

RES PUBLICA

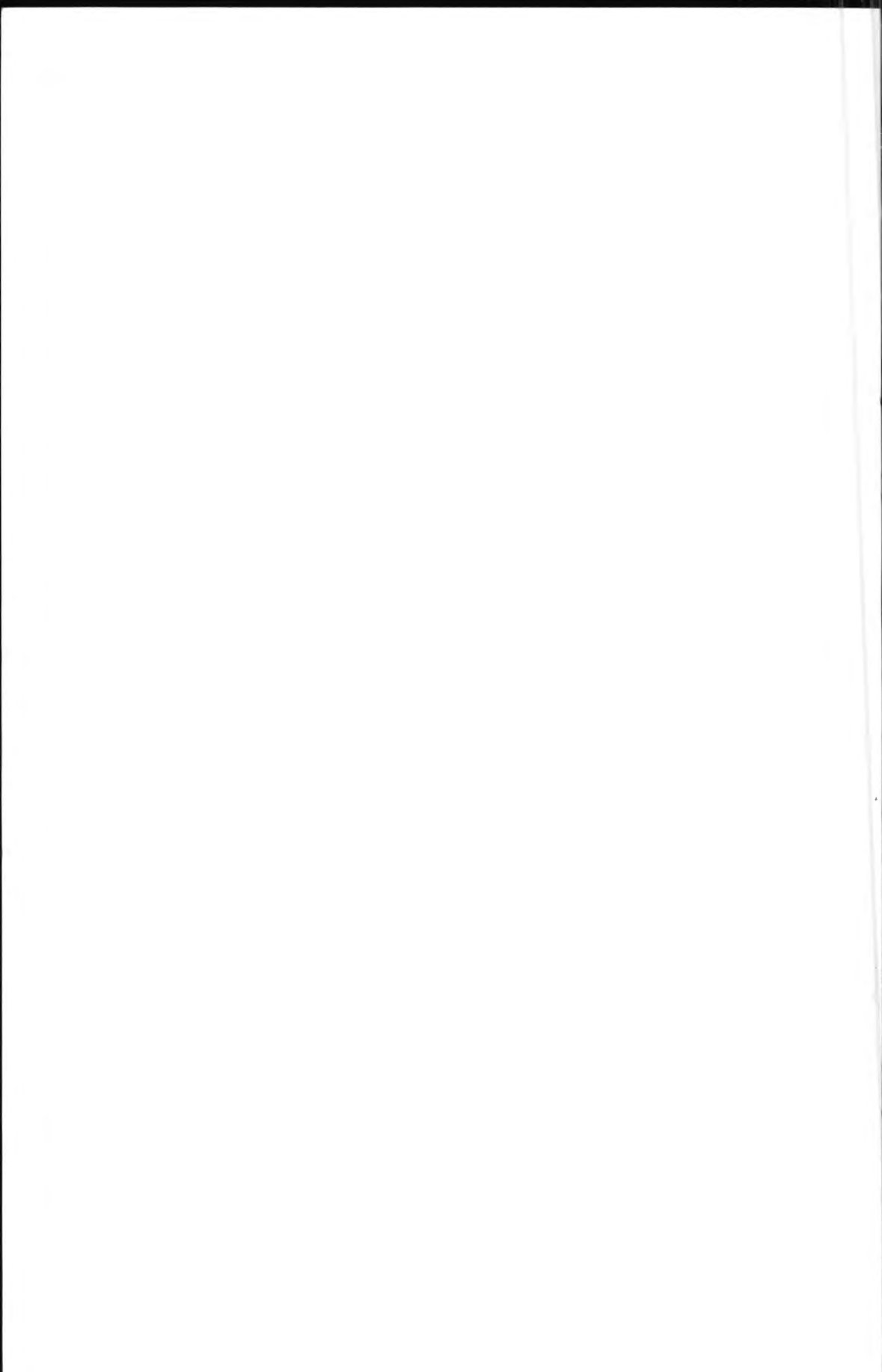


*Democratie in partijen:
realiteit of illusie ?*

Tijdschrift voor Politieke wetenschappen

Revue de science politique

Belgian journal of political science

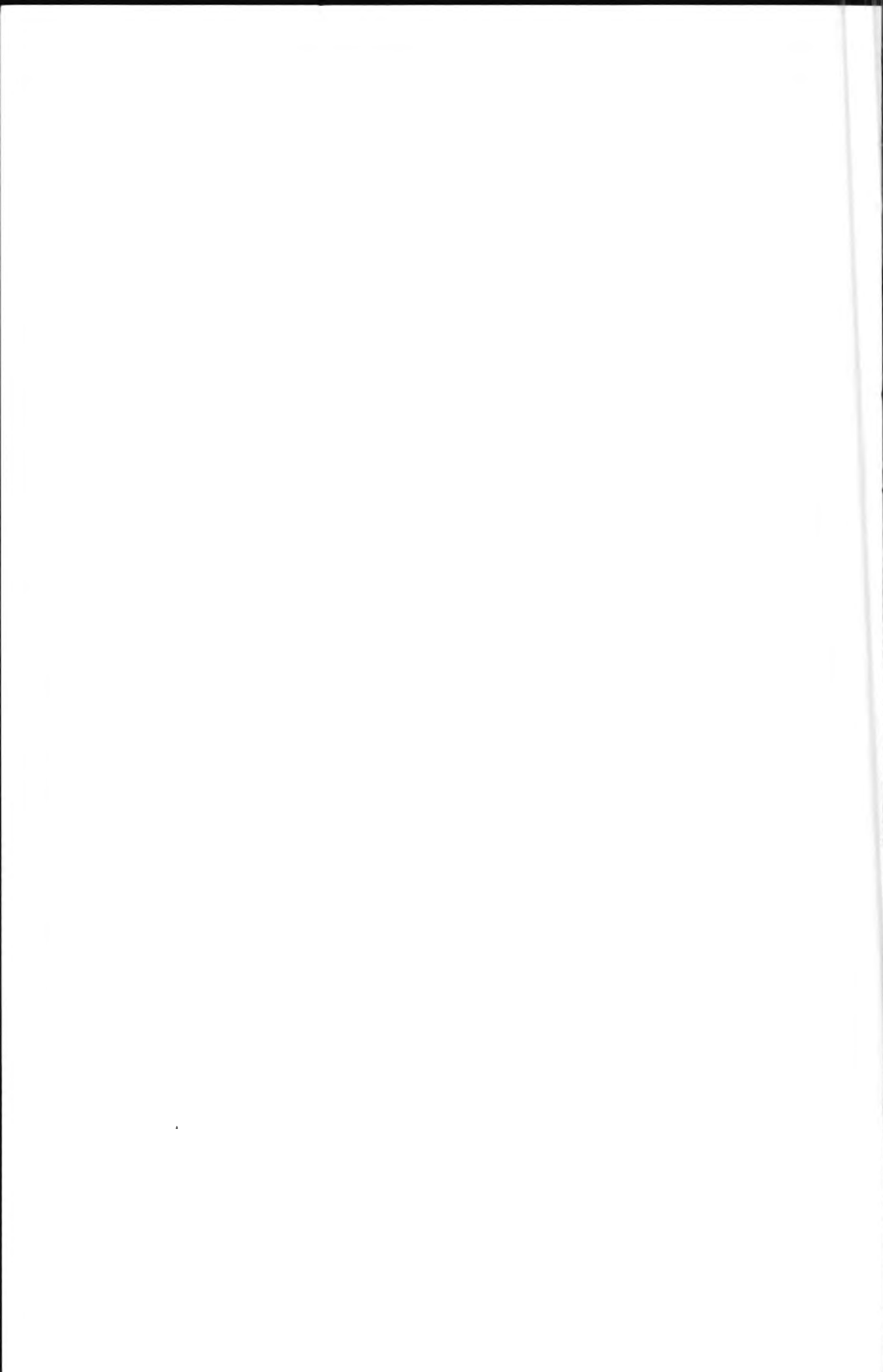


RES PUBLICA

Tijdschrift voor Politieke Wetenschappen
Revue de Science Politique
Belgian Journal of Political Science

INHOUD – SOMMAIRE – CONTENTS

De moeilijke voorwaarden voor een democratisch partijcongres <i>Wilfried DEWACHTER</i>	5
Leden en hun inspraak binnen politieke partijen <i>Bram WAUTERS</i>	35
Jongerenafdelingen van politieke partijen. Een onderzoek naar hun recruteringsfunctie en hun functioneren binnen Vlaamse politieke partijen <i>Marc HOOGHE en Patrick STOUTHUYSEN</i>	67
Inspraak of samenspraak? Voorwaarden tot, kenmerken en gevolgen van een breuklijnoverstijgende catch-all partij <i>Wouter BEKE</i>	95
Europeanisering en centralisering. Een verkennend onderzoek naar de plaats van de Europese Unie in de organisatie van de Belgische politieke partijen <i>Martine VAN ASSCHE en Kris DESCHOUWER</i>	121
Participation gouvernementale et adaptation organisationnelle: une analyse qualitative comparée des partis écologistes en Europe occidentale <i>Benoît RIHOUX en Sakura YAMASAKI</i>	143
De invloed van interne partijfactoren op partijvernieuwing: een verkennende analyse <i>Tom VERSTRAETE</i>	173
De toetsing: partijvernieuwing in Nederland <i>Gerrit VOERMAN</i>	201



Verslagboek XIIde Politologisch Congres

Democratie in partijen: realiteit of illusie?

Leuven
15 november 2002

Dit eerste nummer van de jaargang 45 van *Res Publica* bevat de weerslag van de bijdragen op het XIIde Politologisch Congres. Dat congres had op 15 november 2002 plaats aan de KU Leuven, en had als thema '*Democratie in partijen: realiteit of illusie?*'.

Het Politologisch Congres is een initiatief van het Politologisch Instituut. De congresorganisatie was in handen van de Afdeling Politologie van de KU Leuven, onder leiding van Prof. dr. E. Gerard.

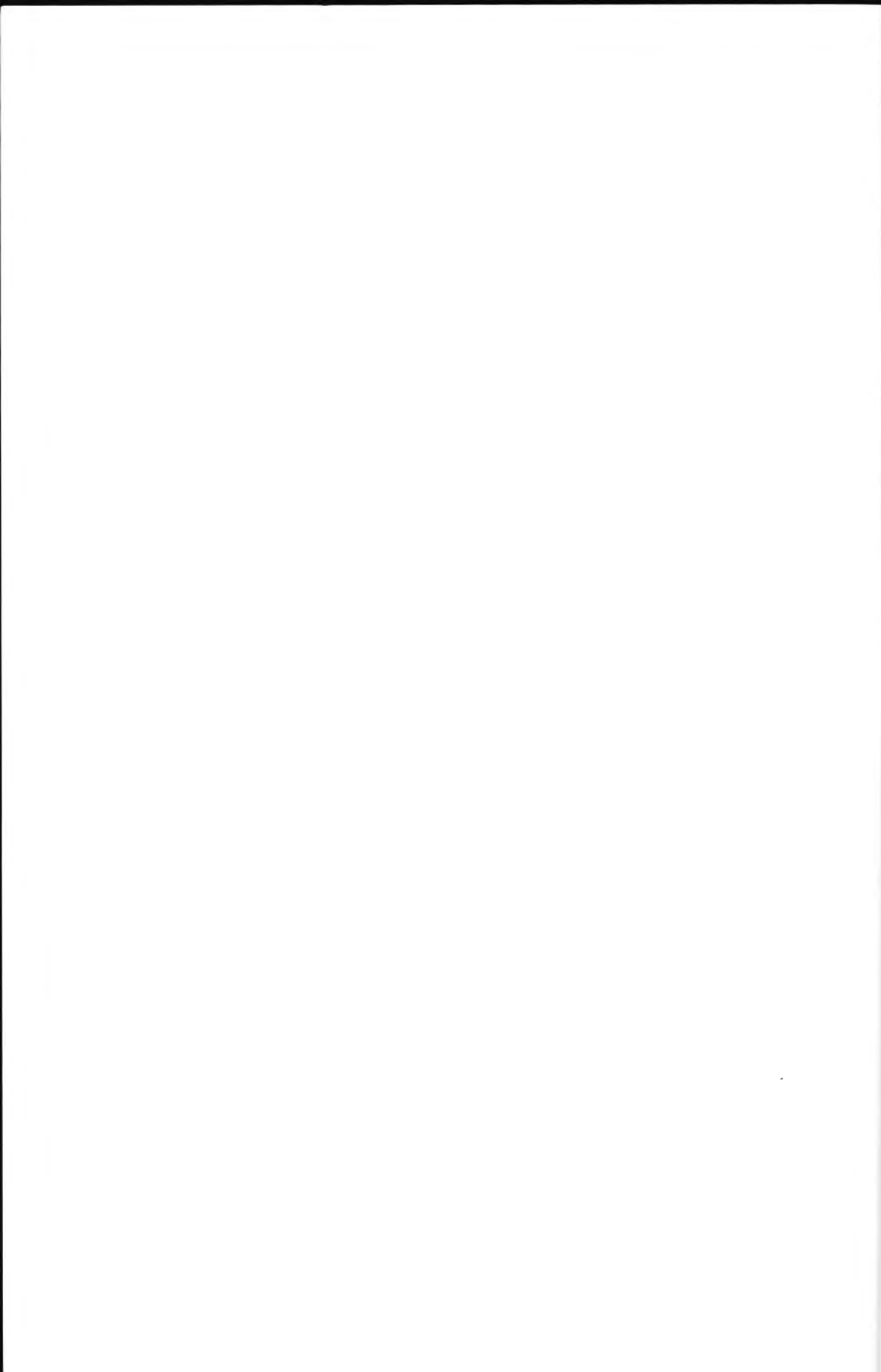
Prof. Gerard zat het congres voor en hield de openings- en slotrede. De panelgesprekken met het publiek werden gemodereerd door prof. dr. K. Deschouwer (Vrije Universiteit Brussel) en prof. dr. S. Walgrave (Universiteit Antwerpen).

Alle congresbijdragen werden na review-procedure herwerkt voor publicatie in dit nummer.



Het congres werd mede mogelijk gemaakt met de steun van het weekblad Knack en uitgeverij Acco

Foto op kaft: Brigitte Ernst (Ecolo) tijdens een stemming op het Ecolocongres van 20 januari 2002 in Namen. © Belga.



De moeilijke voorwaarden voor een democratisch partijcongres¹

Wilfried DEWACHTER

Gewoon Hoogleraar aan de Afdeling Politologie van de Katholieke Universiteit Leuven

I. Inleiding

Pas benoemd als Generalsekretär van de Duitse Sozialdemokratische Partei, verkondigt Olaf Scholz : «Das Parteimitglied muss das berechtigte Gefühl haben, an den Entscheidungen um die es geht teilzunehmen». ² Hij wijst daarmee een mooi project voor een politieke partij aan : namelijk de democratische instroom, sterker nog : de democratische beslissing vanuit de basis. Maar daar zitten juist de grote moeilijkheden, want de politieke partij is een organisatie die, ogenschijnlijk zeer vrij en autonoom, nochtans gekneveld ligt aan zes sterke banden. De politieke partij is inderdaad gekenmerkt door de verstarring van de participatie; zij is gekenmerkt door het botsen van de organisatie met «de beweging», door het «ergerlijk feit» van de oligarchisering, door de kloof basis-top die zich vooral manifesteert naar tijd en naar aard van de betrokkenheid en, tenslotte, in België door het pijler-zijn voor de participatie. De politieke partij is vooral actie in plaats van statica. Zij realiseert zich existentieel via een intens dynamisch gebeuren, waarvan de politieke besluitvorming de centrale drijfkracht is.

II. Wat is het partijcongres ?

Het is in die spanningsvelden en in dat dynamisch verloop dat men het partijcongres moet analyseren. En meteen stelt zich dan het probleem van de definitie.

Wij bepalen het partijcongres als een groots opgezette en vrij langdurige ontmoeting van de partijbasis met de partijleiding, waarbij na debat op doorslaggevende wijze door de afgevaardigden of de leden van de partij over fundamentele programmatorische en/of organisatorische en/of actionele dimensies van de partij finaal beslist wordt.

Een aantal criteria in de bepaling zijn duidelijk; andere zijn het minder. Het congres is groots opgezet : er moet een grote deelname zijn. Als men in België 300 aanwezigen als operationeel criterium zou nemen dan vallen wel, in het jongste decennium, bij Agalev 3 op 14 congressen weg en bij Ecolo 6 op 12. ³ Wij

¹ Onderzoek afgesloten op 10 december 2002.

² *Süddeutsche Zeitung*, 19 oktober 2002.

³ Bij Agalev ontbreken voor 3 van de 17 congressen deelnemersaantallen in de *Morfologie van de politieke partijen* en bij Ecolo voor 10 van de 22. Zie verder voetnoot 9.

hebben dit aantal deelnemers niet als criterium genomen. «Groots opgezet» dient relatief, per partij, uitgetekend te worden.

Het congres moet ook een vrij langdurige ontmoeting zijn. Als men anderhalve dag als criterium zou nemen vallen in België veel partijcongressen weg.

Het congres moet tevens een ontmoeting met de partijbasis zijn. Een Partijraad of Algemene Raad, zelfs met een 200 parlementsleden en kaderleden, is precies daarom geen congres : omdat ze de «basis» niet betreft. Als basis aanvaarden wij niet alleen de leden maar ook de «afgevaardigden van de basis» en zo brengen wij meteen een vaag criterium in dat het congres in de feiten meermaals dicht doet opschuiven naar de Algemene Raad. Dit orgaan wordt wel per partij onderscheiden van het congres door de respectievelijke omvang, grosso modo van 1 tot 3.

Er moet debat zijn. Verkiezingsmeetings onder de aanlokkelijke naam «partijcongres», zijn geen congressen; evenmin als de happenings, of de louter rituelen. Partijen spreken soms eerlijk en open van «partijdagen» voor zulke manifestaties. Een voorbeeld om na te volgen.⁴

De inhoud van het congres moet handelen over fundamentele dimensies van de partij, weze het van programmatorische en/of organisatorische en/of actionele aard. Dit is mooi uitgedrukt, maar eens men aan de operationalisering begint wordt dit heel moeilijk ! Want wat is fundamenteel in een partij ? Dit kan sterk van partij tot partij verschillen, gezien hun organisatiepatronen of hun politieke posities of hun maatschappelijke inplantingen. Het al dan niet deelnemen aan de regering kan bepaalde problemen van «heel cruciaal» tot «louter propagandistisch» doen verschuiven.

De beslissingen in het congres moeten finaal zijn. Dit betekent, zoals straks bij André Cools te lezen valt : «*Le parti supportera jusqu'au bout les conséquences de ses décisions*». In alle Belgische partijen, behalve bij de Communistische Partij, bij de Volksunie in haar eerste decennia en nu bij het Vlaams Blok wordt het partijcongres als hoogste instantie erkend.

Op basis van deze bepaling vallen in het jongste decennium minstens 27 massamanifestaties weg uit de lijst van de congressen, zoals de Belgische partijen ze hebben voorgedragen. Maar er blijven er nog voldoende over : 169 op 10 jaar.

Enkele uitspraken van leidende politici in dit land zullen meteen de grote variatiebreedte van het partijcongres nog wat sterker aan het licht brengen.

Louis Bertrand, één van de BWP partij-auguren, in 1903 : «*Les partis se forment et se développent dans les congrès où ils se réunissent pour se mettre d'accord*».⁵ Mooi !

⁴ Tenminste als men de term niet als een vertaling uit het Duits ziet.

⁵ BERTRAND L., *Histoire de la coopération en Belgique*. Brussel, Tome II, 1903, p. 281.

PS voorzitter André Cools in een dramatische fase van zijn partij, in 1979 :

«*Dans un parti en crise comme le nôtre, il n'y a qu'une seule instance habilitée à prendre des décisions : le congrès. Il faut en finir avec toutes les allégations mensongères sur l'absence de démocratie. Que les critiques de chacun soient rapportées dans toutes les fédérations ! (...) Nous prendrons ensuite nos responsabilités dans la clarté. Et nous supporterons jusqu'au bout les conséquences de nos décisions*». ⁶ In hoofde van André Cools, die als een sterk autoritaire partijvoorzitter wordt ingeschat, zijn dat toch een reeks verrassende stellingen...

Annemie Neyts, voormalig PVV-voorzitter, daarentegen, in 1995 zowel als in 2002 : «*Congresbesluiten geven een richting aan, maar ze zijn geen hoogmissen; congresresoluties zijn geen bijbels. (...) Begrijp mij niet verkeerd. Resoluties moeten met respect worden benaderd, maar ze zijn theoretisch, niet te nemen of te laten, ze zijn vatbaar voor discussie*». ⁷

Achiel Van Acker (BSP), voormalig eerste minister, in 1969 : «*Les congrès sont tenus par trois sortes d'hommes : ceux qui parlent, ceux qui écoutent et ceux qui tirent les ficelles*». ⁸

Grasduinen in uitspraken van leidende politici laat meteen een uiteenlopende beoordeling van hun partijcongressen zien. Tijd dus voor een analyse die meer houvast biedt.

In de jongste 10 jaar zijn er 169 partijcongressen georganiseerd in België, of een gemiddelde van 17 per jaar. Dat zijn aantallen om «u» tegen te zeggen. Met een gemiddelde van 2 congressen per jaar per partij is het partijcongres is dus helemaal geen randgebeuren. Zie Tabel 1. ⁹

⁶ *Le Soir*, 7 oktober 1979.

⁷ De tekst is van 1995 in : *Het Laatste Nieuws*, 13 september 1995. En in 2002 klinkt het als : «Congres teksten moet je relativiseren». *De Standaard*, 16 november 2002.

⁸ Aangehaald in : PLAVSIC W., *Mr le premier ministre*. Brussel, 1988, p. 128.

⁹ Tabel 1 is opgebouwd op grond van de *Morfologieën van de politieke partijen* in de *Jaarboeken van Res Publica* van 1991 tot 2002. Met dank aan M. Verminck, M. Vos, P. Janssens, S. Fiers, P. Biondi en J. Noppe. (Volledige referenties in *Res Publica*, 2002, p. 517.) In hun informatieverstrekking houden de politieke partijen zich niet altijd strikt aan de bepaling van een partijcongres. Daarom hebben wij uitgeweid : 10 vermeldingen bij de CVP, 3 bij de SP, 9 bij de Volksunie, 2 bij Agalev, 2 bij de PS en 1 bij de PRL.

Voor alle partijen is het ledenaantal berekend op het jaarlijks medegedeeld cijfer, dus 10 in totaal, behalve voor de SP en de PS die een aantal cijfers per jaar niet medegedeeld hebben omdat deze op het ogenblik van de samenstelling van de tweejaarlijkse morfologie (Vlaamse partijen / Waalse partijen) «nog niet beschikbaar waren». Daarom is het aantal leden van de SP en van de PS berekend op de onpare jaren, waardoor wel een evenwichtige spreiding bekomen wordt. Voor Ecolo stoulen de berekeningen op 8 jaar, omdat Ecolo pas vanaf 1994 in de *Morfologie* is opgenomen. Voor Ecolo is alleen het aantal congressen lineair uitgebreid van 22 op 8 jaar (vermeld in de *Morfologie*) tot 27 (geschat) op 10 jaar. Het aantal aanwezigen op de PSC en PRL congressen leek ietwat aan de hoge kant opgegeven. Daarom worden zij tussen haakjes geplaatst.

Tabel 1 : Aantal congressen en deelname daaraan in het jongste decennium

Vlaamse partijen 1991-2000			
<i>Partij</i>	<i>Aantal congressen</i>	<i>Gemiddelde deelname</i>	<i>ledenaantal</i>
CVP	12	1.335	115.960
SP	26	805	83.848
VLD	14	764	78.226
Volksunie	15	927	22.037
Agalev	17	345	3.464
Totaal aantal congressen	84		

Waalse partijen 1992-2001			
<i>Partij</i>	<i>Aantal congressen</i>	<i>Gemiddelde deelname</i>	<i>ledenaantal</i>
PSC	11	(1.529)	29.185
PS	27	1.031	116.896
PRL	20	(1.689)	36.435
Ecolo	27	309	2.880
Totaal aantal congressen	85		

In de praktijk van het congres tijdens het jongste decennium vallen grote verschillen op.

- PS, SP en Ecolo organiseren, in vergelijking met CVP en PSC, op 10 jaar meer dan het dubbel aantal congressen.
- Waarschijnlijk zit de partijcultuur ook verweven in de dubbele tandem : PS en SP met veel congressen tegenover CVP en PSC met weinig congressen.
- Het deelnemersaantal is sterk uiteenlopend : van 1.500 tot 300, of 5 maal meer. Zit men modaal rond de 1.000 deelnemers, dan treft het lage, aantal deelnemers, 300, bij Agalev en Ecolo, nochtans «basispartijen» qua organisatiepatroon.
- «Ledencongressen» is een onmogelijke opdracht voor de meeste partijen. 80.000 of zelfs 30.000 leden op een congres beslissende inspraak geven is ondoenbaar, niet te realiseren. VLD, Agalev, N-VA stellen hun congressen nochtans open voor al hun leden. Zelfs Agalev en Ecolo, met hun gering ledenaantal komen niet tot de directe ledendemocratie : de deelname bedraagt er resp. 1 op 10 en 1 op 9 leden. Bij CD&V met 1 afgevaardigde per 50 leden betekent een «algemene opkomst» een congres met 2.319 deelnemers. Bij de SP.a met 1 afgevaardigde per 200 leden, zijnde 419 stem- en spreekgerechtigden, valt het congres best te organiseren.

- Gezien de grote ledenaantallen is een zgn. «ledencongres» een congres waarop die leden toegelaten zijn én stemrecht krijgen die zich willen verplaatsen of die daartoe gemobiliseerd worden. Met het gevaar van een fikse scheeftrekking.¹⁰

III. De statuten zijn nochtans duidelijk

De statuten zijn de modellen van de politieke partijen, hun «grondwetten», hun basisnormen voor de werking en de organisatie. Zij zijn duidelijk. In nagenoeg alle Belgische politieke partijen van enige omvang en met enige duurzaamheid wordt het partijcongres onverkort als het hoogste orgaan in de partij omschreven.

Enkele voorbeelden.

- CVP, «*Het algemeen partijcongres is het hoogste partijorgaan. Zijn beslissingen zijn bindend voor alle organen op elk niveau.*» (26 februari 1994 : art. 40.2)
- SP, «*Het congres is het hoogste orgaan van de partij. Het bepaalt de politieke lijn.*» (9-10 december 1995 : art. 16)
- VU, «*Het partijcongres is het hoogste orgaan van de partij. Het spreekt zich uit over alle fundamentele zaken en over de oriëntering van de partij.*» (juni 1998 : art. 2.D.1)
- Agalev, «*Het congres is de verzameling van alle leden van Agalev. Het is de hoogste instantie van Agalev.*» (herfst 1996 : art. 12.1)

Maar het papier van de statuten is verduelig. De werkelijkheid van het partijcongres is veel en veel moeilijker. Dertien voorwaarden, moeilijke voorwaarden, moeten vervuld worden voor een echt democratisch partijcongres waaronder de «deelname» er één is, een belangrijke ook, maar niet meer dan één ! Anders geformuleerd : de partijleiding beschikt over 13 belangrijke instrumenten om het debat en de beslissingscapaciteit van het partijcongres in te korten, zoniet af te snijden en zo het congres meer en meer naar haar hand te zetten, zo al niet als een instrument van de partijleiding zelf te behandelen. Onder het mom van bijvoorbeeld : «*Il faut se discipliner pour défendre une cause*» (Michel Rocard)¹¹ of Leo Collard : «*Wij moeten ons bewust zijn van onze macht. Maar daarvoor moeten wij één zijn.*»¹²

Onderhavige analyse steunt op de opmaak en de analyse van statistieken en vooral op een zeer uitgebreide participerende observatie, sinds jaren ook, van vele, vele congressen van alle gevestigde Belgische partijen behalve de Communistische Partij, het Vlaams Blok en het FDF. Hier ligt dus een groot deel kwalitatief onderzoek aan de basis. Voorts moet worden onderstreept dat deze bijdrage geen functionele analyse van de partijcongressen inhoudt.¹³ Die kan pas als men het

¹⁰ Zie de bijdrage in dit nummer van : WAUTERS B., Leden en hun inspraak binnen partijen. *Res Publica*, 2003, nr. 1.

¹¹ *Le nouvel Observateur*, 7 november 2002, p. 48.

¹² BSP-congres 26-27 november 1966. Verslaggeving in *Volksgazet*, 28 november 1966.

¹³ Een eerste, voorlopige poging daartoe in : DEWACHTER W., *Sociologie van politieke partijen*. Leuven, 2001, p. 218-219.

werkelijke verloop van een partijcongres doorheeft. En dat laatste beoogt dit artikel.

IV. De beslissingsmomenten van het partijcongres

De moeilijke voorwaarden voor een democratisch partijcongres tekenen zich uit langs de grote beslissingsmomenten van het partijcongres.

1. *Beslissing tot het al dan niet inrichten van een congres*

Het begint van stonde aan : het congres moet worden ingericht. Die eerste voorwaarde lijkt vanzelfsprekend, maar zij is dat het allerminst.

De CVP-PSC heeft van december 1965 tot april 1969 slechts één congres ingericht : op 18 februari 1967. Ondertussen is de partij gesplitst in CVP en PSC. Aan die splitsing is in de verste verte geen congres te pas gekomen. CVP en PSC hebben ondertussen ook deelgenomen aan de regeringen Vanden Boeynants I en G. Eyskens IV. En in 1968 zijn er parlementsverkiezingen geweest.

Van 1945 tot 1970 richt de BSP 51 congressen in. Maar bij regeringsdeelname is de frequentie uitgesproken lager dan in een oppositiesituatie : respectievelijk 1,58 en 2,50 congressen gemiddeld per jaar of 1 congres per jaar minder bij regeringsdeelname.¹⁴ Nochtans worden dan veel meer ingrijpende beslissingen genomen door de leiders van de partij, vooral op beleidsvlak; zeker in een participatie. Dat verschil wijst op een eerste constrainte waarin een partijcongres gevat is. De politieke partij is het instrument bij uitstek om meerderheden in het parlement te leveren en te garanderen. Dat behoort tot haar essentiële functies in geval van regeringsdeelname. Zoals de Britten het kernachtig uitdrukken : «*The party leadership has to deliver the party*». Een autonoom beslissend congres, zeker als de zelfstandigheid democratisch uit de basis komt, kan daar dwars tegenover gaan staan en het de leiding bijzonder moeilijk maken.

De belangrijkste beslissing van de BSP, namelijk haar splitsing in 1978 is – net zoals in de CVP-PSC – volledig buiten het partijcongres genomen; nochtans proclameerden toen de statuten ook dat het congres de hoogste instantie van de partij was. En PLP-PVV nationaal voorzitter Pierre Descamps tracht in december 1973 zijn Belgisch liberaal partijenverbond met een congres nog te redden. «*La régionalisation du parti n'est viable que si elle articule son action autour d'un axe national*» proclameert de voorzitter.¹⁵ Maar het congres zal nooit plaats vinden.¹⁶

¹⁴ LYBEN H., De partijcongressen van de BSP sinds de Tweede Wereldoorlog. In : *Res Publica*, 1973, nr. 4, p. 724.

¹⁵ *La Dernière Heure*, 25 december 1973.

¹⁶ Zie *La Libre Belgique*, januari 1974, o.m. de weerstand van de Henegouwse federatie van de PLP, in feite ook de federatie van P. Descamps.

2. Keuze van het thema

Zoals de definitie aangeeft moet het congres, als het ingericht wordt over een fundamentele aangelegenheid gaan. Dat is de tweede voorwaarde. Nochtans duikt meer dan eens het vluchtthema op.

Men zoekt dan een thema dat met de zware, hangende problemen, uit het regeringsbeleid bijvoorbeeld of met de latente of manifeste conflicten in de partij weinig of niets te maken heeft en men verbiedt of verhindert buiten dit thema te gaan. Staatssecretaris Eddy Boutmans verklaart op 17 oktober 2002 : «*Het congres van Agalev aanstaande zaterdag gaat niet over de wapenleveringen aan Nepal, noch over Agalev in of uit de regering. Het congres gaat over statutaire kwesties*». ¹⁷ Staatssecretaris Boutmans had ongelijk in de zin dat wel degelijk over wapenleveringen gesproken werd – zij het te elfder ure ingelast. De ledenvergadering was wel een «vluchtmisdrijf» in de zin dat men zich collectief begoochelde de wapenleveringen alsnog te kunnen tegenhouden. Drie dagen later wordt de regeringsbeslissing definitief bevestigd. Overigens is de term «vluchtmisdrijf» bedacht voor het CVP-congres van 1974. ¹⁸

De andere themakeuze voor een congres is het **brandpunt**.

Men kiest precies de hangende problemen, bv. de manifeste conflicten uit het regeringsbeleid of uit het functioneren van de partij als thema om te beslechten op het congres. Zie de vele congressen over de regeringsdeelname, die dit vooral anticipatief doen, of het «Links en La Gauche-congres» van de BSP in 1963. Wie zich conformeerde aan de congresresolutie mocht in de partij blijven, zoals *Links*. Wie zich niet conformeerde werd uit de partij gezet of zette zichzelf eruit, zoals *La Gauche*. Of een ander sterk voorbeeld. Op 16 november 1958 keuren de drie «nationale partijen» – zoals ze zichzelf dan noemen – het Schoolpact goed : «De CVP bij eenparigheid van 401 stemgerechtigden; het congres van de BSP met 659 stemmen tegen 231 en 18 onthoudingen». ¹⁹ De Liberale Partij doet het via haar Permanent Comité met 117 stemmen tegen 6 en 4 onthoudingen. Pas nadien zal het parlement over het Schoolpact kunnen en mogen stemmen.

3. Samenstelling van de voorbereidende commissies en van de resolutiecommissie

Het overgrote deel van de partijcongressen komt tot stand op initiatief van de partijleiding. Het aantal congressen dat geïnitieerd wordt vanuit de basis is zeer miniem. Ietwat in die richting gaat de verzelfstandiging van eerst de Waalse en nadien de Vlaamse socialistische federaties in een eigen congres. Ernest Glinne, toen opkomende PSB-leidende figuur uit Charleroi : «*De Waalse militanten willen de partij ontvluchten naar een meer Waalse partij ofwel naar de onverschilligheid (...) Wij*

¹⁷ VRT-televisie-interview 17 oktober 2002

¹⁸ P. De Buyser in de socialistische krant *Vooruit*, 9 december 1974.

¹⁹ *Tijdschrift voor Politiek*, 1959, nr 1, p. 64

eisen een eigen Waals congres (...) En wij vragen niet beter dan een Vlaams socialistisch congres.»²⁰

Zodra de partijleiding tot een congres beslist stelt ze meteen ook een of meer voorbereidende commissies en vooral de resolutiecommissie samen die zij door de band vrij kordaat stuurt.

Neem het Volksuniecongres van 1973 in Oostende bijvoorbeeld. In de bewoordingen van Evrard Raskin: «*H. Schiltz was reeds vóór zijn verkiezing tot voorzitter van het partijbestuur voorzitter van de congrescommissie geworden. In die hoedanigheid had hij de keuze van het congresprogramma en de uitwerking ervan naar zijn hand weten te zetten... Dit met de bedoeling duidelijk aan te tonen dat de Vlaams-nationale partij een beleidspartij was, een partij die op alle terreinen van het politiek- maatschappelijk leven een eigen visie had. De ontwerpresoluties van de afdeling basisbeginselen werden door Schiltz opgesteld. (...) Zij gaven precies weer welk karakter Schiltz aan het congres wenste te geven»²¹. Heel wat amendementen staven het getuigenis van E. Raskin.*

Dit voorbeeld laat een manifest voorbeeld van sturing van het congres door een partijleider zien. Hugo Schiltz wilde de Volksunie uit het oppositie-isolement halen en ook uit een stukje cocoon-isme, een in zichzelf opsluiten en dan de overwinning van één dag, de congresdag, beleven.

4. De voorgestelde resoluties

Heel wat «congressen» moeten het, «onvoorstelbaar maar waar» zonder resoluties stellen.

Het congres van de Vlaamse Socialisten te Gent op 19 juni 1976 heeft geen resoluties geformuleerd. Het werkte enkel met een «Socialistische boodschap aan het Vlaamse Volk» die niet op voorhand medegedeeld werd aan de congressisten en eigenlijk niet bespreekbaar werd gesteld. Het congres van de PS op 24 maart 1984 te Gembloers had enkel «Un Message» die na de toespraak van partijvoorzitter Guy Spitaels en deze van de Waals syndicalistische voorman Jean Gayetot, vlug werd rondgedeeld, voorgelezen en goedgekeurd. Het CVP-congres van 1985 over de plaatsing van de kruis- en de Pershing-raketten had geen resolutie, alleen toespraken.

Deze enkele voorbeelden illustreren op pregnante wijze het belang van deze vierde voorwaarde voor een reëel partijcongres. Zonder resolutie die amendeerbaar is heeft de basis op het congres geen aanknopingspunt, sterker nog, zij heeft gewoon geen toegang tot de boodschap van de partij. Met een tekst die door de partijleiding is opgesteld maar niet ter discussie wordt voorgelegd, negeert men de essentie van een congres: zowel het debat als de doorslaggevende beslissing. Het congres wordt dan teruggebracht tot een ritueel, al dan niet van goede kwaliteit.

²⁰ BSP congres, 26-27 november 1966. Verslaggeving *Volksgazet*, 28 november 1966.

²¹ RASKIN E., *Van binnenuit bekeken*. Antwerpen, 1980, pp. 108-109. (Raskin was tegenkandidaat tegen Schiltz voor het partijvoorzitterschap in 1973.)

5. *Het aantal federatieronden*

Eens de ontwerptekst of ontwerpresoluties op nationaal niveau zijn vastgelegd worden zij vervolgens, liefst lang vóór het congres, naar de basis gestuurd. Die basis bereikt men niet individueel, bij het lid zelf, maar organisatorisch, via het belangrijke partijniveau vlak onder het nationale of deelstatelijke niveau. Om het jargon van de B.S.P/SP over te nemen : de resolutie gaat naar de arrondissementele federaties.

Een eerste belangrijke beslissing daarover is het aantal communicaties tussen het nationaal niveau en die federaties. Drie mogelijkheden kunnen zich voordoen : er komt helemaal geen toesturen van de teksten naar de basis of er komt één ronde of twee ronden.

Deze voorwaarde heeft heel wat te maken met de communicatiebeschotten tussen de federaties in de partij. Formeel organisatorisch kan een federatie alleen vertikaal, naar boven (en onder) communiceren, niet horizontaal : federaties mogen niet onderling communiceren !

Bij meerdere congressen over regeringsdeelname kwam het voor dat de teksten helemaal niet naar de basis gingen en pas op het nationaal congres, bij het binnenkomen, werden uitgedeeld. Zulke werkwijze fnuikt in aanzienlijke mate de congreskwaliteit.

Doorgaans past men één ronde toe. De partijleiding stuurt de voorgestelde resolutie naar de federaties die kunnen amenderen. De amendementen ingediend door de federaties worden direct op het nationaal niveau beoordeeld : zij worden opgenomen in de bijgewerkte resolutie of naar de bespreking op het congres verwezen. Dit beoordelingswerk gebeurt meestal door de resolutiecommissie, al dan niet in samenwerking met het Bureau van de partij.

Die ene ronde laat formeel geen communicatie tussen federaties toe.

Daarvoor heeft men twee ronden nodig. Die zijn bijzonder tijdrovend, kostenrijk en omslachtig. Zij worden dan ook maar uiterst zelden in stelling gebracht, al was het maar omwille van de tijdsdruk. De procedure verloopt in den beginne identiek met de procedure met één ronde : de resoluties gaan naar de federaties die kunnen amenderen en die deze teksten terug naar de resolutiecommissie sturen. De resolutiecommissie beoordeelt dan de verschillende voorgestelde amendementen, zij maakt een nieuwe tekst en stuurt samen met de nieuwe resolutietekst alle amendementen van alle federaties terug naar de federaties, vooreerst ter informatie, dan ter verdere bespreking, eventueel aanvaarding of nieuwe amendering. Het congres moet dan soeverein over de resoluties en de amendementen uit de tweede ronde beslissen. De BSP heeft die uitvoerige twee-ronden- procedure gerealiseerd voor haar groot Ideologisch congres in 1974.

6. Het Federatiecongres

Op federatie-niveau kan er over zeer veel worden beslist :

1. de amendementen en/of de goedkeuring van de teksten;
2. het aanduiden of kiezen van de congresafgevaardigden en -stemgerechtigden uit de federatie;
3. het aanduiden of kiezen van de woordvoerders;
4. die eventueel moeten spreken en stemmen met een imperatief mandaat.

Het is zeer de vraag of die federatie-congressen wel uitgesproken democratisch verlopen.²² Hierover moet weliswaar nog veel onderzoek gebeuren.

Het is onze stelling dat de verschillende technieken die op nationaal niveau gebruikt kunnen worden om de inspraak van de basis te beknotten, modaal gezien, meer en harder worden toegepast in de federaties. En dit

- (1) omdat de federaties in aanzienlijke mate «onafhankelijke vestigingen» of «burchten», «baronieën», «fiefs»²³ zijn;
- (2) omdat in de federaties nog veel meer de professionelen van de politiek tegenover vrijwilligers staan met nog meer directe controlemiddelen en persoonlijke aan- en afhankelijkheden. Ch. Picqué heeft het over «*les mandataires et leurs obligés*» in de PS²⁴;
- (3) omdat op nationaal niveau de professionelen mekaar meer kunnen controleren en in evenwicht van macht houden;
- (4) en omdat de tijd beschikbaar voor de bespreking in de federatie meestal zeer beperkt is of – o.m. door federatiemensen – beperkt wordt gehouden.

Voor het groots opgezette PS congres in 1981 : «*Rénover, agir*» getuigt men vanuit de partij zelf : «*Les gens en place, c.à.d. le secrétaire fédéral, le comité fédéral et les mandataires, filtrent l'information*»²⁵. Men geeft de resoluties of teksten niet door, of veel te laat, bv. op het ogenblik dat het federatie-congres begint. Nogmaals Ch. Picqué (1994) : «*On ne peut se vanter d'être partisans de la démocratie (...) et, dans le même temps, diriger nos assemblées et comités divers d'une manière autoritaire n'admettant ni la réplique, ni la diversité des opinions*».

Bij de federatie-ronden moet nog het peterschap in rekening gebracht worden. Elke federatie krijgt een belangrijke nationale figuur als «peter». Deze moet zorgen dat alles zoveel mogelijk in de goede banen van de partijleiding verloopt. Karel Van Miert motiveert : «*Op die manier voelt men in het partijbureau en in de leiding wat er leeft in de federaties en met welke sterkte*».²⁶ Tegelijkertijd is het peterschap een controle- en een sturingsinstrument van bovenaf. Het kan stimulerend en mobiliserend werken. Maar het kan ook de mechanismen van de afhankelijkheid van de

²² Zie het getuigenis van Jean Guy bijvoorbeeld over de bespreking van het regeerakkoord van 1988 in de federatie Charleroi : «*Busquin défendait bec et ongles l'accord. Il promet 80 % pour l'accord (...) Au Congrès, il s'est fait écraser par Van Cau. Il en reste des plaies qui, contrairement aux apparences, ne sont pas cicatrisées*». GUY J., *Ma lutte finale*. Brussel, 1997, p. 126.

²³ Vertalingen van «independent kingdom», term uit de politieke antropologie.

²⁴ Opgemerkte toespraak op het PS congres 12 maart 1994 te Brussel.

²⁵ Vanuit het partijsecretariaat, in een Seminarie voor actualiteitsstudie aan de K.U.Leuven.

²⁶ In gesprek met de auteur, SP congres 17-18 november 1984.

centrale partijleiding danig ter plekke brengen. (Zie 10.D.) Voor zover we konden nagaan was het peterschap het sterkst uitgebouwd in de Volksunie en in de SP. Met welke oriëntatie is niet meteen duidelijk.

7. Samenstelling van het congresbureau en aanduiding van de congresvoorzitter

Op het BSP-ideologisch congres van 1974 is er een zwaar incident geweest tussen congresvoorzitter Jos Van Eynde en de toenmalige voorzitter van de Jong-Socialisten Luc Van den Bossche, wanneer de vertegenwoordiging van de MPR van Zaïre (het Mouvement populaire de la Révolution van president Mobutu) tijdens diens interventie opgemerkt wordt binnengeleid. Van den Bossche laat die kans tot oppositie en profilering niet liggen. Maar congresvoorzitter J. Van Eynde ontnemt L. Van den Bossche ogenblikkelijk het woord omdat naar zijn zeggen afgesproken was dat over de vertegenwoordiging van het MPR niets gezegd zou worden. Als Van den Bossche niet meteen bakzeil haalt laat J. Van Eynde de spreektijd (die algemeen per spreker beperkt was) van de volgende spreker ingaan. Diezelfde congresvoorzitter, Jos Van Eynde zal later alle amendementen globaal ter stemming leggen. Dan mag dit Ideologisch congres met zijn twee federale ronden zeer democratisch scoren, hier scoort het dan weer sterk oligarchisch.

Of een incident uit het VLD-congres «De Nieuwe Sociale Zekerheid» van 18-20 maart 1994. Jacky Raymaekers (van de Liberale Mutualiteit) had er bij het opstellen van de sprekerslijst voor gezorgd dat hij vlak na partijvoorzitter Guy Verhofstadt aan de beurt zou komen. Echter, op onopvallende wijze had G. Verhofstadt vanuit de zaal teken gegeven aan congresvoorzitter Dirk Van Mechelen om de volgorde om te draaien; wat ook effectief gebeurde. Zo kon de partijvoorzitter gevat repliceren op de argumenten van de enige groep die op dit congres voor oppositie zorgde.²⁷

José Happart wordt op het PS-congres van 12 maart 1994 te Brussel doelgericht helemaal op het einde van een lange, vervelende reeks sprekers geplaatst, rond 17u30. 's Morgens reeds, eens de verkiezing van de partijvoorzitter Ph. Busquin gekend was, om 11u40, waren meteen de spanning en de beslissingen uit het congres verdwenen. Overigens had Ph. Busquin zijn «verkiezingstoespraak» vóór zijn verkiezing of beter vóór de bekendmaking van de uitslag gehouden. Busquin was de enige kandidaat; hij scoorde 485 «oui», 10 «non» en 4 onthoudingen.²⁸ De congresvoorzitter beschikt inderdaad over heelwat mogelijkheden om het congres te sturen. Zo heeft een voorzitter op een CVP congres ooit beslist dat men het tellen van de stemmen alleen nog maar in het voorste deel van de zaal zou doorvoeren.

²⁷ Met dank aan de participerende observant Stefaan Fiers die dit incident rapporteerde. Zie tevens het verslag van Guy Tegenbos in *De Standaard*, 21 maart 1994.

²⁸ Over de verkiezing van de partijvoorzitters via de congressen zie : MAES M., De formele aanstelling van de partijvoorzitters in België, 1944-1990, in : *Res Publica*, 1990, nr. 1, pp. 3-62. FIERS S., *Partijvoorzitters in België of «Le parti, c'est moi» ?* Leuven, Afdeling Politologie, 1998, 419 p.

Op het stichtingscongres zelf van de CVP op 18 en 19 augustus 1945, na de «academische sectie» van de buitenlandse politiek en de «minder academische sectie» van binnenlandse zaken, – volgens het verslagboek – : «Wegens tijdsgebrek konden de afgevaardigden de resoluties in verband met de partijorganisatie noch bediscussieren noch goedkeuren».²⁹ Op het stichtingscongres niets kunnen zeggen over de organisatie van de partij is toch wel een sterk staaltje. En dit door een slechte ordening van de werkzaamheden.

8. Opstelling van het Reglement van orde van het congres

Vier grote problemen moeten via het congresreglement beslecht worden :

- de opsplitsing van de werkzaamheden in parallelle commissies/secties of het gezamenlijk afwerken in één plenumvergadering;
- de ruimte voor en de organisatie van het debat;
- de mogelijkheden tot amendering;
- de stemprocedures.

A. OPSPLITSING IN SECTIES/COMMISSIES

In plaats van één gezamenlijk verloop kan het congres gedeeltelijk zijn werkzaamheden splitsen in secties of commissies. De secties krijgen een sterke betekenis als zij mits bepaalde mate van steun, definitieve beslissingen kunnen treffen.

Via die techniek heeft de CVP de «opheffing van de Belgische Staat» in haar programma van 1986 geschreven. Toenmalig CVP-Jongeren-voorzitter Erik Van Rompuy, de belangrijkste organisator, vertelt schamper : «Op zaterdag 15 november hebben wij met 40 man de Belgische Staat opgeheven». In de commissie was men nog met 40 congressisten. Als men daar een 2/3 meerderheid haalt dan moet het voorstel niet meer naar het plenum. «Wij hebben het, met ... ik geloof 30 tegen 10, gehaald. Als men goed georganiseerd is en men weet wat men wil kan men op congressen veel bereiken».³⁰ Het ging hierbij over een cruciale passage uit het belangrijke Manifest : Geloof, Hoop en Toekomst.³¹ Meteen werd er in de partij een werkgroep opgericht om het «opheffen van België» weg te werken en de resoluties van het Heizelcongres van 1979 te actualiseren. Die voorstellen zijn dan naar een Partijraad gegaan. Na dat congres vallen bovendien een aantal uitspraken te noteren die de resolutie in de papiermand versnipperen. «Een CVP-topminister heeft als richtlijn aan belangrijke politieke figuren gegeven : «Ik heb geen drie resoluties gelezen, dus moet je er geen belang aan hechten»».³² En minister Mark Eyskens : «Gelukkig passen we niet alle resoluties van de partij toe en gaan die ook in de schuif. Dat voorstel is onrealistisch».³³

²⁹ VAN DEN WIJNGAERT M., *Het ontstaan en de stichting van de CVP-PSC*. Brussel, 1976, p. 42.

Zie ook : PARTI SOCIAL CHRETIEN, *Bulletin d'information*. Numéro spécial consacré au 1er congrès 18-19 août 1945, p. 88.

³⁰ Getuigenis in Seminarie Politieke Sociologie, K.U.Leuven, 9 maart 1987.

³¹ Resolutie R 201, Congres van Oostende, 15-16 november 1986.

³² E. Van Rompuy tijdens seminarie van 9 maart 1967.

³³ *Knack*, 26 februari 1992.

Daarmee belanden we evenwel bij het gebruik van het congresgebeuren na het congres en dus bij de functionele analyse.

Tijdens het CD&V-congres van 2001 te Kortrijk mobiliseerden de CD&V-Jongeren hun congresgangers per GSM naar die secties waar dan voor de Jongeren cruciale punten ter sprake kwamen. Ingaand op de kritiek hierop heeft de partijleiding voor het CD&V-congres van Antwerpen op 20 september 2002, de secties op verschillende boten laten doorgaan zodat het mobiliseren van meerderheden van de ene sectie naar de andere via GSM uitgesloten werd.³⁴

B. RUIMTE EN AANDACHT VOOR HET DEBAT

Ruimte en aandacht voor het debat hebben veel te maken met de duur van het congres.

Als men de CVP- en PSC-congressen van 1945 tot nu onderzoekt stoot men op een merkwaardige ontwikkeling. Zie Tabel 2.³⁵

Tabel 2 : Duur van de CVP-PSC, de CVP- en PSC-congressen van 1945 tot 2000

	Periode	Aantal congressen naar aantal dagen			
		3 dagen	2 dagen	1 dag	Totaal aantal
CVP-PSC	1945-1967	5	18	3	26
CVP	1968-2000	1	13	33	47
PSC	1968-2000	0	3	31	34

Het is opvallend hoe, naar periode, het aantal congressen van één dag toeneemt. In de eenheidspartij CVP-PSC voltrekken slechts 12 % congressen zich op één dag. Bij de Vlaamse CVP loopt het aandeel op tot 70 % en bij de PSC zelfs tot 91 %. Het spreekt voor zich, alle andere factoren gelijkblijvend, dat men meer debat kan hebben op 3 dagen dan op 2 en meer op 2 dagen dan op 1 dag. En dan rekenen we nog een halve dag voor een volle dag !

Een schrijnend voorbeeld van zo een halve dag congres is het CVP-congres van 1977 over de regeringsdeelname en het Egmontpact. De congresvoorzitter kent aan

³⁴ Volgens getuigenissen van actieve participanten aan beide congressen.

³⁵ Opgesteld op basis DUSTIN F., *Inventaire du patrimoine archivistique du Parti social-chrétien*. Brussel, 2001, herz. uitg., pp. 4-16, de meest volledige inventaris voor 1945-2001.

De uitgaven van de congresresoluties door het Steunpunt Sociopolitiek Systeem aan de Universiteit Gent behandelen de gewone congressen, niet de buitengewone.

Zie bv. MENU P., *Congresresoluties van de Vlaamse politieke partijen*. 2. *De Christelijke Volkspartij 1945-1993*. Gent, 1994, 533 p. en 3. *De (Belgische) Socialistische Partij 1945-1993*. Gent, 1994, 483 p. In dit laatste werk komt P. Menu tot 27 congressen, waar H. Lyben voor die periode 1945-1970 51 BSP congressen vindt. B. Forier telt in de periode 1977-mei 1982 15 congressen voor de (B)SP, tegenover 8 bij P. Menu. Zie FORIER B., *Partijvernieuwing bij de Vlaamse Socialisten*. Leuven, eindverhandeling, 1985, p. 175.

elke spreker (maximum) 3 minuten spreektijd toe, nadat Gaston Geens het sociaal-economisch luik van het regeerakkoord en partijvoorzitter Wilfried Martens het Egmontpact zeer uitvoerig (samen anderhalf uur) hebben toegelicht. Jan Verroken hierover : «Zou de partijleiding met een grondige bespreking het gezicht verloren hebben ? Neen toch ! Ze zou de congresgangers ernstig genomen hebben».

C. MOGELIJKHEID TOT AMENDERING

Inzake de amendering dient het congresreglement volgende keuzen te maken :

- Wie mag amendementen indienen ?
- Door welke geleding(en) in de partij of door hoeveel personen moet een amendement gesteund worden ?
- Waar en hoe kunnen de niet aanvaarde amendementen verdedigd worden ? Door de indiener(s) of ook door anderen ?
- Welke steun moet het amendement krijgen om verder (i.c. in de plenaire vergadering) aan bod te komen ?

Op het PSC-congres van 21 februari 1987 te Brussel moest volgens het inwendig reglement, art. 6 : «Les amendements rejetés par le Comité directeur devront recueillir l'adhésion des 2/3 des votants» (abstentions y compris). Dit is een verregaande selectie vanwege de partijleiding in de amendementen, door congresvoorzitter J.P. Grafé ook zo toegepast.

Amendementen kunnen zeer uiteenlopend van inhoud zijn. Men onderkent zes soorten :

1. louter vormelijke aanpassingen van de voorgestelde tekst;
2. informatieve amendementen : zij brengen (verder) inlichtingen bij;
3. inzichtelijkheidsamendementen : zij verduidelijken de tekst, verhelderen door scherper inzicht en/of formulering; zij kunnen toelichting geven;
4. overtuigingsamendementen : argumenterend ten voordele van de gekozen optie (Die argumentatie kan zich richten zowel intern naar de partij als extern naar andere partijen of naar de publieke opinie of specifieke opiniesegmenten);
5. propagandistische amendementen;
6. richtinggevende amendementen : zij houden opties in; zij maken keuzen inzake het programma van de partij, haar acties, haar werkwijzen, haar positiebekleders en personeel.

Deze zes soorten amendementen kunnen niet over één kam geschoren worden. De eerste vijf ondersteunen de partijlijn. Zij bewijzen dat men «zijn huiswerk» (in de federaties) goed heeft verricht.

Anders gaat het met de laatste categorie : de richtinggevende. Die stellen andere keuzen en andere werkwijzen voor. Zij zijn de echte alternatieven tegenover de partijleiding ! Zij komen dan ook terecht in een carcan van sociale controle in het congres, want de indieners lijken zich te verzetten tegen de partijleiding én dus

tegen de partij zelf. De indieners van zo'n amendementen moeten in staat zijn dit odium te trotseren. In de eerste plaats tegenover de partijleiding, maar ook tegenover het (over)grote deel van de aanwezigen op het congres. Want de «leden» getuigen door hun aanwezigheid dat zij opkomen voor de partij, ja, dat zij zich in aanzienlijke mate vereenzelvigen met de partij. Door de «oppositionele» amendementen voelen zij zich dan ook aangevallen, of minstens tegen de haren in gestreeld.

