen in toenemende mate bepaalden wie in het parlement kon komen. Vooral vanaf de jaren

zestig van de vorige eeuw trad er een centralisering van de lijstvorming op, en werden de plaatselijke ledenpolls gekortwiek. Particratie uitte zich onder meer in de troeven van politieke partijen om de carrières van de gekozenen des volks te sturen. De rechtstreekse verkiezing van het Europees Parlement in 1979 en de rechtstreekse verkiezing van de gewestparlementen (1989/1995) zorgde voor een proliferatie aan rechtstreeks te verkiezen mandaten, waardoor die tendens alleen maar versterkt werd. Partijen, die intern zelf geen onderscheid kennen (of maken) in federale en regionale organisatie, schuiven met hun politiek personeel en hun stemmentrekkers van het ene politieke niveau naar het andere, als waren het pionnen op een schaakbord. We stellen bij elke verkiezing veel beweging van politiek personeel tussen de verschillende beleidsniveaus vast, met federale politici die voor een zitje in een regionaal parlement kandideren of omgekeerd. Dat fenomeen wordt als *levelhopping* bestempeld (Fiers, 2001; Verleden, Hooghe, Demeulemeester & Pattyn, 2017). Het heeft verhinderd dat er een duidelijk onderscheiden elite van regionale politici ontstond, die zelfstandiger van de politieke partijleiding kon functioneren. De particratie laat als het ware niet toe dat haar dochters en zonen het huis verlaten en op eigen benen gaan staan.

TABEL 1. Levelhoppen (1979-2014).

| Jaar | Aantal verkozenen dat het mandaat niet opneemt ('het verzaken') | Verandering van assemblee | Te verkiezen assemblees |
|------|---|---------------------------|---|
| 2014 | 8 | 79 | Kamer, Europa, Gewesten en Gemeenschappen |
| 2010 | 21 | 15 | Kamer en Senaat |
| 2009 | 37 | 25 | Europa, Gewesten en Gemeenschappen |
| 2007 | 21 | 19 | Kamer en Senaat |
| 2004 | 39 | 29 | Europa, Gewesten en Gemeenschappen |
| 2003 | 23 | 17 | Kamer en Senaat |
| 1999 | 11 | 54 | Kamer en Senaat, Europa, Gewesten en Gemeenschappen |
| 1995 | 6 | 188 | Kamer en Senaat, Gewesten en Gemeenschappen |
| 1994 | 1 | 7 | Europa |
| 1991 | 3 | 36 | Kamer en Senaat |
| 1990 | 1 | | Duitstalige Gemeenschap |
| 1989 | 4 | 7 | Europa, Brussels Gewest |
| 1987 | 4 | 17 | Kamer en Senaat |
| 1986 | | | Duitstalige Gemeenschap |
| 1985 | | 32 | Kamer en Senaat |
| 1984 | 1 | 6 | Europa |
| 1981 | 5 | 21 | Kamer en Senaat |
| 1979 | 3 | | Europa |

Bron: Verleden et al., 2017.

Anders dan in andere federale staten, zoals de Verenigde Staten of de Duitse bondsrepubliek, waar het federale mandaat het belangrijkste is (ook vaak inzake financiële vergoeding), valt er in dit land naar waarde van het parlementaire mandaat tussen het federale en gewestelijke mandaat geen duidelijke hiërarchie te bespeuren. Waar dat enerzijds samenvalt met een internationale tendens naar ‘meerlagige’ politieke systemen (d.i. met diverse bestuursniveaus: nationaal, Europees, deelstaten), valt het anderzijds evenzeer te verklaren vanuit de specificiteit van het Belgische federalisme. De intrede van regionale instellingen ging immers gepaard met de taalkundige splitsing van de nationale partijen. Sindsdien zijn de partijen (op PVDA-PTB na) slechts in de helft van het koninkrijk meer actief en maken ze derhalve geen intern onderscheid tussen een nationale en regionale partijwerking. Partijen laten zich in dit land dan ook vaak verleiden om bij iedere verkiezing op volle sterkte met telkens dezelfde boegbeelden naar de kiezer te gaan, ongeacht het beleidsniveau dat wordt verkozen. Hun berekening is duidelijk genoeg: electorale sterkhouders moeten telkens opnieuw renderen in het streven naar zoveel mogelijk stemmen. Een wettelijk verbod bestaat in dat verband overigens niet, al kan men niet tegelijk in meerdere assemblees zetelen (de Senaat uitgezonderd). Wordt een kandidaat effectief meermaals verkozen, en moet die bijgevolg aan een mandaat verzaken, dan blijft de zetel niettemin binnen de partij en gaat hij naar de eerste kandidaat-opvolger van dezelfde lijst. Aan de praktijk van het ongebreideld schuiven van politieke pionnen werd onlangs, bij het akkoord over de zesde staatshervorming, wel paal en perk gesteld. Voortaan geldt de regel dat parlementsleden van het ene niveau die verkozen worden op een kandidatenlijst voor een parlementaire assemblee op een ander niveau, meteen ontslagnemend worden in hun eerste assemblee (Bouteca, Devos, Reynaert et al., 2018). Bij dezelfde hervorming zijn ook gelijktijdige kandidaturen voor meerdere assemblees niet langer toegestaan.

Vanaf 2003, op het ogenblik dat de verkiezingskalenders voor het federale en gewestelijke niveau gedurende een decennium niet samenvielen, speelden de partijen de opvolgersplaatsen sterk uit en ging het fenomeen van het zogenaamde levelhoppen nog veel meer opvallen. Verleden et al. (2017) stellen in dat verband vast dat zetelende parlementsleden in volle legislatuur gingen kandideren voor een ander beleidsniveau. In 2003 bijvoorbeeld namen sterkhouders op het regionale niveau deel aan de verkiezing voor Kamer en Senaat. Een jaar later volgde de omgekeerde beweging. Zetelende federale politici stonden toen op kieslijsten voor de regionale assemblees. Dat leidde telkens tot een resem verzakingen, waarbij verkozenen des volks hun nieuw verworven mandaat niet opnamen, maar onmiddellijk plaatsmaakten voor hun opvolgers. Werd de overstap naar het nieuwe parlement wel gemaakt door de levelhopper, dan kwam in de vorige assemblee zijn plaats vrij voor een opvolger. Tabel 1 toont de omvang van die praktijk. Het aantal verzakingen ging vooral in de hoogte sinds de verkiezingskalender werd

losgekoppeld tussen het federale parlement en de Gewesten en de Gemeenschappen in 2003.¹

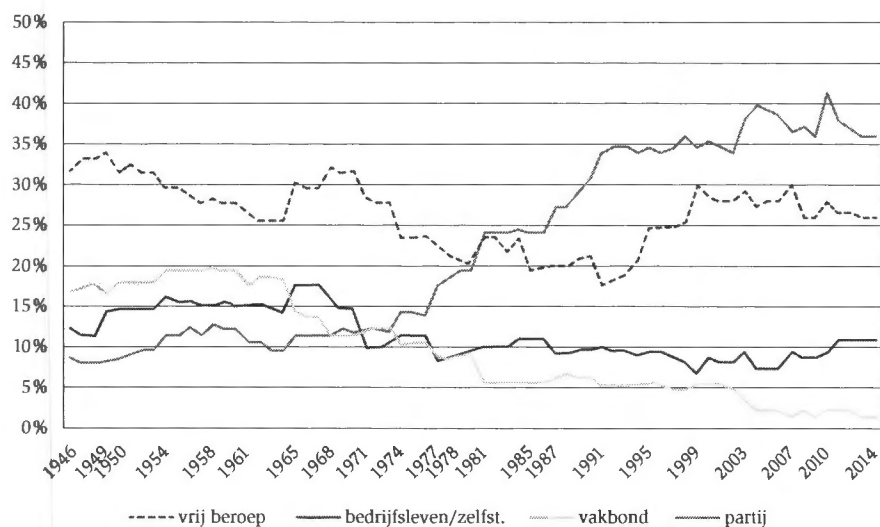
Uit het voorgaande kunnen we meteen afleiden dat het belang van een plaats op de opvolgerslijst sterk is toegenomen. De plaats van eerste opvolger lijkt zelfs nog meer een 'partijplaats' dan de lijsttrekkersplaats. Een paar factoren liggen daaraan ten oorzaak. Het levelhoppen, een andere verkiezingskalender voor federale en gewestelijke verkiezingen (2003, 2004, 2007, 2009, 2010), maar ook de invoering van de onverenigbaarheid tussen de functie van parlementslid en minister in 1995 verhoogden het belang van de opvolgerslijst. Nemen we de federale Kamer van Volksvertegenwoordigers als voorbeeld. Daar kunnen we een sterke toename van het aantal zetelende opvolgers waarnemen sinds de jaren tachtig van de vorige eeuw (tabel 2). Tot het einde van het dubbelmandaat (1995) kwam minder dan 10% van de leden van de Kamer gedurende een legislatuur via opvolging in de assemblee terecht. Sinds 1995 is dat percentage toegenomen tot haast een derde van de Kamerleden in de legislatuur 2003-2007 (met een intermediaire gewestverkiezing in 2004). Het belang van de opvolgerslijst als toegang tot de Kamer vormt een uitgesproken verzwakking van de band tussen gekozenen en kiezer. Zeker ook gezien het minder aantal voorkeurstemmen voor de opvolgers in vergelijking met de effectieven. Tegelijk illustreert het gegeven de toegenomen greep van partijen, en meer bepaald van de partijleiding die de lijsten samenstelt, op de parlementaire carrières, op wie in het parlement komt en hoe lang die mag blijven.