Op meer dan één congres blijven de echt richtinggevende amendementen achterwege omdat de potentiële indieners zich niet in het verdomhoekje van de binnenpartijdige oppositie willen laten opsluiten. Behalve voor de Jongeren van de partij van wie verwacht wordt dat ze dit oppositiespel spelen, en zo «métier» opdoen en gewikt en gewogen kunnen worden, met als uitkomst al dan niet te licht of voldoende zwaar bevonden worden. Daarmee belanden we in de selectiefunctie van het congres. En nogmaals, een functionele analyse valt buiten het opzet van dit onderzoek.

9. De stemmingen

Vooraf een «stichtend» voorbeeld ter illustratie van de problematiek die hier aan bod komt: de stemprocedure op PS-congres van 2 oktober 1983. Het debat over de resolutie duurt precies van 18u03 tot 18u15, geplaatst nadat Guy Spitaels, partijvoorzitter, gedurende één uur en een kwartier het congres gloedvol heeft toegesproken. Congresvoorzitter E. Close deelt mede dat er een aantal amendementen op de voorgestelde tekst zijn. Hij leest ze voor en vraagt dan retorisch: «*Le congrès est-il d'accord?*» Waarop in het begin nog wat «oui, oui»-geroep, maar wanneer hij twee verschillende amendementen tegelijk ter aanvaarding voorlegt komt er zelfs geen antwoord meer. Deze procedure heeft juist 3 minuten geduurd. Dan vragen een paar sprekers het woord. Alles wat zij voorstellen wordt blijkbaar aanvaard. Men heeft maar naar de tribune te stappen en iets voor te stellen. Zo doet Irène Pétry het. Na 8 minuten loopt dat verward gebeuren ook ten einde: alle amendementen zijn aanvaard op één na omdat er weerstand-geroezemoes- was vanuit de zaal. De aldus geamendeerde tekst wordt ter stemming voorgelegd en aanvaard (300 voor, 1 tegen, 0 onthoudingen). Het Bureau wordt belast met «*la toilette du texte*». Dit voorbeeld uit de PS staat lang niet alleen.

Via de literatuur en onze eigen analyses beschikken wij over vijf belangrijke analyses van het stemgedrag op congressen van Belgische politieke partijen die voldoende substantieel zijn om er inzicht uit te puren. Zij zijn onderling wel erg verschillend van aard.

Een dubbele vaststelling betreft vooreerst de congressen over regeringsdeelname. Waar vroeger alleen de BSP met die vraag naar het partijcongres ging is dit vanaf

de jaren zestig meer en meer het algemeen gebruik geworden, zodat men nu terecht van een gewoonterechtelijke institutionalisatie kan spreken.³⁶

In alle Belgische congressen is de regeringsdeelname tot nu toe steeds goedgekeurd, behalve in 1974 door de Franstalige Brusselse liberalen. Maar deze federatie vormde toen een aparte partij die niet in de regering wilde treden; dit in tegenstelling tot de PVV en de PLPW, die wel goedkeurden en tot de regering toetraden.

De steun voor de regeringsdeelname op de congressen ligt door de band aan de zeer hoge kant. Voor alle federale regeringen vanaf 1980, met in totaal 41 stemmingen geeft dat een gemiddelde van 90,4 % en slechts 5 maal tussen 60 en 70 %. Lager dan 60 % is de steun nooit geweest in die jaren.³⁷

Voor de «gewone» congressen is er om te beginnen het verhelderend onderzoek van H. Lyben over de BSP congressen van 1945 tot 1970. «26 partijcongressen van de BSP kenden een volledige eensgezindheid van de stemgerechtigde aanwezigen over alle voorgestelde resoluties. Tweemaal kwam het zelfs niet tot een stemming; de resoluties werden bij handgeklap aanvaard. De resterende 25 congressen kenden geen volledige eensgezindheid betreffende de eindstemmingen. Terwijl 11 partijcongressen een beperkt (hoogstens 10) aantal neen-stemmers of onthoudingen kenden, kwam het op 14 congressen tot duidelijker stemaftekingen». De auteur besluit: «De tendens om een zo groot mogelijke eenheid rond de congresresoluties te bekomen is een constante in de congrespolitiek van de BSP sinds de Tweede Wereldoorlog. De partijcongressen evenwel waarvan echte beleidsbeslissingen worden verwacht tonen een grotere aftekening tussen ja- en neen-stemmers».³⁸

Daarbij sluit onze analyse van 23 partijcongressen, in de periode 1967-1977, aan, voor een totaal van 376 stemmingen. Zie Tabel 3.

³⁶ Merk op dat de Belgische institutionalisatie eerder in de regeringsvorming komt dan in Duitsland. Die Grünen en de SPD spreken zich in 2002 pas uit **nadat** de regering is samengesteld, terwijl dit bij ons vóór de regeringssamenstelling komt, wat minstens gedeeltelijk tot een ander standpunt kan leiden bij de ministrabelen of degenen die zich daartoe rekenen.

³⁷ BIONDI, P. e.a. Res Publica Belgica 1980-2000. Beknopt statistisch overzicht. In: *Res Publica*, vol. 42, nr. 1, 2000, p. 143.

³⁸ LYBEN H., De partijcongressen van de BSP sinds de tweede wereldoorlog. in: *Res Publica*, 1973, nr. 4, p. 724.

Tabel 3 : Mate van unaniem en verdeeld stemmen op de partijcongressen (1967-1977)

Aantal congressen	Totaal stemmingen	#	Aantal unanieme stemmingen	Aantal bijna unanieme stemmingen	Verdeelde stemmingen
CVP	6	187	96	55	36
% aandeel		100	51	30	19
BSP	9	19	7	8	4
% aandeel		100	37	42	21
PVV	5	49	6	22	21
% aandeel		100	12	45	43
Volksunie	3	121	23	86	12
% aandeel		100	19	71	10
Totaal	23	376	132 35 %	171 46 %	73 19 %

*Afwijking kleiner of gelijk aan 10 %

Meteen springt in het oog dat het overgrote deel van de stemmingen, 81 % unaniem of bijna unaniem verlopen. Dit betekent dat zij een steun van 90 % of meer van de stemmers te zien geven. Dit heeft veel te maken met de aard van de amendementen en de sociale controle die bij de stemmingen hoe dan ook speelt. Bij de PVV valt wel een lager cijfer van unanimiteit en quasi unanimiteit te noteren : «slechts» 57 % op 49 stemmingen. Noteer dat «verdeelde stemmingen» reeds vanaf 89 % beginnen te lopen.

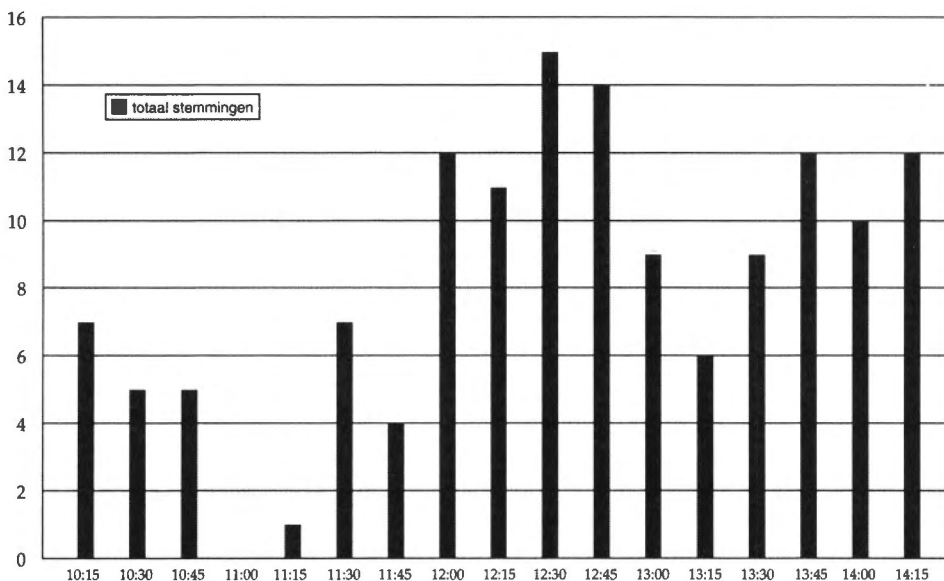
Het aantal stemmingen ligt zeer verschillend naar politieke partij. Veruit het minst bij de BSP : 19 stemmingen op 9 congressen tegenover 121 op 3 Volksunie congressen, zijnde gemiddeld zowat 40 stemmingen per VU-congres in de periode 1967-1977.

Op het Agalev en het Agalev-Ecolo congres van 25 en 26 maart 1996 is niet minder dan 100 maal gestemd : 10 maal was er unanimiteit, 55 keer bereikte de meerderheid 90 % en meer, 9 maal 80 % tot 89 %, 3 keer in de 70 %, evenveel als in de 50 %. Door het groot aantal onthoudingen bedroeg in 4 gevallen de meerderheid tussen 40 en 50 en 1 maal 39 %. 15 voorstellen werden door het congres verworpen, meestal amendementen, behalve bij de 3 aparte tellingen van de Ecolo- en de Agalev-stemmers die telkens een tegengestelde uitkomst te zien gaven.

Het jongste NV-A congres van 4 en 5 mei 2002 in Leuven spant wel de kroon met haar 140 stemmingen over 79 resoluties en 61 ter stemming voorgelegde amendementen (zie Grafiek 1). Dat is een prima score van participatie en medebeslissing, duidelijk finaal en doorslaggevend, althans naar de teksten toe. De eerste stemming op zondag had plaats om 10u10 en de laatste om 14u25 – zonder onderbreking en zonder eten. Dus gemiddeld 1 stemming per nog geen twee minuten, debat inbegrepen. Van 12u tot 13u werd er 52 maal gestemd – debat inbegrepen :

dat is gemiddeld 1 stemming per minuut. In het laatste uur van de voormiddagzitting werd 43 maal gestemd. De congressisten – een 380-tal – waren naar het einde duidelijk zeer moe, maar ook murw. Aan dat ritme is het op het einde alleen nog doenbaar voor professionelen. De anderen volgen dan maar het congresbureau, «dat het toch goed voorheeft met de partij».

Grafiek 1 : Verloop van de 139 stemmings op het NV-A congres van 4-5 mei 2002*



* Geteld per kwartier.

10. De deelnemers aan het congres

Kwantitatieve vergelijking van deelnemers en ledenaantallen per partij wijzen ondubbelzinnig op een zeer beperkte deelname aan de hoogste instantie van de partij. Dat is uit tabel I duidelijk gebleken. Of met nog andere cijfers : voor de 16 onderzochte congressen van 1982 en 1983 van alle partijen bedraagt de modale congresdeelname 1 % van de leden en het gemiddelde (ongewogen) bedraagt : 4 % van de leden. Een of meerdere selectiemechanismen treden hierbij dus op. Welke zijn die mechanismen ? En in welke mate vertekenen zij de representativiteit van de aanwezigen ? In welke richting wordt er scheef getrokken ? Anders geformuleerd : in welke mate is op het congres de echte basis van de partij aanwezig ? Zijn dat dé leden of een selectie daaruit ? Of die fameuze afgevaardigden van de basis : Wie zijn zij ?

A. DE SOCIOGRAFISCHE ANALYSE

Een eerste manier om die vragen te beantwoorden is de sociografische ontleding : nagaan hoe de aanwezigheid zich spreidt naar geslacht, leeftijd, opleidingsniveau, beroep, inkomen, taal, enz., – zo mogelijk voor de ganse gamma van significante sociografische variabelen.

Een sterke indicator is de aanwezigheid van vrouwen op partijcongressen. Het onderzoek van Kirsten Peirens over de SP-, CVP- en VLD-congressen van 1998 en 1999, 9 in totaal, heeft uitgewezen dat geen enkel congres een vrouwelijke voorzitter had. Er waren wel 31 % vrouwelijke leden van het congresbureau, wat meer is dan de 24 % vrouwelijke aanwezigen en de 16 % toespraken door vrouwen, bij 25 % vrouwelijke interventies³⁹.

Bij de Congrès programmatiques van de PRL in 1996 tot 1998 zijn 140 documents préparatoires uitgegeven : de documenten zijn door 119 mannen opgesteld en door 21 vrouwen, of een verhouding 85 tegenover 15 %.⁴⁰

Vrouwen zijn zowel kwantitatief als kwalitatief ondervertegenwoordigd. En dan zijn de vrouwen al tamelijk politiek aanwezig, gedragen en gestuurd door een sterke emancipatiebeweging. Deze aanwezigheidsgraad onder zulke raamvoorwaarden geeft voorts een fikse aanduiding van de mate waarin minder machtige categorieën schaars aanwezig zijn in de partij en in welke beperkte mate zij deelnemen, laat staan significant participeren.

B. NAAR EIGEN PARTIJGELEDINGEN

Een tweede instrument is het onderzoek van de actieve deelname aan het congres via eigen partij-categorieën. De opdeling naar federaties is daarbij een goed instrument. Een bewerking van de «Federatiehiërarchie in de BSP-congressen van 1945 tot 1970» van H. Lyben werkt verhelderend.⁴¹ Zie Tabel 4.⁴²

³⁹ PEIRENS K., DEWACHTER W., *Vrouwen in het functioneren van politieke partijen*. Leuven, 2000, p. 53

⁴⁰ PRL, *Rendre confiance. Le manifeste libéral*. Brussel, 1997, 409 p. met de verslagen van het congres van 12 oktober 1996 te Luik, 26 oktober 1996 te Charleroi, 9 november 1996 in Louvain-la-Neuve en het synthesecongres van 14 december 1996 te Brussel.

PRL, *Rendre confiance. Le programma libéral*. Brussel, 1998, 603 p. met de verslagen aanvaard door de congressen van 15 november 1997 te Bergen, 13 december 1997 in Luik, 31 januari 1998 in Brussel en het synthesecongres van 21 maart 1998 ook in Brussel.

⁴¹ LYBEN H., *a.w.*, p. 720.

⁴² In deze tabel worden uit de hiërarchie slechts de eerste 10 federaties vermeld op basis van hun stemmengewicht en niet alle 29 federaties. De verschillen naar duur en naar aantal interventies van deze 10 federaties vlakken derhalve mekaar niet uit, want er zijn nog 19 overige federaties. De procentuele duur en aantal zijn herrekend op basis van de federaties alleen. De totalen per gewest zijn ook door ons berekend.

Tabel 4. BSP-Federatiehiërarchie op basis van het aantal stemgerechtigden, de duur en het aantal der interventies 1945-1970

	Stemgerechtigden %	Verschil met duur (%)	Verschil met aantal (%)
Brussel	10,9	+ 21,4	+ 15,4
Luik	10,9	+ 4,1	+ 3,4
Antwerpen	10,0	- 1,8	- 1,0
Charleroi	6,5	+ 0,3	- 0,3
Bergen	5,8	+ 0,5	0
Mechelen	5,3	0	- 0,7
Doornik-Aat	5,3	- 2,8	- 1,8
Gent-Eeklo	4,8	+ 0,9	+ 2,0
Leuven	3,7	- 2,0	- 2,0
Hoei-Borgworm	3,6	0	- 0,5

	% Duur	Verschil	% Aantal	Verschil	
Vlaams Gewest	42,1	25,9	- 16,2	30,1	- 12,0
Brussel-Halle-Vilvoorde	10,9	32,3	+ 21,4	26,3	+ 15,4
Waals Gewest	47,0	41,8	- 5,2	43,6	- 3,4

Onder de socialistische federaties domineert Brussel uitgesproken op het congres. Het stemmengewicht is weliswaar gelijk aan dat van Luik en iets meer dan dat van Antwerpen, maar zowel in de duur van de tussenkomsten als in het aantal heeft Brussel een zeer groot overwicht. In duur van interventies overtreft Brussel zelfs alle 16 Vlaamse federaties samen. Naar aantal tussenkomsten komt Brussel ook dicht bij alle 16 Vlaamse federaties samen. Zowel de Waalse als de Vlaamse federaties halen noch naar duur noch naar aantal tussenkomsten hun aandeel, gemeten aan hun stemmengewicht. Terecht kan men hier van «centrum» en «periferie» spreken. Wat voor een democratisch congres echt niet aangewezen is

C. DE AANWEZIGHEID TER PLEKKE EN HAAR VERLOOP

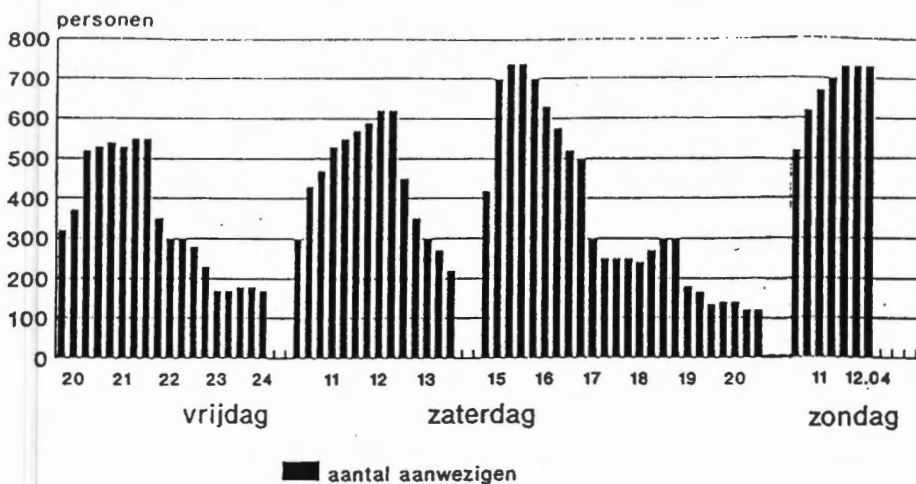
Naast de partijdige en de sociografische analyse is er ook de aanwezigheid in de congreszaal. Het VLD-congres van 18-20 maart 1994 vertoont ter plekke een variatie van 740 tot 140 aanwezigen. En in het SP-congres van 18-19 december 1993 schommelt de aanwezigheid van 645 tot 375 mannen en ook wat vrouwen. Zie Grafiek 2.⁴³

⁴³ Met dank aan Stefaan Fiers voor deze tellingen. Lijst van zijn 21 participerende observaties in 1993-1995 zie FIERS S., *a.w.*, p. 419.

Grafiek 2 : Aanwezigen in de congreszaal uur per uur op een VLD- en een SP-congres

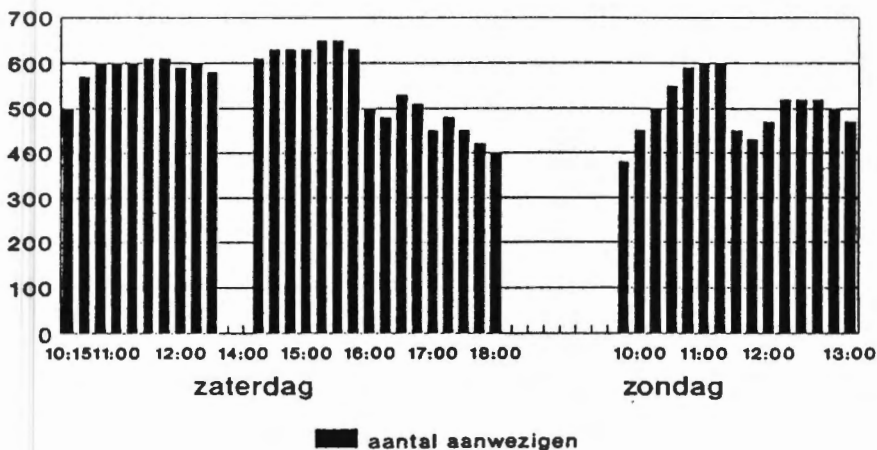
VLD-Congres, 18-20 maart 94

De nieuwe sociale zekerheid, Hasselt.



SP-congres, 18-19/12/1993

Hoop voor een andere toekomst, Antwerpen



Blijkbaar komen lang niet alle deelnemers naar het congres om in lengte van uren aan de debatten en stemmingen te blijven deelnemen. Welke dan de andere motieven zijn, kan misschien uit het volgende punt (d) reeds blijken. Het congres blijft daarnaast, klaarblijkelijk, een sociabiliteitsgebeuren... en een herbevestigen en herbeleven van de identificatie met de partij. (Alhoewel over deze laatste aspecten nog heel wat onderzoek moet gebeuren.)

D. DE AFHANKELIJKHEID VAN DE PARTIJ

Belangrijk is de mate waarin de stemgerechtigde leden afhankelijk zijn van de partij voor zowel hun beroepssituatie als hun partijsituatie. Zie de lijstensamenstelling in de politieke partijen. Zie de partijpolitiserings van benoemingen en bevorderingen. Zie de partijpolitiserings van overheidsopdrachten. En daarbij stopt de lijst niet noodzakelijk...

Afhankelijk zijn maakt een stuk onvrij. Hier mag de stelling van Manfred Kets de Vries aangehaald worden : *Les dirigeants doivent se rendre compte qu'ils sont entourés de menteurs involontaires.*⁴⁴ Die stelling moet voor de meeste organisaties vervolledigd worden tot : het zijn geen «*menteurs involontaires*» doch in heel wat gevallen : «*volontaires*». Maar dit is vooral voor de berekenaars, voor de carrière-mensen in en rondom en buiten de partij. Doch er zijn ook de meer argelozen. En daarbij speelt dan wat men het congruentie-effect of het versterkingseffect noemt, het tegengestelde van de self-denying act.

In het congres – net zoals bij de rechtstreeks verkozen partijvoorzitter⁴⁵ – speelt een sterke aantrekkingskracht van het kamp van de winnaar(s). Heel wat «leden» kiezen uit partijloyauteit of uit eigen gewin de kant van de partijleiding, die meestal vereenzelvd is – of zo voorgesteld wordt – met de winnaar. Dit kiezen voor het kamp van de winnaar gebeurt zonder veel inhoudelijke overwegingen, haast reflexmatig.

Hierbij past een verwittiging. Deze middelpuntzoekende kracht moet nog wel grondig onderzocht worden. Zij het dat dit alles behalve een gemakkelijk onderzoek zal zijn : een survey-bevraging bijvoorbeeld kan hier weinig zoden aan de dijk brengen.

E. DE GERINGE POLITIEKE VORMING VAN DE LEDEN

Wanneer men met de deelname echt naar de basis gaat, dus naar de partijleden, dan stoot men in België op de ongelofelijk maar onbetwistbaar vastgestelde

⁴⁴ *Le Monde*, 6 juli 1999. M. Kets de Vries is hoogleraar aan INSEAD en formuleert zijn stelling op basis van onderzoek naar bedrijfsmanagement.

⁴⁵ MAES, M., De formele aanstelling van de partijvoorzitters in België. 1944-1990. In : *Res Publica*, 1990, nr. 1, pp. 3-62; FIERS, S., *Partijvoorzitters in België*. «*Le parti, c'est moi*» ? Leuven, 1998, 419 p. en de bijdrage van B. WAUTERS, «Leden en hun inspraak binnen partijen» in dit nummer.

geringe politieke kennis en inzicht van vele leden. Uit het ISPO-onderzoek van 1992 hebben wij volgende verdeling gedistilleerd. Zie Tabel 5.

Tabel 5 : De politieke kennis bij de partijleden (ISPO-onderzoek 1992)

	N	Totaal %	Kennisgraad, procentueel			
			Hoog	H - M	M - L	Laag
Partijleden	276	100,0	24,6	36,2	27,6	11,6
Niet-leden	2.179	100,0	12,4	30,7	37,5	19,4

Bij 11 % van de partijleden is de politieke kennis bijzonder laag. En helemaal niet denderend bij 39 % (M - L + Laag). Algemeen is de politieke kennis bij partijleden hoger dan bij de totale bevolking, maar met slechts een verschuiving van ± 20 % punten naar een hogere kennisgraad. Merk op dat de kennisvragen in het ISPO-onderzoek dan nog relatief gemakkelijk zijn.⁴⁶

Dit probleem wordt versterkt doordat het lid slechts sporadisch of hoogstens periodiek met de partij bezig is én dit op vrijwillige basis doet. Terwijl het kaderlid voortdurend met politiek en de partij doende is, op professionele gronden dan nog. Voor het kaderlid hangt er tevens veel, zeer veel van af voor zijn loopbaan. Hier zit de politieke partij duidelijk klem. Modaal is het politiek inzicht van de leden te laag voor een echte democratische beslissing binnen een congresdynamiek, die nauwelijks een uitgebreid leerproces via een uitvoerig voor- en tegende- bat toelaat, laat staan zelf organiseert tenzij via de federatieronden. Om tot een echte beslissingsparticipatie op een partijcongres te komen moet de politieke vorming in het onderwijs van laag tot hoog ingevoerd worden en krachtig doorgedreven, zeer werkelijkheidsgetrouw gericht en niet primair formeel institutioneel.

Uit al die waarnemingen moet besloten worden dat de «basis» van het congres niet bestaat uit «de leden», maar vooral uit opkomende kaderleden en aspirant-leiders, naast een aantal toehoorders-militanten. Dit mag evenwel geen excuus zijn om de selectiemechanismen die politieke participatie hoe dan ook in zich draagt, zomaar de vrije loop te laten. Democratie is een opdracht, waaraan dagelijks gewerkt moet worden.

11. Beoordeling van de federatie-amendementen door de resolutiecommissie

Tijdens de debatten op het congres zelf beschikt de resolutiecommissie over vele mogelijkheden om de bespreking in één of andere richting te sturen of te stuwen. Dit gebeurt dan meestal door de woordvoerder van de resolutiecommissie – dat

⁴⁶ Het GLOPO 1975 onderzoek is moeilijker, maar niet uitgesproken. Het VTMV-onderzoek 1992 is duidelijk moeilijker. Zie *Res Publica*, 1993, nr. 2, pp. 241-242.

is de verslaggever op dat hoofdstuk uit de resoluties – of door de algemene verslaggever. Deze verslaggevers spreken door de band, krachtig een ondubbelzinnig oordeel uit. Zulk oordeel is bijzonder belangrijk omdat het naar het congres de officiële lijn van de partijleiding vertolkt en dan ook opvallend normerend werkt. Technisch gezien kunnen hierbij heel wat tactieken gebruikt worden. Zo kan de resolutiecommissie stellen dat het amendement elders reeds is opgenomen of met andere amendementen samen verwerkt is in een nieuwe tekst. Er kan verwezen worden naar een nieuwe samenkomst van de resolutiecommissie om het amendement «zo maximaal mogelijk» op te nemen in een nieuw te formuleren tekst. Of men stelt dat het amendement zo'n verregaande draagwijdte heeft dat het best eerst grondig bestudeerd wordt in een aparte studiedag of door de Algemene Raad van de partij. Tenslotte, en het scherpst, verwerpt de resolutiecommissie het amendement. Deze verwerping gaat meestal gepaard – zo hoort het toch – met een inhoudelijk betoog dat het amendement zoniet afschiet, dan toch retorisch geselt. Replik hierop door de indieners wordt zelden toegestaan. Alleszins behoudt de resolutiecommissie het laatste woord, vlak voor de stemming.

12. *Het gezag van de partijleiding in de weegschaal*

Op het PRL-congres van 14 februari 1987 in Louvain-la-Neuve verwittigt vice-premier Jean Gol vóór de stemming dat de resoluties al aanvaard zijn door de parlamentsfracties. Het congres keurt dan ook de resoluties goed, met eenparigheid van stemmen. Hoe zou een liberaal congres het kunnen bestaan zijn parlamentsfracties, op die manier in de arena gejaagd, te kunnen desavoueren ?

Om de lijn van de partijleiding op voorhand sterk te maken of om ze alleszins nog tijdens het debat er door te krijgen, stelt de partijleiding zich uitgesproken op achter één keuze, tegen de opposanten in. Zij gooit haar gezag, positie en macht in de weegschaal. In zulke situatie verschuift het debat van een inhoudelijke betwisting over de verschillende opties naar een keuze voor of tegen de partijleiding. Die keuze is doorgaans zeer eenzijdig omdat de partij maar één leiding heeft en de partij het zich zeer moeilijk kan veroorloven haar enige leiding te desavoueren, want door dat te doen verloochent «de basis» eigenlijk de partij en dus zichzelf. «De keuze voor of tegen het SP.a-Spirit-kartel was op het SP.a-congres inderdaad een keuze voor of tegen Patrick Janssens, Steve Stevaert en Johan Vande Lanotte» schrijft M. Deweerdt.⁴⁷

Het CVP-congres van 13-14 maart 1982 kende een indringende discussie over de regionalisering van de nationale kredietinstellingen, voorgesteld door CVP-Jongeren. Frank Swaelen, enig kandidaat voor het voorzitterschap van de partij bij een verkiezing die op dat ogenblik nog aan het lopen is, verzet zich hiertegen : er moet een «evenwichtige» resolutie genomen worden. Vanaf dat publieke optreden

⁴⁷ *De Financieel Economische Tijd*, 30 november 2002.

van F. Swaelen gaat het niet meer alleen over de regionalisering van de kredietinstellingen, maar ook en vooral om de nieuwe, nog niet helemaal verkozen voorzitter niet meteen in het ongelijk te stellen, of te desavoueren, met alle gevolgen vandien voor de partij. Zo'n voorzitter zit dan meteen opgescheept met een zwak gezag en een geringe legitimiteit. En de partij wordt verder in een crisis geduwd: want de basis heeft meteen de voorzitter terechtgewezen. En dat dan nog door het «hoogste» partij-orgaan! Het amendement van de CVP-Jongeren wordt dan ook verworpen met 100 stemmen voor, 223 tegen en 12 onthoudingen.

In de «geografie» van het congres is F. Swaelen ook de woordvoerder van de CVP-leiding, die geïsoleerd vooraan zit: W. Martens, F. Swaelen, G. Geens, M. Eyskens, W. Leemans, J. Chabert, A. Coppé. Tussen hen en de overige congresgangers staan minstens 5 rijen lege stoelen.⁴⁸

Het VLD-congres van 7 december 2002 kiest met 128 stemmen voor, bij 122 tegen en 4 onthoudingen voor de confederale opbouw van België in plaats van een federale. «Het betekent dat Vlaanderen en Wallonië in overleg uitmaken wat ze nog samen willen doen op Belgisch niveau. In feite worden Vlaanderen en Wallonië dan quasi onafhankelijke staten. De stemming is ronduit een blamage voor de partijtop van de VLD. Die had hemel en aarde bewogen om de term «confederaal» uit de partijteksten te houden maar werd beschamend weggestemd» aldus Luc Van der Kelen, commentator van het liberale dagblad Het Laatste Nieuws.⁴⁹ In het televisienieuws van zaterdagavond minimaliseert Vlaams minister-president P. Dewael meteen de beslissing: «Ik ben er altijd van uitgegaan dat het verschil tussen federalisme en confederalisme niet het belangrijkste is; het doet denken aan de discussie over het geslacht der engelen».⁵⁰ (Voor zulke uitspraak «zakt» elk beginnend student in de politologie.) De uitgave van Het Laatste Nieuws die volgt op het congres pakt op bladzijde 2 reuzegroot uit met Louis Michel, de leider van de Franstalige zusterpartij Mouvement Réformateur, tevens vice-premier en minister van Buitenlandse Zaken: «Begrijpt de VLD wat het voor een partij betekent om de premier in haar rangen te hebben?» en redactioneel: «Een engagement van de twee liberale partijen (MR en VLD) om niet zonder elkaar in een nieuwe regering te stappen, ziet Michel nu even niet zitten». Zwارة drukking dus van buiten de VLD tegen de 128/122 beslissing!

13. De grote redevoeringen

Een partijcongres heeft inherent te maken met mondelinge interventies, uiteenzettingen, stokpaardjes, «boompjes», toespraken tot liefst ook de grote entoesiasmerende en bezielende redevoeringen.

⁴⁸ In de «ruimtelijke ordening» van de Duitse partijcongressen zit de ganse «Vorstand» vooraan en hoog verheven tegenover de «basis» in het congres; zowel bij de SPD als bij de Grünen, zoals tevens bij CDU. Hier is de opstelling meteen een stuk confrontatie en dominantie.

De Franse term «espace» is beeldrijker en inzichtelijker. Zie ook: HEURTIN J.P., *L'espace public parlementaire. Essai sur les raisons du législateur*. Parijs, 1999, 281 p.

⁴⁹ Het Laatste Nieuws, maandag 9 december 2002.

⁵⁰ VRT-televisie Journaal 19 u en later, 7 december 2002.

Drie basisvariabelen moeten in rekening gebracht worden. Vooreerst de politieke kwaliteit van de sprekers of intervenianten. Gaat het om de grote partijleider of de belangrijke politieke figuren van de partij, zoals bv. de eerste minister, of over de zuil-organisatieleiders, of over de gevestigde inleiders ? Of komen vooral de federatieleiders, afhankelijk ook van de grootte van de federatie, of de aspirant leiders aan bod ? Of vermogen de authentieke militanten toch nog de aandacht voor hun boodschap gaande te houden of degenen die de klus moeten klaren of de eeuwige verdedigers van verloren zaken ? H. Lyben heeft in zijn onderzoek van de BSP-congressen significante verschillen kunnen vaststellen naar de stratificatie in de partij. Zie Tabel 6.⁵¹

Tabel 6. De spreiding van de congresinterventies in de BSP 1945-1970

	% Duur	% Aantal
Federaties	52,7	74,6
Partijleiding	43,9	18,5
waarvan voorzitter en ondervoorzitter	21,3	9,6
Socialistische nevenorganisaties	3,4	6,9

Zowel wat de duur als het aantal tussenkomsten betreft scoren de federaties het sterkst. De BSP toen telde wel 29 federaties. Op de tweede plaats komen de tussenkomsten van de partijleiding; hier geteld als voorzitter, ondervoorzitter, rapporteurs en desgevallend socialistische ministers. Ver daar achter komen deze van de socialistische nevenorganisaties. Is de rangorde voor duur en het aantal identiek, de verdeling is sterk verschillend. Het verschil tussen de partijleiding en de federaties bedraagt slechts 8,8 % ptn voor de duur der interventies. Maar het verschil belooft reeds 56,1 % ptn wat het aantal betreft. Men kan bijgevolg stellen dat de partijleiding met een beperkt aantal interventies (18,5 %) een aanzienlijk deel (43,9 %) van de totale congresduur voor haar rekening neemt terwijl bij de BSP federaties en de socialistische nevenorganisaties veeleer het aantal van de interventies primeert.

De inhoud van de toespraken kan sterk uiteenlopen : van oriënterend tot leidinggevende over overtuigende toespraken of toespraken die het inzicht verhogen tot toespraken die informeren, «inlichten» over wat gebeurd is of te gebeuren staat. Het kan ook gaan om propagandistische redevoeringen, soms demagogisch gericht naar buiten (via een aanval op andere partijen bv.) om zeker de rituele toespraken niet te vergeten.

⁵¹ LYBEN H., *a.w.*, pp. 719 en 721. Duur en aantal van de tussenkomsten van voorzitter en ondervoorzitter zijn ongewogen gemiddelden van de uitgesplitste cijfers voor periode met regeringsdeelname en oppositieperiode.

Ook de weerklank van een toespraak of redevoering of interventie kan aardig uiteenlopen, over een brede gamma : van gericht zijn op de partijmilitanten, of op het congres, of via dit gebeuren op de partij in haar geheel, of naar de andere partijen, of naar de eventuele regeringspartner, tot naar de pers of naar de publieke opinie. Het is duidelijk dat de inhoud en de weerklank niet gereserveerd is voor één enkel type spreker, noch beperkt tot één type van aanpak.

Van grote betekenis zijn de redevoeringen door de topleiders van de partij. Zij oriënteren dikwijls het congres. Een aantal journalisten in België beperken zich overigens tot het bijwonen en verslaan van die toespraken. Maar meer dan oriënteren, moeten die redevoeringen ook een groot deel van het congres-ritueel, of van de «hoogmis» van de partij, waarmaken.

In de lange reeks van congres-participatie hebben wij schitterende rituelen meegemaakt. De «hoogmis» van het PLP-PVV congres van 1967 met o.m. de toespraak van partijvoorzitter O. Vanaudenhove is nog steeds een voorbeeld. Maar ook L. Tobback in volle Augusta-crisis of H. Schiltz in de heroriënterende jaren bij de Volksunie spraken sterke redevoeringen uit en maakten op die manier een groot stuk van een bezielend ritueel. «*Le Lion de Flandre rugit, mais il n'a pas de dents*». Deze denigrerende zin van Guy Spitaels kreeg groot applaus op het PS-congres en is vandaar het politiek bedrijf ingedoken...

Het spreekt voor zich dat dit geen inspraak van de basis is, maar een devoot luisteren naar het begeistereerde en richtinggevende woord van de partijleiding, die in deze taak best niet tekort schiet.⁵²

V. Slotbeschouwingen

Het is niet mogelijk geweest een aantal variabelen of stellingen voldoende algemeen te operationaliseren – voor alle partijen en voor alle decennia sinds 1945. Laat staan dat we hier een functionele analyse zouden beoogd hebben.

Binnen dit kader, en vooral gesteund op een uitgebreide participerende observatie, komen we tot volgende besluiten.

- Het is bijzonder moeilijk een doorgedreven democratisch congres in te richten. De 13 voorwaarden zijn stuk voor stuk niet gemakkelijk tot stand te brengen. Het basispatroon per congres is dan ook niet de integraliteit maar de mate waarin die 13 voorwaarden gerealiseerd worden. Zo komen de congressen op een schaal van 13 tot 0 : de duidelijk meer democratisch georganiseerde congressen tegenover de uitgesproken oligarchisch gestuurde congressen met een ganse reeks realisaties daartussen.

⁵² Aan de lezer om het gevleugelde stemadvies van Steve Stevaert op het SP.a-congres over het verkiezingskartel met Spirit van 23 november 2002 te beoordelen : «*Doe zoals mijn pa. Die is tegen en stemt voor. En als je voor bent, stem dan ook voor*». Postmodernistisch en/of gepersonifieerd gezag, los van de inhoud ?

- Geen enkele onderzochte Belgische partij heeft het monopolie langs de ene of de andere kant van de schaal. Het is veeleer wisselend per partij : dan eens schuift men meer naar de democratische pool op en dan weer meer naar de oligarchische.
- In de loop van de voorbije halve eeuw vermindert het congres modaal in belang dat de partijen eraan toekennen. Men ziet dat zowel in de voorbereiding, als via de aandacht voor de basis, als via het gewicht in het leven van de partij. De gemiddelde duur in dagen van een congres, zowel als de aandacht voor de verslaggeving zijn hiervoor duidelijke aanwijzingen.
- Het congres is lang niet altijd de hoogste instantie in de partij. Het heeft minstens zware concurrentie van de partijvoorzitter en van het partijbureau. Dat blijkt zowel uit de besluitvorming van cruciale vraagstukken in de partij als uit de reële sturing van het congres door de hogere partijleiding. Alleen de goedkeuring van de regeringsdeelname is een duidelijke toename van het voorleggen van cruciale partijproblemen aan het congres, maar meestal wel met een behoorlijk pak sturing van bovenaf.
- De betekenis van het partijcongres verschilt opvallend naargelang de partij in de regering zit of in de oppositie staat. Bij een regeringspartij is het partijcongres eerder een verplichting die men zou willen vermijden, maar toch af en toe moet inrichten. De organisatie krijgt modaal een uitgesproken hang naar ritualisering. Voor een oppositiepartij is het congres één van de weinige platforms voor oppositie die ons politiek en media-bestel toelaten. Het is opvallend dat de massa- communicatie – vooral de populaire – zo'n congres moeilijker voorbijgaat dan het oppositiewerk in het parlement.
- Wellicht het moeilijkste van al : De vertegenwoordiging van de basis is cruciaal. Ook al breiden een aantal partijen in hun statutaire bepalingen de deelnemers uit van «afgevaardigden» tot de «leden», dan nog is het bijzonder moeilijk de echte leden massaal én actief aanwezig te krijgen op een congres.
- De hoofdschuldige hiervoor is de geringe politieke vorming, vooral in het onderwijs. Het is ontstellend dat in een zogenaamde parlementaire democratie als de Belgische, men de burger voor zijn staatsburgerlijke vorming gewoon aan zijn lot overlaat, daar waar het onderwijs toch het socialisatiekanaal bij uitstek zou moeten zijn voor vorming naar en volwaardige inschakeling in de maatschappij, ook – en niet in het minst – in haar politieke sturing.
- Gegeven de vertekeningsmechanismen in de deelname aan het congres is het congres ook zelden representatief. Omgekeerd hoort men vele klachten dat de partij zichzelf afschermt van de maatschappij en haar evolutie. Partijvoorzitter Herman Van Rompuy : *«De CVP heeft bijna 3.000 politieke mandatarissen. (...) Toch zijn we er niet in geslaagd om thema's zoals leefmilieu op de politieke agenda te plaatsen. We zijn blijkbaar meer met problemen uit de eigen onmiddellijke kring bezig dan met wat leeft onder de mensen».*⁵³

⁵³ Knack, 1 augustus 1990.

- Door de eigen mechanismen van het congres is het congres zelden een venster op de wereld, laat staan een open instroom van wat leeft buiten de partij. Herbronning, nieuwe maatschappelijke problemen en nieuwe oplossingen moeten hoofdzakelijk op een andere manier in de partij gehaald worden dan door het congres – zeker in zijn huidige vormgeving.
- De inspraak van de basis wordt vanaf de jaren '90 vooral, via andere technieken gezocht : verkiezing van de partijvoorzitter (in de PSC reeds vanaf 1970), ledenbevragingen, verkiezing van de afdelingsbesturen. Hierbij moet onderlijnd worden dat de participatie van de leden aan de zgn. polls in de jaren '50 en '60 een reële participatie was, die in de jaren '70 en '80 volkomen teloor is gegaan en die men nu plus minus wat in ere herstelt.⁵⁴
- Zowel in de congressen als in de beslissende ledenparticipatie is de polyarchische partij als de dood voor interne opsplitsing, interne conflicten en het uitdragen ervan naar buiten. Daarom alleen al wordt vele echte participatie onder de domper gezet, zoniet grondig afgesneden. Zie het aantal verkiezingen van partijvoorzitters met slechts één kandidaat. Sterker nog, het sanctioneren, bv. via een verlaat ministerschap van tegenkandidaten, ook al hebben die zich te elfder ure teruggetrokken, wordt meer dan voldoende opgemerkt om stevig anticipatief te werken, en dat in meerdere partijen.
- Een politieke partij die aan echte ledenparticipatie doet, krijgt hiervoor geen bonus, noch van haar kader noch van de basis (zijnde de leden), noch van de kiezers. Zie PSC en VU en VLD. Zie ook het onderzoek van B. Wauters in dit nummer van Res Publica.

Slotsom : Het partijcongres is een intern partijgebeuren, doorgaans belangrijk maar lang niet altijd cruciaal, dat moeilijk tot een inspraak van de echte basis komt. De polyarchie hoort echter dynamisch te zijn. Dat betekent dat zij elke dag moet werken naar meer democratie toe, ook in haar politieke partijen die de onmisbare instrumentele instellingen van de polyarchie zijn.

Summary: *The hard conditions for a democratic party congress*

Although communication and discussion between rank and file members and the party leadership are at the heart of party congresses, most parties meet a lot of difficulties in organising truly democratic party conferences. The party leadership has a natural tendency to try to influence the decision-making process. In this article, we identify thirteen conditions for a democratic party conference. They vary from the decision whether or not to organise a conference, over the conference's theme and the designation of the chair of the conference on to the electoral formula to accept amendments to the proposed resolutions (e.g. simple majority or two-third majority). The thirteen conditions stem from a very long

⁵⁴ DEWACHTER, W., De lijstensamenstelling, pp. 110-158. In : *De wetgevende verkiezingen als proces van machtsverwerving in het Belgisch politiek bestel*. Antwerpen, 1967.

and extensive participatory observation, combined with the analysis of numerous party conferences in Belgium, over the last couple of decades. This enables also to point out some shifting tendencies in the Belgian party congresses since World War II.

Leden en hun inspraak binnen politieke partijen

Bram WAUTERS

Assistent aan de Afdeling Politologie van de Katholieke Universiteit Leuven

«Party members and party activists are the 'Cinderellas' of British politics : few people (...) have much to say in their favour (...) few think that they have any really important role to play in British politics»¹

I. Inleiding

Twee stellingen hebben lange tijd de studie van politieke partijen beïnvloed : enerzijds de stelling dat partijen unitaire actoren zijn en anderzijds de stelling dat partijen 'in decline'² zijn. Echter om een verklaring te kunnen geven voor recente verschijnselen van verandering en aanpassing in politieke partijen, is het beter daarvan af te stappen en de partijorganisatie op te splitsen in drie onderscheiden elementen : de 'party in public office', zijnde de partijorganisatie in het parlement en in de regering, de 'party on the ground', zijnde de ledenorganisatie en eventueel ook de kiezers en de 'party in central office', zijnde de centrale partijorganisatie.³ Mair stelt dat het ook beter is om in plaats van een algemene 'decline' van partijen, en van de massapartij in het bijzonder, te spreken van een verandering in partijen waarbij de balans tussen de drie partijaspecten veranderd is : de 'party on the ground' heeft aan impact ingeboet, terwijl de andere twee partijaspecten onder meer door de toegenomen overheidsfinanciering en professionalisering aan belang gewonnen hebben.⁴ Als er al sprake kan zijn van een terugval van partijen, dan slaat dit voornamelijk op de 'party on the ground' onder de vorm van dalend vertrouwen in partijen, verminderde identificatie met hen en dalende ledenaantallen. De terugval in het aantal leden is inderdaad een trend die in heel Europa kan worden teruggevonden⁵, terwijl daarnaast de middelen van de 'party in central

¹ SEYD P. & WHITELEY, P. *Labour's grass roots. The politics of party membership*, Clarendon Press, Oxford, 1998, p. 1

² Zie bijvoorbeeld : LAWSON K. & MERKL, P. (Eds.), *When parties fail. Emerging alternative organisations*, Princeton university press, Princeton (NJ), 1988, 596 p. en WATTENBERG M. & BURNHAM, W., *The decline of American political parties*, Harvard university press, Cambridge (MA), 1984, 160 p.

³ MAIR, P., «Party Organizations : from civil society to the state», in : KATZ, R.S. & MAIR, P. (eds.), *How Parties organize. Change and adaptation in party organizations in Western democracies*, Sage, London, 1994, pp. 3-4

⁴ MAIR, P., *a.w.*, p. 12

⁵ KATZ, R.S., MAIR, P., e.a., «The membership of political parties in European democracies, 1960-1990», in : *European Journal of Political Research*, vol. 22, pp. 329-345

office' en de 'party in public office' in gans Europa sterk zijn toegenomen. In 1980 hadden de Belgische partijen samen nog 618.540 leden, in 1990 was dit gezakt tot 552.172 en in 1999 waren er zelfs maar 471.420 personen nog lid van een politieke partij.⁶ Ten opzichte van 1980 is het totale ledenaantal van de Belgische politieke partijen gedaald met bijna 24 %. Ook als wordt gekeken naar het vertrouwen dat gewone kiezers in partijen hebben, moeten we concluderen dat dit op een laag pitje staat : in 2000 had de Vlaming op een schaal van 100 een vertrouwen van gemiddeld 15,7.⁷ De politieke partijen bengelen hiermee helemaal achteraan wat betreft vertrouwen in instellingen en scoren nog slechter dan andere instellingen die regelmatig onder vuur liggen, zoals het gerecht, het parlement en de pers.

Hoewel we merken dat ledenaantallen teruglopen, blijven partijen er vaak toch alles aan doen om toch zo veel mogelijk leden te hebben. Dit valt te verklaren door het nut dat leden blijven hebben voor politieke partijen. Scarrow heeft een kosten-batenanalyse gemaakt van de aanwezigheid van leden in politieke partijen.⁸ Zij ziet twee grote nadelen : betrokken leden zijn ideologisch standvastig. Hierdoor wordt een partijleiding minder flexibel en moet de partij soms extreme standpunten innemen die niet door de kiezers worden gewaardeerd. Dit is het probleem van de zogenaamde 'law of curvilinear disparity', die stelt dat kiezers, partijactivisten en partijleiders noodzakelijkerwijs uiteenlopende ideologische opvattingen hebben.⁹ De standpunten van kiezers zijn gematigd, zijn gericht op de status-quo en ze zijn slechts gewonnen voor beperkte maatregelen voor sociale verandering. De standpunten van leiders, die uit zijn op het halen van veel stemmen, gaan dezelfde richting uit. Partijactivisten daarentegen zijn gewonnen voor meer radicale standpunten en strategieën. Zij verliezen nog liever verkiezingen dan ideologisch zware toegevingen te doen. Een tweede nadeel dat Scarrow aanhaalt, is dat aan het aantrekken en onderhouden van leden middelen moeten worden besteed, die misschien beter en efficiënter aan andere dingen zouden besteed kunnen worden. Er zijn, volgens Scarrow, ook vele voordelen, die zwaarder doorwegen dan de nadelen. Een hoog ledenaantal kan gezien worden als een indicator van electoraal succes of op zijn minst als indicator van het hebben van bijval bij een bepaald segment van de bevolking. De achterliggende gedachte is dat het goed gaat met een partij als ze veel leden heeft. Leden zijn daarnaast trouwe kiezers, waardoor een partij al direct een zeker aantal stemmen binnen heeft bij elke verkiezing. Leden zijn in hun dagdagelijkse contacten met andere mensen ook een soort ambassadeur voor de partij, waarbij ze steun kunnen genereren voor de partij.

⁶ BIONDI, P., DEWACHTER, W., FIERS, S. & WAUTERS, B., «Political Belgium 1980-2000 : A Concise Statistical Overview», in : *Res Publica*, Vol. XLII, Nr. 1, 2000, p. 163

⁷ ELCHARDUS, M. & SMITS, W., *Anatomie en oorzaken van het wantrouwen*, VUBPress, Brussel, 2002, 141 p.

⁸ SCARROW, S., «The 'paradox of enrollment' : Assessing the costs and benefits of party memberships», in : *European Journal of Political Research*, vol. 25, 1994, pp. 41-60

⁹ MAY, J.D., «Opinion structure of political parties : the special law of curvilinear disparity», in : *Political Studies*, vol 21, nr. 2, 1973, pp. 135-151 en KITSCHHELT, H., «The internal politics of parties : the law of curvilinear disparity revisited», in : *Political studies*, vol. 37, nr. 3, 1989, pp. 400-421

Deze communicatie kan ook omgekeerd werken : leden kunnen via hun contacten in de samenleving de partijelite in contact houden met wat leeft onder de mensen. Leden bezorgen de partij via hun ledenbijdrage financiële middelen en vormen tevens een bron van vrijwilligers waarop de partij beroep kan doen bij verkiezingscampagnes bijvoorbeeld. Tot slot vormen de leden ook een groot reservoir aan potentiële kandidaten en mandatarissen, waaruit de partij kan vissen.

Leden hebben dus een zeker nut voor politieke partijen en deze partijen gaan er dan ook alles aan doen om een voldoende groot aantal leden te hebben.

Er wordt in dit artikel onderzocht waarom en op welke wijze partijen meer leden trachten aan te trekken door hen meer inspraak te geven. Daarna wordt gekeken naar het functioneren in de praktijk van deze inspraakmomenten en naar de visie van de leden zelf hierop. Tot slot wordt nog nagegaan welk soort leden voornamelijk participeert aan deze inspraakmomenten.

II. Voorzieningen voor inspraak van leden

In reactie op dalende ledencijfers beloofde de woordvoerder van de sp.a recent nog een wervingsactie waarbij vooral de verhoogde betrokkenheid van de militant als aantrekking moet werken.¹⁰ Dit is een goede illustratie van hoe partijen hopen door leden meer inspraak te geven, terug aantrekkelijker te worden. Ook vroeger reeds, begin jaren '50, zien we dat binnen de CVP het teruglopen van de leden wordt verklaard door het miskennen van een sterk doorgedreven democratische inrichting der partijkaders. Door meer aandacht te geven aan de inspraak van de leden hoopte men toen meer leden aan te trekken.¹¹

Door het uitbreiden van de inspraak voor de gewone leden, trachten de partijen het gevoel van betrokkenheid van die leden bij de partij te vergroten en hen zo meer aan zich te binden. Immers door de secularisering en de ontzuiling hebben de traditionele bindmiddelen veel van hun kracht verloren. Daarbij komt nog dat de klassieke partijen en sociale organisaties de laatste decennia meer en meer concurrentie hebben gekregen van de nieuwe sociale bewegingen, zoals de vrouwenbeweging, de vredesbeweging en de milieubeweging, en nieuwe partijen, zoals de groene partijen, die een lossere structuur hanteren waarbij veel nadruk ligt op inspraak vanuit de basis. Deze nieuwe bewegingen oefenen een grote aantrekkingskracht uit, vooral op jongeren, wat zijn weerslag heeft op de ledenaantallen van klassieke organisaties.¹² De klassieke sociale bewegingen en partijen probeerden hierop in te spelen door zelf ook inspraakmomenten te voorzien. Deschouwer

¹⁰ sp.a-woordvoerder Koen Santermans in : *De Standaard*, 9 juli 2002

¹¹ DEWACHTER, W., «Een sterk project onder spanning door gevestigde machtsposities en nieuwe tendensen», in : DEWACHTER, W., e.a. (red.), *Tussen staat en maatschappij*, Lannoo, Tielt, 1995, p. 124-132

¹² KATZ, R.S., «Party as linkage : a vestigal function», in : *European Journal of Political Research*, vol. 18, nr. 1, 1990, pp. 156-157

stelt hierover : «De groene partijen zijn de meest expliciete democratische uitdaging aan de structuren van de traditionele partijen.»¹³

Daarnaast heeft de opkomst van postmateriële waarden ervoor gezorgd dat inspraak een belangrijk item is geworden. Inglehart¹⁴ neemt een duidelijke verschuiving in cultuur en waardenopvattingen waar in het Westen. Waar de basiswaarden in 1970 nog overwegend materialistisch waren, voornamelijk gericht op veiligheid en het verwerven van voldoende voedsel, zijn deze in 1988 verschoven naar postmaterialistische waarden, gericht op onder andere de kwaliteit van het leven en zelfexpressie. De lange periode zonder grote oorlog en de economische en technologische ontwikkelingen hebben ervoor gezorgd dat materiële zorgen makkelijker kunnen worden voldaan dan voorheen. Hierdoor zijn de behoeften zich meer gaan verschuiven naar de immateriële sfeer. Daarbij komt nog dat deze verschuiving in waarden samenvalt met een verbetering van de scholing en met een uitbreiding van de communicatiemiddelen en de massamedia. Naast het feit dat men meer wil participeren, beschikken dus ook meer mensen over de kennis en de vaardigheden om zich in te laten met het beleid van een partij. Deze personen zijn niet langer tevreden met de geringe inspraakmomenten die partijen vroeger gaven aan hun leden.¹⁵

Hierdoor zitten we met een soort paradox : enerzijds lijkt de 'party on the ground' aan macht en invloed in te boeten ten nadele van de 'party in public office' en de 'party in central office' die meer autonoom en professioneel gaan functioneren, anderzijds moeten we vaststellen dat partijen recent aan hun leden meer en meer inspraakmogelijkheden aanbieden, waardoor hun invloed zou kunnen vergroten : «it seems that many parties are attempting to give their members more say rather than less say, and that they are empowering rather than marginalizing them.»¹⁶

Het inspelen op deze vraag naar inspraak vinden we o.a. terug bij Duitse partijen¹⁷, die getracht hebben om de trend van het dalende ledenaantal om te buigen door de inspraak van het gewone lid te verhogen, maar ook in België.

Het geven aan meer inspraak aan de leden komt onder meer tot uiting op volgende vier manieren : door ze de partijvoorzitter te laten verkiezen, door ze spreek- en stemrecht te geven op congressen, door het organiseren van interne partijreferenda en door ze inspraak te geven bij de lijstvorming.¹⁸

¹³ DESCHOUWER, K., *Organiseren of bewegen ? De evolutie van de Belgische partijstructuren sinds 1960*, VUBPress, Brussel, 1993, p. 118

¹⁴ INGLEHART, R., *Culture shift in advanced industrial society*, Princeton University Press, Princeton, 1990, 484 p.