Eenzelfde vaststelling kan overigens worden gemaakt wat de regeringsvorming betreft. Ook in deze fase schuwen de partijen het niet om met hun pionnen te schuiven. Noch bij de vorming van de regering op het regionale niveau noch bij de vorming van de federale regering voelen partijen zich in een participatief bestel gebonden aan enige regel. De gelijktijdige regeringsonderhandelingen en -vormingen op het regionale en federale niveau bieden uitgelezen kansen aan de partijvoorzitters, in wiens handen de coördinatie van die onderhandelingen rust, voor strategische doorschuifoperaties met hun politiek personeel. Zo komt het regelmatig voor dat net verkozen regionale parlementsliden in de federale regering terechtkomen of omgekeerd. In de periode 1981-2007 verlieten 24 ministers en staatsecretarissen de federale regering om een ministerpositie op regionaal niveau op te nemen, goed voor bijna een op de vier redenen voor ontslag uit de federale regering in die periode (Dumont, Fiers & Dandoy, 2009). Ook hier levert de participatie een sterk staaltje van haar kunnen.

TABEL 2. Toegenomen belang van opvolging als toegang tot de federale Kamer van Volksvertegenwoordigers sinds 1978.

| Jaar | Omvang Kamer | Effectief aantal leden | Via opvolging |
|------|--------------|------------------------|---------------|
| 2010 | 150 | 197 | 23,9% |
| 2007 | 150 | 208 | 27,9% |
| 2003 | 150 | 219 | 31,5% |
| 1999 | 150 | 184 | 18,5% |
| 1995 | 150 | 177 | 15,3% |
| 1991 | 212 | 234 | 9,4% |
| 1987 | 212 | 233 | 9,0% |
| 1985 | 212 | 219 | 3,2% |
| 1981 | 212 | 234 | 9,4% |
| 1978 | 212 | 224 | 5,4% |

Bron: Verleden, F., & Heyneman, C. *Databank Belgische Parlementsleden sinds 1830*. Centrum voor Politicologie KU Leuven.



Bron: Verleden (2014). Zie ook Verleden, F., & Heyneman, C. *Databank Belgische Parlementsleden sinds 1830*. Centrum voor Politicologie KU Leuven.

FIGUUR 2. Beroepsachtergrond van de volksvertegenwoordigers in de federale Kamer van Volksvertegenwoordigers sinds 1946.