¹⁵ KATZ, R.S., *a.w.*, pp. 144-145

¹⁶ MAIR, P., *a.w.*, p. 15

¹⁷ SCARROW, S., «Parties and the expansion of direct democracy. Who benefits?», in : *Party Politics*, vol. 5, nr. 3, 1999, pp. 348-349

¹⁸ Gegevens hierover telkens afgesloten op 15 november 2002

A. Voorzittersverkiezingen

Waar vroeger een partijvoorzitter werd aangeduid door het partijbureau of het partijcongres, gebeurt dit nu in bijna elke partij door rechtstreekse verkiezingen waaraan alle leden kunnen deelnemen.

Tabel 1 : Aantal voorzittersaanduidingen en aantal voorzittersverkiezingen door de leden in politieke partijen in België (1944-2000)¹⁹

Jaren	Aantal voorzittersaanduidingen	Aantal voorzittersverkiezingen door de leden	Percentage voorzittersverkiezingen door de leden
1944-1949	12	0	0
1950-1959	21	0	0
1960-1969	28	0	0
1970-1979	50	6	12,00
1980-1989	38	7	18,42
1990-1999	47	22	46,81
Totaal	196	35	17,86

In de jaren '70 bleef in België de voorzittersverkiezing door de leden beperkt tot de Franstalige partijen PSC en FDF, eind jaren '80 liet ook de PRL haar voorzitter door de leden verkiezen, in de jaren '90 voerde de verruimde liberale partij VLD als eerste Vlaamse partij rechtstreekse verkiezingen van de partijvoorzitter in en werd daarin spoedig gevolgd door de meeste andere partijen. De toename van het aantal voorzittersaanduidingen door ledenverkiezingen was in de jaren '90 dan ook spectaculair, zowel in absolute aantallen als in percentages. Alle Vlaamse partijen die vertegenwoordigd zijn in het Parlement laten hun voorzitter nu door de leden verkiezen²⁰, met uitzondering van Agalev²¹ en Spirit²², waar een congres waaraan alle leden kunnen deelnemen, beslist over de voorzitter, en het Vlaams Blok, waar de voorzitter wordt voorgedragen door het eensgezind partijbestuur en bevestigd wordt door de partijraad bij consensus.²³ Op het Vlaams Blok na, waar men «liever

¹⁹ Eigen berekeningen op basis van MAES, M., «De formele aanstelling van partijvoorzitters in België, 1944-1990», in : *Res Publica*, vol. 32, nr. 1, 1990, pp. 56-62 en BIONDI, P., DEWACHTER, W., FIERS, S. en WAUTERS, B., «Political Belgium 1980-2000: A Concise Statistical Overview», in : *Res Publica*, vol. 42, nr. 1, 2000, pp. 152-162

²⁰ Bij de N-VA wordt de voorzitter door alle leden gekozen, maar op 4 en 5 mei 2002 werd Geert Bourgeois toch tijdens een congres tot voorzitter gekozen. Volgens het partijblad *Volle Manen* was dit enkel omdat een schriftelijke verkiezing door alle leden toen budgettair niet haalbaar was.

²¹ Statuten van Agalev, art. 8.1. Een voorstel om de term 'politiek secretaris' te vervangen door 'partijvoorzitter' werd verworpen op het congres van 1 december 2001 in Genk.

²² Resoluties nieuwe partijstructuur Spirit, art. 21, zoals goedgekeurd op het stichtingscongres op 9 november 2001.

²³ Statuten van het Vlaams Blok, art. 1.3.1, 2) en 3), p. 10

van boven naar onderen werkt»²⁴, kan dus gesteld worden dat bij de Vlaamse partijen de leden rechtstreeks inspraak kunnen hebben in wie partijvoorzitter wordt.

De VLD is als enige Vlaamse partij nog een stapje verder gegaan. Sinds de verruimingsoperatie van PVV naar VLD, hebben de leden daar de mogelijkheid om ook rechtstreeks het partijbestuur te kiezen. Ook in andere partijen was er in het verleden vraag naar een rechtstreekse verkiezing van het partijbestuur. Zo was er binnen de VU de vraag van Geert Bourgeois²⁵ en binnen de CVP de vraag van de groep Christen-democratische vernieuwing (CDV) rond Johan Van Hecke²⁶ om het partijbestuur rechtstreeks te verkiezen. Vooralsnog blijft de VLD de enige partij in Vlaanderen waar het partijbestuur door de leden wordt verkozen.

B. Stemrecht op congressen

Wat betreft de partijcongressen kunnen we vaststellen dat het spreek- en stemrecht voor leden uitgebreid is. Het Vlaams Blok wordt in deze analyse buiten beschouwing gelaten omdat congressen bij deze partij danig verschillen van de congressen van andere partijen. Op Vlaams Blok-congressen worden over inhoudelijke punten vanuit het partijbestuur of de congrescommissie referaten gehouden, waarover informatieve vragen kunnen gesteld worden. Als er onenigheid is over een bepaald punt, dan wordt daar niet over gestemd, maar dan wordt dit doorverwezen naar een speciaal daartoe op te richten werkgroep.²⁷ Een analyse van het spreek- en stemrecht van leden op congressen is dan ook in dit geval naast de kwestie.

Een analyse van de statutaire bepalingen in de jaren '80 inzake congressen leert ons dat in nagenoeg alle Vlaamse partijen gewerkt werd met een systeem van afgevaardigden. Agalev vormt hierop de enige uitzondering.

²⁴ Verklaring van Vlaams Parlementslid Luk Van Nieuwenhuysen in : *De Morgen*, 05/02/2001; Voor een meer uitgebreide analyse van de statuten van het Vlaams Blok, zie : DESCHOUWER, K., «De zorgeloze consensus. De statuten van het Vlaams Blok en de partijtheorie», in : *Tijdschrift voor sociologie*, vol. 22, nr. 1, 2001, pp. 78-83

²⁵ Geert Bourgeois in : *De Morgen*, 20 februari 2001

²⁶ *Manifest van Christen-democratische vernieuwing*, zie ook : *De Standaard*, 27 februari 2001

²⁷ Statuten van het Vlaams Blok, bijlage II

Tabel 2 : Statutaire bepalingen in de jaren '80 ivm deelname aan congressen²⁸

Partij	Wie kan deelnemen ? (spreek- en stemrecht)	Aangeduid door...
CVP	1 afgevaardigde per 50 leden	afdelingen
SP	1 afgevaardigde per 300 leden	federaties
PVV	1 afgevaardigde per 1250 stemmen bij de parlementsverkiezingen en 1 afgevaardigde per 150 leden	federaties
VU	2 afgevaardigden per afdeling en 1 bijkomende afgevaardigde per 25 leden	afdelingen
Agalev	alle leden	-

Al moet aangehaald worden dat er bij zo'n systeem van afgevaardigden nog grote verschillen konden optreden. Bij de SP was er maar één afgevaardigde per 300 leden, die dan nog door de arrondissementele federaties werd aangesteld, terwijl er bijvoorbeeld bij de CVP al per 50 leden een afgevaardigde door de afdelingen kon worden aangeduid.

Bij de grote partijvernieuwing van PVV naar VLD gooit deze nieuwe partij de congresdeuren open voor haar leden en zelfs voor niet-leden. Voor een vierdaags congres van 12 tot 15 november 1992, waarop de PVV werd opgedoekt en werd vervangen door de VLD, hadden 2720 burgers zich laten inschrijven, waarvan ruim één vierde geen lid was van de PVV.²⁹ Ook andere partijen volgden.

Tabel 3 : Statutaire bepalingen eind 2002 ivm deelname aan congressen

Partij	Wie kan deelnemen ? (spreek- en stemrecht)	Aangeduid door...	Artikel statuten
CD&V	alle leden ³⁰	-	art. 17
sp.a	1 afgevaardigde voor elke afdeling met min. 50 leden en 1 extra per begonnen schijf van 200 leden	afdelingen	art. 17
VLD	alle leden	-	art. 5, §1
N-VA	alle leden	-	art. 3.D.1.5
Spirit	alle leden	-	art. 4
Agalev	alle leden	-	art. 12.2

²⁸ DEWACHTER, W., e.a., «Morfologie van de Belgische politieke partijen 1970-1985», in: *Res Publica*, vol. 30, nr. 4, 1988, pp. 481-698 en DEWACHTER, W., *Sociologie van de politieke partijen*, Leuven, 1996, niet genummerde pagina's

²⁹ VERHULST, A., «Van PVV naar VLD (1979-1996)», in: *De Liberalen van 1846 tot 1996*, Paul Hymanscentrum, Brussel, 1996, pp. 212-213

³⁰ Gewijzigd op het congres van Antwerpen, 20-21 september 2002

In 2002 blijkt enkel sp.a in hun congres niet aan alle leden spreek- en stemrecht toe te kennen, al moet vastgesteld worden dat ook hier de drempels verlaagd zijn. Het volstaat in de andere partijen om lid te zijn om op een congres spreek- en stemrecht te hebben. Niet-leden mogen de congressen meestal wel bijwonen, maar hebben spreek- noch stemrecht.

C. Interne partijreferenda

Onder impuls van de Burgermanifesten³¹ van toenmalig VLD-voorzitter Guy Verhofstadt is het referendum in de jaren '90 in België³² terug onder de aandacht van de politieke wereld gekomen. Op nationaal niveau heeft tot dusver één volksraadpleging plaatsgevonden, nl. over de koningskwestie in 1950, waarbij de uiteindelijke beslissing dan nog in tegenspraak was met de geuite wil van de meerderheid van de bevolking.³³ Op lokaal bestuursvlak komen in België sinds de wet-Tobback uit 1995 regelmatig referenda voor.³⁴

Een aantal partijen zijn het referendum ook gaan gebruiken voor interne toepassingen, om ook weer het individuele lid meer te binden aan de partij. Toenmalig SP-voorzitter Frank Vandenbroucke formuleert het als volgt : «... werd beslist dat we, om meer voeling te hebben met de basis en om een 'moderne politieke ledenbeweging' te worden, onze werkmethode grondig zouden aanpassen. We wilden samen mét onze leden méér aan politiek doen. Dat is ons gelukt. Standpunten die vroeger op Congressen door enkele honderden militanten goedgekeurd werden, zijn nu door meer dan 40.000 mensen thuis gelezen, gewikt en gewogen.»³⁵ Eens te meer vormt dit een illustratie van het feit dat partijen meer inspraak geven om zo de band tussen de partij en de leden terug sterker te maken.

Gilhuis omschrijft het referendum als volgt : «een referendum is een institutie op grond waarvan een besluit dat door een staatsorgaan is genomen of wordt overwogen met betrekking tot een bepaalde zaak, tot voorwerp van een volksstemming wordt gemaakt.»³⁶ Het gaat dus over een besluit of voorstel van een staatsorgaan dat aan de bevolking wordt voorgelegd. Er kunnen verder nog verschillende onderscheiden gemaakt worden tussen soorten referenda. Het belangrijkste onderscheid is dat tussen een raadplegend en beslissend referendum

³¹ Bundeling van de drie burgermanifesten in : VERHOFSTADT, G., *Angst, afgunst en het algemeen belang*, Hadewijch, Antwerpen, 1994, 185 p.

³² Dit is een trend die we ook in andere landen terugvinden, zie : BUTLER, D. & RANNEY, A., *Referendums around the world. The growing use of direct democracy*, MacMillan Press, Basingstoke, 1995, 304 p.

³³ DEWACHTER, W., *De mythe van de parlementaire democratie*, Acco, Leuven, 2001, pp. 74-76

³⁴ Voor een overzicht, zie : DEWACHTER, W., WAUTERS, B. & DEJAEGHERE, Y., *De nauwelijks bereikte burger*, Afdeling Politologie, Leuven, 2002, pp. 49-55 en 83-86

³⁵ VANDENBROUCKE, F., in : SP, *Wat ik nog zeggen zou...*, Brussel, 1993, p. 85

³⁶ GILHUIS, P.C., *Het referendum. Een rechtsvergelijkende studie*, Samsom, Alphen aan den Rijn, 1981, p. 28

In de context van een politieke partij worden er één of meerdere voorstellen voorgelegd aan de leden, die dan deze voorstellen kunnen goed- of afkeuren. Dit vormt een eerste voorwaarde om te spreken van een intern partijreferendum. Er is een verschil met interne opiniepeilingen, zoals bijvoorbeeld de bevraging door de VU gehouden in 1983 of de justitie-enquête die de VLD onder haar leden hield eind 1994. Het verschil ligt hem in het feit dat er bij een referendum duidelijke voorstellen door de partijleiding worden gedaan, die voorgelegd worden aan de leden, eerder dan vrijblijvend te peilen naar de opinie van leden over een aantal onderwerpen. Het VU-ledenreferendum uit 2001 wordt ook niet meegerekend omdat dit eigenlijk meer een verkiezing was over wie de partij mocht voortzetten dan wel een referendum was.

Een tweede voorwaarde is dat alle leden en enkel zij kunnen deelnemen. Het grote VLD-referendum van 1995 wordt hier dus niet meegerekend omdat het ging om een referendum gericht naar alle Vlaamse kiezers, in plaats van enkel naar de eigen partijleden.

Als enige Vlaamse partij heeft Agalev het interne referendum opgenomen in haar statuten.³⁷ Er kan in die partij een referendum dat over politiek-inhoudelijke standpunten gaat en eenduidige vragen bevat, worden gehouden als daartoe wordt verzocht door een congres met tweederde meerderheid of door één vijfde van alle leden of door één derde van alle plaatselijke groepen. Wil de uitslag bindend zijn, dan moet er een tweederde meerderheid zijn op de gestelde vraag.

Gelet op de hoge kostprijs zijn er tot hier toe onder leden van politieke partijen nog maar drie echte referenda gehouden : één door de SP in 1993 en twee door de PSC in respectievelijk 1996 en 2002³⁸. Hierbij dient opgemerkt dat het telkens de partijleiding was die het initiatief nam om een referendum in te richten. Van een institutioneel-democratische besluitvorming waarbij de burger of het partijlid ideaaltypisch vanaf de probleemformulering betrokken is bij het besluitvormingsproces³⁹, kan dan ook geen sprake zijn.

³⁷ Agalev-statuten, art. 16.1 en 16.2

³⁸ Bij deze laatste bevraging zaten ook heel wat opinie vragen. Niettemin wordt dit als intern partijreferendum omschreven omdat ondermeer instemming werd gevraagd met een nieuwe naam en een nieuw concept voor de partij

³⁹ DEWACHTER, W., *De mythe van de parlementaire democratie*, Acco, Leuven, 2001, pp. 73-74

Tabel 4 : Interne partijreferenda in België

Jaar	Partij	Onderwerp	Aantal deelnemers	Totaal aantal leden	Percentage deelnemers tov leden
november 1993	SP	20 partijstandpunten	41 255	89 012	46.35 %
juni 1998	PSC	partijvernieuwing	12 661	26 203	48.32 %
april 2002	PSC / cdH	nieuwe naam en concept	4 920	19 650	25.04 %

D. Inspraak bij de lijstvorming

Ondanks het steeds toenemende percentage uitgebrachte voorkeurstemmen, werd de zogenaamde 'nuttige volgorde' bij parlementsverkiezingen tot hier toe slechts uiterst zelden doorbroken, hoewel door de halvering van de devolutieve kracht van de lijststem en door de vergroting van de kieskringen kan verwacht worden dat dit in de toekomst iets vaker het geval zal zijn.⁴⁰ Bij de verkiezingen voor de Kamer van Volksvertegenwoordigers werden er van 1919 tot en met 1999 maar 30 van de 5019 Kamerleden (0,60 %) buiten de nuttige volgorde verkozen.⁴¹ De kiezer verdeelt bij parlementsverkiezingen dus eigenlijk enkel de mandaten over de partijen, welke personen deze mandaten zullen bekleden wordt in grote mate door de partij bepaald bij de samenstelling van de kandidatenlijst. Er wordt dan ook vaak geredeneerd in termen van verkiesbare plaatsen, strijdplaatsen en niet-verkiesbare plaatsen. De samenstelling van de lijst en de bepaling van de volgorde van de kandidaten op die lijst is dus een belangrijke aangelegenheid. Een ledenpoll waarbij alle leden hun keuze inzake de lijstsamenstelling kunnen maken, biedt aanzienlijke inspraakansen en kan tevens een bescherming vormen tegen sancties van nationale bestuursorganen tegen dissidente parlementsleden. In de jaren '50 kregen de leden van de politieke partijen nagenoeg overal de gelegenheid om via polls zich uit te spreken over de lijstvorming, nadien daalde het aantal deelnemende leden aan zulke polls tot ontstellend lage aantallen en geraakte deze vorm van inspraak tegelijkertijd in onbruik. Daar waar bij de parlementsverkiezingen van 1958 nog bijna 90 % van de verkozen Kamerleden via een algemene ledenpoll op de kieslijsten werd geplaatst, was dit bij de parlementsverkiezingen van 1978 gedaald tot 10 %.⁴² In de jaren '80 en '90 gaan echter een groot aantal partijen in West-Europa de leden terug meer inspraak geven bij de lijstensamenstelling.⁴³

⁴⁰ SMITS, J. & WAUTERS, B., «Het gebruik van de voorkeurstem bij de parlementsverkiezingen van 13 juni 1999», in : *Res Publica*, Vol. XLII, Nr. 2-3, 2000, pp. 265-304

⁴¹ DEWACHTER, W., «Enkele beschouwingen over de geldigheid van de Belgische kiesstelsels», in : *Academiae Analecta*, 1988, nr.1, pp. 104-107; aangevuld met gegevens voor 1991, 1995 en 1999

⁴² DE WINTER, L., «Twintig jaar polls, of de teloorgang van een vorm van interne partijdemocratie», in : *Res Publica*, vol. 22, nr. 4, 1980, pp. 563-585

⁴³ PENNING P., & HAZAN, R.Y., «Democratizing candidate selection», in : *Party Politics*, vol. 7, nr. 3, 2001, pp. 267-268

Voor België beperken we ons tot de lijstvorming voor de verkiezingen voor Senaat en Europees Parlement. Die lijstvorming gebeurt immers op centraal niveau, omwille van de grootte van de kiescolleges. Dit geeft de centrale partijleiding, nog meer dan bij lijstvorming in kleinere kieskringen, middelen in handen om de lijstvorming te controleren. Het is daarom interessant om te kijken in welke mate leden op dit niveau nog betrokken worden bij de lijstensamenstelling. Tegelijkertijd worden verschillen in aanpak tussen arrondissementen of kieskringen geneutraliseerd.

Als we ons voor de parlementsverkiezingen van 1999 dus beperken tot de lijstvorming van Senaat en Europees Parlement, die in twee grote kiescolleges worden gehouden, kunnen we vaststellen dat op papier wel wat inspraak aan de leden wordt gegeven.

Tabel 5 : Statutaire voorzieningen voor de beslissing over de lijstvorming voor de verkiezingen voor Senaat en Europees Parlement

Partij	Wie beslist
VLD	alle leden in voorverkiezingen
CD&V	alle leden in geheime poll
Agalev	congres (alle leden)
Spirit	gesloten ledenvergadering (alle leden)
sp.a	congres
N-VA	partijraad
Vlaams Blok	partijraad

Bij de VLD stellen de leden door middel van een voorverkiezing met stembureaus de lijst samen.⁴⁴ Bij de CD&V wordt over de lijstensamenstelling beslist in een geheime poll, waaraan alle leden die stemrecht hebben⁴⁵, kunnen deelnemen.⁴⁶ Bij Agalev⁴⁷ en sp.a.⁴⁸ wordt door een congres beslist, waarbij bij Agalev ieder lid stemrecht heeft, bij de sp.a., waar met een systeem van afgevaardigden wordt gewerkt, echter niet. Bij de VU⁴⁹ en het Vlaams Blok⁵⁰ beslist de partijraad. De N-

⁴⁴ VLD-statuten, art. 19 § 1

⁴⁵ Een nieuw lid heeft gedurende een periode van acht weken na de betaling van zijn eerste bijdrage geen stemrecht (CD&V-statuten, art. 4.1), alle andere leden hebben wel stemrecht.

⁴⁶ CD&V-statuten, art. 93.1

⁴⁷ Statuten van Agalev, art. 12.3.3

⁴⁸ SP-statuten, art. 16

⁴⁹ VU-statuten, art. 9.12.3

⁵⁰ Statuten van het Vlaams Blok, art. 6.1.1

VA⁵¹ heeft de regel van de VU overgenomen dat de partijraad beslist, bij Spirit⁵² daarentegen beslist een gesloten ledenvergadering waaraan alle leden kunnen deelnemen, over de lijst.

In de meeste partijen kunnen de leden volgens de statuten dus inspraak hebben bij de samenstelling van de lijsten voor de verkiezingen voor de Senaat en het Europees Parlement.

III. Theorie en praktijk

We willen in onze analyse echter verder gaan dan een loutere beschrijving van de statutaire voorzieningen inzake inspraak voor leden in politieke partijen.⁵³ Immers, statuten zijn niet altijd een goede weergave van hoe deze inspraak in de praktijk verloopt. «In few areas of political life is the discrepancy between the formal juridical guarantees of democratic procedure and the actual practice of oligarchic rule so marked as in private and voluntary organisations.»⁵⁴ Het komt er dus op aan naar de praktijk binnen de politieke partijen te gaan kijken. Het kan immers best zijn dat ledeninspraak in de praktijk een versterking van de macht van de partijleiding betekent. Mair stelt terecht: «democratization on paper may actually coexist with powerful elite influence in practice»⁵⁵

Een rode draad in alle ingevoerde voorzieningen voor inspraak is het feit dat partijen inspraak geven aan leden als individuen, eerder dan aan gegroepeerde individuele leden. De idee hierachter lijkt te zijn dat individuele leden meer volgbaar zijn en meer geneigd zullen zijn de partijleiding te volgen.⁵⁶ Zo behoudt de partijleiding een vrije hand, maar wordt ze toch tegelijkertijd gelegitimeerd door de leden in de keuzes die ze maakt. De vraag die hierbij rijst is of er dan wel sprake kan zijn van een echt democratisch besluitvormingsproces. In de klassieke studie van Lipset, Trow en Coleman over democratie in vakorganisaties wordt het bestaan van georganiseerde subgroeperingen binnen een organisatie genoemd als één van de voornaamste redenen waarom de International Typographical Union (ITU) wel democratisch kan functioneren, dit in tegenstelling tot de meeste andere organisaties. In een organisatie of een politieke partij is dit niet anders. Democratie heeft meest kans om te gedijen in organisaties waarin de leden georganiseerde en gestructureerde subgroeperingen vormen, maar tezelfdertijd toch een zekere

⁵¹ Statuten van de N-VA, art. 7.C.4

⁵² Resoluties nieuwe partijstructuur, art. 21, zoals goedgekeurd op het stichtingscongres van Spirit op 9 november 2001, art. 45

⁵³ Zie bijvoorbeeld: JAGERS, J., «Eigen democratie eerst! Een comparatief onderzoek naar het intern democratisch gehalte van de Vlaamse politieke partijen», in: *Res Publica*, vol. XLIV, nr. 1, 2002, pp. 73-96

⁵⁴ LIPSET S.M., TROW M.A. & COLEMAN, J.S., *Union democracy*, Anchor Books, New York, 1956, p. 1

⁵⁵ MAIR, P., *a.w.*, p. 17

⁵⁶ MAIR, P., *a.w.*, p. 16

loyaliteit behouden ten opzichte van de organisatie.⁵⁷ Nu kan worden vastgesteld dat in politieke partijen deze subgroeperingen vaak genegeerd worden en dat de partijleiding rechtstreeks naar de vaak volgzaam leden stapt. Het lijkt erop dat de partijleiding wel de baten (aantrekkelijk zijn voor leden) van inspraak wil, maar niet de lasten (echte inspraak ten nadele van de eigen macht en efficiëntie van de organisatie).

A. Voorzittersverkiezingen

De indruk dat interne verkiezingen eerder belangrijk zijn voor de uitstraling van de partij dan om echt inspraak aan de leden te geven, wordt versterkt als we gaan kijken naar het aantal kandidaten bij voorzittersverkiezingen. Tot op heden zijn er in de Belgische partijen 38 voorzittersverkiezingen georganiseerd waarbij alle leden konden stemmen. Bij 17 daarvan (of zo'n 45 %) was er maar één kandidaat.⁵⁸ De kiezers konden enkel voor of tegen die kandidaat stemmen en hadden dus niet de keuze tussen meerdere kandidaten. Als er bij verkiezingen maar één kandidaat is, dan kan er van een echte keuze en van echte inspraak geen sprake zijn.

Daar waar er toch meerdere kandidaten zijn, is er dan nog veelal weinig sprake van een echte strijd. Eerder dan te gaan kijken naar het aantal kandidaten, waarbij dan vaak een aantal onbeduidende kandidaten zitten, wordt gekeken naar het verschil tussen de eerste en de tweede kandidaat als indicatie voor strijd tussen kandidaten. Het gemiddelde verschil in percentage uitgedrukt tussen de kandidaat met de meeste stemmen en de kandidaat met de tweede meeste stemmen bedraagt 33,36 % voor verkiezingen waarbij er meer dan één kandidaat was.⁵⁹ Slechts in twee gevallen, bedroeg dit verschil minder dan 10 % : in 1996 toen Charles-Ferdinand Nothomb tot voorzitter van de PSC werd verkozen ten nadele van Joëlle Milquet (verschil 0,01 %) en in 2000 toen Bourgeois werd verkozen tot voorzitter van de VU ten nadele van Patrik Vankrunkelsven (verschil : 7,8 %). In al de andere gevallen was het verschil groter dan 10 %, met als uitschieter Karel De Gucht in 2001 die maar liefst 72,3 % meer behaalde dan zijn uitdager Christian De Stoop.

We moeten vaststellen dat in de meerderheid van de gevallen de partijleiding de touwtjes graag zelf in handen houdt. De eigenlijke beslissing valt meestal niet bij de verkiezing door de leden, maar in het selectieproces voorafgaand aan deze verkiezingen, waarvan de beslissing enkel nog bekrachtigd wordt door de leden.⁶⁰

⁵⁷ LIPSET, S.M., TROW M.A. & COLEMAN, J.S., *a.w.*, pp. 14-15

⁵⁸ Eigen berekeningen op basis van FIERS, S., *Partijvoorzitters in België of 'Le parti, c'est moi'?*, Afdeling Politologie, Leuven, 1998, p. 211 aangevuld met nieuwe, recente gegevens

⁵⁹ Van de verkiezing in het FDF in oktober 1995 die in twee ronden verliep, wordt enkel de uitslag van de tweede ronde in rekening gebracht

⁶⁰ Voor een beschrijving en analyse van dit selectieproces, zie : FIERS, S., *a.w.*, pp. 177-204

Men zet het feit dat men democratisch werkt graag in de schijnwerper. Ter illustratie een citaat uit De Burgerkrant, het VLD- ledenblad, vlak voor de eerste bestuursverkiezingen in 1993 :

«Dit weekend zorgen we voor een absolute primeur in de Belgische politiek door interne verkiezingen te houden waaraan elk lid kan deelnemen. (...) In geen enkele andere partij in West-Europa hebben leden zoveel inspraak !»⁶¹

Uit onderzoek uit de leeroefening interviewen blijkt echter dat de burgers wel weten dat politieke partijen interne verkiezingen organiseren, maar dat ze amper een onderscheid maken tussen partijen die dit wel doen en partijen die dit niet doen.

Tabel 6 : In welke organisaties kunnen de leden rechtstreeks hun voorzitter of hun raad verkiezen via algemene ledenverkiezingen ?⁶²

Organisatie	Verkiezing		Geen verkiezing		Weet niet		Geen antwoord	
	Fi	%	Fi	%	Fi	%	Fi	%
Christelijke Mutualiteiten (CM)	152	30.96	205	41.75	134	27.29	0	0
Vlaamse Liberalen en Democraten (VLD)	386	78.62	20	4.07	85	17.31	0	0
Orde van Geneesheren	210	42.77	133	27.09	148	30.14	0	0
Vlaams Blok	325	66.19	64	13.03	101	20.57	1	0.20

78 % van de respondenten weet dat er binnen de VLD interne verkiezingen worden gehouden. Dat is een stuk hoger dan de Christelijke Mutualiteiten en de Orde van Geneesheren, die ook interne verkiezingen houden. Echter 66 % van de respondenten menen, ten onrechte, dat ook het Vlaams Blok interne verkiezingen houdt. Een groot aantal personen lijkt dus interne verkiezingen te koppelen aan partijen in het algemeen, niet zozeer aan partijen die effectief interne verkiezingen organiseren en ook in de verf zetten dat ze democratisch werken. Hoe kan een partij er dan voordeel uit halen door interne verkiezingen te organiseren als de burgers nauwelijks een onderscheid kunnen maken tussen partijen die dit wel en zij die dit niet doen ?

B. Inspraak bij de lijstvorming

Anders dan in de Angelsaksische landen is er geen wettelijke verplichting om de samenstelling en de volgorde van de kandidatenlijst voor te leggen aan leden of kiezers. Hierdoor hebben partijen in West-Europa een vrijere hand in de bepaling van de modaliteiten van het kandidatenselectieproces en een grotere kans om dit

⁶¹ De Burgerkrant, juni 1993, p. 1

⁶² Leeroefening interviewen KU Leuven, N = 491, 6-29 november 2001

proces zelf te sturen.⁶³ Immers, hoewel in de meeste partijen zoals aangehaald de leden op papier inspraak hebben in de samenstelling van de kandidatenlijst, moet men toch vaststellen dat de partijleiding nog een slag om de arm heeft gehouden om zo toch het proces zelf te kunnen regelen. Meestal wordt er gewerkt met een modellijst, opgesteld door de partijleiding, die dan enkel goedgekeurd moet worden door de leden. Slechts wanneer de modellijst door de meerderheid van de leden wordt verworpen, wordt gekeken naar de score van de kandidaten zelf. Dit werd bij de parlementsverkiezingen van 1999 nog versterkt door het feit dat de modellijsten al aan de pers worden gepresenteerd nog vooraleer de leden zich erover hadden kunnen uitspreken. Journalist Mark Deweerdt merkt in verband met de VLD, maar de analyse is net zozeer van toepassing op andere partijen, dan ook terecht op : «Formeel hebben de VLD-leden het laatste woord over de lijstensamenstelling, maar dat blijkt theorie te zijn. Als de liberale partij de interne democratie ernstig neemt, zou ze wachten met de voorstelling van haar kandidaten tot de leden hun zeg hadden gedaan.»⁶⁴ De modellijst wordt meestal louter bekrachtigd door de leden. Een modellijst kan wel gecontesteerd worden of eens opgesteld kunnen er nog wel wijzigingen in aangebracht worden maar dan zijn het meestal niet de leden die daarin een prominente rol spelen. Zo was het het CVP-partijbestuur dat besliste om Wilfried Martens niet op de eerste plaats voor de Europese verkiezingen te zetten en zo was het ook het partijbestuur van de VLD dat besliste om Leo Goovaerts na een kritisch interview te schrappen van de kandidatenlijst voor de Senaatsverkiezingen. Voor zover bekend was het bij de verkiezingen van 1999 enkel bij de samenstelling van de Europese lijst van Agalev dat de leden enige invloed hadden op de modellijst, zij het uiteindelijk ook beperkt. De modellijst voor het Europees Parlement werd door het ledencongres verworpen, maar een stemming per persoon leverde uiteindelijk nipt een identiek resultaat op. Er was een strijd tussen Patsy Sörensen en Isabelle Vertriest. Door uiteindelijk toch voor Sörensen te kiezen, stemden de Agalev-leden de facto in met de beslissing van de partijtop en zo werd, zij het in tweede instantie, toch de modellijst gevolgd.⁶⁵

Daarnaast heeft de partijleiding in de meeste partijen achteraf via het goedkeurings- of bekrachtigingsrecht van de lijsten nog een tweede controle-instrument in handen.⁶⁶

De partijleiding wenst het proces van de lijstsamenstelling in eigen handen te houden en dat is niet zo verwonderlijk gezien het vaak complexe karakter van deze lijstvorming waarbij verschillende parameters spelen. Er moet bij de samenstelling van de lijst rekening worden gehouden met verschillende evenwichten : zowel ideologisch als geografisch, als naar leeftijd, als naar gender. Zulke com-

⁶³ PENNING, P. & HAZAN, R.Y., *a.w.*, pp. 268-269

⁶⁴ DEWEERDT, M. in : *De Financieel-Economische Tijd*, 12 december 1998

⁶⁵ *De Financieel-Economische Tijd*, 24 november 1998

⁶⁶ BOUCKAERT, B., GEKIERE J. & LAMBRECHT, B., *De lijststem 100 jaar. Een verjaardag. En een begrafenis ?*, Acco, Leuven, 1998, p. 37

plexiteit vereist een gecoördineerde aanpak en een evenwichtige lijst kan zeer moeilijk tot stand komen als men gewoon alle leden laat stemmen over de kandidaten.

Daarbij komt nog dat de partijleiding op zijn hoede is om conflicten rond deze lijstvorming te vermijden. Voorbeelden zoals de strijd tussen Wilfried Martens en Miet Smet voor het lijsttrekkerschap van de Europese lijst van de CVP tonen aan dat een partij die ruziet over de lijstvorming op een weinig fraaie manier in het nieuws kan komen en zo een beeld van interne verdeeldheid scheidt.

C. Stem- en spreekrecht op congressen⁶⁷

Hoewel leden meer dan ooit tevoren spreek- en stemrecht hebben op congressen, is hun inspraak waarschijnlijk niet toegenomen, zelfs integendeel. Congressen zijn meer open en zichtbare gebeurtenissen dan in het verleden. Media besteden er aandacht aan en het is dan ook zaak voor de partij om goed voor de dag te komen. Dit resulteert in sterk georkestreerde congressen, waarbij de partijleiding er voor zorgt dat de partij vooral op een positieve en overtuigende manier in het nieuws komt. Grote discussies worden daardoor vaak vermeden.

De getuigenis van Herman De Loor (sp.a) spreekt boekdelen: «Vroeger konden we op congressen hard discussiëren. Nu is het allemaal show, waarbij vooraf bepaald wordt wie op welke manier mag tussenbeide komen.»⁶⁸

Daarbij moet verder nog aangestipt worden dat congressen zelden of nooit over echt belangrijke en concrete zaken beslissen. Een congres bepaalt wel de ideologie en de algemene partijlijn, maar niet de wijze waarop die dagelijks in de praktijk moet worden omgezet.⁶⁹ Het is dan ook relatief makkelijk voor de partijleiding om op papier aan leden op congressen meer inspraak te geven, zolang ze zelf de uitvoering ervan in handen kunnen houden. Soms kan een congres ook enkel maar bekrachtigen wat eerder al elders beslist is. Zie de opmerking van oud-staatssecretaris Jan Peeters over de goedkeuring van het kartel tussen sp.a en Spirit op het sp.a-congres van 23 november 2002: «Kijk, we moeten ons nu 'uitspreken' over Spirit. Dat is natuurlijk niet ernstig, want die beslissing is al weken genomen. Wie nu nog tegen stemt, desavoueert Patrick Janssens, en dat wil niemand, dus stemt niemand tegen.»⁷⁰

⁶⁷ Voor meer informatie over de beperkte inspraak van leden op congressen en de sturing door de partijtop, verwijzen we graag naar de bijdrage van Wilfried Dewachter in dit nummer

⁶⁸ DE LOOR, H., in: *De Standaard*, 7 augustus 2002

⁶⁹ DESCHOUWER, K., *Organiseren of bewegen? De evolutie van de Belgische partijstructuren sinds 1960*, VUBPress, Brussel, 1993, p. 145

⁷⁰ PEETERS, J. in: *De Morgen*, 23 november 2002

D. Interne partijreferenda

Telkens laat men bij de bespreking van de resultaten van een intern partijreferendum niet na om te benadrukken hoe groot het succes van het referendum wel was: «Een dialoog zonder voorgaande» en «Een immens succes» heet het bij de SP, terwijl de PSC in 2002 stelt «C'est une preuve éclatante de l'intérêt porté par les militants à leur parti.» Het in de verf zetten van het democratisch werken van de partij is dus ook hier weer belangrijk.

In het SP-referendum werden naar eigen zeggen drie soorten standpunten voorgelegd: degene die allang bekend waren, degene die door de SP-leiding al enige tijd verdedigd werden, maar nog niet op een congres werden getoetst en nieuwe standpunten. Er werden zo 20 standpunten voorgelegd die allemaal werden goedgekeurd door de leden, waarbij 65 % de laagste score was. De partijleiding vond dit niet verwonderlijk: «Dat deze 20 standpunten met een zeer ruime meerderheid goedgekeurd werden, bewijst dat ze beantwoorden aan het 'gezond verstand' van wie sociaal en democratisch is.»⁷¹

Er wordt echter uit het oog verloren dat de inspraak zo voor een groot stuk wordt beperkt: er is vanuit de partijleiding voor geopteerd om niet-controversiële standpunten aan de leden voor te leggen, waarbij dan nog in de vraagstelling uitvoerig argumenten worden aangehaald die de stelling van de partijleiding mee moeten onderbouwen. Een voorbeeldje van een stelling die voorlag: «Bij de verkiezingen moeten alle mensen gaan stemmen. De stemplicht garandeert dat de stem van zoveel mogelijk mensen gehoord wordt. Zonder verplichting blijven vooral die mensen thuis, die sociale problemen hebben. Dat bewijst de ervaring in de Verenigde Staten.»⁷² Door op deze manier eenzijdig gekleurde argumenten in de vraag op te nemen, wordt de kiezer al direct in een bepaalde richting gestuurd, temeer daar onderzoek uitwijst dat de kiezer bij het bepalen van de keuze vaak gebruik maakt van de makkelijkst bereikbare informatie.⁷³ Dat de informatie die in de vraag verwerkt zit hierbij een voorname rol speelt, is vanzelfsprekend.

Bij het PSC-referendum van 1998 werden 10 stellingen voorgelegd die peilden naar de wil tot verandering van de partij bij de leden. De stellingen gingen o.m. over een ethische code voor mandatarissen, over decumul en over plaatsen voor jongeren op de kieslijsten. Alle stellingen, behalve één, behaalden een grote meerderheid aan ja-stemmen, schommelend tussen 75 % en 97 %. De krant *Le Soir* sprak van stalinistische scores.⁷⁴ Slechts één stelling («de partijvoorzitter kan tussenkomen om niet-leden een plaats te geven op de kieslijsten») werd afgekeurd, met maar 46.9 % ja-stemmen.

⁷¹ VANDENBROUCKE, F., in: *SP, Wat ik nog zeggen zou...*, Brussel, 1993, p. 85

⁷² *SP, Wat ik nog zeggen zou...*, Brussel, 1993, p. 66

⁷³ BILLIET, J., «De vraagstelling in volksraadplegingen en referenda», in: *Res Publica*, vol. XLII, nr. 4, 2000, pp. 552-554

⁷⁴ *Le Soir*, 20 juni 1998

Het is belangrijk hierbij de positie van de PSC in die periode voor ogen te houden. De partij was intern sterk verdeeld geraakt na de nipte verkiezingsoverwinning van Nothomb tegen Milquet bij de voorzittersverkiezingen en was daaropvolgend in de peilingen sterk achteruitgegaan. Om de vernieuwing van de partij krachtiger te kunnen doorvoeren, vroeg de nieuwe voorzitter, Maystadt, aan de leden om zich uit te spreken over zijn aanstelling, maar ook over de vernieuwing van de partij. Het 'Contrat de relance' dat deze vernieuwing moest belichamen en waarvan Maystadt zijn aanstelling tot voorzitter afhankelijk had gemaakt, werd door 96,2 % van de leden ondersteund.

Bij het referendum van 2002 stond de naamsverandering van PSC naar cdH centraal. Er werd zowel een interne als een externe enquête georganiseerd. De interne enquête was eigenlijk een combinatie van een opiniepeiling, waarbij o.m. gepeild werd naar de tevredenheid ivm het oppositiewerk van de PSC, en een referendum, waarbij instemming met het concept 'democratisch humanisme' en met een naamsverandering werd bevestigd.

Opmerkelijk is dat er bij de leden geen absolute meerderheid was om van naam te veranderen. Slechts 47.0 % van de leden vond dit nodig tegenover 41.9 % die dit niet nodig vond. Onder mandatarissen was er wel een meerderheid van 60 % die vond dat er een verandering van naam moet komen. Met het concept democratisch humanisme kan dan weer wel 71 % van de leden instemmen.

Ondanks het feit dat er maar een relatieve meerderheid van de leden gewonnen leek voor een naamsverandering, zette de partijleiding toch zijn plannen door en verandert de PSC op een congres op 18 mei 2002 zijn naam in cdH. Als protest tegen de naamsverandering, en vooral dan tegen het wegvallen van de c van chrétien, werd door een aantal gewezen PSC'ers, waaronder voormalig Brussels minister Dominique Harmel, een nieuwe partij opgericht onder de naam CDF (Chrétiens Démocrates Francophones).

Ook in deze bevraging worden eenzijdige argumenten in de vraagstelling opgenomen : «Pensez-vous que, pour avoir une chance de se renforcer plus, de s'étendre dans la population notamment vis-à-vis de la jeune génération et d'avoir la capacité de défendre concrètement ses valeurs, le PSC devrait trouver un nouveau sigle qui continue néanmoins à l'identifier clairement à son projet spécifique ?» De argumenten voor een naamsverandering worden nog eens netjes opgesomd, terwijl de nadelen niet vermeld worden. Er is in de vraagstelling ook geen sprake van het laten wegvallen van de c van 'chrétien' in de partijnaam, nochtans een punt dat wel voor discussie kon zorgen.

Bij de drie tot hier toe georganiseerde referenda is de instemming met wat door de partijleiding is voorgelegd telkenmale zeer groot. Het referendum lijkt dan ook eerder een zoeken naar bevestiging van de partijleiding dan een proces van inspraak waarbij de leden het programma en de standpunten zelf kunnen bepalen.

We kunnen besluiten door te stellen dat op papier de leden wel een aantal inspraakmogelijkheden hebben, maar dat in de praktijk blijkt dat leden geen of weinig inspraak kunnen hebben. Het is niet zo verwonderlijk dat de partijleiding de touwtjes stevig in eigen handen wil houden. Ook hier doet het probleem van de curvilinear disparity zich voelen. «Research on leader-activist relations depicts leaders as vote seekers en activists as policy seekers, more committed to ideological or purposive goals.» Er kunnen problemen rijzen voor de leiders wanneer de wensen van de partij-activisten grondig verschillen van deze van het electoraat.⁷⁵

IV. De visie van de militant op de inspraakmogelijkheden binnen partijen

In de vorige paragrafen is een weinig fraai beeld geschetst van het verloop in de praktijk van de inspraakmogelijkheden die partijen aan hun leden bieden. Blijft de vraag hoe de leden dit zelf zien : zien zij de beperkingen van hun inspraak in of blijven ze, tegen beter weten in, geloven dat ze wel degelijk een zware impact kunnen hebben binnen de partij ? We doen hiervoor een beroep op onderzoek bij militanten van Vlaamse politieke partijen.⁷⁶

Een militant wordt hierbij als volgt bepaald : «het lid dat gegrepen door het ideaal en/of de doelstellingen van de organisatie de anderen hiervan tracht te overtuigen door zijn actieve inzet in en vanuit een organisatie, waarin hij geen leidende functie vervult en waaraan hij niet beroepsmatig en/of bezoldigd verbonden is. M.a.w. een militant werkt op vrijwillige basis, dus onbezoldigd.»⁷⁷ Een militant is dus noch een gewoon lid, noch een kaderlid dat een betaalde functie in de partij uitoefent. Aan de militanten werden vragen voorgelegd over de activiteiten binnen de partij en over de perceptie van hun inspraak binnen de partij.

Er werden aan de militanten tien partijorganen voorgelegd met de vraag de drie organen met de minste inspraak in het samenstellen van het nationale partijprogramma aan te duiden. De beoordeling van de inspraak werd hier dus beperkt tot het partijprogramma om de vraagstelling concreter te maken.

⁷⁵ MULÉ, R., *Political parties, games and redistribution*, Cambridge university press, Cambridge, 2001, p. 47

⁷⁶ In het kader van het seminarie Politieke Sociologie aan de KU Leuven werden tussen 16 januari en 24 februari 1999 in totaal 296 militanten ondervraagd via een gestandaardiseerde vragenlijst. Louter op basis van ledenlijsten was het onmogelijk om militanten te selecteren, daarom werd door iedere student aan de plaatselijke partijvoorzitters gevraagd om een beperkte lijst van militanten in zijn of haar afdeling door te geven, waaruit dan respondenten konden geselecteerd worden voor het afnemen van de vragenlijst.

⁷⁷ DEWACHTER, W., *Sociologie van politieke partijen*, Afdeling Politologie, Leuven, 1999, pp. 150-151

Tabel 7 : Orgaan met de minste inspraak (top 5)⁷⁸ (militantenonderzoek)

Orgaan	Fi	%
Leden	152	51.35
Lokaal bestuur	48	16.22
Arrondissementeel bestuur	19	6.42
Studie- en werkgroepen	16	5.41
Congres	12	4.05
Weet niet	21	7.09
Geen antwoord	5	1.69

Ondanks het feit dat er dus op papier heel wat inspraak wordt gegeven aan leden, schatten de militanten van alle partijen de rol die leden kunnen spelen in een partij als minst belangrijk.

We gaan nu verder de hierboven besproken vormen van inspraak verder evalueren aan de hand van de opvattingen van de militanten.

Eerst en vooral werd aan de militanten gevraagd om de inspraak die ze kunnen hebben bij de lijstvorming te rangschikken van 0 (helemaal geen inspraak) tot 10 (volledige inspraak)

Tabel 8 : Evaluatie van inspraak bij lijstensamenstelling Senaat (schaal 0-10) (militantenonderzoek)

Partij	N	Gemiddelde	Standaarddeviatie
CVP	50	1.40	1.85
VLD	49	4.02	3.61
SP	43	2.19	2.78
VI B1	45	2.47	3.17
VU	45	2.89	3.03
Agalev	41	7.12	3.06

⁷⁸ Andere in deze tabel niet-vermelde organen uit de bevraging : partijvoorzitter, partijbureau, partijraad, parlamentsleden en regeringsleden

Tabel 9 : Evaluatie van inspraak bij lijstensamenstelling EUROPA (schaal 0-10) (militantenonderzoek)

Partij	N	Gemiddelde	Standaarddeviatie
CVP	50	1.28	1.65
VLD	49	3.78	3.55
SP	43	1.91	2.51
VI BL	45	1.93	2.67
VU	45	2.09	2.64
Agalev	41	7.02	3.06

De resultaten laten aan duidelijkheid niets te wensen over. Met uitzondering van Agalev haalt geen enkele partij meer dan de helft van de punten op de schaal. Het nipte aanduiden van Patsy Sörensen ten nadele van Isabelle Vertriest eind november 1998 lag in de periode van de bevraging nog vrij vers in het geheugen. Voor de rest springt enkel de VLD er nog uit. Het sterk zichtbare proces van voorverkiezingen zal hier wel niet vreemd aan zijn, al toont de nog steeds relatief lage score aan dat de inspraak ondanks het systeem van voorverkiezingen eerder beperkt is. De lage scores van de andere partijen geven aan dat van echte inspraak bij de lijstvorming in de praktijk weinig sprake is. Hoewel op papier verregaande inspraak wordt gegeven aan de leden bij het proces van de lijstvorming, blijkt dit volgens de praktijk en volgens de ervaring van de militanten slechts minimaal te zijn.

Militanten gaan over het algemeen wel naar congressen : iets meer dan 70 % van hen heeft dit ooit al gedaan. Er is weinig verschil tussen de partijen, niettegenstaande het feit dat de SP en de CVP toen nog met een systeem van afgevaardigden werkten. Militanten zijn actiever dan gewone leden en daardoor ook vaker aangeduid als vertegenwoordiger van de afdeling op congressen dan gewone leden, vandaar het ontbreken van grote verschillen tussen partijen waarbij alle leden aan het congres kunnen deelnemen en partijen waarbij wordt gewerkt met een systeem van vertegenwoordigers.

Tabel 10 : Ooit al eens naar een congres geweest ? (militantenonderzoek)

Fi Kolompct	CVP	VLD	SP	VL BL	VU	Agalev	Totaal
neen	15 28.9	18 35.3	17 35.4	13 26.5	11 23.0	13 27.1	87 29.4
ja	37 71.2	33 64.7	31 64.6	36 73.5	37 77.0	35 72.9	209 70.6

Een kwart van de militanten gaat altijd naar een congres, vooral het Vlaams Blok heeft veel militanten die altijd naar een congres gaan. Het relatief hoge percentage regelmatige congresgangers is niet zo verwonderlijk als men weet dat een congres wordt omschreven als de hoogmis van de partij waar iedereen graag bij is. Het congres is daarnaast ook een sociale gebeurtenis waar men vrienden kan ontmoeten.

Tabel 11 : Hoe dikwijls naar een gewoon congres gaan ? (militantenonderzoek)

Fi Kolompct	CVP	VLD	SP	VL BL	VU	Agalev	Totaal
Nooit	3 5.8	0 0.0	3 6.3	1 2.0	1 2.1	2 4.2	10 3.4
< 1 op 3	8 15.4	9 17.7	6 12.5	3 6.1	8 16.7	6 12.5	40 13.5
1 op 3	5 9.6	11 21.6	8 16.7	5 10.2	5 10.4	6 12.5	40 13.5
1 op 2	9 17.3	4 7.8	5 10.4	8 16.3	8 16.7	6 12.5	40 13.5
Altijd	12 23.1	8 15.7	9 18.8	19 38.8	15 31.3	15 31.3	78 26.4
niet van toepassing	15 28.9	18 35.3	17 35.4	13 26.5	11 23.0	13 27.1	87 29.4
geen antwoord	0 0.00	1 2.0	0 0.0	0 0.0	0 0.0	0 0.0	1 0.3

Van de personen die ooit al naar een congres zijn geweest, verklaart bijna 85 % dat ze het gevoel hebben hun mening kwijt te kunnen op zo'n congres. Dit is opvallend hoog, rekening houdend met het feit dat congressen meer en meer gestroomlijnd worden om naar buitenuit een goed beeld van de partij te verspreiden. Let wel : het gaat hier enkel over militanten die al daadwerkelijk ooit naar een congres zijn gegaan.

Het zou kunnen dat militanten niet naar congressen gaan omdat men weet dat men daar weinig of geen inspraak kan hebben.

Tabel 12 : Al dan niet mening kwijt kunnen op congres (enkel degenen die ooit naar congres zijn geweest) (militantenonderzoek)

FI Kolompct	CVP	VLD	SP	VL BL	VU	Agalev	Totaal
neen	8 21.1	4 12.5	3 9.7	8 22.2	8 21.6	1 2.9	32 15.3
ja	30 79.0	28 87.5	28 90.3	28 77.8	29 78.4	34 97.1	177 84.7

Het gaat ook enkel over of men zijn mening kwijt kan, niet over of er naar geluisterd wordt of gevolg aan gegeven wordt op het congres zelf of hoe na het congres met die mening wordt rekening gehouden.

Voor het partijreferendum beperken we ons tot de SP, omdat dit de enige Vlaamse partij is die tot nog toe een intern referendum heeft georganiseerd.

Eerste vaststelling die we kunnen doen, is dat dit referendum niet echt leeft bij de partijleden. Op de vraag of er ooit al een referendum in de partij is gehouden, antwoordt slechts 56 % van de ondervraagde militanten positief.

Tabel 13 : Ooit al een referendum gehouden binnen de SP ? (militantenonderzoek)

	Fi	%
Neen	19	39.6
Ja	27	56.3
Weet niet	2	4.2

Er werd dan verder gevraagd of er al dan niet rekening wordt gehouden met de uitslagen van het referendum. Uiteraard werden hier enkel de partijleden die wisten dat er een referendum was geweest in de analyse opgenomen, wat als gevolg heeft dat de aantallen wel erg klein worden om zeer doordachte uitspraken te doen.

Tabel 14 : Wordt er rekening gehouden met de uitkomst van het referendum ? (militantenonderzoek)

	Fi	%
Neen	0	0.0
Ja	19	70.4
Weet niet	8	29.6

Op basis van deze beperkte gegevens kan voorlopig gesteld worden dat het klopt dat er met de uitslag wordt rekening gehouden. Gezien de grote inbreng van de partijleiding bij de keuze en de verwoording van de stellingen, kan men niet anders dan concluderen dat dit eigenlijk enkel een legitimatie is voor de partijleiding om verder te gaan op het ingeslagen pad.

Wat betreft de voorzittersverkiezingen zal hier een andere case gebruikt worden, nl. de VLD-bestuursverkiezingen van 21 april 2001. De leden konden toen op nationaal vlak een nieuwe voorzitter, partijbestuur, statutaire commissie en beroepskamer kiezen. Daarnaast waren er die dag ook nog interne verkiezingen op arrondissementeel en gemeentelijk vlak.

Bij die voorzitters- en partijbestuursverkiezingen werd toen een willekeurige steekproef van VLD-leden bevraagd via een post-enquête. Er werd gebruik gemaakt van de Total Design Method (TDM) van Dilman.⁷⁹

Er werd eerst en vooral gepeild naar de opinie van het partijlid over het feit dat de VLD interne verkiezingen organiseert om de voorzitter en het partijbestuur te verkiezen.

Tabel 15 : Vindt u het een goede zaak, geen goede zaak of noch het één noch het ander dat in de VLD de leden rechtstreeks hun partijvoorzitter en hun partijbestuur kunnen kiezen ? (VLD-onderzoek)

Antwoord	Fi	%
Een goede zaak	280	84.85
Noch het één noch het ander	14	4.24
Geen goede zaak	11	3.33
Geen mening	24	7.27
Geen antwoord	1	0.30

Een overgrote meerderheid van de leden vindt het een goede zaak dat de VLD interne verkiezingen organiseert. Dit is een duidelijke bevestiging van wat één van de stokpaardjes was van de nieuw opgerichte VLD. Het goed vinden van het organiseren van interne verkiezingen is één zaak, het inschatten van de inspraak daarbij is nog een andere.

⁷⁹ DILMAN, D.A., *Mail and telephone surveys : the total design method*, Wiley, New York, 1978, 325 p., zie ook ondermeer : BILLIET, J., *Methoden van sociaal-wetenschappelijk onderzoek : ontwerp en dataverzameling*, Acco, Leuven, 1993, pp. 227-229. Een eerste brief met vragenlijst werd verstuurd op 20 april 2001, een eerste herinneringsbrief werd verstuurd op 3 mei 2001, een tweede herinneringsbrief en een nieuwe vragenlijst werden verstuurd op 22 mei 2001. Dit leverde 330 bruikbare vragenlijsten op, wat een respons is van 42 %.

Tabel 16 : In hoeverre heeft u het gevoel dat u via interne verkiezingen inspraak kan hebben in het beleid en het bestuur van de VLD ? (VLD-onderzoek)

Antwoord	Fi	%	Cumulatief %
Heel weinig inspraak	44	13.33	13.33
Weinig inspraak	66	20.00	33.33
Gemiddelde inspraak	128	38.79	72.12
Veel inspraak	53	16.06	88.18
Heel veel inspraak	10	3.03	91.21
Weet niet	24	7.27	
Geen antwoord	5	1.52	

Ondanks het feit dat een overgrote meerderheid van de VLD-leden het houden van interne verkiezingen een goede zaak vinden, verklaart toch minder dan 20 % van de leden via deze verkiezingen veel of heel veel inspraak te hebben in het beleid en bestuur van de VLD. Eén op drie verklaart zelfs weinig of heel weinig inspraak te hebben. Men vindt het wel goed dat er verkiezingen zijn, maar men is er zich anderzijds wel van bewust dat de inspraak die men erdoor krijgt beperkt is.