De toegenomen slagkracht van politieke partijen op de samenstelling van het federale parlement komt daarnaast ook tot uiting in hoe een achtergrond als ‘partijmedewerker’ – hier als verzamelterm gehanteerd voor kabinets- en/of fractiemedewerkers – een steeds belangrijker kenmerk wordt van de federale volksvertegenwoordigers (Verleden, 2014). Sowieso valt al vast te stellen dat na de Twee-

de Wereldoorlog het aantal kabinetmedewerkers uitdijde en een sterke partijtrouw vertoonde (Walgrave, Caals, Suetens & De Swert, 2004). Vanaf de jaren zeventig van de vorige eeuw stellen we eenzelfde evolutie vast voor het aantal professionele en betaalde parlementaire fractiemedewerkers. Die fractiemedewerkers fungeren minder als steun voor de individuele parlementsleden, maar worden vaak als medewerkers van de partij(studiedienst) ingeschakeld. Het is vaak de partij die de aanwerving controleert, wat de greep van partijen op het parlement meteen versterkt. Figuur 2, die de beroepsachtergrond van de volksvertegenwoordigers in de federale Kamer van Volksvertegenwoordigers sinds 1946 weergeeft, maakt duidelijk dat in toenemende mate uit die groep van partijmedewerkers wordt geselecteerd voor de toekenning van de verkiesbare plaatsen op de lijst. Zo meent de partijleiding zich te verzekeren van trouwe steun in het parlement, aangezien parlementsleden vanaf de jaren zeventig van de vorige eeuw nog vóór hun verkiezing hun inkomen al aan de partij te danken hadden.

3. Politieke partijen en het functioneren van het federale parlement

Dat de politieke partijen in toenemende mate de parlementaire carrières bepalen, hoeft uiteraard nog niet automatisch te betekenen dat de parlementsleden vervolgens de partijlijn helemaal volgen. Evengoed zouden volksvertegenwoordigers, eenmaal verkozen, zich onafhankelijk en vrij van de partij kunnen opstellen. Daarom is het van belang om, naast de samenstelling van het parlement, ook de activiteiten van parlementsleden van naderbij te bekijken. Tabel 3 geeft de fractiediscipline weer in de federale Kamer van Volksvertegenwoordigers voor de periode 1995-2014.

TABEL 3 Partij- en meerderheidsdiscipline in de federale Kamer van Volksvertegenwoordigers (1995-2014).

| Legislatuur | Periode | Naamstemmingen | Uitgebrachte individuele stemmen | Afwijkende stemmen | % | Uitgebrachte individuele stemmen: meerderheid | Afwijkende stemmen: meerderheid | % | Kamer stemt anders dan meerderheid |
|-------------|-----------|----------------|----------------------------------|--------------------|-------|---|---------------------------------|-------|------------------------------------|
| 49 | 1995-1999 | 3.603 | 484.879 | 4.624 | 0,95% | 277.398 | 723 | 0,26% | 5 |
| 50 | 1999-2003 | 2.458 | 324.127 | 5.058 | 1,56% | 201.231 | 2.319 | 1,15% | 17 |
| 51 | 2003-2007 | 1.831 | 236.959 | 2.585 | 1,09% | 154.368 | 709 | 0,46% | 3 |
| 52 | 2007-2010 | 1.022 | 133.374 | 921 | 0,69% | 83.846 | 257 | 0,31% | 16 |
| 53 | 2010-2014 | 1.924 | 254.383 | 388 | 0,15% | 159.645 | 123 | 0,08% | 2 |

Bron: Eigen berekeningen op basis van Verleden, F. Databank naamstemmingen Kamer van Volksvertegenwoordigers, integraal verslag, Plenumvergadering, 1995-2014.

De cijfers in de tabel onderstrepen de bijzonder hoge fractiediscipline die de partijen in het federale parlement onder hun leden realiseren. Het aantal afwijkende stemmen – dat zijn uitgebrachte stemmen die afwijken van het meerderheidsstandpunt van de fractiegenoten – vertegenwoordigt sinds 1995 slechts een minimale portie van de uitgebrachte stemmen door de leden van de Kamer. De percentages liggen bovendien nog lager wanneer we enkel kijken naar de leden van de meerderheidsfracties. Bovenop een algemeen hoge fractiediscipline is de discipline onder de federale volksvertegenwoordigers – spontaan dan wel afgedwongen, daarover kunnen deze cijfers geen uitsluitel brengen – nog hoger. Sinds de paars-groene regering (1999-2003), die een ruime ideologische (liberale, socialistische en ecologische) waaier verenigde en een ‘open debatcultuur’ predikte, gaan de cohesiecijfers steevast in stijgende lijn. Tijdens de 53^e legislatuur zijn de cohesiecijfers, over alle fracties samen gemeten, zo goed als absoluut.