V. Participatie aan voorzittersverkiezingen

De militanten en leden hebben een vrij genuanceerd beeld van de mogelijkheden tot inspraak en vooral van de beperkingen van die inspraak. We kunnen ons afvragen wat daarvan de gevolgen zijn. Er wordt vaak geklaagd over de geringe deelnamepercentages bij voorzittersverkiezingen. De verklaring hiervoor wordt dan vaak gezocht bij de apathie onder partijleden. Een andere verklaring zou echter kunnen zijn dat partijleden zich maar al te goed bewust zijn van de beperkte inspraak die ze hebben en daarom niet deelnemen.

Eerst wordt gekeken of er een verband kan zijn tussen het zich bewust zijn van de beperktheid van de inspraak en de deelname eraan.

Duits onderzoek wijst uit dat door de verruiming van de inspraak weinig of geen nieuwe leden worden aangetrokken, maar dat degenen die al lid zijn door deze hervormingen actiever worden op voorwaarde dat er een echte keuze wordt aangeboden.⁸⁰

⁸⁰ SCARROW, S., «Parties and the expansion of direct democracy. Who benefits?», in : *Party politics*, vol. 5, nr. 3, 1999, pp. 353-356

Men kan zich afvragen of er geen verband is tussen het inzicht weinig of geen invloed te kunnen uitoefenen via inspraakprocedures en de geringe opkomst voor zulke activiteiten.

Seyd en Whiteley komen in hun onderzoek bij leden van de Labour-partij alvast tot een bevestiging van deze hypothese: «Perceptions of individual influence taken in conjunction with the value the individual attaches to the policy outputs resulting from collective action, have a significant impact on activism.»⁸¹

Ook Nederlands onderzoek wijst in die richting: «De verwachting dat deelname aan de besluitvorming samenhangt met de mate waarin partijleden invloed uit kunnen oefenen, wordt door de gegevens ondersteund.»⁸²

Tabel 17 : Verband tussen opinie over in welke mate men inspraak kan hebben bij bestuursverkiezingen en al dan niet deelname bij de VLD-bestuursverkiezingen in 2001 (VLD-onderzoek)

Frequency Row Pct Col Pct	In welke mate inspraak door bestuursverkiezingen ?					
	deelgenomen ?	heel weinig	weinig	gemiddeld	veel	heel veel
ja	15 9.04 34.09	31 18.67 46.97	72 43.37 56.25	39 23.49 73.58	9 5.42 90.00	166 55.15
neen	29 21.48 65.91	35 25.93 53.03	56 41.48 43.75	14 10.37 26.42	1 0.74 10.00	135 44.85
Totaal	44 14.62	66 21.93	128 42.52	53 17.61	10 3.32	301 100.0

Frequency Missing = 29, $\chi^2 = 21.9293$, aantal vrijheidsgraden = 4, $p = 0.0002$

Er kan vastgesteld worden dat er een duidelijk verband is tussen de opinie over de graad van inspraak die men kan hebben via bestuursverkiezingen en de al dan niet deelname. Leden die menen dat men via deze verkiezingen weinig of geen inspraak heeft in het bestuur en het beleid van de VLD, zullen minder geneigd zijn om deel te nemen aan deze verkiezingen.

Als we kijken naar welke redenen de leden spontaan vermelden voor hun niet-deelname, dan is de beperkte inspraak toch niet het antwoord dat het hoogst scoort.

⁸¹ SEYD P. & WHITELEY, P., *Labour's grass roots. The politics of party membership*, Clarendon Press, Oxford, 1998, p. 117

⁸² HILLEBRAND, R. & ZIELONKA-GOEI, M.L., «In het belang van de partij. Lidmaatschap en participatie», in: DNPP, *Jaarboek 1989*, DNPP, Groningen, 1990, p. 113

Tabel 18 : Spontaan opgenoemde eerste reden om niet deel te nemen aan de VLD-bestuursverkiezingen in 2001 (enkel degenen die niet deelnamen) (VLD-onderzoek)

Reden	Fi	%
praktische bezwaren	92	57,86
apathie, geen interesse	25	15,72
beperkte inspraak	17	10,69
onvoldoende kennis	4	1,64
andere	2	1.26

Praktische bezwaren zijn de voornaamste zelf opgenoemde reden om niet deel te nemen aan de bestuursverkiezingen. Antwoorden uit deze categorie omvatten ondermeer 'geen tijd', 'moest werken die dag', 'was niet thuis die dag', enz. In een aantal gevallen gaat deze reden zonder twijfel op, zeker als men weet dat men zich voor deze verkiezingen op een zaterdagvoormiddag – vaak het drukste moment van de week voor veel zelfstandigen – naar een stembureau moest begeven. Daarnaast moet men ook oog hebben voor het feit dat tijdsgebrek één van de best sociaal aanvaarde uitvluchten zijn in de huidige maatschappij. In de categorie apathie en geen interesse vallen ondermeer 'geen interesse in' en 'ik vind dit niet belangrijk'. Het percentage leden dat de beperkte inspraak aanhaalt als eerste reden om niet deel te nemen bedraagt ongeveer 10 %, al bij al zeer beperkt. Antwoorden uit deze categorie zijn ondermeer: 'kans op inspraak is beperkt', 'mijn stem heeft geen invloed' en 'uitslag was op voorhand bekend'. Hieruit blijkt dat de beperkte inspraak niet de voornaamste reden is om niet deel te nemen.

We zijn er tot hier toe steeds vanuit gegaan dat leden ook effectief inspraak wensen en er bijgevolg als het wordt aangeboden ook gebruik van gaan maken. Dit is niet helemaal correct. Leden treden omwille van verschillende motieven toe tot een partij en niet ieder lid heeft behoefte aan inspraak. De reden waarom men lid wordt, kan invloed uitoefenen op hoe men aankijkt tegen inspraakprocedures en of men al dan niet gaat deelnemen. Partijen die met inspraakprocedures nieuwe leden trachten te lokken, maken er geen geheim van dat ze zo actieve leden willen lokken en aan zich binden.

Eén van de redenen waarom ledenaantallen in België in vergelijking met andere Europese landen minder of minder snel daalden, ligt in het feit dat partijen lange tijd aan hun leden allerlei voordelen konden geven via het dienstbetoon en via hun relaties in allerlei nevenorganisaties.⁸³ Het zijn niet zozeer leden die omwille van

⁸³ DESCHOUWER, K., «The decline of consociationalism and the reluctant modernization of Belgian mass parties», in : KATZ, R.S. & MAIR, P. (eds.), *How parties organize. Change and adaptation in party organizations in Western democracies*, Sage, London, 1994, pp. 102-103

deze redenen zijn toetredend die vragende partij zijn voor meer inspraak. Hun motief van hun lidmaatschap ligt op een ander vlak, nl. op vlak van de materiële voordelen.

Het is daarom aangewezen om te gaan kijken naar de motieven waarom mensen lid worden van een politieke partij. Er kunnen drie groepen motieven onderscheiden worden.⁸⁴

Tabel 19 : Percentage VLD-leden dat verklaart dat het motief sterk meespeelde en sterk of enigszins meespeelde in de beslissing om toe te treden tot de partij (VLD-onderzoek)

		% sterk	% sterk + enigsz
Ideologische motieven	Omdat ik akkoord ga met de opvattingen en standpunten van de VLD	40.91	76.97
	Om een aantal zaken voor de gemeenschap te realiseren	24.85	56.97
	Uit idealisme : omdat ik me zo kan inzetten voor mijn idealen	23.03	48.48
Sociaal-psychologische motieven	Omwille van de goede, vriendschappelijke sfeer in de groep	16.67	43.64
	Omdat vrienden me vroegen om lid te worden	17.27	35.15
	Uit traditie of gewoonte	18.18	34.85
	Omwille van de aangename en interessante activiteiten die ze organiseren	4.55	21.22
Opportunistische motieven	Omwille van de hulp en raad die ze geven bij problemen	13.64	44.25
	Omdat goede contacten met politici mooi meegenomen zijn om een aantal zaken te bekomen	6.97	29.09
	Om zo later een job of mandaat te kunnen bekleden	3.94	13.94

Van mensen die uitsluitend lid worden omwille van sociaal-psychologische of opportunistische motieven, wordt verwacht dat zij geen boodschap aan inspraakmogelijkheden hebben, laat staan aan het al dan niet goed functioneren ervan.

⁸⁴ KOOLE, R. & VOERMAN, G., «Het lidmaatschap van politieke partijen na 1945», in : DNPP, *Jaarboek 1985*, DNPP, Groningen, 1986, pp. 119-122

Tabel 20 : Kruistabel al dan niet deelnemen en meespelen van reden 'omdat ik akkoord ga met de opvattingen en standpunten van de partij' om lid van de partij te worden (rijpercentages) (VLD-onderzoek)

omdat ik akkoord ga met de opvattingen en standpunten	al dan niet deelgenomen	
	ja	neen
andere	77 (46.39)	89 (53.61)
speelde sterk mee	84 (62.22)	51 (37.78)

Frequency Missing = 29, $\chi^2 = 7.5056$, aantal vrijheidsgraden = 1, $p = 0.0062$

Tabel 21 : Kruistabel al dan niet deelnemen en meespelen van reden 'om een aantal zaken voor de gemeenschap te realiseren' om lid van de partij te worden (rijpercentages) (VLD-onderzoek)

om een aantal zaken voor de gemeenschap te realiseren	al dan niet deelgenomen	
	ja	neen
andere	103 (47.91)	112 (52.09)
speelde sterk mee	55 (67.07)	27 (32.93)

Frequency Missing = 33, $\chi^2 = 8.7581$, aantal vrijheidsgraden = 1, $p = 0.0031$

Tabel 22 : Kruistabel al dan niet deelnemen en meespelen van reden 'uit idealisme' om lid van de partij te worden (rijpercentages) (VLD-onderzoek)

uit idealisme	al dan niet deelgenomen	
	ja	neen
andere	101 (45.29)	122 (54.71)
speelde sterk mee	56 (73.68)	20 (26.32)

Frequency Missing = 31, $\chi^2 = 18.3238$, aantal vrijheidsgraden = 1, $p < 0.0001$

Tabel 23 : Kruistabel al dan niet deelnemen en meespelen van reden 'omdat vrienden me vroegen' om lid van de partij te worden (rijpercentages) (VLD-onderzoek)

omdat vrienden me vroegen	al dan niet deelgenomen	
	ja	neen
andere	138 (55.87)	109 (44.13)
speelde sterk mee	23 (40.35)	34 (59.65)

Frequency Missing = 26, $\chi^2 = 4.4776$, aantal vrijheidsgraden = 1, $p = 0.0343$

Tabel 24 : Kruistabel al dan niet deelnemen en meespelen van redenen 'om zo een job of mandaat te kunnen bekleden' om lid van de partij te worden (rijpercentages) (VLD-onderzoek)

om zo job of mandaat te kunnen bekleden	al dan niet deelgenomen	
	ja	neen
andere	155 (54.39)	130 (45.61)
speelde sterk mee	2 (15.38)	11 (84.62)

Frequency Missing = 32, $\chi^2 = 7.5866$, aantal vrijheidsgraden = 1, $p = 0.0059$

Andere kruistabellen leveren geen significante verbanden op.

Deze tabellen wijzen uit dat leden die toetreden omwille van ideologische en inhoudelijke motieven, meer geneigd zullen zijn om deel te nemen aan interne verkiezingen. Leden die toetreden omdat vrienden het vroegen of om zo een job of mandaat te kunnen bekleden, bereiken het doel van hun lidmaatschap niet door deel te nemen aan die inspraakmomenten.

VI. Slotbeschouwingen

Er is de laatste decennia een terugval geweest van partijen en meer in het bijzonder vooral van de ledencomponent van die partijen. Omdat partijen het toch nog nuttig vinden om voldoende leden te hebben, gaan ze trachten om terug meer leden aan te trekken. Eén van de middelen daartoe is het geven van meer inspraak aan leden. Het was de bedoeling van dit artikel om te analyseren hoe dit geven van meer inspraak tot uiting komt in de statuten, hoe dit in de praktijk verloopt en hoe leden zelf hierop reageren.

Eerst werden de veranderde statutaire voorzieningen terzake geanalyseerd. Volgens de statuten hebben leden nu op verschillende wijzen aanzienlijk meer inspraak dan voorheen. Dit blijkt ondermeer uit het feit dat partijen de partijvoorzitter door de leden laten verkiezen, leden stem- en spreekrecht geven op partijcongressen, interne referenda organiseren en hen inspraak geven bij de lijstensamenstelling voor de verkiezingen.

Echter in die praktijk moeten we vaststellen dat het voornamelijk gaat om meer inspraak op papier en dat eigenlijk de partijleiding nog veel in eigen handen houdt en het proces van inspraak stuurt. Partijen willen aantrekkelijk zijn voor de leden door hen inspraak te geven, maar anderzijds beperken ze in grote mate deze inspraak. Leden kunnen vaak enkel maar zaken goedkeuren die elders al beslist zijn.

Gegeven deze beperking van de inspraak in de praktijk, werd onderzocht hoe leden zelf aankijken tegen deze inspraak. Er kan geconcludeerd worden, op basis

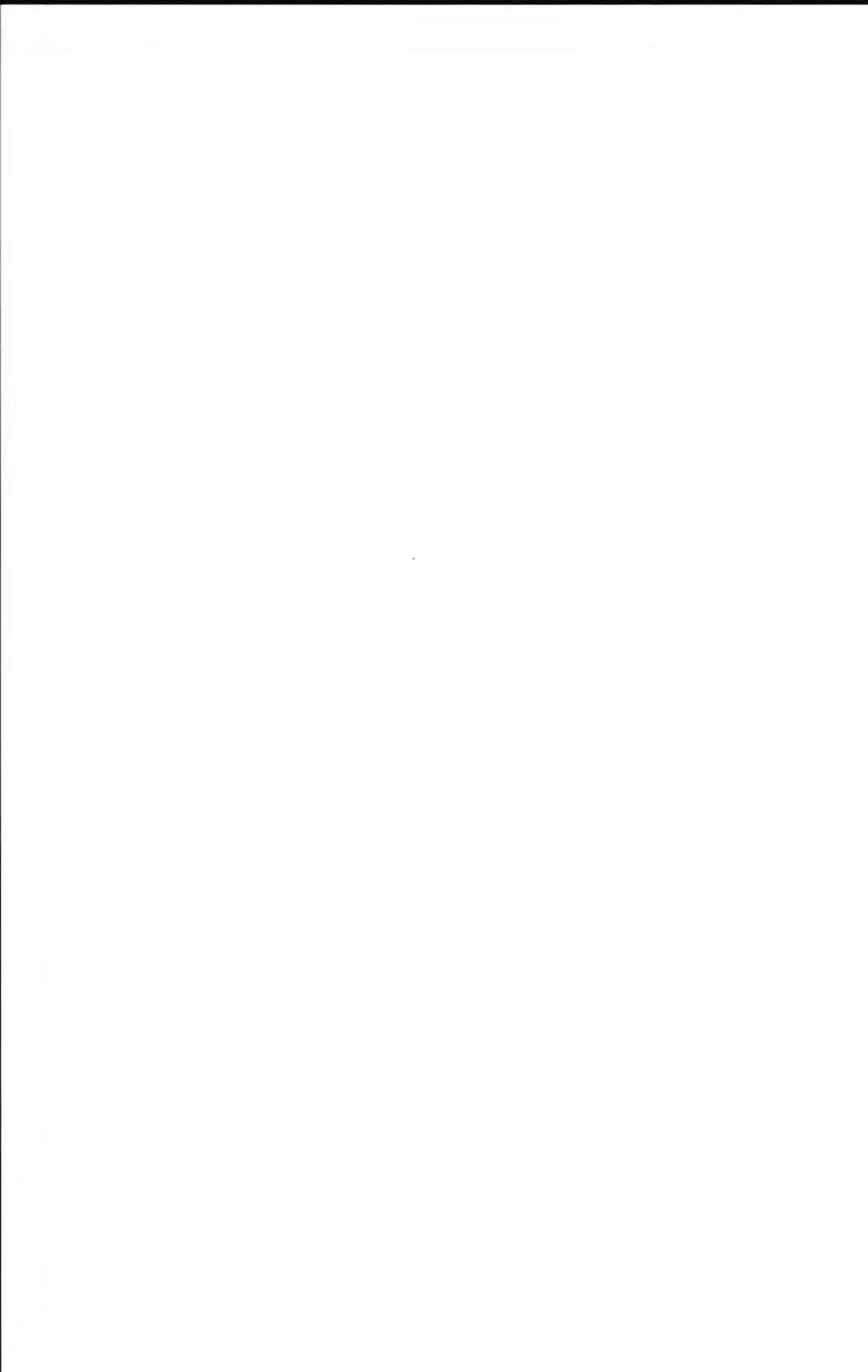
van verschillende onderzoeksresultaten, dat militanten en leden over het algemeen een vrij goed inzicht hebben in de beperktheid van de inspraak. Men vindt het enerzijds wel belangrijk om inspraak te hebben, maar anderzijds is men zich bewust van de beperktheid daarvan.

Tot slot werd de vraag gesteld welke invloed het zich bewust zijn van deze beperking van de inspraak heeft op het participeren aan die inspraakmomenten. We kunnen vaststellen dat leden die menen dat men via voorzittersverkiezingen weinig inspraak kan hebben, minder geneigd zijn om deel te nemen aan deze verkiezingen. Daarnaast stellen we ook vast dat niet alle leden inspraak wensen. Zij die toetreden tot een partij omwille van ideologische en inhoudelijke motieven hebben het meest boodschap aan inspraak en gaan dan ook vaker participeren. Mensen die iets willen doen voor de gemeenschap of zich willen inzetten voor hun idealen, willen ook wel de moeite doen om deel te nemen aan ledenverkiezingen.

Als conclusie kan dus gesteld worden dat volgens de statuten van de partijen leden heel wat inspraak hebben, maar dat deze inspraak in de praktijk sterk gestuurd wordt door de partijleiding. De leden zijn zich veelal bewust van deze beperking en dit kan een negatieve weerslag hebben op het participeren aan deze inspraakmomenten.

Summary : Party members and their influence within political parties

In response to a decline of 'the party on the ground', political parties in Western Europe have increased the opportunities for their members to have a say on the party's policy. In this article, four ways of increased involvement of the rank-and-file in Belgian political parties are analysed : party leadership elections, co-decision as concerns the composition of electoral lists, intra-party referenda and the widening of the suffrage on party congresses. As concerns the statutory regulations, the involvement of party members has increased significantly. In practice, however, influence of party members remains limited and the party elite continues to keep most power in their hands. Most party members are aware of the limits of their influence. Moreover, not all members are interested in having a greater say in party affairs. Those that adhere to a party because of ideological or programmatic reasons, participate most.



Jongerenafdelingen van politieke partijen. Een onderzoek naar hun recruteringsfunctie en hun functioneren binnen Vlaamse politieke partijen

Marc HOOGHE

*Postdoctoraal onderzoeker van het FWO-Vlaanderen en deeltijds docent aan de
VU Brussel en de Universiteit Antwerpen*

Patrick STOUTHUYSEN

Hoogleraar aan de Vakgroep Politieke wetenschappen van de Vrije Universiteit Brussel

I. De functies van politieke jongerenorganisaties

A. Inleiding

Jongerenafdelingen van politieke partijen spelen traditioneel een politiek niet onbelangrijke rol. Vaak zorgden deze jongerenorganisaties voor ideologische partijvernieuwing of voor het introduceren van nieuwe politieke thema's en gevoeligheden, en ze vormden ook een kanaal voor de rekrutering van partijleden en politiek personeel. Zo prijkt bij nogal wat vooraanstaande politici een voorzitterschap van de jongerenafdeling van de partij op het C.V. Zowel huidig premier Guy Verhofstadt, als zijn voorgangers Jean-Luc Dehaene en Wilfried Martens verdienden hun eerste sporen in de politiek binnen respectievelijk de PVV- en de CVP-Jongeren. De politieke partijen zelf lijken overtuigd van dit belang van de jongerenafdelingen : zo hebben in alle grote partijen de jongerenafdelingen recht op ten minste één zetel in het partijbureau¹. Politicologen lijken evenwel minder van dit belang overtuigd : bij ons weten is er nog nooit – nationaal zo min als internationaal – systematisch wetenschappelijk onderzoek verricht naar de jongerenafdelingen van politieke partijen. Zelfs in de standaardwerken over het functioneren van politieke partijen komt het trefwoord «youth» niet eens voor. Wat dat betreft kunnen we in dit artikel dan ook niet voortbouwen op eerder onderzoek, waardoor deze bijdrage noodzakelijkerwijs een eerder verkennend karakter heeft.

Er zijn echter twee redenen waarom we menen dat jongerenafdelingen van politieke partijen een bijzonder boeiend onderwerp van studie vormen. Ten eerste

¹ Cfr. NOPPE, J., Morphologie des partis politiques francophones en 2000 et 2001, *Res Publica*, vol. 44, nr. 2-3, 2002, p. 473-516; NOPPE, J., Morphologie van de Vlaamse politieke partijen in 1999 en 2000, *Res Publica*, vol. 43, nr. 2-3, 2001, p. 429-501.

is er het feit dat politieke partijen in de meeste westerse democratieën een drastisch veranderingsproces ondergaan : niet alleen krijgen electorale overwegingen een overwicht op ideologische factoren; bovendien is er een duidelijke evolutie van massabeweging naar «moderne kaderpartij»². Deze transformatie legt een hypotheek op het functioneren van jongerenafdelingen. De functies die jongerenorganisaties traditioneel ten aanzien van de moederpartijen vervulden worden, zoals verder zal blijken, in de moderne kaderpartijen immers op een andere manier ingevuld. Een tweede belangrijke reden om jeugdafdelingen van politieke partijen te bestuderen is de toenemende bezorgdheid omtrent een mogelijke daling van de politieke betrokkenheid bij met name jongere leeftijdsgroepen³. Ondanks de pessimistische veronderstellingen in een deel van de literatuur omtrent een daling van de maatschappelijke betrokkenheid binnen de gehele bevolking, zijn er, voor wat de bevolking van West-Europa betreft, geen aanwijzingen voor een algemene daling van de participatiebereidheid⁴. Er zijn daarentegen wel aanwijzingen dat specifiek bij de jongere cohorten een daling zou optreden van de deelname aan het politiek proces⁵. Ook de politieke kennis en belangstelling zouden sterk dalen bij de leeftijdsgroep onder de vijfendertig jaar⁶. Terwijl de 35+-ers ongeveer op hetzelfde niveau blijven wat betreft politieke participatie en interesse, zien we wel een daling optreden bij de jongere leeftijdsgroepen. In Nederland, bijvoorbeeld, stelt het Sociaal en Cultureel Planbureau vast dat vooral bij de leeftijdsgroep onder de 35 jaar de inzet voor vrijwilligersorganisaties sinds 1975 is gedaald⁷. Die daling geldt ook ten aanzien van het politieke engagement, en wordt in meerdere landen

² DESCHOUWER, K., *Organiseren of bewegen ? De evolutie van de Belgische partijstructuren sinds 1960*. Brussel : VUB Press, 1993; KATZ, R. & MAIR, P. (eds.), *How Parties Organize*. London : Sage, 1994; KATZ, R. & MAIR, P., *Changing Models of Party Organization and Party Democracy : The Emergence of the Cartel Party, Party Politics*, vol. 1, nr. 1, 1995, p. 5-28; MAIR, P., *Party System Change*. Oxford : Clarendon Press, 1997.

³ PUTNAM, R., *Bowling Alone. The Collapse and Revival of American Community*. New York : Simon & Schuster, 2000, verdedigt de stelling dat de algemene daling van de politieke betrokkenheid vooral gesitueerd dient te worden bij de jongere leeftijdsgroepen.

⁴ PUTNAM, R. (ed), *Democracies in Flux. The Evolution of Social Capital in Contemporary Society*. Oxford : Oxford University Press, 2002; Gabriel, O. et.al., *Sozialkapital und Demokratie. Zivilgesellschaftliche Ressourcen im Vergleich*. Wien : Universitätsverlag, 2002; HOOGHE, M., *Why Should we be Bowling Alone ? Results from a Belgian Cross Sectional Survey on Alleged Causes for the Decline of Participation Levels, Voluntas. International Journal on Voluntary and Nonprofit Organizations*, vol. 13, nr. 1, 2003, p. 41-59.

⁵ JENNINGS M.K. & STOKER, L., *Generational Change, Life Cycle Processes, and Social Capital*, Paper presented at the Workshop 'Citizenship on Trial : Interdisciplinary Perspectives on the Political Socialization of Adolescents', McGill University, Montreal, 21-22 June 2002; RAHN W. & TRANSUE, J., *Social Trust and Value Change. The Decline of Social Capital in American Youth 1976-1995, Political Psychology*, vol. 19, nr. 3, 1995, p. 545-565; GAUTHIER M. & PACOM, D., *Spotlight on Canadian Youth Research*. Laval : Les Presses de L'Université, 2001.

⁶ MILNER, H., *Civic Literacy. How Informed Citizens Make Democracy Work*. Hanover : University Press of New England, 2002.

⁷ DEKKER P. & DE HART, J., *Participatie*, pp. 223-274 in *Sociaal en Cultureel Rapport 2002. De kwaliteit van de quartiaire sector*. Den Haag : Sociaal en Cultureel Planbureau, 2002; DEKKER, P. & HOOGHE, M., *De burger-nachtwaker. Kwantitatieve en kwalitatieve verschuivingen in het participatiegedrag van de Nederlandse en Vlaamse bevolking, Sociologische Gids*, vol. 50, nr. 2, 2003 (in druk).

terug gevonden. Zo blijkt uit Duits onderzoek dat vanaf de jaren tachtig adolescenten in veel geringere mate nog lid worden van politieke jongerenorganisaties⁸. In Zweden, zo leert een andere studie, daalde het totale aantal leden van jeugdafdelingen van politieke partijen van 220.000 in 1972, tot minder dan 50.000 in 1993⁹. Dat is een verontrustende evolutie, omdat we weten dat ook hier het gezegde geldt dat jong geleerd oud gedaan is. Als jongeren niet reeds op jonge leeftijd deelnemen en participeren, wordt de kans kleiner dat ze op latere leeftijd nog die gewoonte oppikken¹⁰. Politieke socialisatie blijkt immers het meest effectief, en heeft de meest persistente effecten indien dit proces reeds in een vroeg levensstadium van start gaat¹¹. Meer algemeen leert het onderzoek omtrent socialisatie dat jongerenorganisaties een belangrijke rol spelen ten aanzien van toekomstig, volwassen engagement¹². Hoewel we ons hier dienen te hoeden voor al te eenvoudige extrapolaties, laat een daling van het politiek engagement bij jongeren nu reeds vermoeden dat er ook bij volwassenen de komende decennia sprake zal zijn van een geringere bereidheid tot politieke participatie. Om al deze redenen menen we dan ook te kunnen stellen dat politieke jongerenorganisaties een belangrijk thema van studie dienen te vormen, en wij hopen dat deze eerste verkenning hiertoe een bijdrage kan leveren.

B. De toestand van de Vlaamse politieke jongerenorganisaties

In het verleden hoefden politieke partijen niet van het belang van jongerenorganisaties te worden overtuigd : elk van de drie klassieke Belgische partijen maakte werk van de uitbouw van eigen jongerenafdelingen. In de schoot van de Belgische

⁸ OFFE, C. & FUCHS, S., A Decline of Social Capital ? The German Case, pp. 189-243 in R. Putnam (ed.), *Democracies in Flux. The Evolution of Social Capital in Contemporary Society*. Oxford : Oxford University Press, 2002, p. 216.

⁹ ROTHSTEIN, B., Sweden. Social Capital in the Social Democratic State, pp. 289-331 in R. Putnam (ed.), *Democracies in Flux*. Oxford : Oxford University Press, 2002, p. 294.

¹⁰ PLUTZER, E., Becoming a Habitual Voter : Inertia, Resources, and Growth in Young Adulthood, *American Political Science Review*, vol. 96, nr. 1, 2002, p. 41-56; HOOGHE, M. & STOLLE, D., De invloed van jeugdparticipatie op sociaal kapitaal-indicatoren bij volwassenen. Een analyse van retrospectieve surveygegevens en paneldata, *Ethiek en Maatschappij*, vol. 5, nr. 4, 2002, p. 3-32.

¹¹ ERIKSON, E., *Identity. Youth and Crisis*. New York : Norton, 1968; EASTON, D. & DENNIS, J., *Children in the Political System*. New York : McGraw-Hill, 1969; TORNEY, J., OPPENHEIM A. & FARNEN, R., *Civic Education in Ten Countries*. New York : Wiley, 1975; RENSHON, S. (ed.), *Handbook of Political Socialization*. New York : Free Press, 1977; JENNINGS, M.K. & NIEMI, R. *Generations and Politics*. Princeton : Princeton University Press, 1981; DENVER D. & HANDS, G., Does Studying Politics Make a Difference ?, *British Journal of Political Science*, vol. 20, 1990, 263-288; YATES M. & YOUNISS, J., A Developmental Perspective on Community Service, *Social Development*, vol. 5, 1996, p. 85-111; HOOGHE, M. & STOLLE, D., Age Matters. Life Cycle and Cohort Differences in the Socialisation Effect of Voluntary Participation, *European Political Science*, vol. 3, nr. 2, 2003, (in druk).

¹² FENDRICH, J. & TURNER, J., The Transition from Student to Adult Politics, *Social Forces*, vol. 67, 1989, 1049-1057; GALSTON, W., Political knowledge, political engagement and civic education, *Annual Review of Political Science*, vol. 4, 2001, 217-234; JENNINGS, M.K., Residues of a Movement, *American Political Science Review*, vol. 81, nr. 2, 1987, p. 367-382; YOUNISS, J. & YATES, M., *Community Service and Social Responsibility in Youth*. Chicago : University of Chicago Press, 1997.

Werkliedenpartij werd reeds in 1891 een Nationale Federatie van Socialistische Jonge Wachten opgericht die haar hoogtepunt bereikte in de jaren dertig, toen ze 25.000 leden verenigde. De relatie met de partij verliep overigens niet altijd vlekkeloos : de SJW'ers werden op een bepaald moment zelfs uit de partij gezet. Ook de later opgerichte Jongsocialisten brachten vaak leven in de brouwerij : in de jaren zeventig speelden ze een sleutelrol in de strijd voor de verlinking van de B.S.P. Samen met het tijdschrift *Links* trokken ze de kar van de progressieve frontvorming. Die generatie «Jonge Turken» – Marcel Colla, Norbert De Batselier, Luc Van Den Bossche, Karel Van Miert – zou later ook binnen de moederpartij de «Doorbraak»-operatie op gang brengen¹³. Langs christelijke zijde vinden we reeds in 1850 verre voorlopers van wat later de Katholieke Jonge Wachten zullen worden. Goed honderd jaar later, in 1951, worden de CVP-jongeren opgericht. De invloed van deze jongerenorganisatie bereikt haar hoogtepunt omstreeks de jaren zeventig : met achtereenvolgens het zogenaamde «wonderbureau» met Wilfried Martens aan het hoofd (1969-1971), en later, in de periode 1977-1983, onder het voorzitterschap van Eric Van Rompuy, toen de CVP-jongeren vooral rond communautaire thema's met de moederpartij in de clinch te gingen¹⁴. Binnen de schoot van de Liberale Partij, ten slotte, werden in 1904 de Liberale Jonge Wachten opgericht, die omstreeks 1935 zelfs 20.000 leden telden. Na de omvorming van de partij tot PVV, gingen de jongeren verder als PVV-jongeren, en vanaf 1992 als VLD-jongeren. Onder het voorzitterschap (1979-1981) van Guy Verhofstadt, met naast zich politiek secretaris Patrick Dewael, slaagden de jongeren erin, via hun Radikaal Manifest, het ideologisch profiel van de partij in neo-liberale zin aan te scherpen¹⁵.

Traditioneel vervulden jongerenorganisaties vooreerst een vormings- en socialisatiefunctie : nieuwe generaties verwierven politieke vaardigheden en maakten zich het wereldbeeld van de politieke familie eigen. Jongerenorganisaties speelden ook een cruciale rol inzake de selectie van (toekomstig) politiek personeel : een zeer aanzienlijk deel van de latere politieke leiders leerde de stiel in het bestuur van een politieke jongerenorganisatie. Bovendien vervulden jongerenorganisaties een functie inzake politieke en ideologische vernieuwing : ze fungeerden vaak als waakhonden die toezagen op de ideologische zuiverheid en die, vooruitlopend op de moederpartij, nieuwe thema's oppikten. Als jongerenorganisaties in toenemen-

¹³ VANSCHOENBEEK, G., *Ontstaan, situering en karakterisering van de Socialistische Jonge Wacht (1886-1914)*. Eindverhandeling Rijksuniversiteit Gent, 1978; VERMANDERE, M., *Door gelijke drang bewogen ? De socialistische partij en haar jeugdbeweging, 1886-1944, Bijdragen tot de Eigentijdse Geschiedenis*, vol. 8, 2001, p. 225-255, p. 226; ACKAERT, J., *De Jongsocialisten op zoek naar een identiteit, De Nieuwe Maand*, vol. 27, 1984, p. 152-164; DE GROOTE, S., *Tussen revolutie en reformisme of 100 jaar socialistische politieke jongerenbeweging, Socialistische Standpunten*, vol. 32, nr. 5, 1985, p. 34-44; BLOMMAERT, S., *De Socialistische Jonge Wacht tussen 1945 en 1969*. Eindverhandeling Vrije Universiteit Brussel, 1980.

¹⁴ DE DONDER, J., *Het levend geweten. 40 jaar CVP-jongeren in Vlaanderen*. Antwerpen : Standaard Uitgeverij, 1991.

¹⁵ DEBROYE, A., *Jongsocialisten, VLD-jongeren en CVP-jongeren : een aanzet tot vergelijkende politieke analyse*. Eindverhandeling, Vrije Universiteit Brussel, 1998.

de mate een kwijnend bestaan lijden, zoals de internationale literatuur suggereert, dan zal dat, zo kunnen we voorspellen, ook gevolgen hebben ten aanzien van de invulling van al die functies.

Er bestaan echter nauwelijks betrouwbare cijfergegevens over de evolutie van het ledenaantal van politieke jongerenorganisaties, maar voor die landen waar die gegevens beschikbaar zijn, wijzen ze op een gevoelig ledenverlies de afgelopen tien jaar. Voor Vlaanderen beschikken we slechts over zeer fragmentaire cijfergegevens, die bovendien moeilijk zijn te interpreteren, omdat het vaak om niet meer dan ruwe schattingen gaat. Het feit dat politieke jongerenorganisaties gekenmerkt worden door snel wisselende besturen, heeft tot gevolg dat er ook weinig administratieve continuïteit bestaat en dat nogal wat cruciale data verloren gaan. De beschikbare data maken evenwel duidelijk dat ook in Vlaanderen de politieke jongerenorganisaties met ledenverlies kampen (Tabel 1).

Tabel 1. Evolutie ledencijfers politieke jongerenorganisaties in Vlaanderen

	CVP-Jongeren		PVV-Jongeren		Jongsocialisten	
	absoluut	relatief	Absoluut	Relatief	absoluut	relatief
1969	4000	3.6				
1970						
1972					8988	8.6
1973	1500	1.5				
1974					9181	8.4
1975	5000	4.1	8000	18.3		
1976						
1977	8000	6.4				
1978	9000	7.2				
1979	11220	9.6				
1980	11238	9.0				
1981	11966	9.6				
1982	10697	9.2				
1983	12285	11.3				
1984	11218	10.5				
1985	11988	10.5				
1986	13955	10.9	8220	11.2		
1987	11608	8.3	7589	10.1		

	CVP-Jongeren		PVV-Jongeren		Jongsocialisten	
	absoluut	relatief	Absoluut	Relatief	absoluut	relatief
1988	11114	8.3	9568	12.7		
1989	11930	9.5	8467	11.2		
1990	11309	8.6	8189	11.5		
1991						
1992			7000	9.1		
1993	7880	6.3	7745	9.6	1280	1.4
1994	11629	9.6			2374	2.7
1995	10048	9.2	6611	8.3	1096	1.4
1996	10611	9.1			1087	1.3
1997	8946	8.0	6200	7.8	1119	1.5
1998						
1999						
2000						
2001	5900	5.7	2500	3.1	900	1.2

Absoluut= aantal leden voor het betreffende jaar; Relatief= in percent van het totale aantal leden van de partij. Bron : DEBROYE, o.c., voor de gegevens tot 1997, inz. publicaties en archief van de jongerenorganisaties¹⁶; de gegevens voor 2001 werden op basis van gesprekken met de nationale secretariaten van de jongerenorganisaties verzameld in het kader van het Leeronderzoek 'Politieke Actualiteit', VUB, 2001-2002. Prof. K. Deschouwer bezorgde ons de gegevens over het ledenaantal van de moederpartijen.

Ook al dienen de cijfers in Tabel 1 met de nodige voorzichtigheid te worden geïnterpreteerd, niettemin kunnen we moeilijk ontkennen dat de ledentallen van politieke jongerenorganisaties dalen, zowel in absolute als in relatieve zin : sinds de jaren zeventig van de twintigste eeuw hebben de jongerenorganisaties meer dan twee derden van hun ledenaantal verloren. Hoewel het ledenaantal van politieke partijen in het algemeen een dalende tendens vertoont, daalt het aantal leden bij de jongerenafdeling veel sterker dan bij de moederpartij. Terwijl bijvoorbeeld in het begin van de jaren tachtig de CVP-Jongeren nog ruim tien procent leverden

¹⁶ Debroye steunt zich voor wat de SP betreft op gegevens ter beschikking gesteld door de toenmalige Adjunct Nationaal secretaris van de partij. Voor de PVV/VLD bestaan de bronnen uit de archieven van de jongerenorganisaties, bewaard in het Liberaal Archief, aangevuld met gegevens afkomstig van het toenmalige Nationale Secretariaat van de jongerenorganisatie. Voor de CVP komen de gegevens uit de jaarlijkse «Werkingsverslagen van de CVP-Jongeren», ter beschikking gesteld door het nationale secretariaat van de jongerenorganisatie. In alle gevallen dienen de opgegeven cijfers met de nodige omzichtigheid te worden gebruikt : de jongerenadministraties werken niet altijd even efficiënt en sommige cijfers lijken veeleer schattingen. Meestal worden de getallen door de organisaties ook naar boven afgerond.

van het totale ledenaantal van de CVP, is dit bij de CD&V in 2001 nog slechts zes procent. Bij de SP.A levert de jongerenafdeling, die werd omgedoopt tot «Animo» niet meer dan één procent van alle leden. Merkwaardig genoeg wordt deze evolutie in de politieke praktijk blijkbaar niet als problematisch ervaren : geen enkele politieke partij voert op dit moment een gericht beleid om haar politieke jongerenorganisaties te revitaliseren en het is opmerkelijk dat ook in het debat omtrent politieke vernieuwing of hervorkaveling nooit over politieke jongerenorganisaties wordt gepraat. Het lijkt er haast op alsof de jongerenafdelingen van politieke partijen niet langer als onmisbaar worden beschouwd. In het licht van een aantal in de literatuur over partijen beschreven ontwikkelingen wekt dat ook weinig verwondering.

C. De nieuwe kaderpartijen

Politologen hebben nauwkeurig in kaart gebracht hoe sommige van de functies die partijen vanouds vervulden langzamerhand zijn verschoven¹⁷. Zo boden partijen in het verleden hun achterban specifieke diensten aan. Partijpolitiek fungeerde als een herverdelingsmachine : partijen controleerden een deel van het overheidsapparaat en gebruikten publieke middelen – toegang tot sociale huisvesting, subsidies, jobs – om de achterban aan zich te binden. In de meeste landen is, met de uitbouw van de verzorgingsstaat, die functie uit de handen van politieke partijen genomen. In andere landen, waar die praktijk langer kon overleven, heeft de financiële crisis van de overheid die manier van politiek bedrijven onmogelijk gemaakt. Partijen hadden in het verleden ook een maatschappelijke socialisatiefunctie : ze deden bijvoorbeeld aan politieke scholing en aan meningsvorming. Partijen hielden er zelfs eigen vormingsinstituten op na, waarlangs militanten wegwijs werden gemaakt in het politieke bedrijf en klaargestoomd werden om een mandaat uit te oefenen. Als gevolg van de veralgemening van het onderwijs en de stijgende opleidingsniveaus hebben de partijen een groot deel van dat terrein uit handen gegeven¹⁸. De eigen partijpers heeft de duimen moeten leggen voor de commerciële media. Ook de politieke selectiefunctie wordt anders ingevuld. Vandaag rekruteren partijen niet langer in hoofdzaak uit de eigen jongerenorganisaties en kaderscholen, maar rechtstreeks vanuit de universiteiten of gespecialiseerde studiediensten.

Deze evoluties kaderen in de these van Richard Katz en Peter Mair dat partijen gemigreerd zijn van de samenleving naar de staat¹⁹. De politieke partijen ontstonden vanuit de samenleving en hebben van daaruit de instellingen veroverd. Ze deden dat met de bedoeling op die wijze hun programma te kunnen verwezenlij-

¹⁷ HILLEBRAND, R., Politieke partijen in een veranderend bestel, *Acta Politica*, vol. 28, 1993, 375-398, ANDEWEG, R., Elite-mass Linkages in Europe : Legitimacy Crisis or Party Crisis, pp. 143-163 in J. Hayward (ed.), *Elitism, Populism and European Politics*. Oxford : Clarendon Press, 1996.

¹⁸ NORRIS, P., *Democratic Phoenix. Reinventing Political Activism*. Cambridge : Cambridge University Press, 2002. inz. pp. 103-135.

¹⁹ KATZ & MAIR (1995), l.c.

ken en hun achterban te kunnen dienen en bedienen. De partijen hebben daarvoor echter een prijs betaald. Vandaag zijn ze door en door verweven met de staatsinstellingen : partijen denken in hoofdzaak in beleidstermen, de interne agenda van de partijen wordt bepaald door het dagelijks ritme van de instellingen. Partijen zijn gericht op het maken en voeren van beleid : vandaar dat ze bij de rekrutering en de selectie van personeel vooral potentiële beleidsmakers en experts zullen proberen aan te trekken. Partijen werken vandaag bovendien in hoofdzaak op basis van overheidsmiddelen; de ledenbijdragen maken slechts een marginaal deel van de partij-inkomsten uit²⁰. Daardoor slaat de pendel helemaal door in het nadeel van de leden en militanten. Strikt genomen heeft de moderne partij zelfs geen leden meer nodig : verkiezingscampagnes worden immers niet langer beslecht door plakploegen of door militanten die huis aan huis foldertjes in de brievenbussen stoppen²¹.

Sommige politicologen spreken over dan ook over een evolutie naar wat de «moderne kaderpartij» wordt genoemd²². Partijen hebben zich losgemaakt van het model van de «massapartij» dat voor het grootste deel van de vorige eeuw bestond. Die massapartij was in de samenleving geworteld : ze beschikte over een dicht netwerk van lokale afdelingen en bond de leden aan de partij via een uitgebreid geheel van verenigingen en organisaties²³. Die leden vormden niet alleen de voornaamste bron van inkomsten van de partij, maar ook het politieke kapitaal. Om de zoveel tijd werden de leden gemobiliseerd om de buitenwereld te tonen hoe sterk de partij stond. Binnen de partij bestond ook in mindere of meerdere mate een vorm van interne democratie. De leden – of althans de door hen verkozen afgevaardigden – waren in staat om via partijcongressen de partijleiding tot de orde te roepen, kandidaten aan te duiden voor verkiezingen en te wegen op de inhoud van de partijprogramma's²⁴. Dat is vandaag veranderd : moderne partijen lijken, opmerkelijk genoeg, steeds meer op de negentiende eeuwse notabelen- of kaderpartijen. Het zijn losvaste verbanden rond een aantal kandidaten, die gedragen worden door een kleine groep professionals. Die professionals voeren eigenlijk permanent campagne, en ze bepalen ook het programma en de politieke prioriteiten. Op basis van enquêtes en gericht onderzoek bij specifieke doelgroepen houden ze een vinger op de pols van de tijdsgeest. Als een bepaald item niet aanslaat bij de kiezers, adviseren ze politici het te laten vallen; als een thema scoort, krijgt het alle aandacht. Verkiezingscampagnes

²⁰ DESCHOUWER, K. & Lucardie, P., Partijen en partijsystemen in Vlaanderen en Nederland, *Sociologische Gids*, vol. 50, nr. 2, 2003, (in druk).

²¹ FARRELL D. & WEBB, P. Political Parties as Campaign Organizations, pp. 102-128 in R. Dalton & M. Wattenberg (eds.), *Parties without Partisans. Political Change in Advanced Industrial Democracies*. Oxford : Oxford University Press, 2000.

²² KOOLE, R., *De opkomst van de moderne kaderpartij. Veranderende partijorganisatie in Nederland 1960-1990*. Utrecht : Het Spectrum, 1992.

²³ DUVERGER, M., *Les partis politiques*. Paris : Armand Colin, 1951.

²⁴ Zie echter ook de bijdrage van W. Dewachter in dit themanummer.

worden in hoofdzaak via de media en dan vooral via TV gevoerd²⁵. Congressen worden public relations-operaties, waar elke interventie op voorhand is ingestudeerd en kritische stemmen worden geweerd (of juist worden ingecalculleerd, met het oogmerk enige media-aandacht te genereren). Verkiezingslijsten worden door de centrale partij-instanties samengesteld. De traditionele massapartij was een instrument voor de emancipatie van een bepaalde groep of klasse. Moderne kaderpartijen zijn vooral vehikels voor de politieke carrière van professionele politici. Al deze trends hebben als gevolg dat politieke partijen veel minder belang hebben bij het goed functioneren van hun jongerenafdeling, en dus ook minder geneigd zullen zijn hierin te investeren.

In een recent artikel hebben Peter Mair en Ingrid van Biezen voor een aantal landen de trends inzake partijlidmaatschap in kaart gebracht : in elk van de gevestigde Europese democratieën daalt het partijlidmaatschap vrij spectaculair²⁶. Deze dalende trend volgt trouwens op een reeds voor een eerdere periode in kaart gebrachte en eveneens dalende tendens²⁷. In de West-Europese landen is het aantal partijleden als percentage van het electoraat gedaald van een gemiddelde van 9,8 procent in 1980 tot slechts 5,7 procent op het einde van de jaren negentig. Dat is op goed twintig jaar een halvering²⁸. Uit ander onderzoek weten we dat bovendien ook de kiezers minder partijtrouw zijn geworden. In nagenoeg alle westerse democratieën neemt het percentage burgers af dat een gevoel van partijbinding zegt te hebben. Ook voor wat België betreft is er sprake van een systematische stijging van de volatiliteit van verkiezingsuitslagen²⁹.

In de nieuwere literatuur over politieke participatie wordt vaak vertrokken van een normatief burgerschapsmodel, dat steunt op de haast vanzelfsprekende aanname dat mensen sowieso politieke interesse en betrokkenheid vertonen of zouden moeten vertonen³⁰. In de oudere literatuur die sterk aanleunde bij de economische of rationele visie op menselijk handelen, is dat niet het geval. Participatie is, vanuit dit perspectief, vooral een kwestie van kosten en baten : mensen maken voortdurend afwegingen om hun schaarse tijd, energie en middelen zo optimaal mogelijk te kunnen besteden. In die afweging zullen de kosten en baten van een mogelijk politiek engagement ook in rekening worden gebracht³¹. Dat die afweging vandaag negatief uitvalt voor de politieke jongerenor-

²⁵ DE SWERT, K. & WALGRAVE, S., De kanseliersbonus in de Vlaamse politiek, *Tijdschrift voor Sociologie*, vol. 23, nr. 3-4, 2002, p. 371-402.

²⁶ MAIR, P. & VAN BIEZEN, I., Party Membership in Twenty European Democracies, 1980-2000, *Party Politics*, vol. 7, nr. 1, 2001, p. 5-22.

²⁷ KATZ, R. & MAIR, P. (eds), *Party Organizations : a Data Handbook*. London : Sage, 1992.

²⁸ MAIR, P., De toekomstmogelijkheden van politieke partijen, links en de democratie, *Socialisme en Democratie*, vol. 12, 2000, p. 554-564.

²⁹ MADDENS, B., *Kiesgedrag en partijstrategie*. Diss. Univ. Leuven, 1994, p. 18.

³⁰ STOUTHUYSEN, P., Waarom de burgers niet meer meedoen. De crisis van de democratie in perspectief gezet, pp. 7-17 in B. Hubeau & M. Elst (red.), *Democratie in ademnod ? Over legitimiteit, legitimatie en verfijning van de democratie*. Brugge : Die Keure en Leuven : Van Halewijck, 2002.

³¹ SCARROW, S., The 'Paradox of Enrollment' : Assessing the Costs and Benefits of Party Memberships, *European Journal of Political Research*, vol. 25, 1994, p. 41-60; SCARROW, S., *Parties and their Members*. Oxford : Oxford University Press, 1996.

ganisaties zou wel eens te maken kunnen hebben met een aantal veranderingen die partijen de afgelopen decennia hebben doorgemaakt. Waarom zou je lid worden van een partij waar je nauwelijks nog iets hebt te zeggen, noch over het programma, noch over de lijstsamenstelling bij verkiezingen, noch over de campagnes en strijdpunten? Waarom zou je een lidkaart kopen en militeren als daar geen enkele «beloning» meer tegenover staat, als een partijkaart bijvoorbeeld geen noodzaak meer is om bepaalde schaarse publieke goederen te verwerven of om een gunstige plaats op de verkiezingslijsten te bemachtigen?

In de rest van dit artikel speculeren we over de gevolgen van deze evolutie voor één specifieke functie – de rekruteringsfunctie – die politieke jongerenorganisaties traditioneel vervulden. Deze rekruteringsfunctie leent zich beter tot betrouwbaar kwantitatief onderzoek dan de ideologische functie: het is immers moeilijk op ondubbelzinnige wijze de invloed van een actor (in dit geval de jongerenafdeling van de partij) aan te tonen, op b.v.b. de totstandkoming van een partijprogramma of de stemming op een partijcongres. De ideologische functie van jongerenafdelingen dient dan ook het voorwerp uit te maken van een afzonderlijk onderzoek (zie echter paragraaf 3); in de huidige fase van het onderzoek beperken we ons uitdrukkelijk tot de rekruteringsfunctie, en we doen dat aan de hand van de resultaten van een empirisch onderzoek bij Vlaamse gemeenteraadsleden.

II. De rekruteringsfunctie van politieke jongerenorganisaties

A. Inleiding

Onderzoek naar de rekruteringsfunctie van jongerenafdelingen wordt uiteraard het best uitgevoerd bij volwassen partijleden. We willen immers niet weten hoe de jongerenafdelingen hun eigen leden rekruteren, maar wel in welke mate ze functioneren als 'toeleveraar' voor de moederpartij. Idealiter willen we dus weten hoe groot het percentage van de partijmilitanten is dat via de jongerenafdeling de partij is binnengestroomd. We hadden ons voor dit onderzoek kunnen richten op het niveau van de partijleden, maar dit zou geïmpliceerd hebben dat we, om een representatief onderzoek te kunnen verrichten, op de medewerking hadden moeten rekenen van alle Vlaamse politieke partijen. Bovendien zou dit een relatief grootschalige studie zijn geworden, die de mogelijkheden van dit onderzoek verre te boven ging. Een ander mogelijk alternatief was ons enkel te richten op het eliteniveau, bijvoorbeeld de leden van het partijbureau of de nationale mandatarissen. Hierbij rijst echter het probleem dat het helemaal niet om een representatieve groep gaat, en dat de aantallen vaak te klein zijn om tot verantwoorde conclusies te komen. Bovendien is er op dit niveau ook wel sprake van een zekere overbevraging, wat laat vermoeden dat de respons voor een dergelijk onderzoek zou kunnen tegenvallen. Om al deze redenen hebben we ons voor dit onderzoek op een middenniveau gericht, namelijk dat van de gemeenteraadsleden. Het lidmaatschap van een gemeenteraad functioneert vaak als de start van een politieke carrière, en we kunnen de gemeenteraadsleden dan ook beschouwen als de belangrijkste

rekruteringsbasis voor het politiek personeel van de partijen³². In totaal gaat het hier bovendien om zo'n 10.000 personen in het Vlaams Gewest, wat onderzoekstechnisch een hanteerbare populatie is. Anderzijds is het lidmaatschap van een gemeenteraad, zeker in de kleinere gemeenten, ook geen al te veeleisende bezigheid, zodat we er kunnen van uitgaan dat de mentale afstand tussen gemeenteraadslid en lokale partijmilitant niet al te groot is. We hoopten bovendien dat we op dit niveau nog konden rekenen op een zeer grote bereidwilligheid tot deelname aan het onderzoek vanwege de mandatarissen.

In totaal werden voor dit onderzoek 672 gemeenteraadsliden bevraagd in 32 gemeenten in het Vlaams Gewest. Het veldwerk werd grotendeels uitgevoerd door VUB-studenten, in het kader van het leeronderzoek Politieke Actualiteit³³. In de meeste gemeenten gaf de burgemeester toestemming om het onderzoek uit te voeren vlak voor een gemeenteraadzitting, en dit leverde een behoorlijk hoge responsrate van 76,3 procent op, wat zeer hoog te noemen is voor onderzoek onder politieke mandatarissen³⁴. Er waren geen significante verschillen in de responsrate tussen de provincies, en ook het aantal inwoners van de gemeente bleek geen invloed te hebben op de antwoordbereidheid van de lokale mandatarissen³⁵. Nadeel van deze procedure was echter wel dat het invullen van de vragenlijst niet te lang mocht duren, zodat slechts een beperkt aantal vragen konden worden gesteld aan de raadsleden. De verdeling van het aantal respondenten is normaal te noemen voor deze categorie mandatarissen: we telden 27 procent vrouwen en 73 procent mannen. De gemiddelde leeftijd van de respondenten was 48 jaar. Er namen 498 «gewone» gemeenteraadsliden deel aan de bevraging en 174 leden van het college van burgemeester en schepenen (die immers ook gemeenteraadslid

³² FIERS, S., Carrièrepatronen van Belgische parlementsleden in een multi-level omgeving (1979-99), *Res Publica*, vol. 43, nr. 1, 2001, p. 171-192. Het is uiteraard zo dat 'Bekende Vlamingen' meer media-aandacht krijgen bij hun opname op verkiezingslijsten, of bij hun eerste mandaat, maar het onderzoek van Fiers toont aan dat voor het grootste deel van de mandatarissen een politieke loopbaan nog altijd start met een lokaal mandaat.

³³ De gemeenten werden mede gekozen in functie van de woonplaats van de studenten. Men kan echter verwachten dat studenten aan de VUB vaker dan gemiddeld afkomstig zijn uit gemeenten met een vrijzinnige traditie of een sterke inplanting van het gemeenschapsonderwijs. Om deze mogelijke bron van vertekening op te vangen onderzochten de betrokken studenten niet hun eigen gemeente, maar wel twee aanpalende gemeenten. Wat de verdeling over de partijen betreft, kan dit onderzoek als representatief worden beschouwd, met 30,4 procent van alle respondenten die lid zijn van de CD&V, 23,1 procent SP.A en 22,5 procent voor de VLD. Bijna twaalf procent van de respondenten was lid van een lokale partij of lijst. De survey vond plaats in de periode november-december 2001.

³⁴ Berekend op het totaal aantal gemeenteraadsliden in de betrokken gemeenten. De non-respons van 23,7 procent slaat dus zowel op raadsleden die afwezig waren tijdens de bewuste zitting van de gemeenteraad, weigeringen, als niet volledig ingevulde of onleesbaar ingevulde formulieren. In de Vlaamse rand rond Brussel dook ook enkele malen het probleem op van Franstalige gemeenteraadsliden die stelden dat ze de vragenlijst (in het Nederlands) niet konden lezen.

³⁵ De verdeling is als volgt: 19,3 procent van alle respondenten is afkomstig uit een gemeente met meer dan 28.000 ingeschreven kiezers; 31,7 procent uit gemeenten met 16.000 < x < 27.999 kiezers; 38,7 procent uit gemeenten met 10.000 < x < 15.999 kiezers en 10,3 procent uit gemeenten met < 10.000 kiezers.

zijn). Van de 498 raadsleden waren er echter 76 die reeds in het verleden burgemeester of schepen waren geweest. Gemiddeld hadden de respondenten negen jaar ervaring in de gemeenteraad. De respondenten blijken behoorlijk hoog opgeleid, met ruim 60 procent die een diploma hoger onderwijs op zak heeft. We hebben met andere woorden te maken met een relatief modale groep van lokale mandatarissen, die representatief kunnen worden geacht voor de onderste trap van het politiek personeel van de Vlaamse partijen. De lokale mandatarissen werden bevraagd, zowel over hun eigen rekrutering, als, meer in het algemeen omtrent hun perceptie van de jongerenafdeling van hun partij.