Deze participatieve greep op het functioneren van het federale parlement wordt ook bevestigd wanneer een aantal andere activiteiten van de Kamerleden worden geanalyseerd. Dandoy (2011) kwam in grote lijnen al tot die conclusie na analyse van de schriftelijke vragen van Kamerleden voor de periode 1995-2007. Eenzelfde vaststelling kunnen we maken voor de interpellaties in de Kamer van Volksvertegenwoordigers. De interpellatie is het traditionele parlementaire controle-instrument bij uitstek. Een regeringslid wordt ter verantwoording geroepen en ondervraagd. Na afloop van de interpellatie kan het parlementslid een motie indienen waarbij de regering beleidsdaden wordt aangeraden dan wel het vertrouwen in de minister of de regering wordt ingetrokken.

TABEL 4. Interpellaties in de federale Kamer van Volksvertegenwoordigers (1987-2014).

| Legislatuur | Aantal interpellaties | Stemming over een motie in plenum | % | Stemming van de eenvoudige motie | % | Interpellaties uit meerderheid | % |
|-------------|-----------------------|-----------------------------------|-------|----------------------------------|--------|--------------------------------|-------|
| 1987-1991 | 820 | 328 | 40,0% | 307 | 93,6% | 276 | 33,7% |
| 1991-1995 | 1.366 | 626 | 45,8% | 517 | 82,6% | 315 | 23,1% |
| 1995-1999 | 2.328 | 1.140 | 49,0% | 944 | 82,8% | 559 | 24,0% |
| 1999-2003 | 1.639 | 981 | 59,9% | 919 | 93,7% | 261 | 15,9% |
| 2003-2007 | 1.077 | 707 | 65,6% | 691 | 97,7% | 91 | 8,4% |
| 2007-2010 | 442 | 253 | 57,2% | 229 | 90,5% | 34 | 7,7% |
| 2010-2014 | 119 | 85 | 71,4% | 85 | 100,0% | 0 | 0,0% |

Bron: Databank Interpellaties & Mondelinge vragen (Kamer van Volksvertegenwoordigers, geraadpleegd via <http://www.dekamer.be>).

In de periode 1987-2014 ging het aantal interpellaties aanvankelijk in stijgende lijn. Dat had alles te maken met het einde van het dubbelmandaat (1995), waardoor de gekozenen des volks zich volledig op hun parlementaire werk in de federale Kamer konden toeleggen zonder tegelijkertijd in een assemblee van de deelstaat actief te zijn. Sinds de legislatuur 1995-1999 is het aantal interpellaties evenwel sterk afgenomen. Sterker nog is de daling van het aantal interpellaties door volksvertegenwoordigers uit meerderheidsfracties. Daaruit lijken we te kunnen concluderen dat de cohesie en de discipline onder de meerderheidsfracties kennelijk met zich meebrengen dat interpelleren vanuit de meerderheid niet langer wordt getolereerd. De meeste interpellaties die worden afgehandeld en waarbij een motie is ingediend, eindigen overigens met de stemming van een zogenaamde eenvoudige motie. Die stelt eenvoudigweg dat de interpellatie is afgehandeld, zonder meer. De meerderheid hoeft op die manier geen standpunt in te nemen. De eenvoudige motie wordt daarom steevast gehegeld door de oppositiepartijen.