B. Rekrutering voor de partij

De rekruteringsfunctie van de jongerenafdeling blijkt nog altijd in zeer sterke mate aanwezig : maar liefst 41 procent van de gemeentelijke mandatarissen gaf aan ooit lid te zijn geweest van een jongerenafdeling van de partij, en de CD&V spant hier de kroon met maar liefst 48 procent. Bij de meer recent ontstane partijen zoals Agalev en het Vlaams Blok, ligt dit percentage een stuk lager. Ondanks alle recente partijwissels en overloperij blijkt de partijtrouw van de leden groot : in het hele onderzoek vonden we slechts 33 respondenten terug die lid waren geweest van een andere jongerenafdeling van die van hun huidige partij³⁶. Een opdeling naar verstedelijkingsgraad toont aan dat er wat betreft het belang van de jongerenafdeling weinig verschillen optreden : zowel in de grotere steden als in de kleinere gemeenten blijkt ruim 40 procenten van alle respondenten lid te zijn geweest van een jongerenafdeling.

Tabel 2 : Voormalig lidmaatschap van de jongerenafdeling, per partij

	percentage	n
VLD	45,3	150
SP.A	43,2	155
CD&V	48,0	204
VU/ID/NVA	(44)	18
Agalev	(15)	26
VI.Bl.	(34)	35
Andere	(22)	79
Totaal	40.9	670

Percentage van de respondenten dat aangeeft lid te zijn geweest van de jongerenafdeling van een politieke partij.

³⁶ In het overgrote deel van de gevallen kwamen ze dan nog terecht in de categorie 'overige', die voornamelijk bestaat uit lokale (scheur-)lijsten.

Alleen al de vaststelling dat ongeveer 40 procent van alle gemeenteraadsleden haar/zijn politiek engagement start bij de jongerenafdeling van een partij, lijkt ons een voldoende reden om in de toekomst meer expliciet aandacht te besteden aan deze functie van jongerenorganisatie. Dit percentage ligt overigens in de lijn van eerder onderzoek. Op basis van een representatieve survey onder de Vlaamse bevolking kwamen Stolle en Hooghe tot het besluit dat ongeveer 6 procent van de Vlamingen lid is van een politieke partij, een percentage dat overeenstemt met het reële aantal partijleden in Vlaanderen. Bij diegenen die nooit lid waren geweest van een politieke jongerenorganisatie was het percentage partijleden echter slechts vier procent, terwijl dit maar liefst 43 procent bedroeg bij diegenen die reeds op jonge leeftijd lid waren geweest van een politieke jongerenorganisatie³⁷. Zowel uit dit algemene bevolkingsonderzoek, als bij dit onderzoek specifiek onder lokale politieke mandatarissen komt dus het beeld naar voor dat in een flink aantal gevallen politiek engagement reeds start op jeugdige leeftijd, en wel bij een politieke jongerenorganisatie.

Het lidmaatschap van een jongerenorganisatie vormt niet alleen een belangrijk rekruteringskanaal voor politieke partijen, maar dit lidmaatschap blijkt ook een aantal substantiële voordelen op te leveren voor de leden van de jongerenafdeling zelf. De voormalige leden beginnen om te beginnen veel vroeger aan hun politieke loopbaan: gemiddeld staan ze reeds voor hun 31ste voor het eerst op een lijst voor de gemeenteraadsverkiezingen, terwijl dit voor de niet-leden bijna 39 jaar is. Het eerste mandaat komt er voor de voormalige leden reeds op 34-jarige leeftijd, terwijl de niet-leden daarvoor moeten wachten tot ze bijna 42 zijn (Tabel 3). Dit verschil van acht jaar is uiterst belangrijk bij de verdere uitbouw van een politieke loopbaan: men kan er van uitgaan dat diegenen die reeds jong instromen hier een zeker concurrentievoordeel behalen ten opzichte van diegenen die pas later beginnen aan de uitbouw van een politieke carrière³⁸. We kunnen dit ook op een andere manier uitdrukken: de meeste partijen hanteren tegenwoordig een leeftijdsgrens van 65 jaar. Dit impliceert dat voormalige leden van de jongerenafdeling op het moment dat ze voor het eerst gemeenteraadslid worden, gemiddeld genomen nog 31 jaar voor de boeg hebben, terwijl dit voor de niet-leden slechts 23 jaar bedraagt, wat dus een kwart minder is. Afgaande op de gegevens van Stefaan Fiers omtrent het carrièreverloop van nationale politieke mandatarissen, mogen we van de verwachting uitgaan dat een normale politieke loopbaan slechts in beperkte mate samendrukbaar is. In de mate dat men verwacht dat mandatarissen een traditionele *cursus honorum* doorlopen, van het lokale niveau, over het

³⁷ STOLLE, D. & HOOGHE, M., The Roots of Social Capital. The Effect of Youth Experiences on Participation and Value Patterns in Adult Life, Paper presented at the 98th Annual Meeting of the American Political Science Association, Boston, August 29- September 1, 2002.

³⁸ BLAU, P. & DUNCAN, O., *The American Occupational Structure*. New York: Wiley, 1967; DE GRAAF, N.D. & FLAP, H., With a Little Help from my Friends, *Social Forces*, vol. 67, nr. 2, 1988, p. 452-472; GRANOVETTER, M., Economic Action and Social Structure, *American Journal of Sociology*, vol. 91, 1985, p. 481-510.

lidmaatschap van het parlement, naar uiteindelijk een ministerambt, volgt hieruit dat een relatief beperkt verschil op het ogenblik dat men de eerste stappen zet op de carrièreladder, wel uiterst belangrijke gevolgen kan hebben op de kansen ooit de bovenste trede te bereiken.

Het is echter niet zo dat de voormalige leden van de jongerenorganisatie *sneller* carrière zouden maken : bij alle gemeenteraadsleden verloopt er gemiddeld ongeveer drie jaar tussen het moment dat ze voor het eerst opkomen bij gemeenteraadsverkiezingen, en het moment dat ze voor het eerst een zetje veroveren in de gemeenteraad. Dit toont opnieuw aan dat een politieke loopbaan blijkbaar niet samendrukbaar is : leden van de jongerenafdelingen vorderen niet sneller in hun loopbaan, ze beginnen enkel *vroeger* aan het politieke traject.

Tabel 3 : Gemiddelde leeftijd bij 1ste opkomst en 1ste mandaat

	Eerste maal op lijst (1)		Eerste maal verkozen (2)		verschil (1)-(2)	
	vrouwen	mannen	vrouwen	mannen	vrouwen	mannen
leden jongerenorg.	29.9	32.1	33.4	35.3	3.5	3.2
niet-leden jong.	38.8	38.9	41.6	41.5	2.8	2.6
Totaal	35.9	35.9	39.0	38.8	3.1	2.9

Gemiddelde leeftijd van de respondenten op het ogenblik dat ze voor het eerst opkwamen op een lijst voor de gemeenteraadsverkiezingen, en op het ogenblik dat ze hun intrede maakten in de gemeenteraad. Zowel voor wat betreft de leeftijd bij eerste opkomst als bij eerste mandaat is het verschil tussen leden en niet-leden significant op niveau .0001 (chi²-toets).

We gingen uit van de stelling dat het vroege partijlidmaatschap een aantal voordelen met zich meebrengt voor de aspirant-politici die hun loopbaan wensen uit te bouwen. Uiteraard zal hier de factor meespelen dat diegenen die reeds op jongere leeftijd besluiten actief lid te worden van een partij, ook ideologisch sterker gemotiveerd zijn. Daarnaast moeten we echter ook rekening houden met het netwerkgenererend effect van jeugdparticipatie : diegenen die reeds op jonge leeftijd geïntegreerd raken in de partijstructuren, hebben een grotere kans hun intra-partijnetwerken uit te bouwen, en ze genieten op dit vlak een competitief voordeel ten opzichte van de partijmilitanten die slechts op latere leeftijd binnenstromen. Dit effect zou vooral moeten aanwezig in verband met politieke rekrutering, omdat uit eerder onderzoek blijkt dat juist daar netwerkpositie een uiterst belangrijke rol speelt³⁹. Op het eerste gezicht komen we inderdaad tot de vaststel-

³⁹ OPP, K.-D. & GERN, C., Dissident Groups, Personal Networks, and Spontaneous Cooperation. The East German Revolution of 1989, *American Sociological Review*, vol. 58, 1993, p. 659-680; STOUTHUYSEN, P., The Belgian Peace Movement, pp. 175-199 in B. Klandermans (ed.), *Peace Movements in Western Europe and the United States*. Greenwich : JAI-Press, 1991; STOUTHUYSEN, P., De vredes- en antiracismebeweging. De ontmoeting van oude en nieuwe sociale bewegingen, pp. 69-88 in S. Hellemans & M. Hooghe (red.), *Van Mei '68 tot 'Hand in Hand'*. *Nieuwe sociale bewegingen in België, 1965-1995*. Leuven : Garant, 1995.

ling dat de politieke carrière van de voormalige leden van de jongerenafdelingen voorspoediger lijkt te verlopen. Bij de gewone gemeenteraadsleden (n=496) geeft 39 procent aan vroeger lid te zijn geweest; bij de leden van het college van burgemeester en schepenen (n=174) is dit 47 procent. Ook dit verschil zou echter kunnen toegeschreven worden aan het feit dat burgemeesters en schepenen over het algemeen ideologisch sterker gemotiveerd zullen zijn dan «gewone» raadsleden, en dus waarschijnlijk ook vroeger de stap zullen hebben gezet naar een politieke partij, zodat we wat dit betreft geen definitieve conclusies kunnen trekken.

Een leeftijdsanalyse suggereert overigens niet dat deze rekruteringsfunctie zwakker zou zijn geworden bij de jongste cohortes. Terwijl bij de mandatarissen die geboren werden voor 1950, 28 procent vroeger lid was van een jongerenafdeling, stijgt dit tot 38 procent bij diegenen die geboren zijn in de jaren vijftig; 55 procent bij de mandatarissen die in de jaren zestig werden geboren en maar liefst 64 procent bij diegenen die na 1970 werden geboren. We mogen hier echter opnieuw geen al te grote conclusies uit trekken, omdat hier een sterk leeftijdseffect speelt. Zoals we reeds hebben gezien beginnen de voormalige leden van jongerenafdelingen veel vroeger aan hun politieke carrière, en het is dan ook vanzelfsprekend dat deze groep sterk oververtegenwoordigd is bij de jongere mandatarissen (jonger dan 32 op het ogenblik van de studie). Naarmate oudere niet-leden ook effectief doorstromen naar een gemeentelijk mandaat, zal deze cohorte het meer gebruikelijke patroon weerspiegelen.

C. Het begin van een politieke loopbaan

Uiteraard is lidmaatschap van de jongerenorganisatie slechts één van de mogelijke manieren om een loopbaan als lokaal mandataris te starten. Als we het belang van de jongerenafdeling als rekruteringsfactor correct willen inschatten, moeten we ook over gegevens beschikken omtrent andere mogelijke invloeden. Omdat het niet mogelijk was een lijst samen te stellen met elkaar uitsluitende motieven, lieten we meerdere antwoorden toe op deze vraag. Omdat we enkel voor de drie grote partijen over voldoende respondenten beschikken om statistisch verantwoorde uitspraken te doen, geven we in Tabel 4 enkel de gegevens voor de drie grote traditionele stromingen.

Tabel 4 : Motieven voor eerste opkomst bij gemeenteraadsverkiezingen

	allen	VLD	SP	CVP	vrouwen	mannen
Gevraagd door de partij	70	71	70	74	83	66
Lokaal verenigingsleven	52	45	43	68	46	55
Actief binnen de partij	44	36	59	41	33	48
Gekend in de gemeente	32	38	29	35	25	35
Familieleden reeds actief	17	18	14	25	23	15
Relevante kennis	17	18	14	15	11	19
Lid lokale adviesraad	14	11	18	15	10	16
Jongerenafdeling partij	12	18	12	15	8	14
Actiegroep in de gemeente	9	5	7	10	7	9
Reeds ander mandaat	3	3	3	3	2	3

Percentage van de respondenten dat dit motief noemt voor eerste opkomst bij gemeenteraadsverkiezingen. Meerdere antwoorden per responden mogelijk. «Allen»= 672 respondenten, alle partijen.

Het meest opvallende resultaat van deze vraag is dat drie factoren genoemd worden door een overweldigende meerderheid van de raadsleden : het gevraagd worden door de partij; lidmaatschap van het lokaal verenigingsleven en activiteit binnen de partij. Vooral het feit dat mensen door de partij *gevraagd* worden om op de verkiezingslijst te fungeren springt er uit als voornaamste motivatie voor de eerste opkomst op een lijst : ongeveer 70 procent van alle raadsleden noemt deze factor, en bij de vrouwen is dat zelfs meer dan 80 procent. Uiteraard kan hier een zekere mate van sociale wenselijkheid spelen : het hoort immers tot de geplogenheden te stellen dat men gevraagd werd voor een bepaalde politieke functie⁴⁰. Toch kunnen we er van uitgaan dat het hier om iets meer gaat dan voorgewende bescheidenheid. Uit het Amerikaans participatie-onderzoek van Verba, Schlozman en Brady bleek reeds dat, meer in het algemeen, het gevraagd worden een uiterst sterk effect heeft op het participatieniveau⁴¹. Aangezien in dit Amerikaans onderzoek allerlei soorten participatie werden opgenomen, ook minder prestigieuze vormen dan het lidmaatschap van een gemeenteraad, kunnen we er van uitgaan dat sociale wenselijkheid hier een minder grote rol speelde bij de antwoorden. Mede op basis van deze vergelijking kunnen we dus stellen dat de antwoorden in ons onderzoek waarschijnlijk tamelijk waarheidsgetrouw zijn : ze duiden er op dat

⁴⁰ Oud-premier Leo Tindemans beschrijft bijvoorbeeld zijn hele politieke carrièreverloop vanuit dat perspectief : telkens weer werd hij voor een nieuwe politieke functie «gevraagd». TINDEMANS, L., *De Memoires. Gedreven door een overtuiging*. Tielt : Lannoo, 2002.

⁴¹ VERBA, S., SCHLOZMAN, K.L. & BRADY, H., *Voice and Equality*. Cambridge : Harvard University Press, p. 374.

het de partijen zélf zijn die het initiatief nemen voor de samenstelling van de lijsten op het lokale vlak. Dit impliceert dat, voor wat betreft de Vlaamse gemeenten, de lijstsamenstelling nog in sterke mate beheerst wordt door processen van coöptatie: het zijn de zittende mandatarissen en partijfunctionarissen die bepalen wie er al dan niet een kans krijgt om door te groeien naar een politieke functie.

De tweede belangrijkste factor is het engagement in het lokale verenigingsleven: ruim de helft van alle mandatarissen noemt het lokaal engagement als factor voor de eerste verkiezingsdeelname. Dit duidt nogmaals op de sterke vervlechting van het verenigingsleven of het maatschappelijk middenveld met het politiek systeem in ons land⁴². Vooral de CD&V haalt hier een hoge score: bijna 70 procent van haar mandatarissen vermeldt het engagement in het lokale verenigingsleven als factor, en dat is duidelijk meer dan bij andere grote partijen. Ook hieruit blijkt weer dat vooral het christen- democratisch middenveld niet alleen bijzonder sterk is ingeplant in de Vlaamse gemeenten, maar ook een uitgesproken politieke rol vervult⁴³.

Even opvallend zijn echter de motieven die niet of nauwelijks vermeld worden: slechts één zesde van alle gemeenteraadsleden denkt dat ze hun eerste mandaat te danken hebben aan «relevante kennis en vaardigheden». We gaan hier niet in op de vraag of we hieruit mogen afleiden of gemeenteraadsleden blijkbaar zelf geen al te hoge dunk hebben van de capaciteiten die nodig zijn voor het vervullen van hun mandaat. Even opvallend: slechts 3 procent van alle respondenten vermeldt een eerder politiek mandaat. Dit stemt overeen met de observatie van Stefaan Fiers dat een lokaal, gemeentelijk mandaat tot nader order de eerste stap is binnen een politieke carrière en niet omgekeerd. Deze vaststelling vormt ook een bevestiging voor de gegrondheid van onze keuze om juist bij gemeentemandatarissen, die we kunnen beschouwen als het voetvolk of de rekruteringsbasis van de partij, onderzoek te doen.

Uit Tabel 4 blijkt echter ook dat we te maken hebben met enkele duidelijke geslachtsverschillen: bij praktisch alle motieven ligt het percentage lager bij de vrouwelijke mandatarissen, wat dus betekent dat de vrouwelijke respondenten over het algemeen minder motieven opgeven voor de start van hun politieke carrière dan de mannen. Terwijl de vrouwelijke mandatarissen gemiddeld 2,5 motieven vermelden, was dit bij de mannen 2,8. Er zijn slechts twee uitzonderingen op dit patroon: vrouwen vermeldden vaker dat ze gevraagd werden door de partij, en ze noemden vaker hun familiale achtergrond als vertrekbasis van hun

⁴² HOOGHE, M., *Belgien: Stabilität und Wandel neokorporatistischer Interessenvermittlung*, pp.31-50 in W. Reutter & P. Rütters (Hrsg.), *Verbände und Verbandssysteme in Europa*. Opladen: Leske+Budrich, 2001.

⁴³ HOOGHE, M., *De persistentie van verzuiling op microniveau in Vlaanderen. Een analyse van surveydata over lidmaatschap, zuilintegratie, stemgedrag en maatschappelijke houdingen*, *Res Publica*, vol. 41, nr. 4, 1991, p. 391-420.

politieke loopbaan. In beide gevallen wordt het initiatief voor het starten van de politieke carrière in feite buiten de vrouw zelf gelegd : ofwel bij de partij, ofwel bij haar familiale traditie. De loopbaan wordt in mindere mate voorgesteld als een bewuste eigen keuze, meer als iets wat door factoren van buitenaf wordt beïnvloed, en ook deze vaststelling is in lijn met eerder onderzoek naar rekrutering van vrouwelijke politici⁴⁴.

Blijft niettemin de vaststelling dat het engagement binnen de jongerenafdeling van de politieke partij slechts door 12 procent van de mandatarissen genoemd wordt als factor voor hun eerste kandidaatsstelling. Deze lage score is op het eerste gezicht in strijd met onze werkhypothese dat het lidmaatschap van een jongerenafdeling een belangrijke bonus betekent bij de uitbouw van een politieke carrière. Dit betekent echter niet noodzakelijk dat onze werkhypothese ondergraven wordt, het impliceert wel dat het verband tussen jongerenparticipatie en politieke loopbaan minder direct verloopt dan men zou kunnen aannemen. Uit de gegevens in Tabel 3 blijkt dat de gemiddelde leeftijd bij de eerste kandidaatsstelling 35.9 jaar bedroeg, een leeftijd waarop men dus de jongerenafdeling van de partij reeds verlaten heeft. Het is dan ook logisch te noemen dat slechts een klein gedeelte van de mandatarissen het lidmaatschap van de jongerenafdeling vermeldt als motivatie. Veeleer zal de netwerkgenererende functie een onrechtstreeks effect uitoefenen : diegenen die reeds op jonge leeftijd actief zijn binnen de partij, hebben een grotere kans om door te groeien tot een prominente plaats binnen de (volwassen) lokale partijafdeling, en die activiteit wordt vervolgens wél verzilverd naar een plaats op de verkiezingslijst. We weten immers dat 44 procent van de mandatarissen de activiteit binnen de lokale partijafdeling noemt als motivatie voor de eerste kandidatuurstelling.

D. Politieke loopbanen

De politieke loopbaan van vroegere leden van de jongerenafdeling blijkt dus vroeger te starten, en dus hoogstwaarschijnlijk ook voorspoediger te verlopen dan bij niet-leden. De vraag is echter hoe we dit verband kunnen verklaren. Hooghe en Stolle suggereren in dit verband twee mogelijke causale mechanismen : een inhoudelijk en een netwerkgenererend⁴⁵. Het inhoudelijk mechanisme impliceert dat jongeren in jeugdorganisaties een aantal cognitieve en andere vaardigheden opdoen, waardoor ze op latere leeftijd over meer *resources* beschikken om volop mee te kunnen participeren in het volwassen verenigingsleven. Ook het voorkomen van socialisatie-effecten, waarbij de jongeren de waarden interioriseren die binnen de organisatie gelden, kan als een inhoudelijk mechanisme worden

⁴⁴ NORRIS, P., *Passages to Power. Legislative Recruitment in Advanced Democracies*. Cambridge : Cambridge University Press, Cambridge, 1997; CELIS, K., Vertegenwoordiging in vrouwelijk meervoud. Behartiging van vrouwenbelangen en 'vrouwelijke' vertegenwoordiging in het Vlaams Parlement, 1995-1999, *Res Publica*, vol. 43, nr. 4, 2001, p. 571-594.

⁴⁵ HOOGHE & STOLLE, l.c.

beschouwd⁴⁶. Het netwerkgenererend mechanisme, daarentegen, gaat niet uit van enige attitudinale of vormende invloed, maar vertrekt vanuit de vaststelling dat sociale netwerken relatief gemakkelijk gevormd worden op jonge leeftijd. De inbedding in dergelijke mobiliseerbare netwerken levert een belangrijk voordeel op in termen van latere mobilisatie- en rekruteringskansen⁴⁷.

In dit geval zou de inhoudelijke verklaring er op neerkomen dat leden van de jongerenafdeling gewoon beter voorbereid worden op hun functie, zowel op het vlak van de partij-ideologie, als wat betreft het concrete functioneren als gemeenteraadslid, terwijl de netwerkverklaring impliceert dat de leden van de jongerenafdeling beter ingebed zullen zijn in het partij-netwerk, en dus een grotere kans zullen hebben opgemerkt te worden door de lokale partij-elite.

Tabel 5 : Zelfvertrouwen bij eerste mandaat

	leden	niet-leden	verschil
totaal	2.80	2.61	+0.19
vrouwen	2.44	2.34	+0.10
mannen	2.92	2.72	+0.20
diploma :			
Lager Secundair	2.42	2.68	-0.26
Hoger Secundair	2.68	2.57	+0.11
Hoger Niet-Univ.	2.71	2.53	+0.18
Universitair	3.09	2.76	+0.33

Gemiddelde score op de Likert-stelling : «De eerste keer dat u in de gemeenteraad kwam, had u toen het gevoel dat u uw nieuw mandaat ook aankon ?». Vier antwoordmogelijkheden, van nee, absoluut niet (=1) tot zeer zeker (=4). Hoe hoger de score, hoe hoger het zelfvertrouwen. Het verschil tussen leden en niet-leden is significant op niveau .01 (chi²-toets).

Een eerste vraag met betrekking tot het gesuggereerde inhoudelijk verband peilde naar de mate waarin de mandatarissen het gevoel hadden dat ze hun mandaat aankonden op het moment dat ze voor het eerst verkozen werden. De resultaten in Tabel 5 laten zien dat er hier wel een verschil optreedt tussen oud-leden en niet-leden, maar dit verschil is eigenlijk niet zo groot. Het overgrote deel van de mandatarissen had duidelijk het gevoel de nieuwe functie aan te kunnen, alhoewel we hier uiteraard rekening moeten houden met de mogelijke invloed van sociale wenselijkheid bij de antwoorden. De belangrijkste factor in dit verband bleek nogmaals geslacht, waarbij de mannen veel zelfzekerder zijn over hun eigen presteren dan de vrouwelijke gemeenteraadsleden.

⁴⁶ HOOGHE, M., Participation in Voluntary Associations and Value Indicators, *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly*, vol. 33, nr. 1, 2003, p. 47-69.

⁴⁷ DIANI, M. & MCADAM, D. (eds), *Social Movements and Networks. Relational Approaches to Collective Action*. Oxford : Oxford University Press, 2003.

Het meest opvallende resultaat is hier echter dat het lidmaatschap van een jongerenorganisatie de bestaande ongelijkheden nog sterker in de verf zet, en dit kunnen we het best illustreren aan de hand van het opleidingsniveau van de raadsleden. Bij diegenen die geen lid zijn geweest van een jongerenorganisatie is er niet eens een verband tussen zelfvertrouwen en opleidingsniveau, maar dit verband is er wel bij de oudleden. Diegenen met een universitair diploma hebben reeds van zichzelf het sterkst het gevoel dat ze een gemeentelijk mandaat wel aankunnen. Maar uitgerekend deze groep haalt ook nog eens het meest «winst» uit het jongerenlidmaatschap, en het resultaat hiervan is dat de verschillen tussen de opleidingsniveaus inzake zelfvertrouwen enkel groter worden. Bij de niet-leden is er een verschil van 0.23 punten tussen de hoogste en laagste groep; bij de leden is dat maar liefst 0.67 punten. We zien hier met andere woorden een cumulatief patroon optreden : diegenen die reeds een relatief bevoorrechte positie bekleden, zullen niet alleen geneigd zijn vaker te participeren, bovendien blijken ze ook nog eens het meest winst te halen uit hun participatie.

In een volgende vraag peilden we ook naar de mate van tevredenheid over de huidige functie vervulling, en dit gebeurde aan de hand een Likertitem waarmee de mandataris kon aanduiden al dan niet in te stemmen met volgend statement : «Over het algemeen ben ik tevreden over mijn functioneren als gemeenteraads-lid/burgemeester/schepen.» Ook hier verloopt het verschil in de verwachte richting, en zijn de oud- leden iets tevredener dan diegenen die geen lid zijn geweest. Opnieuw zijn de verschillen echter alles behalve indrukwekkend (Tabel 6).

Tabel 6 : *Tevredenheid over huidige functie vervulling*

	voormalige leden	niet-leden	totaal
totaal	1.92	1.98	1.95
vrouwen	2.17	2.04	2.07
mannen	1.85	1.94	1.90
meerderheid	1.88	1.93	2.04
oppositie	2.04	2.05	1.91

Score op Likert-item over huidige tevreden over het mandaat. Vier antwoordmogelijkheden, van 1= zeer tevreden tot 4=ontevreden. Hoe lager de score, hoe tevredener. Het verschil tussen leden en niet-leden is niet-significant (χ^2 - toets). Het verschil tussen vrouwen en mannen, en tussen meerderheid en oppositie is wel significant (niveau .001).

Ook uit een aantal andere vragen omtrent het eigen functioneren als gemeenteraads-lid komt telkens opnieuw hetzelfde patroon naar voor : oud-leden zijn iets zelfverzekerder en iets tevredener, maar de verschillen zijn bepaald klein en blijken veelal niet-significant. Dit wekt enige verwondering omdat uit de vraag

naar het soort activiteiten waarmee de mandataris zich bezighield tijdens haar / zijn lidmaatschap van de jongerenafdeling, bleek dat hierin sterk het accent op vorming ligt. Twee derde van de voormalige leden hield zich in de jongerenafdeling onledig met politieke debatten, en 51 procent organiseerde regelmatig ontmoetingen met nationale politici. Het organiseren van filmvoorstellingen (14 procent) of van individueel dienstbetoon (11 procent) scoorden daarentegen bijzonder laag. De nadruk lag dus op vormende politieke activiteiten, en toch stellen we vast dat de oud-leden niet noodzakelijk met meer politieke of intellectuele bagage vertrekken bij het begin van hun politieke loopbaan. Het inhoudelijke causaal mechanisme zoals dat door Stolle en Hooghe wordt geopperd, vindt hier dus weinig bevestiging.

Uit het feit dat we geen, of slechts zwakke aanwijzingen vinden voor een inhoudelijke causaliteit, mogen we echter nog niet de conclusie trekken dat het waargenomen verband dan volledig kan worden toegeschreven aan de netwerkgenererende functie van jongerenorganisaties. Onderzoekstechnisch is het onmogelijk de netwerken, zoals die bestonden op het ogenblik dat de mandataris zijn intrede deed in het politiek gebeuren, nog te reconstrueren. Netwerken kunnen immers niet op een betrouwbare wijze retrospectief bevroegd worden⁴⁸. Hoogstens kunnen we tot de voorzichtige conclusie komen dat de factoren, die door de respondenten zelf worden genoemd als zijnde verantwoordelijk voor hun eerste schreden op het politieke toneel (Tabel 4), allemaal wijzen op de netwerkfunctie. Zowel het gevraagd worden, als het lidmaatschap van organisaties en van de partij wijzen op een structurele inbedding in politieke of politiseerbare netwerken. Juist deze drie elementen worden door de mandatarissen het meest genoemd als bepalend voor hun eerste opkomst bij gemeenteraadsverkiezingen. Een inhoudelijk element, zoals het bezitten van relevante kennis of vaardigheden, werd daarentegen nauwelijks genoemd. Uit dit alles kunnen we de conclusie trekken dat de start van een politieke loopbaan allicht meer te maken heeft met netwerkpositie dan met specifieke cognitieve vaardigheden. Hoewel we ons in dit verband dienen te hoeden voor al te voortvarende conclusies, lijkt het dan ook zo dat de bonus die de leden van een jongerenorganisaties halen uit hun lidmaatschap, vooral berust op de netwerkgenererende functie, en in mindere mate op inhoudelijke overwegingen.

III. De jongerenafdeling binnen de partij

Tot dusver hebben we ons uitvoerig ingelaten met de rekruteringsfunctie van de jongerenafdeling, en de survey die we hebben uitgevoerd bij gemeenteraadsleden leent zich uiteraard ook het best voor de studie van deze functie. Het nagaan van de mate waarin jongerenafdelingen (nog) een ideologisch-innoverende functie

⁴⁸ WASSERMAN, S., & FAUST, K., *Social Network Analysis. Methods and Applications*. Cambridge : Cambridge University Press, 1994; MOLENAERS, N., *Social Capital and Project Performance in a Third World Context*. Diss. Univ. Brussel, 2001.

vervullen, vergt een heel andere onderzoeksdesign. Idealiter zouden we dan voor elk van de partijen afzonderlijk de evolutie inzake het partijprogramma moeten nagaan, en dan telkens vergelijken met de programmapunten van de jongerenafdeling. Een dergelijk uitgebreid archiefonderzoek ging echter de ambities van dit onderzoek te boven, en bovendien moeten we er rekening mee houden dat de validiteit van de resultaten van een dergelijke analyse ook nog veel te wensen zou kunnen overlaten. Politieke partijen vertonen de neiging minder aandacht te besteden aan de correcte ideologische articulatie van hun partijprogramma, en het is dan ook zeer de vraag wat op dit ogenblik nog de status is van het programma van de partij voor wat betreft de reële machtsstrijd binnen de organisatie⁴⁹. De ideologische functie van de jongerenafdeling zal dus noodzakelijkerwijs onderbelicht blijven in dit artikel, maar toch willen we hier een bescheiden poging ondernemen om zicht te krijgen op deze functie, opnieuw via de antwoorden van de gemeentelijke mandatarissen. We gaan er immers van uit dat zij uitstekend geplaatst zijn om de reële machtsprocessen binnen hun partij gade te slaan.

Daarbij stelden we de mandatarissen twee soorten vragen : eerst naar de positie van de jongerenafdeling op het ogenblik dat zij lid waren van die afdeling; en vervolgens naar hun inschatting van de *huidige* functie van de jongerenafdeling binnen hun partij.

Bij de inschatting van de *toenmalige* functie van de jongerenafdeling, kregen de respondenten vier verschillende stellingen voorgeschoteld, waarbij ze konden aangeven hier al dan niet mee eens te zijn. Opvallend is dat de raadsleden het vaakst instemden met de stelling dat de jongerenafdeling in hun tijd zorgde voor een radicalisering van de partijstandpunten (Tabel 7). De historische evolutie die we in het begin van dit artikel hebben overlopen suggereert overigens dat dit ook een correcte inschatting is : men kan aantonen dat zowel de Jongsocialisten, de VLD-Jongeren als de CVP-Jongeren met name in de jaren zeventig en tachtig een radicaliserend effect hadden op de standpunten van hun moederpartij. Enigszins in het verlengde hiervan menen de mandatarissen ook dat de jongerenafdeling veel nieuwe thema's aanbracht voor de partij in het algemeen. Over het algemeen is men echter iets sceptischer als het er om gaat de jongerenafdeling ook reële invloed binnen het partij-apparaat toe te schrijven. De omgekeerde stelling, als zou de jongerenafdeling niet veel meer doen dat het uitvoeren van wat de partijleiding dicteerde, wordt echter door de overgrote meerderheid van de mandatarissen verworpen.

⁴⁹ CAUL, M. & GRAY, M., From Platform Declarations to Policy Outcomes. Changing Party Profiles and Partisan Influence over Policy, pp. 208-237 in R. Dalton & M. Wattenberg (eds.), *Parties without Partisans. Political Change in Advanced Industrial Democracies*. Oxford : Oxford University Press, 2000.

Tabel 7 : Inschatting voormalig jeugd lidmaatschap

	had invloed	nieuwe thema's	enkel uitvoeren	meer radicaal
VLD	2.56	2.61	2.92	2.29
SP.A	2.74	2.51	3.02	2.19
CD&V	2.49	2.32	3.05	2.11

Gemiddelde score op de volgende stellingen : de jongerenafdeling had invloed binnen de partij; bracht nieuwe thema's aan; deed niet meer dan uitvoeren wat de partijleiding besliste; was radicaler dan de partijleiding. Telkens vier antwoordmogelijkheden, van 1= helemaal eens tot 4= helemaal oneens. (Lagere score betekent dus sterkere mate van instemming). We beperken ons hier tot de drie grootste politieke stromingen, omdat we enkel voor deze drie partijen over voldoende respondenten beschikken in dit onderzoek.

Opnieuw is hier opvallend hoe de voormalige CVP-Jongeren de meest positieve kijk hebben op hun ervaring : zij gaan het vaakst akkoord met de stelling dat hun jongerenafdeling invloed had, nieuwe en meer radicale thema's aanbracht, en bovendien zijn zij het oneens met de stelling dat de jongerenafdeling niet veel meer deed dan uitvoeren wat de partijleiding dicteerde. Het verschil tussen de voormalige Jongsocialisten en VLD-Jongeren is over het algemeen niet zo groot.

Tabel 8 : Waardering van de huidige jongerenafdeling van de eigen partij

	helemaal eens	eens	oneens	helemaal oneens	n
De jongerenafdeling is uiterst belangrijk voor de toekomst van mijn partij	53.3	40.4	5.0	1.3	614
In de jongerenafdeling van mijn partij komen alleen maar de mensen die uit zijn op hun eigen carrière	2.1	9.8	68.0	20.2	584
In mijn partij heeft de jongerenafdeling veel te veel macht op congressen en dergelijke	0.7	3.4	75.0	20.9	580
De jongerenafdeling van mijn partij heeft haar beste tijd gehad	4.5	20.6	52.2	22.7	577

Percentage van de respondenten dat het al dan niet eens is met stellingen over het *huidig* functioneren van de jongerenafdeling binnen hun partij.

Als we vervolgens kijken naar het belang dat de mandatarissen *op dit ogenblik* hechten aan de jongerenafdeling van hun partij, dan zien dat er in dit verband weinig negatieve geluiden te horen zijn (Tabel 8). Maar liefst 94 procent is van mening dat de jongerenafdeling erg belangrijk is voor de toekomst van de partij; slechts 12 procent verdenkt de jonge leden er van enkel op de eigen carrière uit te

zijn en vier procent meent dat de jongerenafdeling te veel macht heeft binnen de partij. De bijna-unanimititeit van de positieve beoordeling suggereert hier toch wel enige invloed van sociale wenselijkheid op het antwoordpatroon. Toch zien we hier ook wel enkele indicaties voor enig doemdenken : ongeveer een kwart van de respondenten is van mening dat de jongerenafdeling van haar/zijn partij haar beste tijd heeft gehad.

Als we deze gegevens vervolgens uitsplitsen per partij van de respondent (Tabel 9), dan zien we dat de verschillen niet al te indrukwekkend zijn. Vlaams Blok, CD&V en Agalev-mandatarissen blijken het belang van de jongerenafdeling wel iets hoger in te schatten, en, consequent hiermee, verdenken ze de jonge partijleden ook het minst van carrièristische motieven. Over de macht van de jongerenafdelingen is er weinig verschil van mening, met uitzondering dan van het Vlaams Blok⁵⁰. De meest pessimistische visie over de evolutie van de jongerenafdeling vinden we dan weer bij de SP.A-mandatarissen, terwijl de CD&V en Agalev-respondenten meer vertrouwen hebben in hun jongerenafdeling. Rekening houdend met de evolutie van het ledenaantal van de jongerenafdeling van de SP.A, hebben de socialistische mandatarissen natuurlijk ook alle reden om eerder somber te zijn over het potentieel van de jongerenafdeling van hun partij. In het algemeen overheerst bij de mandatarissen echter het beeld dat jongerenafdelingen wel uiterst belangrijk zijn voor de partij, maar daarnaast zien we toch tekenen van enige bezorgdheid omtrent de vitaliteit en de toekomstige levensvatbaarheid van die afdeling.

Tabel 9 : Waardering van de jongerenafdeling, per partij afzonderlijk

	belangrijkheid	enkel carrièrestap	te veel macht	beste tijd gehad	n
VLD	1.61	2.93	3.14	2.81	147
SP.A	1.65	2.99	3.14	2.64	141
CD&V	1.47	3.08	3.14	3.08	188
Agalev	1.46	3.35	3.26	3.35	23
VI.BI.	1.33	3.55	3.35	2.75	31

Gemiddelde score van de respondenten op de stellingen in verband met het huidig functioneren van de jongerenafdeling van hun partij. Vier antwoordmogelijkheden, van 1= helemaal eens tot 4= helemaal oneens.

⁵⁰ Hierbij dient uiteraard ook rekening gehouden te worden met het feit dat de Vlaams Blok Jongeren inderdaad over weinig inspraakmogelijkheden beschikken binnen hun partij, cfr JAGERS, J., Eigen democratie eerst ! Een comparatief onderzoek naar het intern democratisch gehalte van de Vlaamse politieke partijen, *Res Publica*, vol. 44, nr. 1, 2002, p. 73-95.

IV. Besluit

Voor zover we kunnen nagaan is de functie van jongerenafdelingen binnen politieke partijen nog nooit eerder op een systematische manier bestudeerd. We hopen te hebben aangetoond dat het hier om een belangrijke leemte gaat in het politicologisch onderzoek. Een eerste verkennend onderzoek onder Vlaamse gemeenteraadsleden toont aan dat ongeveer 40 procent van de lokale mandatarissen hun eerste stappen op het politieke toneel hebben gezet via de jongerenafdeling van hun partij. De jongerenafdeling is dus, tot nader order, nog steeds een van de belangrijkste rekruteringskanalen van een politieke partij. We hebben ons in dit onderzoek in mindere mate ingelaten met de ideologische functie van de jongerenafdeling, maar ook hier suggereert het beschikbare bewijsmateriaal dat deze afdelingen de afgelopen drie decennia een belangrijke rol hebben gespeeld bij de ideologische vernieuwing, zowel bij de VLD, de CVP als de SP. Deze functies komen duidelijk onder druk te staan. Op het vlak van de rekrutering nemen partijen afstand van hun traditionele rol als ledenbeweging of massapartij, zodat er wat dit betreft ook minder nood is aan een specifiek rekruteringskanaal voor jeugdige militanten. Anderzijds stellen we vast politieke partijen ook minder belang hechten aan het scheppen van een ideologisch coherent kader, zodat ook wat dit betreft er minder «vraag» is naar de diensten van een jongerenafdeling. De jongerenafdelingen van de Vlaamse politieke partijen bevinden zich dan ook in een minder benijdenswaardige positie, en de meeste onder hen hebben te maken met een structureel ledenverlies. Niet alleen in absolute aantallen verliezen ze leden, ook hun relatief belang in het totale ledenaantal van de partij vertoont een dalende tendens. Dit is enigszins problematisch te noemen omdat ons onderzoek bij gemeenteraadsleden juist wijst op het feit dat jongerenafdelingen een uiterst belangrijke rekruteringsfunctie kunnen vervullen binnen politieke partijen.

De resultaten van dit onderzoek laten twee soorten conclusies toe, aan de ene kant over ongelijkheid en politieke participatie, aan de andere kant omtrent het toekomstig functioneren van politieke partijen.

De vaststelling dat er structurele ongelijkheden optreden bij de uitbouw van een politieke loopbaan is op zich niet nieuw. Eerder onderzoek heeft reeds ten overvloede aangetoond dat geslacht, opleidingsniveau, socio-economische status en familiale traditie hierin fungeren als sterk bepalende factoren. Wel nieuw is echter de vaststelling dat de wortels van deze ongelijkheid blijkbaar reeds op jonge leeftijd aanwezig zijn : diegenen die reeds in een vroeg stadium van hun loopbaan participeren aan een jongerenafdeling verwerven hier duidelijk een competitief voordeel, waaruit ze gedurende heel hun verdere loopbaan een dividend blijven incasseren. Politieke loopbanen gehoorzamen aan precies dezelfde dynamiek als een andere loopbaan : een *early start* impliceert een belangrijk competitief

voordeel⁵¹. We zien hier met andere woorden de keerzijde van de medaille van de rekruteringsfunctie van jongerenafdelingen. In de mate dat deze afdelingen een belangrijk rekruteringskanaal vormen voor de politieke partijen, betekent dit ook dat deze afdelingen gesloten netwerken vormen, en het lidmaatschap van dit netwerk is voor de leden een belangrijke bron van sociaal kapitaal, in de betekenis die Coleman en Lin aan dit concept hechten : de leden slagen er in structurele voordelen te halen uit hun integratie in dit netwerk⁵². Deze studie bevestigt dus de stelling van Stolle en Hooghe dat de netwerkgenererende functie van participatie op jonge leeftijd een belangrijk rol speelt bij de bestendinging van ongelijkheid inzake participatie op volwassen leeftijd. Dit impliceert dat elke poging om te komen tot een meer gelijke verdeling van de politieke en maatschappelijke participatie zich in eerste instantie op een jeugdig publiek zal moeten richten.

De conclusie ten aanzien van het toekomstig functioneren van politieke partijen is vanzelfsprekend van meer speculatieve aard. Op basis van ons onderzoek dringt zich het besluit op dat partijen, wanneer politieke jongerenorganisaties verdwijnen, op zoek zullen moeten gaan naar een functioneel alternatief. Immers : jongerenafdelingen vervullen effectief een aantal functies, ondermeer wat betreft politieke rekrutering en ideologische vernieuwing. De vraag is evenwel of dergelijke functionele equivalenten zich ook aandienen. Vooreerst omdat het belang van ideologie vermindert, zowel voor wat betreft de dagelijkse partijwerking als voor wat betreft de verkiezingscampagnes : partijpolitiek verzakelijkt en campagnes worden gepersonaliseerd. Bovendien is het geenszins duidelijk of partijen er op termijn überhaupt nog zullen in geïnteresseerd zijn om er een belangrijke ledenbeweging op na te houden. In het algemeen lijkt het er op dat partijen hun inspanningen veeleer richten op het zoeken naar nieuwe manieren om met de potentiële kiezers te communiceren. Vooralsnog overigens zonder veel succes : de meerwaarde van de nieuwe communicatietechnologieën moet nog worden aangetoond⁵³. In vergelijking met het tijdperk van de massapartijen wordt de band tussen de partij en haar leden en potentiële kiezers lossen, wat in feite neerkomt op een verzwakking of de-institutionalisering⁵⁴. We maken, dat moet duidelijk zijn, een evolutie door naar een ander soort politieke partij dan het type dat we tot dusver gekend

⁵¹ FLAP, H. & DEGRAAF, N.D., Social Capital and Attained Occupational Status, *Netherlands Journal of Sociology*, vol. 22, 1986, p. 145-161.

⁵² COLEMAN, J., Social Capital in the Creation of Human Capital, *American Journal of Sociology*, vol. 94, 1988, S95-S120; LIN, N., *Social Capital. A Theory of Social Structure and Action*. Cambridge : Cambridge University Press, 2001.

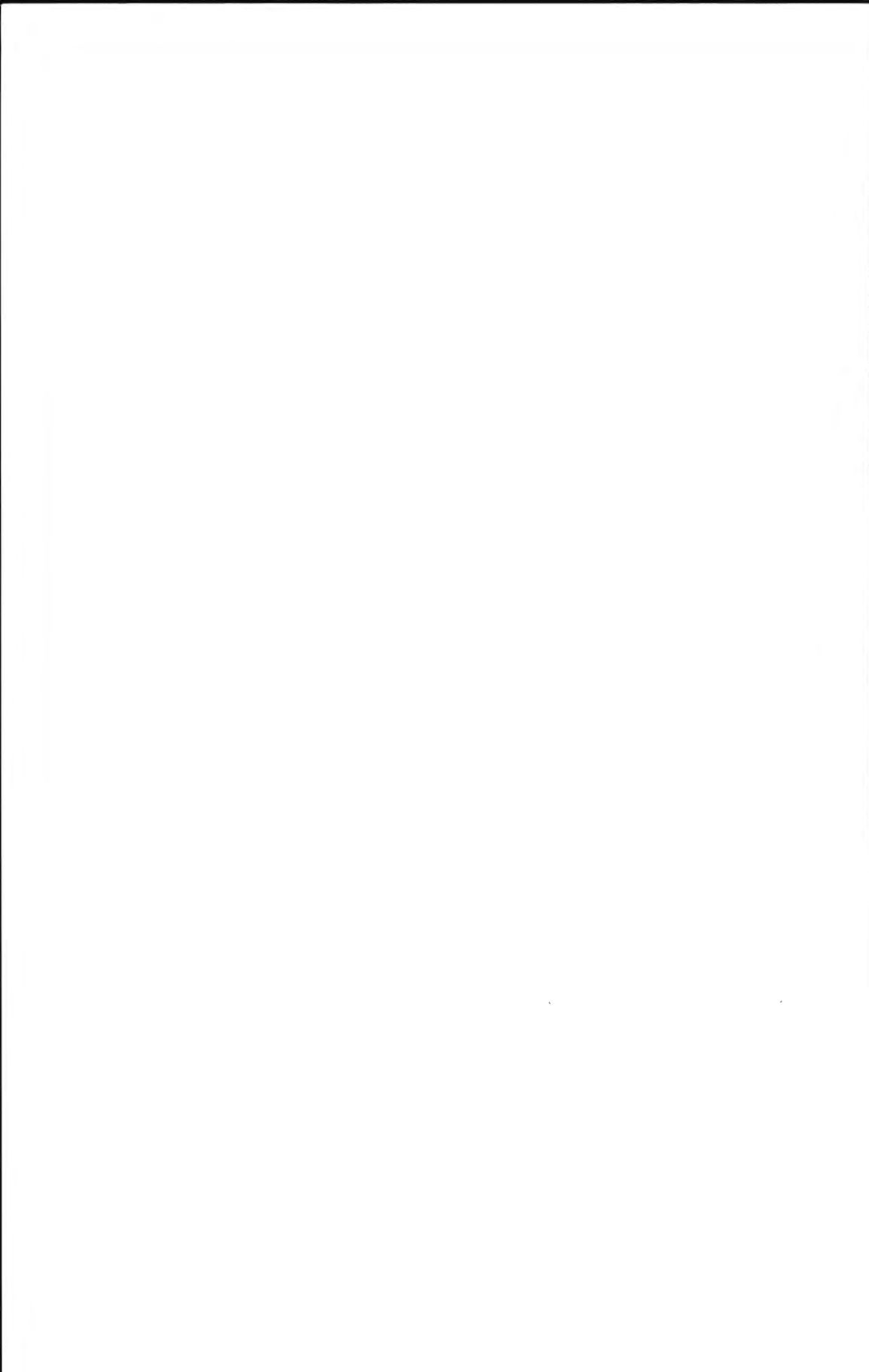
⁵³ HOOGHE, M. & STOUTHUYSEN, P., Het gebruik van het Internet door de Vlaamse politieke partijen, *Res Publica*, vol. 43, nr. 4, 2001, p. 507-527.

⁵⁴ HELLEMANS, S., *Strijd om de moderniteit*. Leuven : Universitaire Pers, 1990; HOOGHE, M. & HOUTMAN, D., Omstreden Instituten. Tendenzen tot de-institutionalisering in de Lage Landen, *Sociologische Gids*, vol. 50, nr. 2, 2003 (in druk); STOUTHUYSEN, P., De nieuwe burger en de crisis van de oude politiek, pp. 51-76 in C. Eliaerts (red.), *Kritische reflecties omtrent de zaak Dutroux*. Brussel, VUBPress, 1997.

hebben binnen de westerse massa-democratieën. Of daarin nog een plaats is weggelegd voor een politieke jongerenorganisatie is nog maar de vraag.

Summary : Youth Chapters of Political Parties. An Investigation into their Recruitment Function within Political Parties in Belgium (Flanders)

Despite the fact that numerous political parties in Western democracies include separate youth chapters, these have not been studied systematically in political research. There are two reasons to study youth chapters : we know youth participation has strong and enduring political socialisation effects, while several authors have expressed concern about a decline of political engagement among adolescents. Our assumption is that youth chapters fulfil two functions within a party : recruitment of members and ideological innovation. Given the structural evolution toward cartel parties (Katz & Mair), both functions have become partly obsolete. Youth chapters of Flemish political parties have indeed lost 70 percent of their members since the 1970s. A survey among city councillors confirms the recruitment function of youth chapters : 41 percent of them started their political career in youth chapters. The demise of youth chapters therefore can be seen as a clear indication of a structural transformation of political parties.



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 loyaleiteit 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 partijsystemen 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 KITSCHOLT, 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 drukingsgroepen, 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 hervreldingsmechanismen via sociale zekerheidssystemen zijn uitgebouwd, is de hervrelding 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.

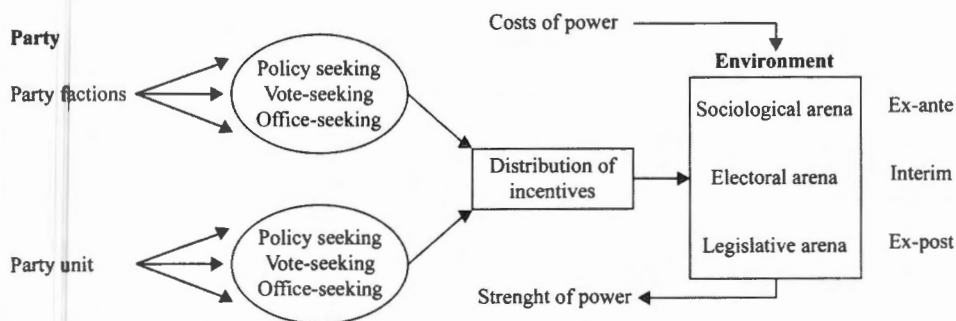
⁴⁴ *Ibid.*, p. 39-42.

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, *Americal 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 nuanceringen 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.

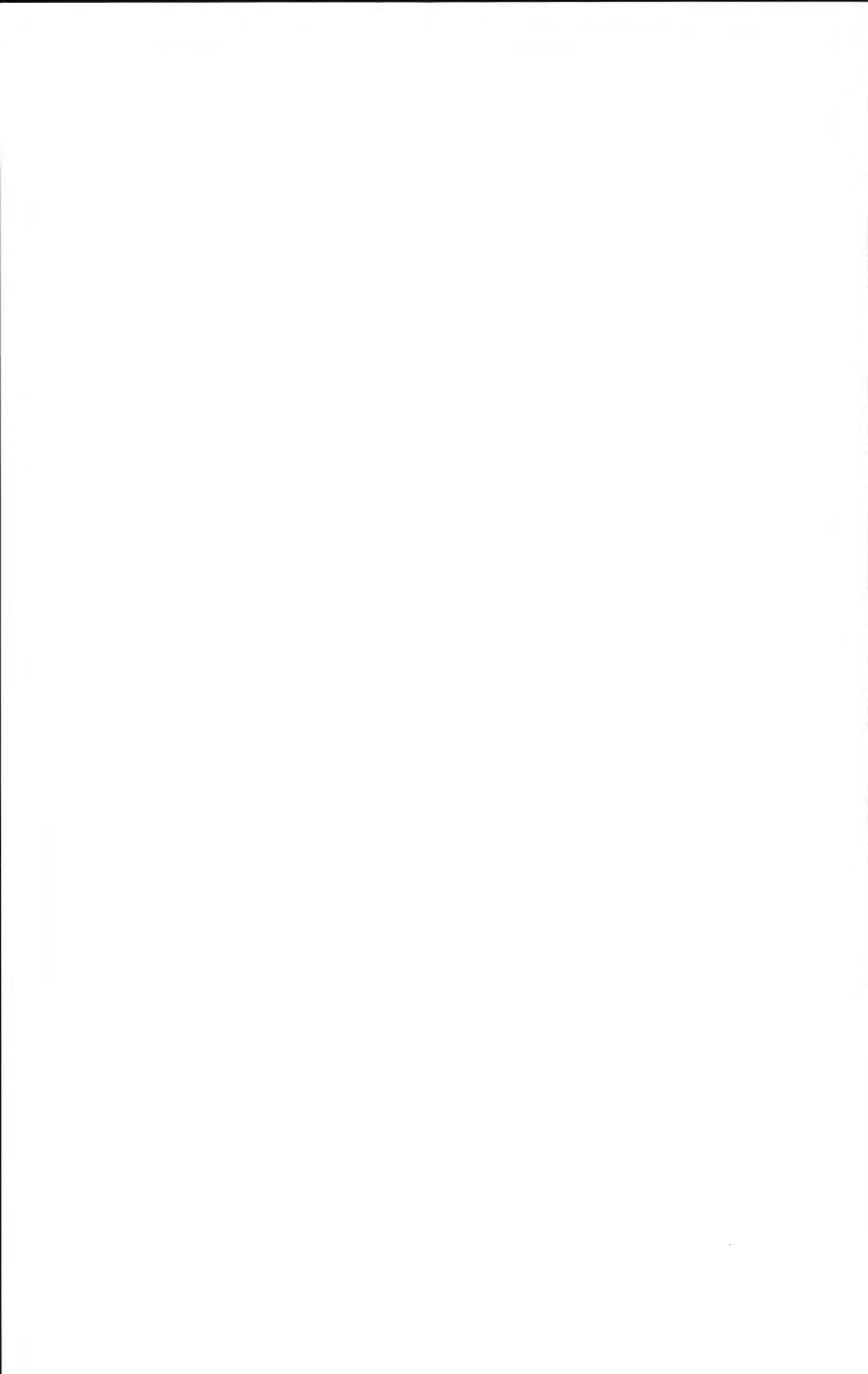
VII. Besluit

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.



Europeanisering en centralisering. Een verkennend onderzoek naar de plaats van de Europese Unie in de organisatie van de Belgische politieke partijen

Martine VAN ASSCHE

*Wetenschappelijk medewerkster aan de Vakgroep Politieke wetenschappen van de Vrije
Universiteit Brussel*

Kris DESCHOUWER

Hoogleraar aan de Vakgroep Politieke wetenschappen van de Vrije Universiteit Brussel

I. Inleiding : europeanisering en politieke partijen

De Europese integratie heeft aan de politieke wetenschappen een aantal nieuwe onderzoeksdomen geboden. In de eerste plaats is er de analyse van het integratieproces zelf, waarbij in eerste instantie theorieën met betrekking tot internationale relaties en internationale organisaties de inspiratiebron konden zijn. Na verloop van tijd groeide ook de aandacht voor Europa bij de vergelijkende politicologen, die de Europese constructie gingen bestuderen als een politiek systeem, en met de onderzoeksinstrumenten die ook voor de vergelijkende analyse van nationale staten kunnen ingezet worden¹.

De Europese integratie leidt evenwel nog tot de ontwikkeling van een tweede onderzoekssterrein, met name de analyse van de impact van Europa op de werking van de nationale staten. Ook hier is er sprake van enige convergentie tussen de traditionele internationale politiek en 'domestic politics', omdat ook in de internationale betrekkingen de aandacht toeneemt voor de invloed van internationale instellingen en normen op lagere beleidsniveaus².