4. De macht van partijen in België sinds 1981 – particratie revisited

Bovenstaande eerste verkennende analyse van de particratie in relatie tot de federale regering en het parlement lijkt erop te wijzen dat sinds het einde van de jaren zeventig van de vorige eeuw de particratie niet in kracht afnam, maar integendeel verder toenam (De Winter & Dumont, 2006). Maar algemene conclusies kunnen we daaruit niet trekken, aangezien hierboven slechts enkele evoluties in kaart werden gebracht waarmee de invloed van de particratie kan worden gemeten. Er zijn nog een resem andere domeinen die in acht kunnen worden genomen. Uiteraard is een themanummer te beperkt om alle evoluties inzake particratie van de afgelopen bijna veertig jaar te vatten. Een selectie drong zich dan ook op. Er werd geselecteerd voor twee analytisch-reflectieve wetenschappelijke artikels, gebaseerd op én literatuurstudie én op empirische onderzoeksresultaten. Jean-Benoit Pilet en Petra Meier analyseren in hun bijdrage het aanpassingsvermogen van Belgische partijen aan de veranderende politiek-maatschappelijke omstandigheden om de particratie in stand te kunnen houden. Vanuit vijf belangrijke evoluties die zich sinds de beginjaren tachtig van de vorige eeuw voordeden – de evolutie van de Belgische staatsstructuur, de toenemende diversificatie van de bevolking, het eroderende vertrouwen van het publiek in politieke partijen, de dalende electorale steun aan traditionele partijen en de personificatie van de politiek – stellen ze telkens de vraag of, in welke mate en hoe politieke partijen het hoofd boden aan die evoluties, en hun dominantie eerder verzwakt dan wel versterkt zagen. Peter Van Aelst richt zich in zijn bijdrage op de relatie tussen politiek en media. Hij analyseert hoe politieke

partijen zich aanpasten aan de mediatisering van de politiek en in hoeverre dat de greep van de participatie al dan niet aantastte.

In de rubriek 'essay' laat Wilfried Dewachter zijn (erg kritisch) licht schijnen over participatie in België in de recente periode. Hij schuift de stelling naar voren dat België in de feiten een confederale staat is geworden, onder impuls van de grote Franstalige partijen, maar dat er tegelijk wel nog zoveel mogelijk een unitair beleid gevoerd wordt binnen het bestel van het *confédéralisme francophone*, waarbij bovendien de democratie (de wil van het volk, uitgedrukt in verkiezingen) door de participatie aan banden wordt gelegd. Tegelijk stelt hij een aantal oplossingen voor die volgens hem voor de hand liggen om een echte democratie weer in te voeren.

Van de gelegenheid van dit historische, want laatste Nederlandstalige, nummer van *Res Publica* (dat de overstap maakt naar het Engels als voertaal), wordt eveneens gebruikgemaakt om in retrospectief stil te staan bij evoluties en ontwikkelingen in de politieke wetenschappen in Vlaanderen/België en Nederland in de afgelopen zes decennia waarin *Res Publica* verscheen. Voor de symposiumrubriek werd aan een van de *founding fathers* van dit wetenschappelijke tijdschrift en *éminence grise* van de politieke wetenschappen in de lage landen, professor emeritus Wilfried Dewachter (hoofredacteur 1967-1993 en 1997-2000), gevraagd om enkele bespiegelingen te maken over de stand van de politieke wetenschappen in de Lage Landen en het tijdschrift *Res Publica*. Vervolgens werden de voormalige hoofdredacteurs van het tijdschrift gevraagd op enkele van zijn prikkelende stellingen te reageren. Reacties zijn opgenomen van Kris Deschouwer, Stefaan Walgrave, Marc Hooghe, Bart Maddens, Carl Devos en Joop Van Holsteyn. Samen vormen ze een mooie balans van meer dan een halve eeuw politicologie in de Lage Landen.

De rubriek 'onderzoek uitgelicht' tot slot gaat in op twee zaken: het potentieel van en de uitdagingen voor denktanks om een strategische partner in de beleidsvorming te worden, met focus op de Australische context, en de mate van parlementarisering in België van het buitenlands en veiligheidsbeleid.

Noten

1. In de tabel valt ook het grote aantal veranderingen van assemblee in 1995 op. Dat had alles te maken met het einde van het zogenaamde dubbelmandaat: voortaan werden Vlaams en Waals parlement rechtstreeks verkozen, terwijl het aantal federale mandaten werd gereduceerd (Verleden et al., 2017).