In de analyses van de Europese integratie en van haar gevolgen, is de aandacht voor politieke partijen eerder gering. Partijen spelen geen dominante of toch geen klassieke en herkenbare rol in de Europese besluitvorming zelf. In die onderzoekstraditie zijn ze dus nagenoeg afwezig³. Ze duiken pas op, en dan nog mondjesmaat,

¹ HIX, S., The study of the European Community : the challenge to comparative politics, in *West European Politics*, vol. 17, 1994, p. 1-30.

² GOODIN, R.E. & KLINGEMANN, H. - D. (eds), *A New Handbook of Political Science*, Oxford, Oxford University Press, 2000 (1996) en GOUREVITCH, P., The Second Image Reversed : the international sources of domestic politics, in *International Organisation*, vol. 32, 1978, p. 881-912.

³ Een uitzondering hierop is HIX, S. & LORD, C., *Political Parties in the European Union*, Houndmills, MacMillan Press Ltd, 1997.

op het ogenblik dat het Europese Parlement (EP) rechtstreeks verkozen wordt. De verkiezingen zelf worden dan voorwerp van onderzoek, net als de Europese partijfederaties en groepen in het EP.

Bij analyses van de impact van Europa op nationale en regionale politiek, is er totnogtoe ook erg weinig aandacht besteed aan de invloed op de werking en oriëntaties van politieke partijen. Die worden bestudeerd binnen hun eigen nationale context, hun eigen partijsysteem, de eigen nationale (of regionale) politieke instellingen. Over het belang van die impact is er behoorlijk wat discussie⁴, en voorlopig niet echt een georganiseerde onderzoeksagenda. Toch worden stilaan de nodige pertinente vragen gesteld⁵. Ladrech suggereert dat op een systematische wijze zou moeten gekeken worden naar partijorganisaties, het beleid en programma, de partijcompetitie, de relatie tussen partij en regering en de relaties buiten het nationaal partijsysteem⁶. In deze bijdrage hebben we aandacht voor het eerste, voor de interne organisatie van politieke partijen, en voor de wijze waarop de zogenaamde 'europeanisering' daarop ingrijpt.

De opzet van dit artikel is tweeledig. We verwachten dat de impact van Europa op de lidstaten gevolgen zal hebben voor de interne organisatie van de nationale politieke partijen. In een eerste deel formuleren we deze verwachtingen vanuit de optiek dat nationale partijen hun belangrijkste doelstellingen – verkiezingen winnen, beleidsposten innemen en gestalte geven aan een programma en ideologie – willen veilig stellen in een veranderende, meerlagige beleidsomgeving. Deze verwachtingen vormen de fundamenteen van een onderzoekskader voor de analyse van de europeanisering van interne partijorganisaties.

In een tweede deel gaan we op zoek naar sporen van Europa in de statuten van de Belgische politieke partijen, wat meteen een eerste poging is om een aantal stukken van dat onderzoekskader in te vullen. De statuten zijn in dit verband natuurlijk niet de enige bron van informatie, maar ze zijn als aanzet wel bruikbaar. Statuten zijn immers teksten waarover in de partijen wordt nagedacht. Ze zijn allicht niet zozeer een indicatie van de wijze waarop de partij reëel functioneert, dan wel van de manier waarop de partijen zichzelf aan de buitenwereld én aan zichzelf willen presenteren. En indien de moeite genomen wordt om in de statuten iets over

⁴ Zie : GAFFNEY, J. (ed.), *Political Parties and the European Union*, Londen, Routledge, 1996; GOETZ, K.H. & HIX, S. (eds), *Europeanised Politics ? European Integration and national Political Systems*, Londen, Frank Cass pbl., 2001; LADRECH, K., Europeanization of domestic politics and institutions : the case of France, in *Journal of Common Market Studies*, vol. 32, nr. 1, 1994, p. 69-88 en MAIR, P., The Limited Impact of Europe on National Party Systems, in *West European Politics*, vol. 23, nr. 4, 2000, p. 27-51; e.a.

⁵ Zie : DESCHOUWER, K., *The European Multi-level Party Systems : Towards a Framework for Analysis*, EUI Working Papers, RSC No. 2000/47, Robert Schuman Centre for Advanced Studies, EUI, 2000.

⁶ LADRECH, R., Europeanization and Political parties. Towards a Framework for Analysis, in *Party Politics*, vol. 8, nr. 4, 2002, p. 389-403.

Europa te vermelden, dan is dat in elk geval een aanduiding dat het Europese niveau gevolgen heeft voor de wijze waarop partijen (willen) functioneren. Deze formele regels dienen later getoetst te worden aan de dagelijkse praktijk van de partijwerking.

II. Partijdoelen en de impact van Europa

De organisatie van politieke partijen is vrij uitgebreid bestudeerd geweest. Daarbij stond vaak het idee van verandering of aanpassing centraal⁷. Van partijen wordt immers verwacht dat ze flexibel en responsief zijn, of algemener dat ze het product zijn van de samenleving waarin ze functioneren⁸. Analyses van individuele partijen leggen de nadruk op de relatie tussen doelen en performantie om op zoek te gaan naar de concrete aanleidingen en verklaringen voor het veranderen van de partij. De idee is dat partijen veranderen als gevolg van interne ontwikkelingen of van wijzigingen in de omgeving, die hen ertoe aanzetten het nodige te doen om hun doelen veilig te stellen⁹.

Een dergelijk denkkader kan gebruikt worden om de Europese impact op partijen in kaart te brengen. Het proces van Europese integratie is dan de wijziging in de institutionele context van de partijen, die zichtbare gevolgen heeft voor de wijze waarop en de mate waarin ze hun doelen kunnen nastreven. In navolging van Müller en Strøm onderscheiden we analytisch drie grote doelen van politieke partijen : verkiezingen winnen (vote-seeking goal), politieke machtsposities veroveren (office-seeking goal) en het programma realiseren (policy-seeking goal)¹⁰. Niet alle partijen streven in dezelfde mate en op hetzelfde ogenblik al deze doelen na, maar de classificatie laat wel toe meteen te duiden dat van het proces van Europese integratie wel degelijk gevolgen voor de partijen kunnen verwacht worden.

⁷ Zie : KIRCHHEIMER, O., The transformation of the West European party system, pp. 177-200 in : LaPalombara, J. & Weiner, M., *Political parties and political development*, Princeton UP, 1966 en KATZ, R.S. & MAIR, P., Changing models of party organization and party democracy. The Emergence of the Cartel Party, in *Party Politics*, vol. 1, nr. 1, 1995, p. 5-28.

⁸ LIPSET, S.M. & ROKKAN, S., *Party systems and voter alignment*, New York, The Free Press, 1967.

⁹ PANEBIANCO, A., *Political Parties : Organization and Power*, Cambridge, Cambridge University press, 1988; DESCHOUWER, K., The Survival of the Fittest : Measuring and Explaining Adaptation and Change of Political Parties, paper voorgesteld in de Workshop «Democracies and the Organization of Political Parties», European Consortium for Political Research, Limerick, 1992 en HARMEL, R. & JANDA, K., An Integrated Theory of Party Goals and Party Change, in *Journal of Theoretical Politics*, vol. 6, nr. 3, 1994, p. 259-287.

¹⁰ STRØM, K., A Behavioral Theory of Competitive Political Parties, in *American Journal of Political Science*, vol. 34, 1990, p. 565-598 en MÜLLER, W.C. & STRØM, K. (eds), *Policy, office, or Votes ? How Political Parties in Western Europe Make Hard Decisions*, Cambridge, Cambridge University Press, 1999.

A. Verkiezingen

Politieke partijen nemen allemaal deel aan verkiezingen. Dat is het minimale kenmerk waarmee ze van andere organisaties kunnen onderscheiden worden¹¹. Verkiezingsuitslagen zijn bepalend voor de sterkte van de partij in het partijsysteem, en in zekere mate ook voor de kans die de partij heeft om aan de macht te participeren.

De Europese integratie heeft een nieuw soort verkiezingen geïntroduceerd : de verkiezingen voor het EP. In theorie zijn dat verkiezingen voor een orgaan op het Europese niveau, maar de actoren die eraan deelnemen én de wijze waarop de resultaten gelezen worden, verwijzen naar het nationale of het regionale niveau. Analyses van die verkiezingen hebben ook meteen duidelijk gemaakt dat het hier niet om Europese verkiezingen gaat, maar om 'second-order' nationale verkiezingen¹². Het stemgedrag is expressiever, wat in het voordeel speelt van de kleinere partijen en van de oppositiepartijen. Er staat immers minder op het spel. De inzet van de verkiezingen is niet de vorming van een regering. De continue daling van de opkomst voor deze verkiezingen toont ook aan dat ook de kiezers ze niet belangrijk vinden¹³.

Deze sterke nationalisering van de Europese verkiezingen betekent niet dat ze niet belangrijk zijn voor partijen. Wel integendeel. Precies omdat hun betekenis haast volledig ontleend wordt aan de nationale context waarin ze gehouden worden, hebben ze gevolgen voor die nationale context zelf, en dus voor de electorale competitie tussen de partijen van een zelfde land of regio. De uitslag van de Europese verkiezingen is net zo goed een indicator van de grootte van een partij. Ze kan bijvoorbeeld een aanduiding zijn van het feit dat een verwachte groei nog niet echt gematerialiseerd wordt, zoals bleek bij de Europese uitslag van de VLD in 1994. De Europese uitslag kan ook de verwachtingen van een partij voor de volgende nationale verkiezingen kleuren. De 28 % die de SP in Vlaanderen behaalde in 1984 deed (heel even) de hoop groeien dat de SP wel eens de grootste partij van Vlaanderen zou kunnen worden. De sterke score van het Vlaams Blok in 1989 was de aankondiging van een goede score bij de daarop volgende nationale verkiezingen.

De simpele aanwezigheid van die Europese verkiezingen wijzigt dus de context waarbinnen de politieke partijen streven naar een zo groot mogelijk aantal stemmen. Daarom kan ook verwacht worden dat de nationale politieke partijen zich van deze nieuwe context bewust worden, en dat ze in de wijze waarop ze hun electorale strategieën ontwikkelen (onder meer voor wat de selectie van kandida-

¹¹ PANEBIANCO, A., *a.w.*

¹² REIF, K. & SCHMITT, H., Nine second-order national elections – A conceptual framework for the analysis of European election results, in *European Journal of Political Research*, vol. 8, 1980, p. 3-44.

¹³ In 1999 bereikte de opkomst een historisch dieptepunt van 49,4 %.

ten betreft) rekening gaan houden met die Europese component. Dat levert meteen een eerste concrete onderzoeksvraag op : zien we inderdaad in de wijze waarop politieke partijen georganiseerd zijn de gevolgen van de organisatie van Europese verkiezingen sinds 1979 ?

Overigens hebben de Europese verkiezingen ook nog andere, indirecte effecten. Ze verplichten de partijen onder meer ook om (duidelijke) standpunten in te nemen over zaken die betrekking hebben op de Europese integratie zelf. De Europese verkiezingen zijn het moment bij uitstek waarop partijen hun visie op Europa proberen uit te dragen. Dat is een begrijpelijke, maar wel vreemde situatie. Bij Europese verkiezingen wordt immers het EP verkozen, en dat heeft weinig of geen impact op de institutionele uitbouw van Europa. Bij nationale verkiezingen, die uitmonden in de vorming van een nationale regering, wordt veel minder over Europese kwesties gesproken¹⁴.

B. Politieke machtsposities

Ook al is er op het Europese niveau geen sprake van partijpolitiek zoals we die op het nationale niveau kennen, de politieke partijen spelen er toch een niet onbelangrijke rol. Alle belangrijke posities op het Europese niveau worden bekleed door partijpolitieke mandatarissen. In het geval van de Raden van Ministers of de Europese Raden gaat het op evidente wijze om partijpolitieke vertegenwoordigers van de nationale regeringen. Maar ook leden van het Parlement (zie hoger) en leden van de Europese Commissie zijn mensen met een duidelijk partijpolitiek etiket.

De aanwezigheid van het Europese niveau wijzigt dus – zij het niet spectaculair – de wijze waarop politieke partijen hun personeel over verschillende beschikbare machtsposities kunnen verdelen, en wijzigen de competitie om het veroveren van die machtsposities.

De selectie van de Europese Commissaris is in België een proces dat integraal deel uitmaakt van de verdeling van machtsposities bij de regeringsvorming, ook al heeft die Commissaris binnen het Europese kader niet in de eerste plaats een partijpolitieke rol. Een lidmaatschap van de Commissie wordt als een zeer hoge prijs beschouwd, waarvoor de partij die hem verovert op het andere vlak – de nationale regering – een compensatie moet aanvaarden.

De samenstelling van de Belgische delegatie in de Europese Conventie laat eveneens toe te illustreren hoe het Europese niveau het Belgische beïnvloedt, of er toch minstens intens mee interageert. De voormalige premier Dehaene werd tot ondervoorzitter van de Conventie benoemd, terwijl zijn partij niet tot de Belgische regeringsmeerderheid behoorde. Dat kan beschouwd worden als een 'depolitiserings' van die aanstelling, maar net zo goed als een poging om een mogelijke sterke

¹⁴ MAIR, P., *a.w.*

nationale oppositiefiguur naar een ander niveau te laten verhuizen. Ook de samenstelling van de Italiaanse delegatie in de Conventie had evidente nationale gevolgen. De keuze voor Giuliano Amato – ook een voormalig premier – deed de Italiaanse regering vragen om een extra-afgevaardigde te mogen sturen, omdat anders de regeringspartijen één positie minder zouden gehad hebben. De Europese posities zijn beperkt. Maar ze zijn wel belangrijk, of worden althans als belangrijk gepercipieerd.

Naast (en in samenhang met) de formele regelgeving moet ook het socialisatie-effect van de Europese instellingen en de Europese praktijk in rekening gebracht worden. Dit alles levert opnieuw enkele onderzoeksvragen op : hoe en in welke mate houden de nationale politieke partijen in hun interne organisatie en besluitvorming rekening met het feit dat er naast de nationale ook Europese machtsposities te begeven zijn ? Hoe probeert de partij de uitoefening van deze mandaten te controleren ? In welke mate worden de partij en haar afgevaardigden ‘Europese actoren’ ?

C. *Programma en ideologie*

Hier rijst de vraag of en in welke mate de politieke partijen in hun ‘policy-seeking’ doel beïnvloed worden door de Europese integratie. De vraag stellen is ze beantwoorden. Partijpolitieke ideologieën kwamen immers tot ontwikkeling tijdens de periode van nationale staatsvorming, en refereren in hun doelstellingen of methoden vrij expliciet aan die staat. De langzame erosie van de nationale staat, of het poolen van de nationale soevereiniteit op het Europese niveau, wijzigt de context waarin partijen actief zijn, en moet dus gevolgen hebben voor de wijze waarop ze hun doelstellingen (kunnen) formuleren.

De christen-democratie is een ideologie die tot ontwikkeling kwam in het katholieke deel van Europa, met een christelijke visie op de democratische parlementaire democratie. In het oorspronkelijke Europa van de zes, stond de christen-democratie zeer sterk, en was ze ook zeer homogeen. De verschillende uitbreidingsgolven hebben de positie van de christen-democratie grondig veranderd, omdat ook andere varianten van deze ideologie in Europa aanwezig zijn, zoals de meer recente Scandinavische protestantse. De christen-democratie wordt ook op het Europese vlak geconfronteerd met de relatie met het conservatisme, een relatie die zich op het niveau van de nationale staten niet noodzakelijk op dezelfde wijze stelt¹⁵. Dat beslissingen op het Europese niveau effecten hebben op het nationale partijpolitieke vlak, moge onder meer blijken uit de onvrede in de Vlaamse christen-democratie met de koers die voormalig partijvoorzitter en voormalig

¹⁵ VAN HECKE, S., De overlevingsstrategie van de christen-democraten in de Europese Unie, Paper voorgesteld tijdens het Politicologenetaal 2002 Werkgroep ‘Waarom overleven politieke partijen?’ Noordwijkerhout, 23-24 mei 2002.

premier Wilfried Martens voert met betrekking tot de aard en de inhoud van de Europese Volkspartij.

Het socialisme en het liberalisme hebben in grote mate de (nationale) staat als referentiepunt, en verschillen van mening over de rol van de staat in het economisch en sociaal beleid. De creatie van Europa, van een potentiële nieuwe staat op dat niveau, herschikt de gegevens voor dat debat. Sommige socialistische partijen hebben bedenkingen bij de wijze waarop het Europese beleid focust op vrije markt, privatisering en deregulering. Eind 2002 klonken ook bij de Vlaamse SP.A vrij kritische stemmen over het economisch beleid van de Unie. Voor sommige liberalen is Europa dan weer die potentiële superstaat die – dixit Margaret Thatcher – wel eens opnieuw het socialisme door de achterdeur zou kunnen binnensmokkelen¹⁶.

Ook voor regionalistische partijen wijzigt de Europese integratie het landschap waarbinnen zij hun ideologisch verhaal kunnen brengen. De Europese integratie herijkt zeer grondig begrippen als onafhankelijkheid, autonomie en soevereiniteit. De Europese integratie geeft regionalistische bewegingen ook de mogelijkheid om 'buiten hun staat' te treden, om het carcan van de nationale staat te doorbreken en rechtsreeks – onder meer via actief lobbywerk – op het Europese niveau aanwezig te zijn.

Het thema van de Europese integratie zelf is natuurlijk ook een ideologische component die steeds minder kan genegeerd worden. Tot in de vroege jaren negentig was de Europese integratie nauwelijks de inzet van debat. Maar het Verdrag van Maastricht, en vooral de referenda ter goedkeuring ervan, heeft het thema op de publieke agenda geplaatst. Nieuwe partijen, bestaande partijen en facties binnen partijen mobiliseerden uitdrukkelijk tegen de Unie, waardoor het ook voor de anderen steeds moeilijker wordt om de stilte te bewaren. Vooral partijen die op het nationale vlak een antisysteem oriëntatie hebben, krijgen met de Europese integratie, en met de wijze waarop die tot stand komt, extra munitie om zich tegen de andere partijen af te zetten¹⁷. Het stilzwijgen van de anderen, of de evidente veronderstelling dat de Europese integratie een goede zaak is, biedt ruimte voor de actieve mobilisering van zogenaamd euroscepticisme.

D. De impact van Europa op de partijorganisatie : een hypothese

Raunio verdedigt de stelling dat europeanisering bijdraagt tot de versterking van de partijleiding, tot een centralisering van de besluitvorming binnen de partijen¹⁸.

¹⁶ GAFFNEY, J., *a.w.* en LADRECH, K., *Social democracy and the Challenge of European Union*, Boulder, Lynne Rienner Publishers, 2000.

¹⁷ TAGGART, P., A Touchstone of Dissent: Euroscepticism in Contemporary European party systems, in *European Journal of Political Research*, vol. 33, 1998, p. 363-388 en MAIR, P., *a.w.*

¹⁸ RAUNIO, T., Why European Integration Increases leadership Autonomy within Political Parties, in *Party Politics*, vol. 8, nr. 4, 2002, p. 405-423.

Europese politiek wordt in grote mate bedreven in Raden van Ministers en tijdens topontmoetingen van regeringsleiders en staatshoofden. De aard van de besluitvorming in deze organen laat niet toe dat deelnemers zich aan strikte instructies houden. De politieke leiders worden maar in zeer beperkte mate door hun partij gestuurd. Het gesloten karakter van de vergaderingen maakt het overigens ook erg moeilijk om partijpolitieke controle uit te oefenen op wat er gebeurt. En tenslotte zijn de partijstandpunten over het Europees beleid algemeen vrij zwak uitgewerkt of erg vaag gehouden. Dit geeft diegenen die uiteindelijk de beslissingen nemen alweer een ruime vrijheid van handelen. De partijleiding heeft als het ware een monopolie op het Europees beleid.

Deze observaties zijn afgeleid van de praktijk in de Raden en houden weinig rekening met wat er ondertussen intern in de partij aan voorbereidingen en/of nabeschouwingen gebeurt. Deze stellingen moeten m.a.w. getoetst worden aan de dagelijkse praktijk van de besluitvoering binnen de partijen. In deze analyse verkennen we de interne organisatie van de partijen via de formele regels die er heersen. Regels die op hun beurt geverifieerd moeten worden in de praktijk.

III. Partijorganisatie en Europa : de Belgische praktijk

Er zijn dus goede redenen om aan te nemen dat de Europese integratie gevolgen heeft voor de wijze waarop politieke partijen functioneren. In deze bijdrage gaan we op zoek naar de manier waarop de europeanisering zichtbaar wordt in de statuten van de Belgische politieke partijen.

We analyseren de statuten van de Belgische partijen die vandaag in het EP vertegenwoordigd zijn. Omdat de geschiedenis van vele van die partijen nogal turbulent geweest is (splittingsen, fusies en naamswijzigingen), moeten we vooraf nog even verduidelijken over welke organisaties we het precies hebben. Voor de unitaire partijen gebruiken we uiteraard de statuten die geldig waren tot op het ogenblik van de splitsing. Voor de Vlaamse christen-democraten, nemen we de statuten van de CVP en de CD&V, voor de Franstalige christen-democraten gaat het om de PSC en het CDH. De statuten van de Vlaamse sociaal-democraten zijn de statuten van de SP vóór de naamsverandering naar SP.A. Bij de liberalen volgen we aan Franstalige kant eerst de PLP en vanaf 1979 de PRL. Bij de Vlaamse liberalen gaat het om de PVV en later de VLD. Voor Volksunie, Agalev, Ecolo en Vlaams Blok is er geen twijfel mogelijk : die partijen behielden hun oorspronkelijke naam, net zoals de PS na de splitsing van de unitaire partij¹⁹.

De bespreking van de statuten gebeurt in vier stappen. In eerste instantie kijken we naar de beginselen, doelen en het lidmaatschap van de partij, met de vraag of daar iets over Europa is in terug te vinden. In een tweede deel kijken we hoe de organisatie van de Europese verkiezingen en eventueel de aanduiding van een

¹⁹ De statuten worden opgesomd in de appendix bij dit artikel.

Europees Commissaris statutair geregeld zijn. In het derde deel bekijken we Europa in de partij, de plaats die mandatarissen van het Europese niveau in de Belgische partijorganen innemen en de interne coördinatie van het beleid. En tenslotte komen de externe relaties van de partijen aan bod, de wijze waarop ze zelf verbonden zijn met hun Europese partijorganisaties in de partijfederaties en de groepen van het EP, evenals de relaties met de zusterpartijen in België.

A. Beginselen, doelen en lidmaatschap

De basisbeginselen en doelen van een partij zijn de principes waarop ze haar werking baseert. Vaak is dit ook de plaats in statuten waar verwezen wordt naar de samenwerking met en lidmaatschap van gelijkgezinde partijen. We gaan na of Europa aan bod komt in deze basisprincipes. Daarnaast besteden we ook aandacht aan het lidmaatschap van de partijen. We willen weten of leden van Europese partijen lid kunnen worden van de partij en omgekeerd, of eigen leden vrij zijn zich ook aan te sluiten bij andere partijen in Europa. Ook dit zegt iets over de mate waarin de partij zich als 'Europees' wil profileren.

Zowel de Vlaamse als de Franstalige christen-democratische partij namen de pro-Europese retoriek en de aandacht voor de transnationale samenwerking over van de eenheidspartij²⁰. Europa komt ook aan bod in het lidmaatschap van beide partijen. De expliciete aanwezigheid van Europa in de statuten van de christen-democraten bevestigt het gekende beeld van deze politieke familie als drijvende kracht achter het Europese integratieproces in federale zin. De Belgische christen-democratische partijen hebben inderdaad nooit getwijfeld aan het nut van dit proces. Het valt anderzijds wel op dat de oudere statuten de Europese roeping veel evidenter in de verf zetten. Europa komt niet meer aan bod in de Opdrachtverklaring van de CD&V en in de statuten van het CDH lezen we enkel nog dat de partij een missie heeft in de Europese instellingen. Dit kan te maken hebben met de ondertussen vanzelfsprekende aanwezigheid van Europa voor deze partijen.

In de beginselen van de Belgische Socialistische Partij lezen we dat de partij belang hecht aan 'contacten met andere partijen in de wereld'. Dit werd na de splitsing van de partij overgenomen in de statuten van de SP en de PS. Het is echter pas in de jaren '90 dat een associatie met gelijkgezinde Europese partijen aan bod komt. In beide gevallen komt het lidmaatschap van de transnationale partij al eerder ter sprake, al is het ook hier bij de SP wachten tot 1992. De bijzondere status van de leden van de Europese Socialistische Partij (PES) in de PS verdient speciale aandacht. Deze kunnen namelijk om de twee jaar hun vertegenwoordigers aanduiden in een 'Conseil des représentants des Socialistes européens' die verder samengesteld is uit de partijvoorzitter, de vice-voorzitters, de secretaris-generaal en de Europese verkozenen. De Raad behandelt vraagstukken met betrekking tot de Europese constructie en vragen van algemeen belang. Via deze raad zijn de

²⁰ De resolute keuze voor Europa kwam ook aan bod tijdens het Congres van 1969 van de PSC.

leden van de PES ook vertegenwoordigd in het partijbureau van de PS zonder stemrecht. Het oprichten van een dergelijke raad en de daarmee gepaard gaande vertegenwoordiging in de PS-partijorganen, is ook mogelijk op andere niveaus. In tegenstelling tot haar Franstalige zusterpartij, besteedt de SP geen aandacht aan Europa in haar lidmaatschap.

Hoewel de sociaal-democraten traditioneel internationaal georiënteerd zijn, was de Europese integratie niet noodzakelijk van bij het begin een na te streven doelstelling. Nogal wat socialistische partijen hadden (en voor sommige geldt dat nog steeds) de nodige reserves tegenover deze internationale organisatie die de rol en de macht van de nationale staat zou kunnen aantasten. De open en op export gerichte economie van België dwong de Belgische socialisten echter tot een pragmatische houding²¹. Dit verklaart misschien waarom ze zich, in vergelijking met de christen-democraten, eerder laat uitspreken over Europa.

Net zoals de christen-democraten, profileerden de Belgische liberalen zich als voorstanders van de Europese integratie en de samenwerking van partijen in Europa. De PRL en de PVV namen deze houding over van de unitaire partij. Bij de VLD verdween Europa uit de statuten maar in haar beginselverklaring – waar de statuten trouwens nog steeds naar refereren – kiest de partij voor een federaal Europa van de burger. De transnationale partij wordt niet meer vermeld. Dit kan misschien eveneens verklaard worden door gewenning aan de aanwezigheid van Europa. Bij de Volksunie ligt de nadruk op zelfbestuur in een Europese context. Dit sluit aan bij wat we hoger stelden namelijk dat het extra beleidsniveau regionale partijen bepaalde kansen biedt.

Europa komt niet aan bod in de beginselen van de groene partijen maar het lidmaatschap kreeg in beide gevallen wel een Europees tintje. De afwezigheid van Europa in de statuten van de groenen kan een gevolg zijn van het tijdstip waarop ze ontstaan. Europa is in het begin van de jaren tachtig al een evidentie, en het is niet meer nodig te vermelden dat er naar een verenigd Europa moet gestreefd worden. Anderzijds kan het ook te maken hebben met de wat ambivalente houding van de groenen tegenover de Europese integratie. Ze zijn vóór een integratie vanuit het belang dat ze hechten aan een efficiënte milieubescherming en vanuit hun pacifisme, maar anderzijds hebben ze een radicale agenda voor de hervorming van het Europese economische en politieke systeem²². De groene partijen stemden in het parlement tegen de Verdragen van Maastricht en van Amsterdam. De partijpolitieke integratie van de groenen in Europa is daarentegen wel heel sterk, en dat laatste aspect zien we opduiken in de mogelijkheid om lid te zijn van meer dan één groene partij.

²¹ BEYERS, J. & KERREMANS, B., Diverging images of consensus. Belgium and its views on European integration in BEYERS, J. & KERREMANS B. (Convenors), *Research seminar on National Identity and European Integration*, Belgium, KULeuven, mei 2000 (niet gepubliceerd).

²² HIX, S. & LORD, C., *a.w.*

De afwezigheid van Europa in de statuten van het Vlaams Blok verbaast niet echt. De formele regels van de partij zijn over het algemeen beperkt in omvang. Ook de relatief sceptische houding tegenover de Europese integratie zou de afwezigheid kunnen verklaren.

B. De Europese mandaten

EUROPESE VERKIEZINGEN

Alle partijen hebben in hun statuten aandacht voor de Europese verkiezingen. Die aandacht varieert echter van een uitgebreid hoofdstuk vóór de eerste verkiezingen van 1979 (CVP) tot een summiere verwijzing naar de Europese lijsten waar het over de leeftijdslimiet van kandidaten gaat (PRL) of de vereiste van lidmaatschap voor kandidaten op de Europese lijst (Agalev).

Voor wat de campagne betreft wordt er enkel in de statuten van de CVP/CD&V, de PSC en Ecolo rechtstreeks naar Europa verwezen. Andere partijen hebben zeer algemene regels en bij de Volksunie, de PVV en de PS komt de campagne op zich helemaal niet aan bod. De procedures van de groene partijen onderscheiden zich van de andere door de inspraak van de Congressen. Bij de Franstalige christendemocraten lezen we dat de drie niveaus van de partij instaan voor de Europese verkiezingen. In de andere gevallen is de campagne in handen van de partijtop.

Bij vier partijen komt de samenstelling van het Europese verkiezingsprogramma aan bod in de statuten. Bij Ecolo speelt de Assemblée een centrale rol en hebben de regionale groepen een inbreng. De anderen – CVP/CD&V, PS en CDH- laten het over aan het centrale niveau. Enkel bij de eerste heeft het Congres ook inspraak.

Alle partijen hebben procedures voor het samenstellen van de Europese lijsten. Opnieuw gaat het hier in sommige gevallen maar om zeer beperkte regels en kunnen we enkel gissen naar de toepasbaarheid van algemene regels – als die al bestaan- op de samenstelling van de Europese kieslijst en de selectie van kandidaten voor Europese lijsten.

Bij de CVP/CD&V evolueerde de goedkeuring van de lijst van een gedeeltelijke poll door afgevaardigden van de arrondissementen naar een poll door de congresafgevaardigden en vanaf 1994 een poll onder alle leden. Vanaf 1989 mogen enkel de arrondissementele en provinciale besturen nog kandidaten voordragen aan het nationale bestuur, terwijl voordien ook 500 leden en de jongerenraad dit recht hadden. Vanaf 2001 zeggen de statuten uitdrukkelijk dat het nationale bestuur zelf de modellijst opstelt. Ook bij de PSC/CDH, de SP, de PS, de Volksunie en het Vlaams Blok bestaat een regel specifiek voor de Europese lijst die zegt dat de samenstelling ervan centraal gebeurt. Bij de CDH gaat die lijst vervolgens ter goedkeuring naar het Congres of de Conseil Général, terwijl vroeger bij de PSC het pollreglement gold. Bij de SP keurt het Congres de lijst goed. In de Volksunie en

de PVV had de Partijraad een centrale rol in het goedkeuren van de lijst, net zoals nu nog bij het Vlaams Blok. De VLD houdt een poll onder alle leden, het bestuur maakt de lijst. Bij de PS mag het Congres (voordien de Conseil Général) zich enkel uitspreken over de orde van de lijst. De PRL-statuten leren ons enkel dat er zowel een poll als een 'andere procedure' kan gebruikt worden voor de samenstelling van de lijsten.

Bij Agalev bekrachtigde de Politieke Raad aanvankelijk de lijsten maar sinds 1996 keurt het Congres de lijsten voor het kiespubliek Vlaanderen goed. Bij Ecolo gebeurt de lijstsamenstelling door de leden in de Assemblées.

Indien er melding wordt gemaakt over wie er beslist over de regels voor de lijstsamenstelling, blijkt dit steeds om een centrale executieve te gaan. Enkel bij Agalev beslist de Politieke Raad over een basispollreglement en bij de PRL kan een Commission de Conciliation et d'Arbitrage beslissende uitspraken doen²³.

ANDERE MANDATEN

Naast de mandaten van verkozenen in het EP, is er natuurlijk ook nog de positie van Europees Commissaris voor België. Aangezien het hier gaat om één enkel Belgisch mandaat, verwachten we niet dat partijen interne regels opstellen voor de wijze waarop de kandidaten voor deze functie geselecteerd kunnen worden. Toch heeft de PS sinds 1997 een regel die zegt dat de Europese Commissaris wordt voorgesteld door de partijvoorzitter tijdens de onderhandelingen. Hier geven de partijstatuten allicht het beeld van een goede carrièreplanning in hoofde van de toenmalige partijvoorzitter.

In de statuten van Agalev staat sinds 1996 dat de Politieke Raad het kader bepaalt waarin kan onderhandeld worden over beleidsdeelname op gelijk welk niveau maar dat 'concretisering' ervan gebeurt door het Partijbestuur voor de 'andere instellingen'. De eindbeslissing ligt bij het Congres. Onder «aanduiden van beleidsverantwoordelijken, andere instellingen» lezen we dat de Politieke Raad de mandaten aanduidt na advies van de Fractie (1996) en het Partijbestuur (2002). In principe zou dat dus ook kunnen gaan over een Europese Commissaris.

Ecolo heeft sinds 1986 een procedure voor het kiezen van vertegenwoordigers in executieven die sinds 1990 ook voor het Europees niveau geldt. De Assemblée speelt een centrale rol. Sinds 2002 stelt het Secrétariat Fédéral de kandidaten voor en beslist de Conseil Fédéral bij eventuele vervangingen.

²³ De commissie is samengesteld uit de partijtop, parlementairen, leden van regeringen, gecoöpteerden en vertegenwoordigers van bepaalde partijorganisaties. Voor regels rond cumulatie, vertegenwoordiging van bepaalde groepen op de lijsten en voorwaarden voor kandidaturen die ook voor de Europese lijsten bedoeld zijn, verwijzen we naar de statuten van de partijen.

C. Europa in de partij

Functioneren in Europa betekent functioneren in een meerlagige beleidsstructuur. Dit heeft zijn consequenties. De partij moet rekening houden met alle niveaus in haar beleid, zeker indien ze op die niveaus ook mandatarissen heeft. Dit betekent ook dat de partij standpunten moet innemen op alle niveaus en tegelijkertijd moet toezien op de coherentie van haar acties.

De Belgische partijen functioneren sowieso al in een meerlagige context, zodat we kunnen vermoeden dat ze in zekere mate vertrouwd zijn met het probleem. In deze paragraaf gaan we na of Europa een plaats krijgt in de partijorganen en (eventuele) coördinatiemechanismen binnen de partij, en of er specifieke organen opgericht werden die het Europese beleid ondersteunen.

PARTIJORGANEN

Door vertegenwoordigers van de partij in de Europese instellingen en eventuele specialisten ter zake op te nemen in de partijorganen, haalt de partij Europa als het ware binnen in haar structuren. We bekijken eerst de nationale uitvoerende organen, het Congres en de Partijraad. Verder gaan we na of de partij het belangrijk acht haar Europese mandatarissen of experts op te nemen in andere organen.

DE NATIONALE EXECUTIEVE ORGANEN

Bij de PSC en de SP krijgen de leden van het EP reeds in de eerste statuten een plaats in de nationale executieve. In beide partijen is ook de Europees Commissaris, indien die lid is van de partij, lid van het partijbureau. In het CDH zijn alle parlementairen lid van het Bureau Politique. Aangezien we in de statuten van 1980 lezen dat de partij met 'parlementsleden' ook de Europese verkozenen bedoelt, veronderstellen we dat deze regel ook in het CDH geldt. De Europees verkozenen worden opgenomen in de partijbesturen van de Franstalige liberalen in 1979 en van de Vlaamse liberalen in 1982. Dus naar aanleiding van de eerste rechtstreekse verkiezingen van het EP.

Bij de PRL blijven ze expliciet lid, in de statuten van de VLD wordt niet gespecificeerd wie men bedoelt met 'de fractieleiders' in het bestuur. Bij de CVP, Ecolo en Volksunie is het respectievelijk wachten tot 1986, 1987 en 1988 op Europese vertegenwoordiging in executievelen en bij Agalev tenslotte krijgen de Europese verkozenen pas vanaf 1996 expliciet een plaats in het partijbestuur.

Bij de Franstalige socialisten lezen we vanaf 1978 dat de fractievoorzitters of een vertegenwoordiger van de parlementaire groepen lid zijn van het bureau, maar er staat nergens vermeld of hier na 1979 ook de Europese verkozenen worden bedoeld. In de statuten van het Vlaams Blok wordt er geen melding gemaakt van een plaats voor het Europese niveau in de uitvoerende organen van de partij.

Bij het Vlaams Blok, de VLD en de PS is dus niet formeel voorzien dat de Europese verkozenen aanwezig of vertegenwoordigd kunnen zijn in de partijtop. Bij de CDH en de PRL zijn dan weer alle Europese parlementsleden aanwezig. In de andere gevallen beperkt het zich tot de fractievoorzitter en eventueel een tweede persoon. In enkele gevallen is er sprake van voorzitters van parlementaire instellingen, en daar kan dan allicht de voorzitter van het EP bij zijn.

Enkel de SP en de CVP bieden functionarissen die we als Europese experts kunnen beschouwen een plaats aan binnen de partijtop. De voorzitter van de werkgroep Christen-Democraten in Europa (CDE, zie verder) maakt in de statuten van 1986 en 1994 deel uit van het bestuur van de CVP, volgens de statuten van 1989 mag hij/zij aanwezig zijn. Sinds 1995 is een internationaal secretaris lid van het Partijbureau en het Uitvoerend Bestuur van de SP.

CONGRES EN PARTIJRAAD

Aangezien bij de meeste partijen het congres openstaat voor alle leden, zijn er geen specifieke regels te vinden voor de vertegenwoordiging van het Europese niveau. Alleen bij de CD&V, de PRL en de PS zijn de congresgangers afgevaardigden van de andere partijstructuren. Bij de eerste twee partijen zijn de leden van het EP onrechtstreeks aanwezig. Dit was ook zo bij de PVV. De Europese verkozen kregen bij de liberale partijen opnieuw vroeg een plaats in het partijorgaan. Dit geldt ook voor de Volksunie.

De Europese parlementsleden van de SP en de PSC waren al uitgenodigd op het Congres sinds 1980, dus in de eerste statuten, respectievelijk zonder en met stemrecht. Bij het Vlaams Blok kunnen alle leden deelnemen aan het Congres, maar het orgaan heeft hier geen enkele beslissingsmacht. Bij de Volksunie tenslotte waren de verkozenen in het EP aanwezig als leden van de Partijraad tot 1994. Nadien waren alle leden uitgenodigd.

We kunnen enkel bij de PS niet met zekerheid zeggen of Europa vertegenwoordigd is op de Congressen. De partij heeft het in ieder geval niet nodig geacht het in haar statuten te vermelden. Enkel de SP en de PSC maken uitdrukkelijk (rechtstreeks) melding van de Europese verkozenen in het Congres. De Europees Commissarissen zijn statutair aanwezig als leden van het partijbureau.

De CD&V, de PS en de VLD hebben geen partijraad meer. Bij de CVP en de PVV waren de Europese parlementsleden lid van de Partijraad respectievelijk vanaf 1989 en van 1982 tot en met 1986. De 'Conseil général' van de PS kwam enkel in de statuten van 1978 en 1983 voor en in beide was er geen Europese vertegenwoordiging.

Bij de PSC was naast de Europese verkozenen ook de Europese Commissaris aanwezig. In het CDH zetelen de leden van het EP op onrechtstreekse wijze. De

Europese verkozenen van de SP hebben sinds de eerste statuten stemrecht in de Raad van Voorzitters en Secretarissen (toen nog Algemene Raad) terwijl de Europese Commissaris sinds 1995 aanwezig mag zijn maar geen stemrecht heeft. De PRL-verkozenen in het EP en hun eerste opvolger maakten reeds vroeg (sinds 1979) deel uit van het 'Comité Permanent'. Dit geldt opnieuw ook voor de Volksunie en PVV. De Agalev-'parlementsleden' zetelden zonder stemrecht in de Politieke Raad tot 1996. Sindsdien is de Fractie (zie verder) in de Raad vertegenwoordigd zonder stemrecht. Ook de leden van het Partijbestuur maken deel uit van de Raad. Bij Ecolo heeft een afgevaardigde van de Europese verkozenen stemrecht in de 'Conseil Fédéral' sinds 2002. Voordien mochten parlementsleden, en sinds 1989 uitdrukkelijk ook Europese parlementsleden, geen lid zijn van de 'Conseil Fédéral'. Dit illustreert het 'anders-zijn' van de groene partijen.

Het Vlaams Blok heeft weliswaar een Partijraad maar ook hier is er geen Europese vertegenwoordiging.

ANDERE ORGANEN

De statuten van 1989 luidden een belangrijke vernieuwing in van de interne partijorganisatie van de CVP. Zo ook voor de aanwezigheid van Europa in de partij. De toetreding van de Europese verkozenen tot de nationale uitvoerende organen in 1986 was een aanzet tot meer. We zagen hoger dat het Congres en de Partijraad volgden in 1989 en meteen kreeg Europa ook een plaats op de andere niveaus van de partijwerking. We treffen de leden van het EP aan op het gemeentelijke, arrondissementele en provinciale niveau. Aanvankelijk worden ze expliciet vernoemd, later wordt er verwezen naar 'de parlementsleden'. Ook bij de PSC/CDH, de PS en de Volksunie treffen we de Europese parlementsleden aan op lagere partijniveaus.

Bij de CVP kregen de leden van de gemeentelijke en arrondissementele besturen taken toegewezen, en daar behoorde ook 'Europa' bij. Beide besturen evalueren de werking van de fracties, onder meer die van de delegatie in het EP. In de statuten van de PSC lezen we dat alle niveaus ook Europese problemen moeten bespreken. Bij de CVP/CD&V treffen we de Europese verkozenen verder ook aan in de Commissie Buitenland (zie verder), de Vereniging van CD&V-Raadsleden en, al was het slechts tijdelijk, de werkgroep Senioren.

In de socialistische partijen kregen de vrouwelijke leden van het EP formeel een plaats toegewezen in de vrouwenorganisaties van de partij. Bij de Vlaamse socialisten waren de verkozenen aanwezig in de Coöptatieraad en bij de PS verwijzen we opnieuw naar de aanwezigheid van de parlementsleden in de nationale Conseil des représentants Socialistes européens.

Verder wordt er in de statuten van enkele partijen ook expliciet aandacht besteed aan de organisatie van de Europese delegatie. Tenslotte verwijzen we nog naar de

Fractie van Agalev en de Intergroupe Parlementaire van de PRL waarin alle parlementsleden van de partij verzameld zijn, onder andere de Europese verkozenen.

De statuten van het Vlaams Blok onderscheiden zich hier nogmaals door de afwezigheid van Europa.

SPECIFIEKE ORGANEN VOOR EUROPEES BELEID

In de statuten van 1986 van de CVP wordt er reeds verwezen naar de verantwoordelijken-CDE maar we komen pas meer te weten over de functie daarvan in de statuten van 1989. De verantwoordelijken bestaan op nationaal, gemeentelijk en arrondissementeel niveau en kunnen deel uitmaken van de besturen op dat niveau. De taak van de nationale werkgroep bestaat erin de Europese en mondiale dimensie in de politieke beweging en de betrokkenheid van militanten, leden en kiezers te bevorderen. Concreet betekent dit voorlichting geven, voorstellen doen waar nodig en contacten onderhouden met de Europese verkozenen, het bureau van de Europese Volkspartij en de Commissie Buitenland (zie verder). Alle Europese verkozenen en hun assistenten, alsook de arrondissementele CDE-verantwoordelijken, maken deel uit van een nationale werkgroep en één vertegenwoordiger van de Europese delegatie zetelt in de dagelijkse leiding ervan. De gemeentelijke verantwoordelijken verzorgen de relatie tussen de gemeente en de EU, wonen vergaderingen bij op arrondissementeel niveau en hebben eveneens een informerende taak. De taken van de arrondissementeel verantwoordelijken zijn vergelijkbaar. In het College van arrondissementele Voorzitters en Secretarissen treffen we de personeelsleden van het nationaal secretariaat aan die het secretariaat of de dagelijkse leiding van de werkgroep CDE waarnemen. Vertegenwoordigers uit de werkgroep CDE (zie verder) nemen deel aan de vergaderingen de vormingscommissie en de commissie 'Christen-Democratie'. CD&V is de enige partij waar we organen aantreffen die zich exclusief met het Europese beleid bezighouden.

Volledigheidshalve verwijzen we hier ook naar het Conseil des Représentants Socialistes européens. Het is echter moeilijk in te schatten (vanuit de lectuur van de statuten) of het hier om een vergelijkbaar orgaan gaat. Het geeft meer de indruk dat het om een overlegorgaan gaat met de leden van de PES die in België wonen. Anderzijds, indien er ergens een Conseil opgericht wordt, krijgt een vertegenwoordiger van deze raad wel een plaats in de partijorganen.

In statuten van andere partijen treffen we regels aan rond het oprichten van werkgroepen. Het is dus best mogelijk dat we in de praktijk gespecialiseerde organen zullen aantreffen. We kunnen besluiten dat expliciete aandacht voor Europa en Europees beleid op dit vlak beperkt blijft.

INTERNE COÖRDINATIE VAN BELEID

De meerlagigheid van de huidige beleidscontext noodzaakt partijen hun standpunten en beleid intern te coördineren. Wij gingen in de statuten op zoek naar organen of functies die het Europees niveau daarbij uitdrukkelijk vermelden, maar staan ook stil bij de algemeen coördinerende organen van de partij. We zullen namelijk zien dat het vaak gaat om organen waarin ook leden van het EP en eventueel de Europese Commissaris zetelen, of om functies waarmee die laatsten regelmatig in contact komen als lid van partijorganen. Dit betekent dat het thema Europa de interne debatten toch kan binnendringen, ook al wordt het Europese niveau misschien niet expliciet vernoemd.

Coördinatie van beleid, acties en stellingname blijkt een bezorgdheid te zijn van elke partij. In heel wat partijen zijn de nationale executieve organen en/of de partijvoorzitter, al of niet bijgestaan door het partijsecretariaat, met een coördinerende functie belast. Het Europese beleidsniveau wordt slechts in enkel gevallen expliciet vernoemd maar uit de samenstelling van het orgaan kunnen we vaak afleiden dat partijen zich wel degelijk bekommeren om een Europese inbreng.

Bij sommige partijen bestaan er nog enkele andere regels en organen die betrekking hebben op coördinatie. Vanaf 1989 belooft de CD&V als partij steun te bieden aan de fracties op toezicht te houden op de complementariteit van beleid. Daarbij wordt het Europese niveau expliciet vernoemd. Een Commissie Buitenland bereidt onder andere de beleidsvisie van de partij voor op vlak van de Europese politiek. De commissie is o.a. samengesteld uit leden aangeduid door het bestuur, vertegenwoordigers van de studiedienst en het Instituut voor Politieke Vorming, de parlementsleden die in commissies zetelen die werken rond buitenlands beleid, een vertegenwoordiger van de Europese parlementsleden en een vertegenwoordiger van de werkgroep CDE. De nationale werkgroep van de Vereniging van CD&V-Raadsleden staat in voor overleg tussen verkozenen. In 1994 tenslotte coördineert een Algemeen Secretaris de werking van verschillende organen en organisaties waarbij de Europese beweging uitdrukkelijk wordt vernoemd. De partijstatuten van de CVP/CD&V besteden trouwens aandacht aan coördinatie van beleid op alle partijniveaus.

Het 'Comité restreint' van de CHD werd opgericht om het dagelijkse werk in de parlementen en regeringen te coördineren. Het is niet helemaal duidelijk of dit ook voor het EP bedoeld is. PRL en Agalev hebben een orgaan dat alle parlementairen van de partij verzamelt, respectievelijk de Intergroupe Parlementaire en de Fractie, die hoger al aan bod kwamen. Bij Agalev wordt ook de brugfunctie van de regionale groepen benadrukt.

Bij Ecolo kreeg de Partijraad de taak alle acties en standpunten van de partij op te volgen, ook internationaal. De commissies van de partij vergaderen regelmatig om hun werk te coördineren.

Bij het Vlaams Blok bestaan een 'Verantwoordelijke Organisatie' en een vertegenwoordiger van de Vereniging voor Vlaams Blok Mandatarissen (VVBM) die beide coördinerende taken hebben. De Volksunie had vanaf 1988 een Codex voor mandatarissen, bestuursleden en kandidaat-mandatarissen die het belang van groepssamenwerking aanstipte, maar daar geen concrete voorstellen over deed. Met betrekking tot de fractie in het EP lezen we eveneens vanaf 1988 dat de groep moet samenwerken met de partijraad, het partijbestuur en de andere partijfracties.

We vermelden hier ook nog een speciale regel bij de SP die zegt dat partijleden minstens twee maal per jaar hun vertegenwoordigers in het EP kunnen ontmoeten. Deze regel bestaat sinds 1992. Dit heeft uiteraard niet met beleidscoördinatie te maken maar toont wel aan dat de partij er belang aan hecht dat de leden en de lagere echelons in de partij op de hoogte blijven van het werk in Europa.

D. De partij in Europa

Partijen organiseren contacten met gelijkgestemden op nationaal en internationaal niveau. Vanuit de Europese dimensie zijn daar drie redenen voor. In de Europese context moet er vaak onderhandeld worden. Gezien de relatieve impact van één partij, is het niet slecht vooraf al enkele afspraken te maken om 'samen sterk' te staan. Een tweede reden zijn de regels van het EP die verkozenen dwingen zich aan te sluiten bij een groep indien ze ten volle willen profiteren van de mogelijkheden die de instelling biedt. Tenslotte verwijzen we nog naar de transnationale partijen waarvan onderzoek aantoont dat hun impact op de Europese besluitvorming langzaam maar zeker groeit²⁴.

SAMENWERKING BELGISCHE PARTIJEN

Vier partijfamilies in België vermeld(d)en de samenwerking met hun zusterpartij in de statuten : de christen-democraten, de sociaal-democraten, de liberalen en de groenen. Bij de liberalen en de groenen komt de samenwerking op Europees vlak niet specifiek aan bod. Bij de CVP lezen we tot en met 1986 dat een Vast Comité voor politiek overleg onder andere de samenwerking op Europees vlak wil bevorderen. Bij de socialisten luidt het dat het Overlegcomité standpunten bespreekt m.b.t. Europees beleid. De groenen hebben een gezamenlijk bureau en congres. De partijen overleggen onderling wat er besproken zal worden. Bij de PRL en PVV lezen we dat de partijen samenwerken met politieke, liberale formaties in België. Statutair is deze samenwerking niet formeel georganiseerd.

²⁴ HIX, S. & LORD, C., *a.w.*

DE PARTIJ IN HET EP

Slechts twee partijen besteden aandacht aan het lidmaatschap van hun verkozenen in een groep van het EP. Bij de Volksunie lezen we vanaf 1988 dat de Partijraad beslist in welke groep haar verkozenen zetelen. Het Bureau van de PS was tot en met 1983 verantwoordelijk voor de relaties met zusterpartijen, onder andere in het EP.

CONTACTEN MET DE TRANSNATIONALE PARTIJ EN EXTERNE VERTEGENWOORDIGING VAN DE PARTIJ

Met uitzondering van het Vlaams Blok, zijn alle partijen lid van een transnationale partij. De CD&V, SP en PS beschikken over een procedure voor het aanstellen van een delegatie in die partij. De CD&V heeft die sinds 1977, de SP sinds 1992 en de PS sinds 1978. Bij de eerste beslist het nationaal bestuur over de samenstelling van die delegatie, bij de SP het Administratief Congres en in de PS het Bureau. Uit de statuten van de SP leren we ook dat de partijvoorzitter en de internationale secretaris vaste leden zijn van de delegatie. Net zoals bij de PS wordt de delegatie geleid door de partijvoorzitter.

In de statuten van de CD&V is er daarnaast sinds 1989 ook sprake van de Vereniging van CD&V-raadsleden die de contacten met partijen in de Europese Volkspartij verzorgt in samenwerking met de 'Christen-Democraten voor Europa'.

Daarnaast vinden we in de statuten van bepaalde partijen ook functies of organen terug die niet specifiek of niet enkel voor overleg in Europa werden opgericht, maar die daar wel (mede) die taak hebben. Een internationaal secretaris, aangesteld door het partijbureau, verzorgt voor de SP de contacten met andere socialistische partijen, en dus ook die in Europa. Hij/zij maakt deel uit van de delegatie bij de PES, zetelt in het partijbureau en is lid van het Uitvoerend Bestuur. De statuten van de PS wijden vanaf 1978 een apart hoofdstuk aan 'Concertation européenne et internationale'. De partij heeft sinds 1997 een internationaal secretariaat dat de partijvoorzitter bijstaat om de partij op Europees en internationaal vlak te vertegenwoordigen. Tot en met 1983 werd in de statuten melding gemaakt van een 'Commission des relations internationales' die samengesteld werd door het Bureau en onder andere instond voor de verbetering van de relaties in Europa. Sinds 1997 kan ieder lokale afdeling van de PS beslissen een vergadering te organiseren met een afdeling van een partij die lid is van de PES.

Bij andere partijen bestaan er regels met betrekking tot internationale contacten, maar wordt het Europese niveau daarbij niet expliciet vermeld. Volgens de statuten van 1982 verkoos het Congres van Agalev de vertegenwoordigers van de partij in «nationale en internationale organen». Vanaf 1986 kwam deze taak toe aan de Politieke Raad en sinds 1996 organiseert het Partijbestuur de internationale vertegenwoordiging van Agalev terwijl het Congres beslist over de toetreding tot

internationale verbanden. In diezelfde statuten lezen we dat regionale groepen grensoverschrijdende interregionale initiatieven mogen organiseren.

De PRL heeft sinds 1972 een 'Commission de Concertation' die de partij vertegenwoordigt in elke groep of formatie met een liberale ideologie. Deze commissie wordt samengesteld door het bureau. Bij de Franstalige christen-democraten tenslotte duidt het Bureau Politique een delegatie aan voor 'externe' onderhandelingen waarvan de voorzitter lid is. Bij Ecolo organiseert het Secrétariat Fédéral sinds 1994 'l'expression extérieure du mouvement'.

De Verantwoordelijke Buitenland van het Vlaams Blok staat in voor alle buitenlandse politieke contacten van de partij en coördineert de samenwerking met buitenlandse partijen. De functie werd nieuw toegevoegd in de meest recente statuten.

IV. Conclusie

De Europese integratie heeft zijn sporen nagelaten in de statuten van de Belgische partijen. Dat is wel duidelijk. In vele gevallen vinden we het Europese niveau al terug in de basisbeginselen, de algemene doelstellingen en het lidmaatschap van de partijen. We vinden regelgeving met betrekking tot het Europese niveau terug in de nationale organen; en we vinden enige aandacht voor de incorporatie van de partijen in Europese organisaties (fracties in het EP en Europese federaties van partijen).

Al deze bevindingen zijn gebaseerd op de statuten. We hebben op het beperkte belang van die statuten gewezen, maar het feit dat de moeite genomen wordt om in statuten expliciet iets over Europa te zeggen, geeft echter wel aan dat partijen zich zelf bewust zijn van het (groeïend) belang van deze bestuurslaag.

Raunio schuift de hypothese naar voor dat partijen als gevolg van de europeanisering verder gecentraliseerd zouden worden. Met betrekking tot België in het bijzonder klinkt de hypothese best geloofwaardig. Europese verkiezingen worden per taalgemeenschap georganiseerd, wat betekent dat partijen slechts één lijst hebben, en wat meteen ook de kans vergroot dat het de centrale partijorganisatie is die (net als voor de Senaat) het zwaarst op de lijstvorming en dus op de selectie van het Europese politieke personeel kan wegen. In ons overzicht van de wijze waarop Europa in de statuten verschijnt, zien we overigens ook hoe de Europese politici (leden van het EP en Europese Commissaris) een plaats in de centrale partijorganen krijgen. Dat geldt vanzelfsprekend ook voor de leden van de nationale en regionale regeringen, die net zo goed Europese politieke actoren zijn.

Of de europeanisering zonder meer tot centralisering in de partijen leidt, kan evenwel niet zomaar uit de analyse van de statuten worden afgeleid. Daarvoor bieden ze te weinig een beeld van de reële besluitvorming. Wel kunnen we nu

alvast zeggen dat de hypothese van de centralisering als richtsnoer voor verder onderzoek kan aangehouden worden.

Summary: Europeanisation and Centralisation. The emergence of "Europe" in the organisation of Belgian political parties

The European Union affects the internal organisation of national political parties. We found 'traces of Europe' in the party statutes of all Belgian parties that are represented in the European Parliament since 1999.

Europe is, to a greater or lesser extent, present in party goals, rules on party membership and party organs. Parties have elaborated rules for the organisation of European elections, for the selection of European executives, for the formulation of party programmes, and for internal and external co-ordination of policy formulation.

At first sight these rules seem to confirm the hypothesis that Europe is in the first place a concern of party leadership, and that it reinforces centralisation of decision-making. Yet the full confirmation of this hypothesis requires further comparative research on the Europeanisation of political parties.

APPENDIX : Geraadpleegde Statuten van de Belgische politieke partijen

Belgische christen-democratische partijen

Congresbesluiten CVP 26-27 april 1969.

Gecoördineerde nationale statuten van de Christelijke Volkspartij, aanpassingen t.e.m. 6-7-8 oktober 1972.

Nationale statuten van de Christelijke Volkspartij, aanpassingen t.e.m. 7-8 december 1974.

Wijzigingen van de statuten, Nationaal Kongres 17-18 december 1977.

Statutenwijziging m.b.t. de nationale bestuursinstanties goedgekeurd door het Nationaal Kongres, 31 mei 1986.

Statuten, CVP – De Vlaamse christen-democraten, 1989.

Statuten CVP goedgekeurd door het Algemeen Congres van 26 februari 1994.

De eerste aanzet tot verandering. Een statutenwijziging. Door het congres van 29 september 2001 goedgekeurde wijziging aan de statuten. [Http://www.cdenv.be/statuten/statuten.htm](http://www.cdenv.be/statuten/statuten.htm) (geconsulteerd op 31 mei 2002).

Opdrachtverklaring Vlaamse christen-democraten en statuten, Congres 28-29 september 2002.

Le nouveau PSC, Liminaire expose des motifs. Statuts, 1980. Annexes 1998.

Le statuts du centre démocrate Humaniste-CDH. Brussel, 18 mei 2002.

Belgische sociaal-democratische partijen

Belgische Socialistische Partij. Statuten gewijzigd na de congressen van 1958 en 1963.

Belgische Socialistische Partij. Statuten 1969, 15 december 1973, 17 december 1977

Parti Socialiste-statuts, 26 november 1978 en 11 juni 1983.

Statuts approuvés par le congrès 10 mei 1997.

Statuts du Parti Socialiste, adoptés le 2 december 2000.

Statuten van de socialistische partij aangenomen op het Congres van 8 en 9 maart 1980.

SP. Statuten en Tuchtreglement, 13 en 14 juni 1992.

SP. Statuten, tuchtreglement en deontologische code, 9 en 10 december 1995.

Belgische liberale partijen

Nationale statuten PVV 1961

Statuts nationaux PLP, adoptés par Congrès des 3-4-5 mai 1963.

Nationale statuten PVV, aangenomen door de congressen van 22-23 januari 1966, juni 1969.

Statuts du PRL, Congrès du PRL 19 mei 1979, 28 januari 1989, 18 november 1989, 19 februari 1992, 5 maart 1995 en 10 maart 2002.

Statuten van de Vlaamse PVV 1972, 24 september 1977, 15 mei 1982, 10 oktober 1986.

Statuten van de VLD 1993, 9 november en 14 december 1996, 25-26-27 februari 2000 en 13 februari 2001.

Belgische groene partijen

Goedgekeurde resoluties verhouding Anders gaan Leven-AGALEV. Statuten van AGALEV, 27-28 maart 1982.

Statuten van AGALEV met aanpassingen van 22 februari 1986, 18 november 1989, 1-2 december 1990, 26 juni 1993 en 18-19 december 1993.

De statuten van AGALEV, herfst 1996 en lente 2002.

Statuts du Mouvement ECOLO 8 en 29 maart 1980 (aangepast 10 april 1981) en januari 1983.

Statuts ECOLO, oktober 1987 en mei 1988.

Statuts du Mouvement ECOLO 26 november 1989, 29 april 1990, 23 december 1995, 10 januari 1997, 1 mei 1997, 1 december 1997, april 1998, augustus 1999, aangepaste versie t.e.m. 24 juni 2001, aangepaste versie t.e.m. 16 juni 2002.

Volksunie

Statuten van de Volksunie november 1966, 1970, 1 januari 1973, 1976, wijzigingen t.e.m. 1979, 1982(1980), 25 juni 1988, 26 april 1989, augustus 1991, 12 februari 1994, 9 december 1995, aanpassingen tot 14 oktober 1999.

Vlaams Blok

Huishoudelijk reglement Vlaams Blok, 1983 en juli 1992.

Statuten van het Vlaams Blok, Oktober 1995.

Gecoördineerde versie statuten Vlaams Blok, zonder datum, toegestuurd Juli 2002.

Participation gouvernementale et adaptation organisationnelle : une analyse qualitative comparée des partis écologistes en Europe occidentale

Benoît RIHOUX

Professeur à l'Université catholique de Louvain, Centre de Politique Comparée

Sakura YAMASAKI

Doctorante (FSR) à l'Université catholique de Louvain, Centre de Politique Comparée

I. Introduction

Pourquoi certains partis – et pas d'autres – accèdent-ils à la participation gouvernementale ? Pourquoi le mode d'organisation des partis change-t-il ? Voici deux questions-clés qui alimentent encore de nombreux débats dans la littérature scientifique. Dans cette contribution, le cas des partis écologistes sera confronté à ces deux questions de manière originale et permettra, nous l'espérons, de faire quelques progrès dans leur éclaircissement.

La plupart des partis écologistes entrent dans leur troisième décennie d'existence. Durant les deux dernières décennies, ces partis n'ont pas seulement connu un changement organisationnel : en subissant des changements successifs, leur organisation a été, à long terme, «transformée»¹. Leur accès au gouvernement est toutefois un phénomène plus récent².

Le lien éventuel entre ces deux phénomènes peut être examiné à partir de deux perspectives opposées. D'une part, existe-t-il une sorte de lien (causal ?) entre le degré de transformation organisationnelle des partis écologistes et l'accès de certains d'entre eux à la participation gouvernementale ? Les partis qui se seraient mieux adaptés aux «règles du jeu» institutionnel auraient-ils, par exemple, été plus capables d'accéder au pouvoir ? D'autre part, une participation gouvernementale

¹ RIHOUX, B., *La transformation de l'organisation des partis écologistes en Europe Occidentale. Contribution à une théorie du changement partisan*, Département des Sciences Politiques et Sociales, Université catholique de Louvain (non publié), 1999; RIHOUX, B., *Les partis politiques : organisations en changement. Le test des écologistes*, Paris, L'Harmattan, 2001.

² Seules les participations gouvernementales à part entière seront prises en considération. Le cas intéressant des Verts suédois (qui ont soutenu un gouvernement minoritaire Social Démocrate depuis 1998, puis de nouveau à partir d'octobre 2002) ne sera donc pas traité ici en détail (cf. toutefois une piste de réflexion infra).

provoque-t-elle un profond changement organisationnel à l'intérieur même de ces partis ?

II. Discussion théorique et hypothèses de travail

A. *L'adaptation organisationnelle comme facilitateur de l'accès à la participation gouvernementale ?*

Beaucoup de facteurs peuvent contribuer à expliquer l'accès d'un parti politique au gouvernement³. Dans la littérature, un facteur en particulier est souvent négligé : les caractéristiques organisationnelles des partis. Ceci est assez surprenant, car si nous prenons en considération les pré-requis – assez largement acceptés – du paradigme des objectifs (*goal paradigm*), l'accès au pouvoir exécutif peut être considéré comme une preuve d'«efficacité politique» (qui présuppose aussi un certain niveau d'«efficacité électorale»)⁴. De là, nous pouvons tirer l'argument général suivant lequel plus une organisation partisane est adaptative, plus elle sera capable de réagir à de nouvelles situations et à de nouveaux défis, et donc plus elle sera performante (c.-à-d. plus efficace) dans un environnement changeant.

Il ne s'agit donc pas de considérer n'importe quel changement organisationnel. Dans le cas de partis écologistes, nous pouvons distinguer deux types opposés de changements. Le premier type peut être défini comme des *adaptations* organisationnelles, c.-à-d. des changements organisationnels dirigés vers une «logique de compétition électorale» : «(...) *l'ajustement de l'organisation, du programme et de la stratégie interne aux conditions du «marché politique» afin de maximiser le soutien électoral*» (notre traduction)⁵. Le second type de changement peut être défini comme des *radicalisations* organisationnelles, plus dirigées vers une «logique de représentation de la base», c.-à-d. vers «(...) *les idéologies et les pratiques politiques du noyau militant*» (notre traduction)⁶. Les *adaptations* organisationnelles éloignent donc ces partis du type-idéal du «parti de *New Politics*», vers une organisation partisane plus alignée sur les partis classiques, tandis que les *radicalisations* organisationnelles font évoluer l'organisation vers un mode plus proche de ce type-idéal.

³ DUMONT, P. et BÄCK, H. Why so few, and so late ? Green Parties and the Question of Governmental Participation, 2003 (manuscrit, soumis pour publication).

⁴ L'efficacité politique peut être définie comme la capacité d'un parti à accéder à une position de pouvoir, et l'efficacité électorale comme la capacité d'un parti à maximiser son soutien électoral (DESCHOUWER, K., *Politieke partijen als organisaties. Toepassing van een organisatietheoretisch referentiekader voor een internationaal-vergelijkende studie van de effectiviteit van politieke partijen*, Brussel, Vrije Universiteit Brussel (non publié), 1987, p. 115-116).

⁵ KITSCHOLT, H. *The Logics of Party Formation. Ecological Politics in Belgium and West Germany*, Ithaca & London, Cornell University Press, 1989, p. 41.

⁶ *Ibidem*

Bien évidemment, seules les *adaptations* organisationnelles sont susceptibles d'améliorer les chances d'un parti écologiste d'accéder au pouvoir exécutif. D'une part, un parti qui suit cette logique est supposé atteindre (ou s'efforcer d'atteindre) un niveau plus élevé de «réussite» politique (électorale). D'autre part, ces adaptations peuvent être interprétées par les partis plus établis comme des indications de maturation, de modération; ils considèrent alors le parti écologiste comme *regierungsfähig* – c.-à-d. un partenaire potentiel de coalition. L'hypothèse suivante peut donc être formulée :

Hypothèse 1 : Plus la fréquence d'adaptations organisationnelles d'un parti écologiste est élevée, plus il est susceptible d'accéder à une participation gouvernementale.

Dans le prolongement de ce raisonnement, nous pouvons formuler une seconde hypothèse : plus un parti écologiste est distant du modèle de la démocratie interne (*Basisdemokratie*), plus il est tourné vers une logique d'efficacité, et plus il est perçu par les partis plus établis comme un partenaire de coalition potentiel. Il aura donc plus de chance d'être invité à la table des négociations pour former une coalition. D'où la seconde hypothèse :

Hypothèse 2 : Plus un parti écologiste est distant du modèle de la démocratie interne, plus grandes sont ses chances d'accéder à la participation gouvernementale.

B. La participation gouvernementale comme stimulus d'adaptations organisationnelles ?

Durant les dernières décennies, nombre d'auteurs ont essayé de construire des théories ou des modèles pour expliquer les changements organisationnels singuliers dans les partis politiques. Les deux modèles faisant figure de référence en la matière sont le «modèle synthétique» de Panebianco et la «théorie intégrée» de Harmel et Janda⁷. Néanmoins, aucun de ces deux modèles n'inclut explicitement la participation gouvernementale comme déterminant du changement organisationnel. Pourtant, en suivant le raisonnement de ces deux contributions, plusieurs éléments portent à penser qu'une participation au gouvernement – une première participation tout particulièrement – devrait mener à un changement organisationnel dans les partis écologistes. Une première participation au gouvernement peut être considérée comme un *choc externe*, c.-à-d. «(...) un stimulus externe si fortement lié aux considérations d'accomplissement de l'«objectif primaire» d'un parti

⁷ PANEBIANCO, A. *Political Parties : Organisation and Power*, Cambridge, Cambridge UP, 1988. HARMEL, R. et JANDA, K. An Integrated Theory of Party Goals and Party Change, dans *Journal of Theoretical Politics*, vol. 6, nr. 3, 1994, p. 259-287. Nous pourrions aussi mentionner KITSCHELT, H., *op. cit.*; WILSON, F. L., Sources of Party Transformation : the Case of France, pp. 526-551, dans Merkl, P. H. (ed.), *Western European Party Systems. Trends and Prospects*. New York, The Free Press, 1980; WILSON, F., The Sources of Party Change : the Social Democratic Parties of Britain, France, Germany, and Spain, pp. 263-284, dans Lawson, K. (ed.), *How Political Parties Work : Perspectives From Within*. Westport, Praeger, 1994. Pour une revue critique de la littérature, voir RIHOUX, B., *op. cit.*, (2001).

qu'il pousse les dirigeants (...) à s'engager dans une ré-évaluation fondamentale de l'«efficacité» du parti par rapport à cette dimension d'objectif» (notre traduction)⁸. En effet, une première participation gouvernementale place le parti dans une nouvelle situation et peut amener ses dirigeants à reconsidérer la structure d'objectifs du parti, et donc à réviser son mode d'organisation. En outre, une première participation au pouvoir peut constituer un défi environnemental important qui peut amener le parti à un état de «crise organisationnelle» si sa structure n'est plus adaptée à la situation, et peut ainsi générer un besoin de réforme organisationnelle⁹.

De fait, une première participation au gouvernement produit des changements significatifs qui influent sur l'organisation partisane. À l'externe, cela induit à nombre de changements dans son environnement : exposition accrue aux médias, changement dans le rythme de prise de décision, contraintes quotidiennes de la politique de coalition, ressources accrues en termes de personnel et de logistique à travers les postes et cabinets ministériels, etc.¹⁰ À l'interne, si nous considérons l'organisation partisane comme un ensemble de cercles partiellement autonomes, une première participation gouvernementale se traduit par l'adjonction soudaine d'un nouveau cercle (le cercle gouvernemental) aux cercles déjà existants : cercle parlementaire, cercle partisan (l'*appareil*) et cercle local¹¹. Selon Sorauf¹², l'axe de conflit principal oppose alors le *parti au gouvernement* (c.-à-d. les cercles gouvernemental et parlementaire) à la *machine partisane* (le cercle partisan). Or il est clair que la participation au gouvernement est susceptible d'induire un déséquilibre organisationnel majeur car elle renforce significativement le parti au gouvernement au détriment de la machine partisane, et ceci d'autant plus que les dirigeants les plus influents du parti sont souvent amenés à occuper des positions ministérielles. Ceci devrait alors inévitablement produire des conflits, tout particulièrement si la base militante du parti est encore fortement profilée sur le plan idéologique (ce qui est largement le cas dans les partis écologistes). La participation au gouvernement génère en outre un degré plus élevé de compétition objective (compétition pour les ressources, la couverture médiatique, l'influence, etc.) entre les cercles parlementaire, gouvernemental et partisan. Ceci laisse le champ libre à des propositions de réforme organisationnelle, en particulier de la part de ceux qui espèrent obtenir des glissements en leur faveur sur cette nouvelle «carte du pouvoir» organisationnelle.

⁸ HARMEL, R. et JANDA, K., *op. cit.*, p. 267-268.

⁹ PANEBIANCO, A. *op. cit.*, p. 243-245.

¹⁰ POGUNTKE, T., Green parties in National Governments : from Protest to Acquiescence?, pp. 133-145, dans Müller-Rommel, F. & Poguntke, T. (eds.), *Green Parties in National Governments*. London : Frank Cass, 2002, p. 137.

¹¹ CHARLOT, J. Théorie des partis politiques, dans *Etudes et Recherches, Université de Liège*, vol. 2, 1975, p. 52. Des propositions similaires (utilisant un modèle à trois unités) sont émises par KATZ, R. S. et MAIR, P. The Evolution of Party Organizations in Europe : the Three Faces of Party Organization, dans *American Review of Politics*, vol. 14, 1993, p. 593-617; KEY, V. O. *Political Parties and Pressure Groups*, New York, Crowell., 1964; SORAUF, F. J. *Political Parties in the American System*, Boston, Little & Brown., 1964.

¹² SORAUF, F. J., *op. cit.*

Ceci pourrait être le cas d'une faction «modernisatrice» ou *realo* qui se saisirait de la nouvelle situation créée par une participation gouvernementale comme d'une fenêtre d'opportunité pour pousser d'autres adaptations et réformes organisationnelles. Une telle argumentation est cohérente avec le «modèle synthétique» de Panebianco¹³ et les résultats empiriques de Rihoux quant au rôle central des changements de faction pour expliquer l'adaptation organisationnelle des partis écologistes¹⁴.

La participation gouvernementale peut aussi être conçue comme une «performance» particulièrement positive de l'organisation partisane (cf. supra). Dans ces circonstances, «(...) les partis peuvent répondre à des résultats positifs imprévus en visant des innovations [organisationnelles]» (notre traduction)¹⁵. Les propositions d'Appleton et Ward se basent sur une suggestion faite par Cooke : les organisations qui bénéficient soudainement d'une marge de manœuvre («slack») en termes de ressources sont plus susceptibles d'introduire des innovations, par exemple une réforme organisationnelle¹⁶. Ceci a été confirmé par leur analyse de l'évolution des partis américains à l'échelon des Etats fédérés après une victoire électorale majeure¹⁷. Ce concept d'innovation de croissance (*slack innovation*) est aussi développée par Knight, qui développe également le concept opposé d'innovation de détresse (*distress innovation*), c.-à-d. un changement organisationnel induit par une décroissance soudaine de la taille (et donc des ressources) de l'organisation¹⁸.

Ceci dit, au moins deux arguments suggèrent qu'un parti écologiste qui accède au pouvoir gouvernemental n'est pas susceptible de procéder à des réformes organisationnelles. Premièrement, dans une perspective néo-machiavélique, ces réformes résultent le plus souvent d'une intention délibérée des dirigeants du parti en vue de consolider leur position de pouvoir au sein de l'organisation. Or, dès lors que les dirigeants ont satisfait leur objectif personnel ultime – accéder au statut gouvernemental et obtenir un poste ministériel – il ne leur est plus vraiment nécessaire d'initier des changements organisationnels majeurs.

Deuxièmement, Panebianco observe empiriquement que «les transformations [organisationnelles] substantielles ne peuvent survenir que lorsque le parti se trouve dans

¹³ PANEBIANCO, A. *op. cit.*, p. 243-245.

¹⁴ RIHOUX, B., *op. cit.*, (2001), p. 217ff.

¹⁵ APPLETON, A.M. & WARD, D.S., «Party Organizational Innovation : a Comparative Empirical Analysis», paper presented at : *Party Politics in the Year 2000 Conference*, Manchester, 13-15 January 1995, p. 5.

¹⁶ In : ZALTMAN, G., DUNCAN, R., et HOLBECK, J. *Innovations and Organizations*, New York, John Wiley & Sons., 1973, p. 17.

¹⁷ APPLETON, A. M. et WARD, D. S. *Party Organizational Response to Electoral Change : Texas and Arkansas*, dans *American Review of Politics*, vol. 15, 1994; APPLETON A.M. & WARD, D.S., *Understanding Organizational Innovations and Party-Building*, pp. 349-394, dans Shea, D. M. & Green, J. C. (eds), *The State of Parties : the Changing Role of Contemporary American Parties*. Lanham, Rowman & Littlefield, 1994.

¹⁸ KNIGHT, K. E. A Descriptive Model of the Intra-Firm Innovation Process, dans *The Journal of Business*, vol. 40, 1967, p. 478-496.

l'opposition depuis longtemps» (notre traduction)¹⁹. En effet, lorsque les partis écologistes sont au pouvoir, les changements organisationnels futurs sont susceptibles d'être «gelés» dans la mesure où les dirigeants et la plupart des cadres sont trop accaparés par le travail ministériel et législatif, la gestion des crises, les négociations incessantes, le travail vers les médias, etc. Dans cette perspective, on peut considérer les réformes organisationnelles fréquentes comme un luxe (un autre type de «marge de manoeuvre») que seuls les partis «désœuvrés» de l'opposition peuvent se permettre, car la discussion et la mise en œuvre de telles réformes consomment énormément de temps et d'énergie.

Ainsi, deux hypothèses additionnelles peuvent être formulées :

Hypothèse 3 (hypothèse catalysante) : la participation au pouvoir exécutif est un incitant pour de nouvelles adaptations organisationnelles.

Hypothèse 4 (hypothèse paralysante) : la participation au pouvoir exécutif écarte la possibilité de nouvelles adaptations organisationnelles.

III. Données et description synthétique des cas

Les analyses qui suivent s'appuient sur une large base de données couvrant 14 partis écologistes durables dans 12 démocraties établies d'Europe occidentale. Elle contient un total de 27 variables quantitatives et qualitatives couvrant différentes caractéristiques internes des partis et de leur environnement (autres partis, législation, etc.)²⁰. Une collecte systématique de données a été opérée sur une base annuelle, depuis l'année fondatrice de chaque parti jusqu'en 2002.

Ces données permettent à la fois de décrire l'évolution organisationnelle de ces partis, et d'opérer une comparaison systématique. Pour ce faire, nous poursuivons la voie prometteuse ouverte par Pedersen. Celui-ci suggère de conceptualiser le développement des partis en termes d'«empan de vie» (*lifespan*) qui consiste en plusieurs étapes délimitées par le passage de différents seuils (Pedersen, 1982; 1991 : 97ff)²¹. Tout en conservant la logique de Pedersen, nous avons affiné son

¹⁹ PANEBIANCO, A., *op. cit.*, p. 129.

²⁰ RIHOUX, B., *op. cit.*, (1999); RIHOUX, B., *op. cit.*, (2001).

²¹ PEDERSEN, M. N. Towards a New Typology of Party Lifespans and Minor Parties, dans *Scandinavian Political Studies*, vol. 5, 1982, p. 1-16. PEDERSEN, M., The Birth, Life and Death of Small Parties in Danish Politics, pp. 95-114, dans Müller-Rommel, F. et Pridham, G. (eds), *Small Parties in Western Europe. Comparative and National Perspectives*. Newbury Park, Sage, 1991, p. 97 ff. Pour quelques essais d'application, voir, entre autres, HARMEL, R. et SVASAND, L. Party Leadership and Party Institutionalisation : Three Phases of Development, dans *West European Politics*, vol. 16, nr. 2, 1993, p. 67-88. Müller-Rommel a aussi essayé, dans une version sans doute trop simplifiée, d'appliquer le modèle aux partis écologistes (MÜLLER-ROMMEL, F. *Grüne Parteien in Westeuropa. Entwicklungsphasen und Erfolgsbedingungen*, Opladen, Westdeutscher Verlag, 1993, p. 31-34; MÜLLER-ROMMEL, F., The Lifespan and the Political Performance of Green Parties, pp. 1-16, dans Müller-Rommel, F. et Poguntke, T. (eds), *Green Parties in National Governments*. London and Portland, Frank Cass, 2002, p. 3-6).

modèle de *lifespan*, en l'adaptant à la dimension spécifique de l'organisation, et en distinguant respectivement les seuils de *déclaration*, d'*autorisation*, de *représentation* et de *participation gouvernementale*²².

Cette métaphore du seuil, qui présente les changements comme des «sauts qualitatifs», converge avec plusieurs autres contributions relatives au changement organisationnel dans les partis²³. Elle trouve aussi des appuis dans nombre d'études de théories classiques des organisations. Selon Crozier, par exemple, dans la mesure où un changement organisationnel nécessite une forme ou l'autre de «crise», ce changement prend presque nécessairement la forme de sauts qualitatifs²⁴. Beaucoup d'autres auteurs ont aussi démontré que la plupart des organisations suivent une logique majoritairement «conservatrice». Dès lors, un changement ne se produira que lorsqu'une accumulation de différentes pressions pour un changement oblige l'organisation à introduire un changement organisationnel significatif (c.-à-d. qui n'est pas uniquement incrémental; cf. infra).

En opérationnalisant les divers seuils de manière identique et rigoureuse pour chaque parti, nous pouvons comparer leur évolution organisationnelle de façon plus systématique. En termes de méthodologie de la comparaison, il est en effet plus correct de comparer les caractéristiques et processus de changement de partis qui se situent à des stades similaires de développement. Le modèle de l'empan de vie permet de transformer une échelle de temps absolue (par ex. : en années d'existence d'un parti donné) en une échelle de temps plus relative : au début de chacune des étapes, on identifie «l'année zéro» d'un certain état organisationnel²⁵.

Les empan de vie de 14 partis écologistes dans 12 pays d'Europe occidentale ont été analysés récemment, prenant en considération un large éventail de variables²⁶. Un regard rapide sur ces empan de vie montre clairement qu'il n'existe pas de relation entre «l'âge» du parti et l'accès au pouvoir exécutif. En effet, le *Vihreä Liitto* finnois, le premier parti écologiste à avoir accédé au pouvoir à l'échelon national, est aussi un des partis écologistes les plus jeunes. La *Federazione dei Verdi* italienne et les *Verts* français sont aussi des partis écologistes relativement jeunes, et pourtant ils sont respectivement les deuxième et troisième partis écologistes à accéder au gouvernement. À l'inverse, le parti écologiste le plus «âgé», le *Green Party of England and Wales*, n'a toujours pas accédé à la représentation parlementaire.

²² RIHOX, B. *op. cit.*, (2001), p. 124-127.

²³ PANEBIANCO, A., *op. cit.*, p. 253-257; WILSON, F. L., *op. cit.*, (1980); WILSON, F. L., *op. cit.*, (1994).

²⁴ CROZIER, M. *Le phénomène bureaucratique*, Paris, Editions du Seuil, 1963, CROZIER, M., *The Bureaucratic Phenomenon*, Chicago, Chicago University Press, 1964.

²⁵ C'est aussi ce que Müller-Rommel fait, en se limitant cependant uniquement aux seuils de représentation et de participation gouvernementale, MÜLLER-ROMMEL, F., *op. cit.*, (2002), p. 5 ff.

²⁶ RIHOX, B., *op. cit.*, 2001, p. 135-174.

Légende des figures 1 à 6

- Premier texte statutaire complet
- Tentative d'introduction d'un changement organisationnel formel mineur (échec)
- Introduction d'un changement organisationnel formel mineur
- Tentative d'introduction d'un changement organisationnel formel MAJEUR (échec)
- Introduction d'un changement organisationnel formel MAJEUR

Figure 1 : Die Grünen (Allemagne), 1980-2002

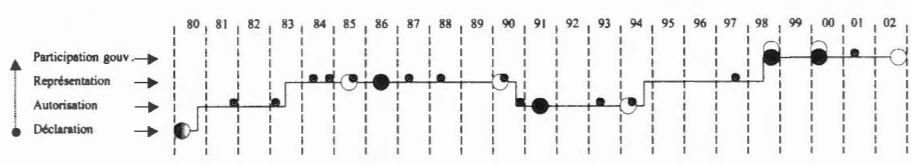


Figure 2 : Ecolo (Belgique), 1980-2002

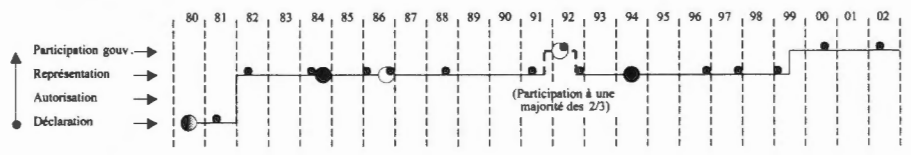


Figure 3 : Agalev (Belgique), 1982-2002

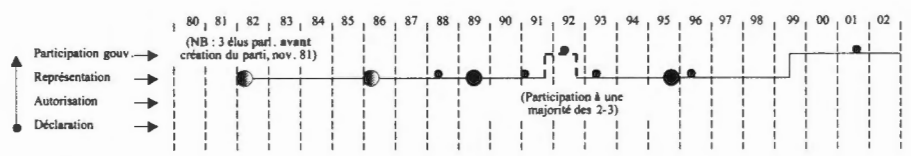


Figure 4 : Vihreä Liitto (Finlande), 1987-2002

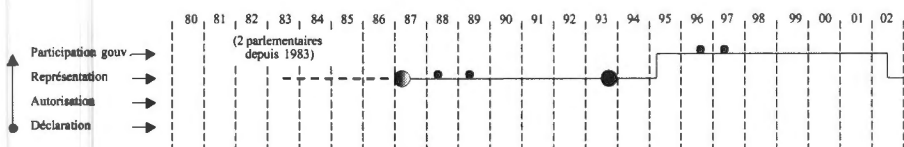


Figure 5 : Les Verts (France), 1984-2002

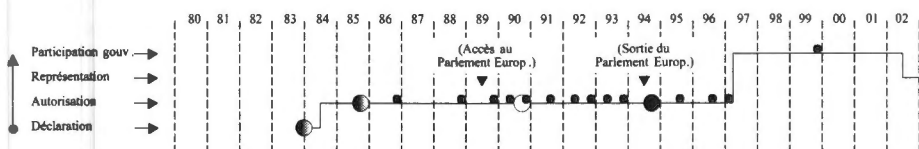
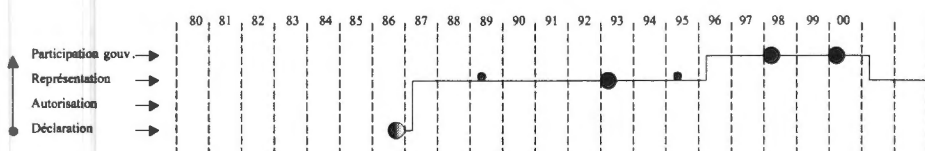


Figure 6 : Federazione dei Verdi (Italie), 1986-2002



Une description détaillée de l’empan de vie des 6 partis qui ont jusqu’à présent accédé au pouvoir exécutif dépasse la présente contribution²⁷. Les figures 1 à 6 offrent une vue plus synthétique et sélective de chaque empan de vie, en fournissant deux types d’information : les principaux seuils franchis par les partis et l’évolution de leur structure organisationnelle.

La plupart des analystes des organisations soutiendraient que de nombreuses facettes du fonctionnement réel des organisations ne peuvent être appréhendées par le biais des textes statutaires et autre textes formels. Nous avons toutefois choisi de nous concentrer sur les caractéristiques organisationnelles *formelles* des partis; dans le cas précis des partis écologistes, un tel choix fait sens²⁸.

Un *changement organisationnel majeur* a été opérationnalisé comme un changement statutaires significatif²⁹ et présentant un caractère obligatoire par rapport à au moins une des cinq caractéristiques-clé des «partis de New Politics» : un leadership collectif, des règles de rotation, des limitations de cumul de postes

²⁷ Pour une description plus détaillée et d’autres sources, voir RIHOUX, B., *op. cit.*, (2001), p. 135ff.

²⁸ RIHOUX, B., *op. cit.*, 2001, p. 121-122.

²⁹ RIHOUX, B., *op. cit.*, 2001, p. 122-123. Les changements sont qualifiés de «significatifs» ou de «majeurs» (vs. «mineurs») dès lors qu’ils exercent un impact important sur la structure de pouvoir interne, sur l’ordre organisationnel (PANEBIANCO, A., *op. cit.*, p. 38-39; RIHOUX, B., *op. cit.*, (2001)).

internes et/ou de mandats externes, un leadership bénévole, et des règles de parité homme/femme³⁰. Par extension, des modifications majeures dans les prérogatives et/ou la composition des organes centraux du parti (exécutif, conseil, congrès/assemblée) ont également été prises en considération.

Une observation des figures 1 à 6 permet de tirer une première conclusion, importante : il n'existe pas d'empan de vie typique ou paradigmatique qui mènerait les partis écologistes au pouvoir exécutif. *Les Verts*, par exemple, ont franchi simultanément les seuils de représentation et de participation gouvernementale en 1997. Quant à *Ecolo* et *Agalev*, malgré une trajectoire assez linéaire en tant que partis parlementaires stables depuis 1981, ils ont connu, huit ans avant de rejoindre une coalition, une expérience particulière de quasi-participation au pouvoir en 1991-1992, en se joignant temporairement à une majorité des deux-tiers pour soutenir les réformes institutionnelles. Le cas allemand est encore différent : les *Grünen* ont virtuellement perdu leur représentation parlementaire fédérale entre 1990 et 1994. Les autres variables telles que les séquences de succès ou de défaites électorales n'offrent pas une explication plus claire, car elles ne présentent que peu ou pas de régularités. L'accès au pouvoir exécutif ne fait d'ailleurs pas nécessairement suite à une percée électorale : si cela est clairement le cas des écologistes belges en 1999, ce n'est pas du tout le cas pour *Bündnis '90/Die Grünen* en 1998 et *Vihreä Liitto* en 1995.

Deuxièmement, en considérant à la fois le nombre de changements organisationnels majeurs et mineurs dans les différents partis et le nombre de seuils franchis, nous pouvons conclure que ces partis ont été transformés. La «transformation» peut être définie comme le passage d'une forme à une autre (d'un «état» à un autre), et par conséquent comme un changement profond qui modifie la nature même du parti³¹. Ceci est plus clair encore lorsque l'on examine plusieurs autres caractéristiques de ces partis (n'apparaissant pas dans les figures 1 à 6) dans leurs premières années d'existence, puis lors des dernières années. À plusieurs égards des changements profonds se sont produits : nombre de membres, ressources financières, nombre de personnes rémunérées, couverture géographique des sections locales, style politique, discours, programme, etc.

IV. L'adaptation organisationnelle facilite-t-elle l'accès à la participation gouvernementale ?

Pour tester l'hypothèse 1, la fréquence d'adaptations organisationnelles des six partis écologistes ayant accédé au pouvoir exécutif (en ne considérant, bien sûr, que la période précédant leur accès) est comparée à celle des partis qui n'y ont pas accédé. Pour chaque parti, le point de départ correspond à la date du premier texte statutaire assez complet (Tableau 1).

³⁰ RIHOUX, B., *op. cit.*, (2001).

³¹ RIHOUX, B., *op. cit.*, (2001), p. 27.

Tableau 1 : Fréquence des adaptations organisationnelles

Parti (jusqu'au 31 Déc. 1998, sauf mention contraire)	Adaptations organisationnelles (majeures et mineures) (// logique de compétition électorale)	Radicalisations organisationnelles (majeures et mineures) (// logique de représentation du corps électoral)	Années depuis les premiers textes statutaires complets	Intervalles moyens entre les adaptations organisationnelles (années)
Les Verts (→ début 1997)	12	2	12	1,00
Bündnis '90/ Die Grünen (→ mi-1998)	11	3	18	1,63
Ecolo (→ mi-1999)	9	5	19	2,11
Die Grünen (Autriche)	5	0	12	2,40
Agalev (→ mi-1999)	5	2	13	2,60
Miljöpartiet de Gröna	6	1	17	2,83
Federazione dei Verdi (→ début 1996)	3	0	9	3,00
De Groenen	4	0	15	3,75
Vihreä Liitto (→ début 1995)	2	1	8	4,00
GroenLinks	2	0	8	4,00
Green Party / Comhaontas Glas	4	0	16	4,00
Dei Gréng (Luxembourg)	3	0	16	5,33
Parti Ecologiste Suisse	2	6	16	8,00
The Green Party of Eng- land and Wales	2	3	22	11,00
Total				2,87 (moyenne)

L'hypothèse 1 tend à être corroborée : quatre des six partis écologistes gouvernementaux (*Les Verts*, *Bündnis '90/Die Grünen*, *Ecolo* et *Agalev*) affichent un grand nombre d'adaptations organisationnelles préalables. Cependant, deux autres partis écologistes gouvernementaux (en Italie et Finlande) occupent une position intermédiaire, avec des intervalles plus longs que la moyenne de 2,87 années (indiquée par la ligne en gras dans le tableau 1). De plus, deux partis écologistes n'ayant pas accédé à une participation gouvernementale (les *Grünen* autrichiens et le *Miljöpartiet de Gröna* suédois) présentent une fréquence élevée d'adaptations organisationnelles. Cette dernière observation ne constitue toutefois pas une forte objection : les Verts suédois sont depuis 1998 dans une situation de «quasi-

participation gouvernementale»³², tandis que les Verts autrichiens sont depuis plusieurs années un des partis écologistes les plus *regierungsfähig* d'Europe.

Pour tester l'hypothèse 2, une autre question doit être tranchée : juste avant de rejoindre un gouvernement de coalition, les six partis écologistes étaient-ils plus distants du type-idéal organisationnel du «parti de la *New Politics*» que les autres partis écologistes ? Nous avons donc recherché la présence minimale des 5 caractéristiques-clé organisationnelles de ce type-idéal³³. Un parti écologiste qui présente les 5 caractéristiques reçoit un score maximal (5; le plus proche du type idéal), alors qu'un parti écologiste qui ne présente aucune des 5 caractéristiques reçoit le score minimal (0; le plus éloigné du type idéal) (Tableau 2).

Les données du Tableau 2 sont contrastées. D'un côté, les *Verdi* italiens occupent une position clairement congruente avec l'hypothèse 2. En 1996 déjà, c'était le premier parti écologiste (parmi les 14 pris en considération) à s'être doté d'un seul président (le *Portavoce*), à avoir aboli toute règle de rotation, et à présenter un comité exécutif entièrement constitué de professionnels et sans application de règles de parité. A l'inverse, *Bündnis '90/Die Grünen* et *Les Verts* affichaient encore quatre des cinq caractéristiques juste avant de franchir le seuil de participation gouvernementale. Encore plus important : si l'on considère ces caractéristiques organisationnelles, rien ne distingue fondamentalement ces deux partis de quatre autres partis qui n'ont pas accédé au gouvernement jusqu'à présent (*Miljöpartiet de Gröna*, *Green Party/Comhaontas Glas*, le *Green Party* et *Dei Gréng*). Enfin, *Ecolo*, *Agalev* et *Vihreä Liitto* occupaient une position quelque peu intermédiaire avant d'entrer au gouvernement. Ainsi nous pouvons conclure que l'hypothèse 2 ne peut être clairement corroborée.

³² BURCHELL, J., «Small Steps and Great Leaps' : Lessons From the Swedish Greens' Experience of Government Participation», paper presented at : *Political Studies Association 50th Annual Conference*, London, 10-13 April 2000; BURCHELL, J. *The Evolution of Green Politics – Development and Change Within European Green Parties*, Earthscan, 2002.

³³ Ceci a été fait en se référant à une série d'indicateurs (17 au total). Pour plus de détails, voir RIHOUX, B., *op. cit.*, (2001), p. 175-182.

Tableau 2 : caractéristiques organisationnelles récentes (présence/absence de caractéristiques-clé de la «New Politics»)

Cas	De Groenen (NETH)	Bundnis '90/ Die Grünen (GER) (mi-1998)	Les Verts (FRA) (début 1997)	Miljöpartiet de Gröna (SWE)	Comhaontas Glas (IRE)	Green Party (GB)	Dei Gréng (LUX)	Ecolo (BEL) (début 1999)	Agalev (B) (début 1999)	Vihreä Lütto (FIN) (début 1995)	Parti Ecol. Suisse (SWI)	Die Grünen (AUS)	Groen- Links (NETH)	Feder. dei Verdi (ITA) (début 1996)
1. Leadership collectif : nature collective de la fonction présidentielle	X	X	X	X	X	X	X	X	X		X			
2. Rotation : présence de règles obliga- toires (mandats internes et/ou externes)	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	
3. Limitations de cumuls de mandats : présence de règles obliga- toires (mandats internes et/ou externes)	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X			X	X
4. Leadership amateur : comité exécutif entière- ment amateur (non-pro- fessionnel)	X													
5. Règles de parité hommes/femmes: présence de règles obliga- toires (listes électorales et/ou compositions de l'exécutif)	X	X	X	X	X	X	X			X	X	X		
Score (0 < x < 5)	5	4	4	4	4	4	4	3	3	3	3	2	2	1
Variation du score de- puis la création du parti	+3	=	=	-1	+2	+3	+1	=	+1	+1	+1	-2	=	-2

Légende :

X	: Présence (minimale, au moins) de la caractéristique
	: Absence de la caractéristique

V. La participation gouvernementale induit-elle d'autres adaptations organisationnelles ?

A. Une vue d'ensemble qualitative

La question d'un impact éventuel de la participation gouvernementale sur les transformations organisationnelles subséquentes des partis écologistes (hypothèses 3 et 4) doit être traitée à la fois dans une perspective de court terme et de plus long terme. Naturellement, si l'on considère la période allant jusqu'au 31 décembre 2002, on n'observe qu'une période relativement courte de participation gouvernementale : entre un peu moins de 8 années (pour *Vihreä Liitto*) et un peu moins de 4 années (pour *Ecolo* et *Agalev*).

Tout d'abord, un réexamen des figures 1 à 6, avec une attention particulière sur les périodes de participation gouvernementale, apporte des enseignements contrastés, de même lorsque l'on compare les périodes gouvernementales et pré-gouvernementales. Certes, d'une part, des changements organisationnels formels majeurs ont été introduits par *Bündnis '90/Die Grünen* et la *Federazione dei Verdi* après leur accès au gouvernement. Mais, d'autre part, ce n'est pas le cas des quatre autres partis (*Vihreä Liitto*, *Les Verts*, *Ecolo*, *Agalev*), qui ont introduit quelques changements organisationnels formels, mais assez mineurs et peu fréquents. Le contraste avec la période pré-gouvernementale est particulièrement marqué pour *Les Verts*, qui présentent une fréquence élevée de changements organisationnels avant 1997.

Présentons maintenant, de manière très synthétique, les changements majeurs dans les six cas, par ordre chronologique d'accès au gouvernement. Des changements plus informels sont aussi pris en compte, pour autant qu'ils exercent un impact sur la «carte du pouvoir» dans l'organisation partisane³⁴.

Chez *Vihreä Liitto*, seuls deux changements organisationnels formels majeurs sont introduits durant les sept années au gouvernement : la création d'une organisation de jeunes, et un changement dans la procédure d'élection du principal dirigeant du parti. La plupart des règles organisationnelles clé – règles de rotation incluses – restent inchangées. Des changements importants en termes de pratiques sont toutefois observés : la «double casquette» de la présidente du parti (qui occupe également un poste ministériel), ce qui constitue un alignement sur les pratiques dominantes des partis finnois³⁵, le comportement lors des votes au Parlement³⁶ et enfin la collecte plus centralisée des cotisations des adhérents.

³⁴ Pour une discussion plus complète de ces autres aspects, voir RIHOX, B., *op. cit.*, (2001), p. 223-225.

³⁵ PAASTELA, J. Finland, pp. 17-38, dans Müller-Rommel, F. et Poguntke, T (eds), *Green Parties in National Governments*. London and Portland, Frank Cass, 2002, p. 35

³⁶ *Ibidem*, p. 35-36.

Chez *Les Verts*, peu de changements organisationnels significatifs sont observés durant la période 1997-2002, qu'ils soient formels ou informels, étant donné que la structure du parti conçue par la réforme de 1994 reste inchangée. Le changement le plus significatif est informel : la position du *Secrétaire national*, qui était à l'origine plutôt administrative, devient de plus en plus «politique».

Chez *Ecolo*, aucune réforme majeure n'a été initiée entre 1999 et 2002, même si quelques modifications ont été introduites – essentiellement pour formaliser des pratiques qui avaient été initiées bien plus tôt. Le changement majeur est informel (formalisé en 2002 uniquement) : le lancement du *Mouvement-Parlementaires-Ministres (MPM)*, une réunion hebdomadaire de divers ministres, chefs de groupes parlementaires, du *Secrétariat Fédéral* (exécutif) et du *Bureau du Conseil de Fédération*.

L'homologue flamand d'*Ecolo*, *Agalev*, a introduit encore moins de changements, qu'ils soient formels ou informels³⁷. Depuis le début des années 90, le secrétaire politique national (*politiek secretaris*) s'est affirmé comme un personnage dominant. Depuis le milieu des années 90 et l'entrée en fonction de Jos Geysels, ce poste est devenu *de facto* un poste présidentiel. Par ailleurs, depuis 2001, les ministres sont *formellement* représentés dans l'exécutif du parti (*Partijbestuur*); en pratique, ils y participent depuis mi-1999.

L'histoire organisationnelle des *Bündnis '90/Die Grünen* est beaucoup plus agitée. De toute évidence, l'évolution informelle la plus importante – formalisée plus tardivement jusqu'à un certain point seulement – est le rôle du dirigeant *de facto* du parti, Joschka Fischer. Jusqu'en 2000, même s'il était clairement le seul «leader virtuel» du parti depuis 1997, il n'avait jamais occupé de poste officiel dans l'appareil³⁸. Une autre décision informelle fut la création du *Koalitionsausschuss* (comité de coalition), une instance créée en 1998 pour mener les négociations pour la formation de la coalition et qui, bien qu'informelle, était le lieu-clé de coordination interne jusqu'à l'été 2000³⁹. Quant aux réformes organisationnelles formelles, elles furent fort débattues et se sont échelonnées sur plusieurs congrès (1998, 2000) : création du *Parteirat* (représentants des ministres et parlementaires fédéraux et régionaux, et de la *Basis* du parti), diminution de la taille de l'exécutif du parti (*Bundesvorstand*), et élection, au sein de cet exécutif, de deux «porte-parole président(e)» (*Vorsitzende SprecherInnen*) doté(s) d'un poids politique plus important. Malgré ces réformes successives, quelques revendications centrales des *realos* ont été rejetées par le Congrès du parti, à tout le moins jusqu'à la fin de l'année 2002.

³⁷ BUELENS, J. et DESCHOUWER, K, 'Belgium', dans Müller-Rommel, F. et Poguntke, T (eds), *op. cit.*, p. 126.

³⁸ RÜDIG, W. 'Germany', pp. 78-111, dans Müller-Rommel, F. et Poguntke, T. (eds), *op. cit.*

³⁹ *Ibidem*.

Enfin, la *Federazione dei Verdi* s'est, à partir de 1997, engagée dans une profonde réforme organisationnelle. Une première réforme significative est introduite en 1998 au congrès (*Assemblea Federale*) de Fiuggi : la taille du comité exécutif est réduite, tandis que le Conseil du parti reçoit davantage de prérogatives. Les structures locales sont également réorganisées à travers tout le pays, tout comme les pratiques de recrutement d'adhérents⁴⁰. Après une sévère défaite électorale aux élections européennes de juin 1999, un nouveau cycle de réformes structurelles est initié : le parti s'engage dans un *aggiornamento*, redéfinissant de nouvelles structures formelles, adoptées et mises en œuvre en 2000-2001.

B. Analyse quali-quantitative comparée (AQQC-QCA)

Pour aller au-delà de la description, une approche particulièrement pertinente⁴¹ est celle de l'Analyse Quali-Quantitative Comparée (AQQC-QCA [*Qualitative Comparative Analysis*]), une méthode et technique non-statistique développée par Charles Ragin⁴². L'AQQC permet, à l'aide d'algorithmes booléens (algèbre logique), de réduire logiquement un certain nombre de cas complexes. Chaque cas est représenté sous forme d'une *configuration* de différentes variables : un *résultat* dichotomisé, et un certain nombre de *conditions* également dichotomisées. L'AQQC est particulièrement adaptée pour l'analyse d'un nombre intermédiaire de cas (les «petits N») qui ne permettent pas de recourir à des techniques purement quantitatives ou qualitatives. Elle permet d'identifier, de manière systématique, des modèles de «causalité conjoncturelle multiple», et de déterminer «le nombre et les caractéristiques des différents modèles causaux existant entre cas comparables»⁴³. L'AQQC se prête à différentes utilisations : résumer des données, produire des typologies, élaborer de nouvelles théories ou modèles, mais aussi tester des théories, modèles et hypothèses existants⁴⁴.

Lors d'une précédente analyse AQQC portant sur les mêmes 14 partis écologistes, l'accès à (et la sortie d') une participation gouvernementale figurait parmi 13 conditions «externes» et «internes» visant à expliquer les adaptations organisationnelles formelles majeures (*résultat*). Une condition assez similaire (en vertu du modèle de l'empan de vie) était l'accès à (et la sortie du) Parlement national⁴⁵. Pour

⁴⁰ BIORCIO, R., 'Italy', dans Müller-Rommel, F. et Poguntke, T. (eds), *op. cit.*, p. 49

⁴¹ Pour une discussion détaillée des critiques à l'égard de cette approche, voir DE MEUR, G., RIHOUX, B. et YAMASAKI, S. «Revue critique... des critiques de l'AQQC», pp. 119-144, dans De Meur, G. et Rihoux, B. *L'Analyse Quali-Quantitative Comparée (AQQC-QCA) : approche, techniques et applications en sciences humaines*, Louvain-la-Neuve, Academia-Bruylant, 2002.

⁴² RAGIN, C. *The Comparative Method. Moving Beyond Qualitative and Quantitative Strategies*, Berkeley, Los Angeles & London, University of California Press., 1987; DE MEUR, G. et RIHOUX, B., *op. cit.* Y inclus un logiciel du même nom (QCA et fs/QCA). Voir ainsi le site-ressource COMPASSS : <http://www.compass.org/>.

⁴³ RAGIN, C. *The Comparative Method. Moving Beyond Qualitative and Quantitative Strategies*, Berkeley, University of California Press., 1987, p. 101 et 167.

⁴⁴ DE MEUR, G. et RIHOUX, B., *op. cit.*

⁴⁵ RIHOUX, B., *op. cit.*, (2001).

chaque occurrence d'une adaptation organisationnelle formelle majeure (présence/absence), la présence/absence de ces 13 conditions a été examinée durant une «certaine» période⁴⁶ avant cette adaptation. La période analysée se clôturant au 31 décembre 1998, ceci posait une limitation évidente à l'observation de la participation gouvernementale.

Au terme de cette première analyse AQQC, l'accès au gouvernement national n'est apparu dans aucune des «conjonctures causales clé» expliquant les adaptations organisationnelles formelles majeures. Notre conclusion, à ce stade, était que cette condition ne constituait pas (ou pas encore) un déterminant important du changement organisationnel dans les partis écologistes⁴⁷. Un autre résultat intéressant est que l'accès au (et la sortie du) Parlement national n'est pas non plus apparue en tant que condition-clé. Or, l'accès à (et la perte de) la représentation parlementaire constitue assurément un «choc» important pour une jeune organisation partisane, plus important même que l'accès à la participation gouvernementale, et ce pour au moins deux raisons. D'une part, un parti qui accède au gouvernement est, le plus souvent, devenu relativement «établi», ce qui n'est pas nécessairement le cas pour un nouvel arrivant au Parlement. D'autre part, une première entrée au Parlement est susceptible d'exercer un impact plus fort en termes d'augmentation de ressources (financières, humaines) qu'une première entrée au gouvernement pour un parti parlementaire stable. Le résultat de ces premières analyses AQQC corrobore donc assez clairement l'hypothèse 4 (l'hypothèse «paralysante»).

Dans ce qui suit, nous procédons à une seconde analyse AQQC, plus ciblée, sur des données mises à jour jusqu'à fin juin 2002, et limitée aux 6 partis ayant eu accès à une participation gouvernementale. L'articulation chronologique entre le résultat et les conditions a été opérationnalisée de la même manière que dans la première analyse AQQC. Nous avons donc généré, en considérant l'ensemble de l'empan de vie des 6 partis jusqu'au 31 décembre 2000⁴⁸, un total de 26 cas, chaque cas correspondant à une période d'évolution partisane qui se clôture soit par une adaptation organisationnelle formelle majeure (présence du résultat; valeur «1»), soit par une absence d'adaptation organisationnelle formelle majeure (absence du résultat; valeur «0»).

Le résultat a été opérationnalisé comme la présence (1) ou absence (0) d'une adaptation organisationnelle formelle majeure (ORGAADAP). Ensuite, sur base

⁴⁶ Après plusieurs tests, une période de deux années avant chaque changement organisationnel majeur a été choisie. RIHOUX, B., *op. cit.*, (2001), p. 194-195.

⁴⁷ RIHOUX, B., *op. cit.*, (2001).

⁴⁸ Précision technique : dans la mesure où aucune donnée concernant l'occurrence ou la non-occurrence du résultat n'est disponible pour les années 2003 et suivantes, la période 2001-2002 correspond à une valeur «indéterminée», car le résultat reste encore à observer. Pour une justification plus détaillée, voir RIHOUX, B., *op. cit.*, (2001), p.194-195.

d'une série de tests empiriques et d'analyses exploratoires⁴⁹, six conditions ont été sélectionnées et opérationnalisées comme suit :

- ELECSUCC : *présence (1) ou absence (0) d'un succès électoral*. La valeur «1» est attribuée lorsque le parti progresse objectivement (en % ou en nombre de sièges) aux élections nationales ou fédérales (et régionales ou européennes, dans certains cas).
- DEFEELEC : *présence (1) ou absence (0) d'une défaite électoral*. La valeur «1» est attribuée lorsque le parti régresse objectivement et/ou lorsqu'il perd du terrain par rapport à un concurrent électoral direct (en % ou en nombre de sièges), aux élections nationales ou fédérales (et régionales ou européennes, dans certains cas).
- INCRSTAT : *présence (1) ou absence (0) d'une augmentation du statut*. La valeur «1» est attribuée lorsque le parti franchit à la hausse le seuil de représentation et/ou le seuil de participation gouvernementale à l'échelon national.
- FACTCHAN : *présence (1) ou absence (0) d'un changement de faction en faveur d'une faction «modernisatrice», c.-à-d. une faction qui pousse à l'adaptation organisationnelle (cf. supra).*
- SIZEINCR : *présence (1) ou absence (0) d'une augmentation de la taille organisationnelle, en termes de personnel rémunéré et/ou de ressources financières*. Une valeur «1» est attribuée pour une augmentation annuelle de plus de 30 % ou pour un basculement d'une diminution vers une augmentation.
- BUREDECR : *présence (1) ou absence (0) d'une diminution de la taille organisationnelle, en termes de personnel rémunéré et/ou de ressources financières*. Une valeur «1» est attribuée pour une diminution annuelle de plus de 10 % ou pour un basculement d'une augmentation vers une diminution.

L'accès à la participation gouvernementale est donc considéré – avec l'accès à la représentation parlementaire, dans la condition INCRSTAT – comme une des 6 conditions potentiellement explicatives de l'adaptation organisationnelle.

Le tableau des données brute indique que 12 cas sur 26 correspondent à l'occurrence (valeur «1») d'une adaptation organisationnelle formelle majeure, et les 14 autres cas à sa non-occurrence (valeur «0»). Le logiciel QCA produit d'abord une «table de vérité», c.-à-d. un tableau de configurations (Tableau 3) qui permet de résumer les données, de les décrire de manière plus synthétique : les 26 cas sont exprimés par 16 configurations. Nous n'observons pas de configurations contradictoires (c.-à-d. des configurations présentant la même combinaison de conditions, mais des valeurs différentes pour le résultat), ce qui signifie que les 6 conditions ainsi définies permettent une discrimination entre les 26 cas.

⁴⁹ RIHOX, B., *op. cit.*, (1999); RIHOX, B., *op. cit.*, (2001).