Bibliografie

- Balthazar, H. (1981). De ontwikkeling van de participatie vóór de Tweede Wereldoorlog. *Res Publica*, 23(1), 9-22.
- Bouteca, N., Devos, C., Reynaert, H., Valcke, T., & Van Trappen, S. (2018). Le visage de l'Etat: un portrait des élus depuis 1945. In F. Bouhon & M. Reuchamps (Eds.). *Les systèmes électoraux de la Belgique* (pp. 539-567). Brussel: Bruylant.
- D'Hoore, M. (2003). Democratie of participatie? Politieke partijen en volksvertegenwoordigers in België na 1918. In E. Gerard, E. Witte, E. Gubin, & J.-P. Nandrin (Red.). *Geschiedenis van de Belgische Kamer van Volksvertegenwoordigers 1830-2002* (pp. 159-177). Brussel: Kamer van Volksvertegenwoordigers.
- Dandoy, R. (2011). Parliamentary questions in Belgium: testing for party discipline. *The Journal of Legislative Studies*, 17(3), 315-326.
- Dewachter, W. (1981). De partijestaat in de West-Europese polyarchie: een proeve tot meting. *Res Publica*, 23(1), 115-123.
- Dewachter, W. (2001). *De mythe van de parlementaire democratie. Een Belgische analyse*. Leuven-Leusden: Acco.
- Dewachter, W. (2014). *De trukendoos van de Belgische participatie. Een Europese schande*. Kalmthout: Pelckmans.
- De Winter, L. (1981). De partijpolitiserings als instrument van de participatie. Een overzicht van de ontwikkeling sinds de Tweede Wereldoorlog. *Res Publica*, 23(1), 53-107.
- De Winter, L. & Dumont, P. (2006). Do Belgian parties undermine the democratic chain of delegation? *West European Politics*, 29(5), 957-976.
- De Winter, L. & Dumont, P. (2006). Regeringsformatie. In E. Witte & A. Meynen (Red.). *De geschiedenis van België na 1945* (pp. 289-329). Antwerpen: Standaard Uitgeverij.
- Dumont, P., Fiers, S., & Dandoy, R. (2009). Belgium: Ups-and-downs in a partitocratic federal state. In K. Dowding & P. Dumont (Eds.). *The Selection of ministers in Europe. Hiring and Firing* (pp. 125-146). London: Routledge.
- Eeckhout, B. (2013). Het probleem van de politiek? Er is te veel politiek. *De Morgen*, 12 december. Geraadpleegd via <https://www.demorgen.be/binnenland/bart-eeckhout-het-probleem-van-de-politiek-er-is-te-veel-politiek-ba38a194/>.
- Fiers, S. (2001). Carrièrepatronen van Belgische parlementsleden in een multi-level omgeving (1979-99). *Res Publica*, 43(1), 171-192.
- Fiers, S. (2006). Evoluties in het parlementaire bestel. In E. Witte & A. Meynen (Red.). *De geschiedenis van België na 1945* (pp. 263-288). Antwerpen: Standaard Uitgeverij.
- Gerard, E. (2003). Kamer versus regering? Vertrouwensstemmingen, begrotingsdebatten en interpellaties. In E. Gerard, E. Witte, E. Gubin, & J.-P. Nandrin (Red.). *Geschiedenis van de Belgische Kamer van Volksvertegenwoordigers 1830-2002* (pp. 251-289). Brussel: Kamer van Volksvertegenwoordigers.
- Gerard, E. & Van Nieuwenhuysse, K. (Red.) (2013). *Scripta Politica. Politieke geschiedenis van België in documenten (1918-2012)*. Leuven-Den Haag: Acco.
- Luykx, T. (1973). *Politieke geschiedenis van België*. Brussel: Elsevier.

- Sägesser, C. (2003). De Kamer als wetgever. In E. Gerard, E. Witte, E. Gubin, & J.-P. Nandrin (Red.). *Geschiedenis van de Belgische Kamer van Volksvertegenwoordigers 1830-2002* (pp. 219-248). Brussel: Kamer van Volksvertegenwoordigers.
- Van Haegendoren, M. (1981). Veranderingen in het Belgische partijstelsel van 1945 tot 1980. *Res Publica*, 23(1), 29-45.
- Verleden, F. (2014). Het volk en zijn vertegenwoordigers. *Samenleving en Politiek*, 21(4), 60-67.
- Verleden, F., Hooghe, M., Demeulemeester, J., & Pattyn, E. (2017). *Het parlementaire jaar 2015-2016*. Kortrijk: INNI Publishers.
- Walgrave, S., Caals, T., Suetens, M. & De Swert, K. (2004). *Ministerial cabinets and partitocracy. A career pattern study of ministerial cabinet members in Belgium*. PSW Paper 2004/7. Antwerp: M2P.