Tableau 3 : tableau des configurations pour les 26 cas (6 partis)

Configurations							Cas correspondants
ELECSUCC	DEFEELEC	INCRSTAT	FACTCHAN	SIZEINCR	BUREDECR	ORGAADAP (résultat)	
1	0	1	0	1	0	0	B'90 Die Grünen 80-83, B'90 Die Grünen 92-95, Ecolo 80-81, Les Verts 95-00, Fed. dei Verdi 86-90
0	0	0	0	1	0	1	B'90 Die Grünen 84-86, Ecolo 82-84
1	0	0	0	1	0	0	B'90 Die Grünen 87-88, Agalev 82-86, Vihreä Liitto 87-90
0	1	0	1	0	1	1	B'90 Die Grünen 89-91, Fed. dei Verdi 99-00
0	0	1	1	0	0	1	B'90 Die Grünen 96-00
0	0	0	1	1	1	0	Ecolo 85-91
1	0	1	1	1	0	1	Ecolo 92-94, Fed. dei Verdi 94-98
1	1	1	0	1	0	0	Ecolo 95-00
1	0	0	1	1	0	1	Agalev 87-89, Vihreä Liitto 91-93
0	0	1	0	1	0	0	Agalev 90-92
0	1	0	0	1	1	1	Agalev 93-95
0	0	1	0	0	0	0	Agalev 96-00
1	0	1	0	0	0	0	Vihreä Liitto 94-00
1	1	0	0	1	0	0	Les Verts 84-91
1	1	0	1	1	1	1	Les Verts 92-94
0	0	0	1	1	0	1	Fed. dei Verdi 91-93

Le Tableau 3 indique que les 12 cas d'occurrence d'adaptation organisationnelle formelle majeure correspondent à seulement 8 configurations «1» (c.-à-d. des combinaisons de conditions associées à la présence du résultat). Cela signifie que certains cas empiriques sont «identiques» en termes logiques. Par exemple, la configuration [ORGAADAP = *elecsucc defeelec incrstat factchan SIZEINCR buredecr*]⁵⁰ dans la seconde ligne du tableau correspond à deux cas : *Bündnis '90/Die Grünen* en 1984-1986 et *Ecolo* en 1982-1984.

Ce tableau indique aussi que les 14 cas de non-occurrence d'une adaptation organisationnelle formelle majeure correspondent à seulement 8 configurations «0». Par exemple, la configuration [*orgaadap = ELECDEFE defeelec INCRSTAT factchan SIZEINCR buredecr*] correspond à non moins de 5 cas : *Bündnis '90/Die Grünen* en 1980-1983 et en 1992-1995, *Ecolo* en 1980-1981, *Les Verts* en 1995-2000 et *Federazione dei Verdi* en 1986-1990.

La prochaine étape de l'analyse AQQC consiste à minimiser logiquement cette table de configurations, pour les configurations «1» et les configurations «0» séparément⁵¹.

D'une part, la procédure de minimisation logique des configurations «1» produit la formule minimale suivante (formule 1) :

$$\text{ORGAADAP} = \text{DEFEELEC BUREDECR} + \text{FACTCHAN buredecr} + \text{elecsucc incrstat} \left\{ \begin{array}{l} \text{factchan (1)} \\ \text{buredecr (2)} \end{array} \right.$$

Cette formule est la contraction de deux formules : l'une qui se termine par [factchan] et l'autre par [buredecr]. Sur base de considérations empiriques ou théoriques, nous pouvons choisir de prendre en considération les deux «chemins», ou de privilégier l'un ou l'autre⁵². Nous privilégions ici le chemin comprenant [buredecr], car l'autre chemin va à l'encontre d'une découverte empirique centrale d'une étude précédente : l'occurrence d'un changement de faction [FACTCHAN],

⁵⁰ Une majuscule indique la valeur «1» et une minuscule indique la valeur «0», tandis que l'espace entre les conditions correspond à l'opérateur logique «ET». Cette configuration doit donc être lue comme suit : «une adaptation organisationnelle formelle majeure survient après une période caractérisée par l'absence d'un succès électoral ET l'absence d'une défaite électorale ET l'absence d'une augmentation de statut ET la présence d'une augmentation dans la taille organisationnelle ET l'absence d'une diminution de la taille organisationnelle».

⁵¹ Il est en effet important d'effectuer les deux analyses, l'AQQC ne présupposant aucune sorte de symétrie causale (DE MEUR, G. et RIHOX, B. *op. cit.*, p. 81).

⁵² De Meur, G. et RIHOX, B. *op. cit.*, p. 80.

et non son contraire logique [factchan], agit le plus souvent comme catalyseur d'une adaptation organisationnelle⁵³.

Dans une dernière étape, la formule minimale peut être réécrite à l'aide d'opérations d'algèbre classique, ce qui permet d'isoler une ou des condition(s) particulièrement importante(s) (indiquées en gras) (formule 2) :

$$\text{ORGAADAP} = \text{buredecr} (\text{elecsucc incrstat} + \text{FACTCHAN}) + \text{DEFEELEC BUREDECR}$$

Une des conditions individuelles qui ressort ainsi plus clairement pour expliquer [ORGAADAP] est [buredecr], soit l'absence d'une diminution de la taille organisationnelle ou, en d'autres termes, l'absence d'une « crise de récession ». Cette condition individuelle est observée dans 8 cas sur 12 de [ORGAADAP]. Cependant, en vertu de la logique de la causalité conjoncturelle multiple, une condition individuelle ne doit pas être analysée individuellement, mais en rapport avec d'autres conditions qui lui sont associées dans la formule minimale. Nous pouvons ainsi établir la correspondance entre les différents termes⁵⁴ de la formule minimale et les cas « couverts » par chaque terme (Tableau 4).

Tableau 4 : correspondance entre les termes de la formule minimale et les cas observés (occurrence d'une adaptation organisationnelle formelle majeure) (en gras : adaptation organisationnelle formelle majeure en période de participation gouvernementale)

Termes	Cas
elecsucc incrstat buredecr	B'90 Die Grünen 84-86 Ecolo 82-84 Fed. dei Verdi 91-93
FACTCHAN buredecr	Fed. dei Verdi 91-93 B'90 Die Grünen 96-00 Agalev 87-89 Vihreä Liitto 91-93 Ecolo 92-94 Fed. dei Verdi 94-98
DEFEELEC BUREDECR	B'90 Die Grünen 89-91 Fed. dei Verdi 99-00 Les Verts 92-94 Agalev 93-95

⁵³ RIHOUX, B., *op. cit.*, (2001), p. 208 ff.

⁵⁴ En terminologie mathématique, un terme est un élément d'une somme. Dans une formule minimale AQQC, un terme est constitué d'un ou de plusieurs facteurs (de condition(s)).

Le Tableau 4 indique que certains «chemins», ou «conjonctures causales-clé»⁵⁵ qui mènent à l'occurrence d'adaptations organisationnelles formelles majeures couvrent plus de cas empiriques que d'autres. Le chemin le plus «parcouru» est [FACTCHAN buredecr] (6 cas), suivi de [DEFEELEC BUREDECR] (4 cas), et enfin de [elecsucc incrstat buredecr] (3 cas).

On note également que ni l'accès à la représentation parlementaire, ni l'accès à la participation gouvernementale [INCRSTAT] n'est présent dans les conjonctures causales clé qui mènent à l'occurrence du résultat. Par contre, l'absence d'une augmentation du statut [incrstat] est observée dans une des conjonctures causales-clé. En se référant aux 3 cas que cette condition couvre (*Bündnis '90/Die Grünen* 84-86, *Ecolo* 82-84 et *Federazione dei Verdi* 91-93), cette [incrstat] ne coïncide cependant pas avec les périodes de participation gouvernementale, mais plutôt avec des périodes de présence stable au Parlement.

On observe aussi que la conjoncture causale-clé qui est associée à l'occurrence d'une adaptation organisationnelle formelle majeure dans le cas des *Grünen* allemands au gouvernement (les réformes de 1998 et de 2000) et le cas italien pour la première réforme des *Verdi* (1998) est la combinaison de la présence d'un changement de faction en faveur d'une faction «modernisatrice» [FACTCHAN] et de l'absence d'une diminution de la taille organisationnelle [buredecr]. Toutefois, la conjoncture causale-clé qui est associée à l'occurrence du résultat lors de la seconde réforme des *Verdi* (2000) est la combinaison de la présence d'une défaite électorale [DEFEELEC] et la présence d'une diminution de la taille organisationnelle [BUREDECR].

D'autre part, la procédure de minimisation logique des configurations «0» produit la formule minimale suivante (formule 3) :

$$\text{orgaadap} = \text{INCRSTAT factchan} + \text{ELECSUCC factchan} + \text{BUREDECR} \left\{ \begin{array}{l} \text{defeelec (1)} \\ \text{elecdefe FACTCHAN SIZEINCR (2)} \end{array} \right.$$

Cette formule est également la contraction de deux formules : l'une qui se clôture par [defeelec] et l'autre par [elecdefe FACTCHAN SIZEINCR]. Comme cela était le cas avec la formule 1, nous pouvons choisir de privilégier l'un ou l'autre des deux chemins. Dans le cas présent, le chemin comprenant [defeelec] est un choix assez naturel, pour trois raisons : il permet d'obtenir d'une formule beaucoup plus parcimonieuse, l'absence d'une défaite électorale [defeelec] figure aussi comme condition-clé associée avec l'absence du résultat dans une autre analyse AQQC approfondie des 14 partis⁵⁶, et le choix de l'autre «chemin» conduirait à garder un

⁵⁵ Concept suggéré par RIHOX, B., *op. cit.*, (2001), p. 209-214.

⁵⁶ RIHOX, B., *op. cit.*, (2001).

terme qui inclut [FACTCHAN], ce qui est contre-intuitif car deux autres termes de la formule contiennent son contraire logique [factchan].

Une ré-écriture algébrique classique nous donne la formule suivante (formule 4) :

$$\text{orgaadap} = \text{factchan} (\text{INCRSTAT} + \text{ELECSUCC}) + \text{BUREDECR defeelec}$$

Une condition individuelle qui ressort tout particulièrement pour expliquer l'absence du résultat [orgaadap] est [factchan], soit l'absence d'un changement en faveur d'une faction «modernisatrice». Cette condition individuelle est observée dans non moins de 13 cas sur 14 de [orgaadap]. Le seul cas «déviant» qui inclut l'occurrence d'un changement de faction [FACTCHAN], et qui malgré tout ne mène pas à une adaptation organisationnelle formelle majeure [orgaadap], est *Ecolo* de 1985 à 1991. Cependant, il faut rappeler que la condition [factchan] doit être analysée en combinaison avec d'autres conditions qui lui sont associées dans la formule minimale. Il est ainsi possible d'examiner quel terme couvre quel(s) cas (Tableau 6).

Tableau 5 : correspondance entre les termes de la formule minimale et les cas observés (non-occurrence d'adaptation organisationnelle formelle majeure)
(en gras : absence d'adaptation organisationnelle formelle majeure en période de participation gouvernementale)

Termes	Cas
INCRSTAT factchan	Ecolo 95-00 Agalev 90-92 Agalev 96-00 B'90 Die Grünen 80-83 B'90 Die Grünen 92-95 Ecolo 80-81 Vihreä Liitto 94-00 Les Verts 95-00 Fed. dei Verdi 86-90
ELECSUCC factchan	Ecolo 95-00 B'90 Die Grünen 80-83 B'90 Die Grünen 92-95 Ecolo 80-81 Vihreä Liitto 94-00 Les Verts 95-00 Fed. dei Verdi 86-90 Les Verts 84-91 B'90 Die Grünen 87-88 Agalev 82-86 Vihreä Liitto 87-90
BUREDECR defeelec	Ecolo 85-91

Ce Tableau indique que certaines conjonctures causales clé qui mènent à la non-occurrence d'une adaptation organisationnelle formelle majeure couvrent plus de cas empiriques que d'autres. Le chemin le plus «parcouru» est [ELECSUCC factchan] (11 cas), suivi de [INCRSTAT factchan] (9 cas), et enfin de [BUREDECR defeelec] (1 seul cas).

De manière assez remarquable, l'accès à la représentation parlementaire ou l'accès à la participation gouvernementale (INCRSTAT) est présent dans une des deux conjonctures causales-clé qui mènent à la non-occurrence d'une adaptation organisationnelle formelle majeure. Cette conjoncture [INCRSTAT factchan] correspond à non moins de 9 cas, dont 4 cas de participation gouvernementale (*Ecolo* 95-00, *Agalev* 96-00, *Vihreä Liitto* 94-00 et *Les Verts* 95-00). Ceci correspond à la combinaison de la présence d'une augmentation de statut [INCRSTAT] et de l'absence d'un changement de faction en faveur de la faction «modernisatrice» [factchan].

La seconde conjoncture causale-clé qui mène à la non-occurrence d'une adaptation organisationnelle formelle majeure est [ELECSUCC factchan]. Ceci correspond à non moins de 11 cas, dont 3 cas de participation gouvernementale (à nouveau *Ecolo* 95-00, *Vihreä Liitto* 94-00 et *Les Verts* 95-00), et donc à la combinaison de l'occurrence d'un succès électoral [ELECSUCC] et de l'absence d'un changement de faction en faveur de la faction «modernisatrice» [factchan].

VI. Interprétation : catalyseur ou paralyseur de changement, ou les deux ?

En considérant tant la description qualitative que l'analyse AQQC, peut-on clairement corroborer soit l'hypothèse «catalysante» soit l'hypothèse «paralysante» ?

En ce qui concerne les adaptations organisationnelles *formelles*, en prenant en considération l'ensemble de l'empan de vie des 6 partis, et donc non seulement leur période gouvernementale, l'accès à la participation gouvernementale n'apparaît pas comme un déterminant clé. L'hypothèse catalysante n'est donc pas corroborée.

Durant les périodes de participation gouvernementale, les deux conjonctures causales-clé menant à de telles adaptations sont plutôt : la combinaison d'un changement de faction en faveur d'une faction modernisatrice et la «non-diminution» de la taille organisationnelle (le cas allemand en 1998 et 2000; le cas italien en 1998), et la combinaison d'une défaite électorale et de la diminution de la taille organisationnelle (le cas italien en 2000). Nous observons donc deux scénarii menant à une adaptation organisationnelle formelle majeure.

Le premier scénario confirme les analyses de Rihoux eu égard au rôle central du changement de faction comme catalyseur dans la «chaîne causale» de

l'adaptation⁵⁷. Dans le contexte d'un (premier) accès à la participation gouvernementale, la faction qui gagne le contrôle du parti n'a pas besoin de s'appuyer sur d'autres facteurs facilitateurs (tels une « crise de récession ») pour faire approuver une réforme, dans la mesure où le niveau de ressources du parti est au moins stable, voire en croissance. L'adjonction de nouvelles ressources peut être considérée comme un impact plus indirect de la participation gouvernementale, parmi d'autres facteurs (tels l'augmentation du nombre d'adhérents, l'augmentation du financement public des partis, etc.).

Le second scénario est totalement différent : suite à la défaite électorale, la taille organisationnelle du parti (financement public et nombre d'adhérents) diminue fortement, au point de mettre sa survie en danger. Cette situation est une parfaite illustration de l'*innovation de détresse* de Knight⁵⁸, mais aussi d'un « choc externe » de nature négative (tel que défini par Harmel & Janda) et de la définition d'une crise organisationnelle selon Panebianco (cf. supra).

Notons au passage qu'aucun de ces deux scénarii ne correspond au modèle de « l'innovation de croissance », car aucun des deux – pas même le premier – n'implique clairement une augmentation des ressources.

Notre deuxième observation empirique majeure est que, pour une proportion importante des cas, l'accès à la participation gouvernementale est associée à l'absence d'adaptations organisationnelles formelles majeures (*Ecolo* 95-00, *Agalev* 96-00, *Vihreä Liitto* 94-00 et *Les Verts* 95-00). Ceci devrait à première vue corroborer l'hypothèse « paralysante », mais la réalité est plus complexe. En effet, la conjoncture causale-clé en question correspond à la combinaison de l'accès à la participation gouvernementale et de l'absence d'un changement de faction en faveur d'une faction « modernisatrice ». Ceci peut être interprété comme suit : l'accès à la participation gouvernementale peut constituer un élément facilitateur, qui pousse à l'adaptation organisationnelle, mais le catalyseur principal – c.-à-d. le changement de faction – est absent, d'où la non-occurrence d'une adaptation. En réalité, la stabilité relative de la faction dominante (essentiellement celle des *realos*) durant la participation gouvernementale est liée à l'antériorité du changement de faction (en faveur des *realos*). Ainsi, cette faction a eu le temps d'introduire des adaptations formelles bien avant l'entrée au gouvernement, ce qui confirme empiriquement le mécanisme de « *adaptation anticipée* » suggéré par Poguntke⁵⁹. Dans les cas plus précis d'*Ecolo* et d'*Agalev*, la période 1991-1993 de « quasi » participation gouvernementale fût en effet un catalyseur-clé pour une réforme organisationnelle significative, bien avant 1999⁶⁰.

⁵⁷ RIBOUX, B., *op. cit.*, (2001), p. 208 ff.

⁵⁸ KNIGHT, K. E. A Descriptive Model of the Intra-Firm Innovation Process, dans *The Journal of Business*, vol. 40, 1967, 478-496.

⁵⁹ POGUNTKE, *op. cit.*, 2002, p. 136.

⁶⁰ BUELENS, J. et DESCHOUWER, K., *op. cit.*, p. 126.

Somme toute, l'élément «paralysant» ne réside donc pas dans la participation gouvernementale elle-même, mais plutôt dans la relative stabilité de la coalition dominante (suivant la terminologie de Panebianco) et dans l'existence d'une série d'adaptations organisationnelles *antérieures*. Ces deux explications entrelacées sont pertinentes pour *Ecolo*, *Agalev*, *Vihreä Liitto* et *Les Verts*.

Beaucoup d'observations pourraient être faites à propos de changements plus *informels*. En effet, la plupart des partis écologistes ont opéré des changements significatifs en termes de pratiques. Certains de ces changements ont été formalisés par la suite, et d'autres pas (ou pas encore). La plupart de ces changements informels vont dans le sens d'une «adaptation forcée» aux pratiques organisationnelles des grands partis gouvernementaux, en termes d'organes décisionnels, de rapidité de décision, etc. Visiblement, malgré leur adaptations anticipées successives, les organisations de partis écologistes n'étaient *pas* adaptées à la nouvelle configuration d'une organisation partisane devant faire face quotidiennement aux contraintes d'une coalition gouvernementale.

Si nous prenions en considération ces changements informels, notre conclusion serait donc que la participation gouvernementale joue clairement un rôle de catalyseur. Ceci étant dit, l'absence de formalisation de certains changements informels – le cas français en est un archétype – peut être un indice de manque de marge de manœuvre (*slack*). De fait, en période de participation gouvernementale, ces partis vivent en état de «crise» continue et de «saturation» organisationnelle, et ne peuvent dès lors consacrer suffisamment de temps et de ressources pour engager une réforme organisationnelle cohérente. Ceci est une nuance importante à la conclusion précédente, suivant laquelle l'élément «paralysant» ne réside pas dans la participation gouvernementale elle-même : dans certains cas (le cas français, typiquement), l'élément paralysant se trouve être *l'absence même d'une marge de manœuvre organisationnelle*, induite précisément par la participation gouvernementale.

VII. En conclusion

L'objectif de cette contribution était d'analyser le lien réciproque entre la participation gouvernementale et l'adaptation organisationnelle, c.-à-d. des changements vers un fonctionnement plus «traditionnel» au sein des partis écologistes. Certains liens de causalité ont-ils pu être identifiés ?

La première question portait sur le lien entre une adaptation organisationnelle antérieure et l'accès à une participation gouvernementale. Si nous limitons notre analyse aux changements organisationnels *formels*, quelques liens ont pu être mis en évidence. D'un côté, quatre des six partis qui sont finalement entrés au gouvernement (*Les Verts*, *Bündnis '90/Die Grünen*, *Ecolo* et *Agalev*) affichent un nombre plus élevé d'adaptations organisationnelles antérieures que les autres

partis écologistes d'Europe occidentale qui n'ont pas eu accès au gouvernement. Ce n'est pas le cas, par contre, des Verts italiens et finlandais. Par ailleurs, une analyse des caractéristiques organisationnelles des partis écologistes juste avant leur entrée au gouvernement n'a pas permis d'établir un lien causal ferme, excepté pour les *Verdi*.

Ce lien causal – aussi sélectif soit-il – apparaît de manière plus évidente si nous incluons deux autres cas limites : le *Miljöpartiet de Gröna* suédois et les *Grünen* autrichiens. Les premiers ont soutenu le gouvernement minoritaire social-démocrate depuis 1998 et à nouveau à partir d'octobre 2002, tandis que les seconds figurent parmi les partis écologistes les plus *regierungsfähig* (ils ont d'ailleurs participé à des négociations gouvernementales en février 2003). Tous deux affichent également de courts intervalles entre leurs adaptations organisationnelles. Ainsi, en ajoutant ces 2 cas, *Vihreä Liitto* deviendrait le seul cas «déviant» dans le Tableau 1 (supra).

Bien évidemment, il ne s'agit pas d'établir un lien déterministe entre l'adaptation organisationnelle – c'est-à-dire un type bien particulier de changement de nature interne – et une participation gouvernementale subséquente. Beaucoup d'autres facteurs interviennent aussi dans l'accès à la participation gouvernementale⁶¹, et beaucoup de ces facteurs se situent hors du contrôle des dirigeants et des militants des partis écologistes.

Pour cette première question, nous pouvons donc conclure que les adaptations organisationnelles *ex-ante* ont joué un rôle dans l'accès à la participation gouvernementale de certains partis écologistes. Ce rôle est, cependant, quelque peu indirect : en s'engageant plus dans une logique de compétition électorale (cf. Kitschelt, supra), c'est-à-dire en essayant d'être plus «efficaces» dans les arènes politiques et institutionnelles, les partis écologistes augmentent leur probabilité de se joindre à une coalition gouvernementale, et ce au moins de deux manières. D'une part, ils peuvent éventuellement atteindre un niveau plus élevé de performance électorale, se donnant ainsi la possibilité mathématique de «compter» – tout au moins dans un système proportionnel – dans les scénarii de coalition. D'autre part, plus important peut-être, l'adaptation organisationnelle d'un parti écologiste peut être interprétée par les partis à vocation gouvernementale comme un signe qu'il pourrait devenir *regierungsfähig*, c.-à-d. un éventuel partenaire «civilisé» pour former une coalition. L'«adaptation anticipée»⁶² joue donc un rôle important, mais plus indirect.

La seconde question concernait l'éventuel impact de l'expérience de participation gouvernementale sur les adaptations organisationnelles ultérieures dans les partis

⁶¹ DUMONT, P. et BÄCK, H. *op. cit.*

⁶² POGUNTKE, T., *op. cit.*, 2002, p. 136.

écologistes. La réponse est assez contrastée. D'une part, l'accès à la participation gouvernementale ne ressort pas comme un déterminant clé pour des adaptations organisationnelles formelles majeures; l'«hypothèse catalysante» n'est donc pas corroborée. C'est plutôt le changement de faction en faveur d'une faction «modernisatrice» qui est confirmé comme déterminant-clé, de deux manières : la présence d'un changement de faction est souvent associée à l'occurrence d'adaptations organisationnelles, et l'absence d'un changement de faction est souvent associée à la non-occurrence d'adaptations organisationnelles. Ainsi le catalyseur principal ou le facteur «paralysant» se trouve être plus un changement (ou un non-changement) de faction que l'accès au gouvernement *per se*.

Pourtant, d'autre part, l'accès à la participation gouvernementale exerce un impact, certes de manière plus indirecte : sur les adaptations organisationnelles, en influençant l'évolution du niveau de ressources organisationnelles, mais aussi sur l'absence d'adaptation organisationnelle formelle, en créant une situation de saturation organisationnelle (hypothèse «paralysante»).

Bien sûr, les processus d'adaptation des partis écologistes sont encore en cours. Un point particulièrement intéressant à analyser à l'avenir sera celui de l'impact de la sortie d'une coalition gouvernementale. À ce stade – encore très préliminaire – nous observons des situations fort contrastées. D'un côté, ni les *Verdi ni Vihreä Liitto* n'envisagent de nouvelles réformes. À l'inverse, une réforme organisationnelle d'envergure est à l'agenda des *Verts* français pour les années 2003-2004, même si son amplitude reste encore incertaine. Dans ce dernier cas, nous observons assez clairement un cas (ou une tentative) d'«innovation de détresse».

D'autres évolutions seront intéressantes à analyser. Après leur percée électorale de septembre 2002 et la reconduction de la majorité *rot-grün*, les *Verts* allemands n'ont pas encore tout à fait achevé de tuer leur «vache sacrée» qu'est la *Basisdemokratie*. Ceci pourrait se produire prochainement, vu les très fortes pressions structurelles auxquelles sont soumis les *Grünen* au gouvernement. Cependant, «(...) l'obsession d'une réforme partisane offre aux activistes une certaine soupape de sécurité, qui compense la frustration de devoir accepter des compromis douloureux [au gouvernement] en leur permettant de se raccrocher aux valeurs vertes fondamentales sur les questions organisationnelles.»⁶³. Le cas des *Verts* allemands démontre ainsi que le potentiel de résistance de quelques segments de militants contre la «normalisation» de l'organisation peut rester assez vigoureux.

Il faudra un certain temps avant que les partis écologistes ne soient totalement alignés sur les organisations partisans «conventionnelles». Cela ne dépendra pas uniquement de leurs heurs et malheurs électoraux (et gouvernementaux), mais aussi – plus fortement ? – de certains processus à long terme de nature plus

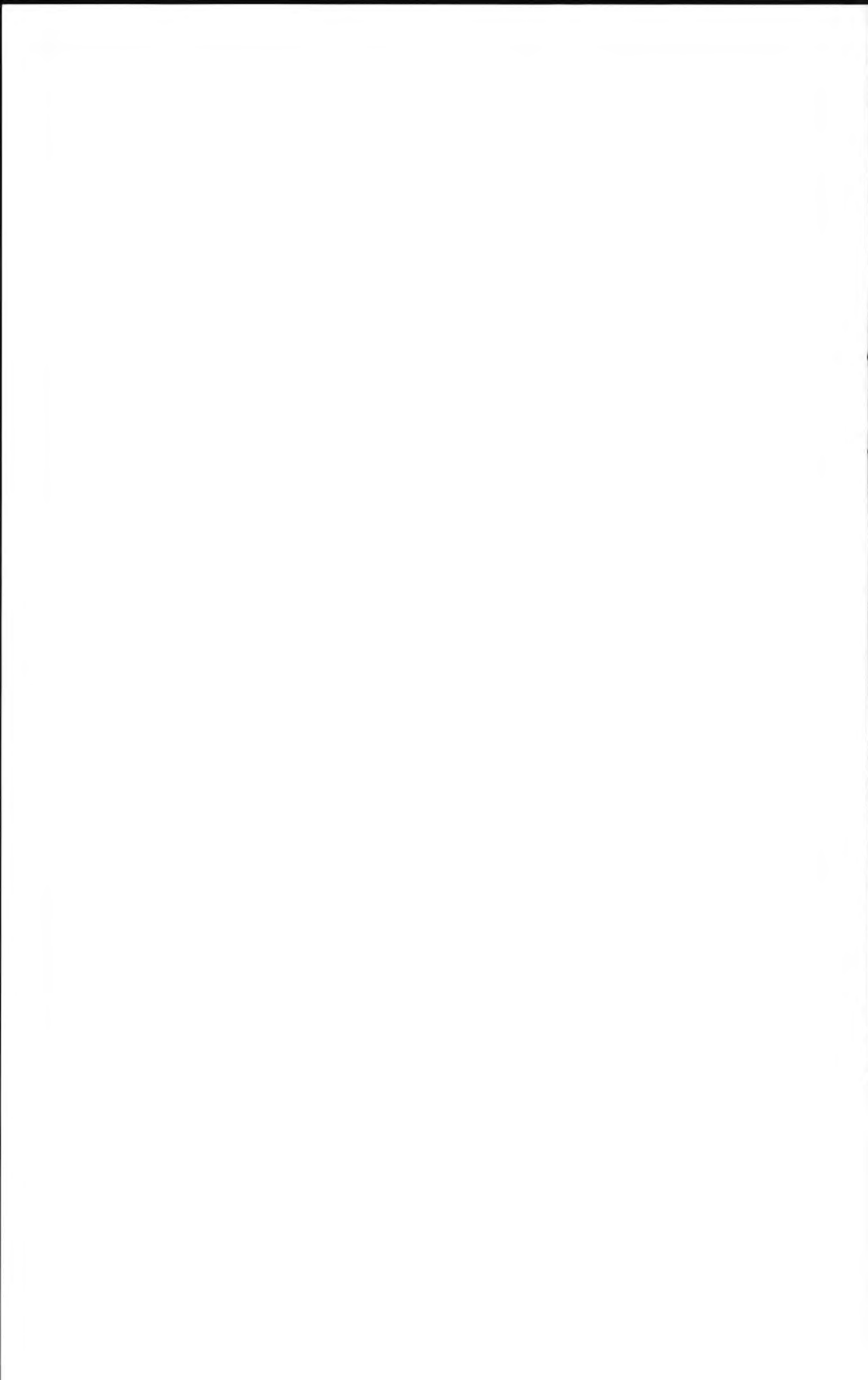
⁶³ RÜDIG, W., *op. cit.*, p. 108.

interne, comme le renouvellement générationnel des militants. Si les plus jeunes militants (actuels et à venir) ne s'identifient plus au «dogme» de la démocratie interne – cette notion étant, après tout, un héritage assez daté issu des «nouveaux mouvements sociaux» des années 60 et 70 – alors des changements plus fondamentaux et plus rapides pourraient se produire. Ces partis pourraient-ils alors se transformer rapidement en des formes quasi pures de «partis électoraux-professionnels» à la Panebianco⁶⁴ ? Voici une question interpellante, pour les chercheurs comme pour les militants.

Summary : Participation in Government and Organisational Adaptation : A Comparative Quali-Quantitative Analysis of Green Parties in Western Europe

This contribution explores the reciprocal links between the organisational transformation of Western European Green parties and the access of some of these parties to national government participation. On the one hand, a series of hypotheses with regard to the possible link between prior organisational adaptation and eventual access to governmental participation are examined. On the other hand, the opposite question is addressed : that of the potential impact of governmental participation on further organisational adaptation. Following both a qualitative and Qualitative Comparative Analysis (QCA), one does ultimately identify a link between prior organisational adaptation and eventual access to government, but a much more indirect and contrasted link between governmental participation and further organisational adaptation.

⁶⁴ RIIHOX, B. et LUCARDIE, P., From Amateur-Activist Parties to Professional-Electoral Machines ? On the Organizational Transformation of Green Parties in Western Democracies, Rihoux, B., Lucardie, P., et Frankland, E. G. (eds), *Green Parties in Transition : the End of Grass-Roots Democracy ?* (à paraître).



De invloed van interne partijfactoren op partijvernieuwing : een verkennende analyse

Tom VERSTRAETE

Assistent aan de Vakgroep Politieke Wetenschappen van de Universiteit Gent

I. Inleiding

Partijvernieuwing of partijverandering lijkt de trend van de laatste jaren te zijn. Elke zichzelf respecterende partij heeft sinds de verkiezingen van 1991 een of andere verandering ondergaan. Duidlijkste voorbeelden zijn de omvorming van PVV naar VLD in 1992; de SP die zich ontbolstert tot SP.A en de stichting van de CD&V in 2001. Ook aan de andere kant van de taalgrens heeft men niet stilgezeten. De PSC veranderde in CDH, de PRL in MR. Daarnaast zijn er nog tal van organisatorische en ideologische veranderingen binnen de andere politieke partijen in België. De opeenstapeling van partijveranderingen lijkt op het eerste zicht uniek. Toch is dit geen volledig nieuw fenomeen. Eén van de grootste partijvernieuwingen uit de Belgische naoorlogse geschiedenis gebeurde reeds in 1961, toen de Liberale partij zich onder impuls van Omer Vanaudenhove openstelde voor de katholieken en de PVV geboren werd. Bovendien is partijvernieuwing niet beperkt gebleven tot België. Denk bijvoorbeeld aan de catharsis die het Nederlandse CDA onderging tijdens haar oppositieuur of het ontstaan van New Labour in Groot-Brittannië.

Dergelijke gebeurtenissen roepen meteen een aantal vragen op. Wat verandert er precies bij de partijen? Is het louter een naamsverandering, of een verandering van programma, personeel, statuten, ... In deze bijdrage gaan we hier niet dieper op in. Wij concentreren ons op een andere vraag: waarom veranderen politieke partijen, welke factoren stimuleren partijveranderingen? Hierbij zullen we vooral aandacht hebben voor de interne partijfactoren.

Onze bijdrage bestaat uit drie grote delen. In het eerste deel onderzoeken we kort wat precies verstaan wordt onder partijverandering. Het tweede deel spitst zich toe op de factoren die partijveranderingen beïnvloeden. In het derde deel ten slotte zullen we dieper ingaan op de rol van de interne partijfactoren.

Zoals in de titel staat, gaat het hier om een verkennende analyse. We proberen een overzicht te geven van wat er in de literatuur allemaal gezegd is over de interne factoren. Het is dus eerder een theoretische bijdrage waarin we op zoek gaan naar de redenen voor partijverandering. Het is geenszins onze bedoeling om hier een volledig geoperationaliseerd onderzoeksmodel te presenteren of de resultaten van een concreet onderzoek naar voor te brengen.

II. Begrippen en definities

Vooraleer we op zoek kunnen gaan naar de invloed van de interne partijfactoren op partijvernieuwing, moeten we eerst enkele begrippen verduidelijken. In dit eerste deel gaan we dan ook op zoek naar wat er in de literatuur bedoeld wordt met partijverandering.

A. Partijsysteemverandering

Wanneer we de veranderingen bij de politieke partijen bestuderen, moeten we volgens verschillende auteurs¹ een duidelijk onderscheid maken tussen *party change* en *party system change*. Laten we eerst partysysteemveranderingen onder de loep nemen.

In zijn boek 'Parties and party systems' definieert Sartori partysystemen als volgt: «(i) the system displays properties that do not belong to a separate consideration of its component elements and (ii) the system results from, and consists of, the patterned interactions of its component parts, thereby implying that such interactions provide the boundaries, or at least the boundedness, of the system.»²

Andere auteurs zijn het er mee eens dat een partysysteem meer moet zijn dan de som van de verschillende delen (partijen). Pennings stelt «party systems may be defined as structures of party competition and cooperation.»³

Meteen merken we een eerste onderscheid tussen partijen an sich en partysystemen. Partijen vormen een deel van het partysysteem. Het is precies de interactie tussen de verschillende partijen die het systeem vormt. Belangrijke elementen van partysystemen zijn het aantal partijen, fractionalisatie, fragmentatie, de aanwezigheid van breuklijnen, de situering van de partijen op de links-rechtsschaal,... Aan de hand van de aan- of afwezigheid van bovenstaande elementen kunnen de verschillende types partysystemen gecatalogeerd worden. Eens de verschillende types opgesteld zijn, wordt het makkelijker om na te gaan of een partysysteem geëvolueerd is van het ene type naar het andere, en dus om partysysteemveranderingen te gaan onderzoeken.

«Party system change may be defined as an enduring change in the inter-party relationships that both results from and affects the competition and cooperation between political parties»⁴ Volgens Pennings kunnen partysysteemveranderingen veroorzaakt worden door veel factoren (economische veranderingen, maatschap-

¹ PENNINGS, P. & LANE, J. *Comparing Party System Change*, London, Pinter, 1999, p.2-8.

MAIR, P. *Party system change*, Oxford, Oxford University Press, 1997, p.49-54.

² SARTORI, G., *Parties and party systems*, Cambridge, Cambridge University Press, 1976, p.43-44.

³ PENNINGS, P., *a.w.*, p.5.

⁴ PENNINGS, P. *a.w.*, p.5.

pelijke veranderingen, institutionele veranderingen,...) maar hebben vooral een verandering in het aantal en de grootte van de partijen een doorslaggevende rol. Merk dus meteen op dat er wederzijdse relatie is tussen partijen en partijsystemen. Partijsysteemveranderingen kunnen veroorzaakt worden door *party related factors* (aantal partijen, afstand en grootte) of door *system related factors* (institutionele factoren zoals de verandering van kiessysteem). Anderzijds zullen partijsysteemveranderingen ook hun weerslag hebben op de individuele partijen, zoals we verder zullen zien.

Het onderscheid tussen partijen en systemen is van belang voor deze bijdrage. Onze analyse-eenheid is immers niet het partijsysteem maar wel de individuele partijen. We gaan niet op zoek naar redenen waarom partijsystemen veranderen, maar wel waarom individuele partijen veranderen. We beschouwen hierbij de *party-as-a-system*. Sartori maakt immers het onderscheid tussen *party system* en *party-as-a-system*. Iedere partij kan gezien worden als een soort van microkosmos, een miniatuur politiek systeem.⁵

Nu we duidelijk gemaakt hebben wat partijsysteemverandering is, moeten we op zoek naar de kern van deze paper, namelijk veranderingen bij individuele partijen.

B. Partijverandering

Volgens Mair⁶ valt partijverandering moeilijk te definiëren. In tegenstelling tot partijsysteemveranderingen, is het hier veel moeilijker om typologieën of categorieën op te stellen en bijgevolg om te onderzoeken of de individuele partij evolueert van de ene categorie naar de andere.

De moeilijkheid om categorieën op te stellen, hangt samen met het probleem om de kern, de identiteit van politieke partijen te omschrijven. Mochten we die kern kunnen definiëren, dan kunnen we ook makkelijk vaststellen of er iets veranderd is. Jammer genoeg, aldus Mair, worden politieke partijen meestal onderzocht op verschillende kenmerken (ideologie, kiespubliek,...). Bijgevolg is het zeer moeilijk te definiëren wanneer een partij écht veranderd is. De makkelijkste gevallen zijn natuurlijk het ontstaan of verdwijnen van een partij. Maar is een partij veranderd omdat ze haar naam veranderd heeft? Spreken we van party changes als er enkel organisatorische of programmatorische veranderingen zijn, of moeten beide tegelijkertijd gebeuren? Bovendien passen partijen zich constant aan aan hun omgeving. Mair citeert hierbij Carl Friedrich «Party development is more highly dynamic than any other sphere of political life; there is no final rest, no ultimate pattern... Rather, there is constant change in one direction or another, with never a return to the starting point.»⁷

⁵ SARTORI, G., *a.w.*, p.44.

⁶ MAIR, P., *a.w.*, p.49-54.

⁷ MAIR, P. *a.w.*, p.50.

Als partijen constant veranderen, heeft het dan wel zin om partijveranderingen te bestuderen ?

Volgens Mair kunnen we momenteel niet anders dan ons beperken tot de studie van veranderingen in bepaalde aspecten van partijen in plaats van «change in the party tout court»⁸

Andere auteurs stellen eveneens dat partijveranderingen een uitgebreid fenomeen zijn waarvan onmogelijk alle aspecten onderzocht kunnen worden.

Harmel en Janda definiëren partijveranderingen als volgt :

«Party change (in the broadest sense) is any variation, alternation or modification in how parties are organized, what human and material resources they can draw upon, what they stand for and what they do.»⁹

Ze geven echter zelf toe dat deze definitie veel te ruim is en zo goed als onmogelijk te operationaliseren valt voor wetenschappelijk onderzoek. In hun *Integrated theory of party goals and party changes* beperken ze zich dan ook tot «those aspects of party change that are within a party's direct control – that it decides to change.»¹⁰

Aan de hand van hun theorie onderzoeken ze dus enkel doelbewuste partijveranderingen die het gevolg zijn van beslissingen binnen de partij of van partijleiders. Voorbeelden hiervan zijn veranderingen in de partijstructuur, het programma, de strategie, de statuten,... Gebeurtenissen buiten de controle van de partij (vb : stemmenverlies) worden door Harmel en Janda als onafhankelijke variabelen beschouwd¹¹.

Appleton en Ward¹² proberen het ruime onderzoeksveld van partijveranderingen op een andere manier te beperken. Zij maken een onderscheid tussen verschillende types van partijveranderingen en concentreren zich op innovatie. «Innovations should be understood as a subset of change, which encompasses the notions of variation, modification, or alternation in existing forms... These kinds of change are differentiated from innovation in that they do not replace or supplement past practices with completely new ones. In contrast, organizational innovation may be seen as the attempt to introduce new organizational forms and practices without precedent.»¹³ In de praktijk zijn dergelijke tabula rasa, vooral op programmatorisch vlak, zeer zeldzaam. Geen enkele partij zal haar ideologische waarden en normen zomaar overboord gooien.

⁸ MAIR, P. *a.w.*, p.51.

⁹ HARMEL, R., & JANDA, K., An integrated theory of party goals and party change, *Journal of Theoretical Politics*, vol. 6, nr. 3, 1994, p.275.

¹⁰ HARMEL, R., & JANDA, K., *a.w.* (1994), p.275.

¹¹ HARMEL, R., & JANDA, K., *a.w.* (1994), p.275

¹² APPLETON, M. & WARD, D, p.342.

¹³ APPLETON, M. & WARD, D, Party Response to Environmental Change, *Party Politics*, vol. 3, nr. 3, 1997, p.342.

Andere auteurs maken dan weer het onderscheid tussen continue veranderingen en fundamentele veranderingen.¹⁴ Waar de grens ligt tussen beide is evenwel moeilijk aan te duiden.

We kunnen stellen dat er in de literatuur weinig eensgezindheid is over wat partijveranderingen nu precies inhouden. De meeste onderzoekers bestuderen slechts een aspect van partijveranderingen en beperken zich tot organisatorische veranderingen binnen een partij. Er is dringend nood aan een meer algemene definitie, bijvoorbeeld door net als bij partijsysteemveranderingen een aantal minimumcriteria op te stellen waaraan partijveranderingen moeten voldoen. In deze paper opteren wij ervoor om geen onderscheid te maken tussen organisatorische, programmatorische of strategische veranderingen. Het is hier immers niet onze bedoeling om te onderzoeken wat er precies veranderd is binnen de partijen, maar vooral waarom de verandering tot stand kwam. Meer concreet zullen we op zoek gaan naar de invloed van interne partijfactoren op partijveranderingen. We zijn er ons terdege van bewust dat in het kader van verder onderzoek onze definitie van partijverandering verder moet verfijnd worden en dat ook wij keuzes zullen moeten maken.

We sluiten ons aan bij Harmel en Janda en zullen enkel doelbewuste partijveranderingen onderzoeken. Die beschouwen we als onze afhankelijke variabele. Gebeurtenissen buiten de controle van de partij beschouwen wij als onafhankelijke variabele. Wij gaan dus bijvoorbeeld op zoek naar de invloed van stemmenverlies op de partijverandering en niet naar de invloed van de partijverandering op de verkiezingsuitslag. We zijn er ons van bewust dat dit onderscheid niet altijd waterdicht is en dat er dikwijls een causaal verband bestaat tussen beide variabelen. In het kader van deze bijdrage is het echter onmogelijk om die relatie volledig uit te diepen.

III. Waarom veranderen politieke partijen ?

Hierover is reeds heel wat literatuur verschenen. Algemeen kunnen we stellen dat er niet één bepaalde factor is die de verandering teweeg brengt, maar verschillende factoren die elkaar al dan niet versterken.

In zijn boek *Political Parties : organization & power* uit 1988 schetst Panebianco¹⁵ een aantal verschillende visies. Volgens Panebianco moeten er drie vragen gesteld worden. Zijn de veranderingen het gevolg van bepaalde evoluties of eerder van onvoorziene gebeurtenissen ? Zijn de veranderingen gewild of niet-gewild ? En ten slotte zijn de oorzaken exogeen of endogeen ?

Sommige onderzoekers stellen dat politieke partijen, net als alle organisaties, een bepaalde, vooraf vastgelegde, levenscyclus moeten doorlopen. Volgens hen zullen

¹⁴ PANEBIANCO, A., *a.w.*, p.243.

¹⁵ PANEBIANCO, A., *Political Parties : organization & power*, Cambridge, Cambridge University Press, 1998, p.239-247.

de organisaties groeien naarmate ze ouder worden en zullen ze bijgevolg complexer worden. Eén van de grondleggers van deze theorie is Robert Michels. Tegenover de evolutionaire visie staan de 'theories of political development'. Aanhangers van deze theorie stellen dat de levensloop van politieke partijen niet vooraf vastligt maar dat veranderingen vaak het gevolg zijn van beslissingen van de actoren binnen de partijen. Hoewel Panebianco de 'evolutie-theorie' zeker niet waardeloos vindt, acht hij de 'political development theory' meer realistisch. Zoals straks zal blijken uit ons theoretisch kader, sluiten wij ons eerder aan bij de 'development theory'. We zijn ervan overtuigd dat actoren binnen de partij een belangrijke rol kunnen spelen.

De tweede vraag sluit hier bij aan. Zijn de veranderingen intentioneel of niet? «*Management theories see the change as the effect of deliberate and conscious choices, while more recent theories maintain that change is the arbitrary result of the organizational dynamic.*»¹⁶ Volgens Panebianco ligt de waarheid ergens in het midden. Enerzijds hebben de actoren inderdaad een 'freedom of action' en kunnen ze beslissingen nemen die de organisatie veranderen. Anderzijds kunnen dergelijke beslissingen onverwachte gevolgen met zich meebrengen. Aangezien partijen een samenhangend geheel vormen, bestaat de kans immers dat veranderingen in een bepaald deel van de organisatie repercussies hebben voor de hele partij. «*Change is the fruit of both choices and, because of the actor's bounded rationality and the multiplicity of organizational pressures, unforeseeable effects.*»¹⁷ Ook hier volgen we Panebianco.

Ten slotte stelt zich de vraag of de oorsprong van de veranderingen exogeen of endogeen is.

Is een partij verplicht om zich aan te passen aan haar omgeving of zijn de veranderingen hoofdzakelijk het gevolg van interne machtsveranderingen?

Volgens Panebianco biedt geen enkele van deze twee visies op zich een afdoende verklaring.

«*The most persuasive hypothesis...is that organizational change is, in most cases, the effect of an external stimulus (environmental and/or technological) which joins forces with internal factors which were themselves undermining the power structure...When neither environmental challenges nor internal preconditions are present, organizational change cannot take place.*»¹⁸

Katz en Mair sluiten hierbij aan. «*The immediate source of changes in these parameters is to be found in the internal politics of the party. Often, however, the ultimate source is in the party's environment...This dynamic aggregates to the observation that parties adapt to changes in their environments.*»¹⁹

¹⁶ PANEBIANCO, A., *a.w.*, p.240.

¹⁷ PANEBIANCO, A., *a.w.*, p.242.

¹⁸ PANEBIANCO, A., *a.w.*, p.242.

¹⁹ HARMEL, R., *a.w.* (1994), p.261.

In tegenstelling tot Katz en Mair leggen Harmel en Janda de klemtoon op de endogene partijfactoren. Volgens hen gebeuren partijveranderingen niet zomaar. Net als bij andere organisaties stuiten pogingen tot verandering op heel wat verzet, aldus Harmel en Janda.

«Decisions to change a party's organization, issue positions or strategy face a wall of resistance common to large organizations. A successful effort to change the party usually involves both a good reason...and the building of a coalition of support.»²⁰

Exogene factoren spelen dus zeker een rol volgens Harmel en Janda, maar endogene factoren op zich kunnen ook al partijveranderingen met zich meebrengen. De veranderingen zullen evenwel des te groter zijn wanneer ze gepaard gaan met een externe 'shock' (cfr. infra).

«Externally induced 'shocks' to the party's internal system can catalyze a process of change that reaches more broadly and cuts more deeply than can occur as the result of internal changes (such as changes in leadership and/or dominant faction) alone.»²¹

Een theorie die hierbij aanleunt, is 'het model van partijtransformatie' van Wilson.²² Hij stelt dat partijleiders de doorslaggevende rol spelen bij partijveranderingen.

«Successful party transformation requires leaders who perceive the changes in the socioeconomic and political environment, who recognize the potential competitive advantages in adapting to the new environment, and who are capable of overcoming the inertia and other obstacles that block party change.»²³

Volgens ons kunnen zowel exogene als endogene factoren partijveranderingen met zich meebrengen. Het onderscheid tussen beide is bovendien in de praktijk niet altijd even makkelijk waar te nemen, aangezien ze elkaar kunnen beïnvloeden. Aangezien deze bijdrage geschreven is naar aanleiding van een congres over democratie binnen politieke partijen, zullen we ons hier vooral concentreren op de interne factoren en hun invloed op partijverandering.

A. Partijveranderingen

Uit onze literatuurstudie blijkt dat er heel wat redenen zijn die aanleiding kunnen geven tot partijverandering. Die redenen lijken verwickeld in een complex kluwen zodat geen enkele auteur er in slaagt om precies aan te tonen welke factoren de doorslag geven.

²⁰ HARMEL, R. a.w. (1994), p.261-262.

²¹ HARMEL, R., a.w. (1994), p.265.

²² WILSON, F., Sources of Party Transformation : the Case of France, in P. Merkl (ed.), *Western European Party Systems*. New York, Free Press, 1980, 526-551.

²³ WILSON, F., a.w., p.544.

Bovendien zijn de voorgestelde theorieën tot op heden nauwelijks empirisch onderzocht. De meeste auteurs beperken zich tot een theoretisch model dat ze slechts op een klein aantal partijen toepassen. Hieruit is reeds gebleken dat er geen algemene regel is die toepasbaar is op alle partijen. Algemene uitspraken over partijverandering zijn dan ook tot op heden onmogelijk, tenzij men zich beperkt tot een aantal vage vaststellingen.

Op basis van een literatuurstudie, vertrekkend van Panebianco en Harmel en rekening houdend met de definitie van Pennings, zouden wij partijverandering als volgt willen definiëren: Party change may be defined as any enduring change in a political party that both results from and affects external and internal factors. Volgens ons zijn er drie groepen van factoren die een rol spelen, namelijk externe niet-partijgebonden factoren, externe partijgebonden factoren en interne partijfactoren.

1. EXTERNE NIET-PARTIJGEBONDEN FACTOREN

Dit zijn gebeurtenissen die plaats vinden buiten de partij en die voor alle partijen hetzelfde zijn. Voorbeelden hiervan zijn sociaal-economische veranderingen, veranderingen in de politieke cultuur van een land (secularisatie, polarisatie,...), het ontstaan of verdwijnen van partijen,... Enerzijds kunnen dergelijke factoren de individuele partijen rechtstreeks beïnvloeden. Anderzijds veroorzaken ze vaak partijsysteemveranderingen die op hun beurt repercussies hebben op de partijen. Zoals reeds eerder vermeld kunnen die partijsysteemveranderingen ook het gevolg zijn van acties van politieke partijen. Hier beschouwen we ze echter als onafhankelijke variabelen.

Een voorbeeld van de invloed van externe niet-partijgebonden factoren is de onlangs goedgekeurde kieshervorming²⁴. De invoering van een kiesdrempel kan ervoor zorgen dat kleinere partijen verdwijnen. Een ander, minder evident, gevolg van deze institutionele hervorming is de verandering van de machtsverhouding binnen de politieke partijen. De vergroting van de kieskringen versterkt immers nog de evolutie naar een meer en meer persoonsgebonden politiek, en vergroot bijgevolg de machtspositie van de boegbeelden.

Dankzij de provinciale kieskringen moeten politici in een grotere electorale vijver vissen die ze het best kunnen bereiken via de massamedia. Voor de boegbeelden is dit geen probleem, integendeel, zij zijn graag geziene gasten in Tv-programma's. De kieshervorming versterkt dus hun marktwaarde en hun macht binnen de partij. De partijen zullen immers geneigd zijn om de stemmenkanonnen op de best mogelijke plaatsen in te zetten, desnoods op de Kamer- én Senaatslijst. De mindere goden binnen de partij zien deze evolutie met lede ogen aan. Voor hen wordt het drummen om een verkiesbare plaats te krijgen.

²⁴ Zie o.a. DEVOS, C. & VERSTRAETE, T., Valsheid in geschrifte, Over kieshervorming en inspraak. *Samenleving en Politiek*, vol. 9, nr. 10, 2002, p.4-12.

Anderzijds zorgen de grotere kieskringen, de mogelijkheid om zich op meerdere lijsten kandidaat te stellen en de halvering van de lijststem ervoor dat de macht van de partijvoorzitter op de *tweederangspolitici* uitgebreid wordt. Hij blijft immers de sleutelfiguur bij het uitdelen van de plaatsen op de verkiezingslijsten.

2. EXTERNE PARTIJGEBONDEN FACTOREN

Dit zijn opnieuw gebeurtenissen die plaatsvinden buiten de partij maar die wel partijspecifiek zijn. De gebeurtenis, bijvoorbeeld verkiezingsnederlagen, in de oppositie verdwijnen,... heeft dus maar repercussie op een bepaalde partij.

Een voorbeeld van een partijverandering waarbij externe partijgebonden factoren een belangrijke rol gespeeld hebben, is de vernieuwingsoperatie van de Vlaamse liberalen in 1992. Bij de verkiezingen van november 1991 waren de Vlaamse liberalen de enige traditionele partij die niet fors achteruit ging. Toch was men binnen de partij ontgoocheld over de verkiezingsuitslag. Enerzijds omdat de PVV er niet in slaagde om de nederlaag van de christen-democraten en de socialisten te verzilveren, anderzijds omdat de partij, ondanks het goede resultaat, voor de tweede maal op rij naar de oppositiebanken verwezen werd. Het feit dat de liberalen opnieuw in de oppositie terechtkwamen, vormde een belangrijke impuls voor het vernieuwingsproces. Volgens toenmalig partijvoorzitter Guy Verhofstadt was een grondige hervorming van het partijlandschap de enige mogelijkheid voor de Vlaamse liberalen om opnieuw aan de macht te komen. Hij wou een grote centrumpartij stichten zodat een coalitie zonder de liberalen onmogelijk zou worden²⁵.

3. INTERNE PARTIJGEBONDEN FACTOREN

Hiermee bedoelen we hoofdzakelijk veranderingen in de machtsverhoudingen binnen de partij. Dit kan vele vormen aannemen, bijvoorbeeld veranderingen binnen de partijelite, veranderingen in de facties,... Daarnaast zijn er nog een aantal interne factoren die de partijveranderingen in de hand zullen werken of zullen afremmen, bijvoorbeeld de graad van institutionalisatie binnen de partij. In het derde deel zullen we dit uitvoerig bespreken.

Als we even verder gaan op het voorbeeld van de VLD van daarstraks dan zien we dat toenmalig partijvoorzitter Guy Verhofstadt een heel belangrijke rol gespeeld heeft. Zijn persoonlijke frustratie wegens het mislukken van zijn formateuropdracht in 1991 versterkte zijn analyse dat er nood was aan een grondige partijvernieuwing. Verhofstadt werd de drijvende kracht achter de hele operatie. De beginselverklaring van de nieuwe partij was voor een groot stuk gebaseerd op de Burgermanifesten die hij eerder had geschreven.

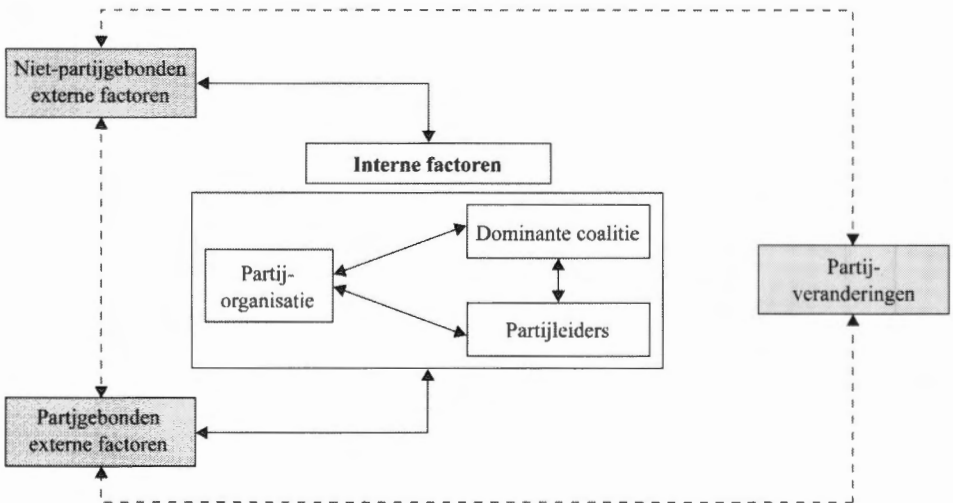
²⁵ Meteen is dit ook een voorbeeld hoe een individuele partij het partijsysteem probeert te veranderen. Verhofstadt wou immers de competitie tussen de partijen veranderen.

Volgens ons spelen interne partijfactoren vaak een interveniërende rol en katalyseren ze de andere factoren. Partijen zullen niet zomaar veranderen, ook al zijn er een aantal externe gebeurtenissen. Er is iemand nodig binnen de partij die de gebeurtenissen interpreteert en er een antwoord op formuleert. Zonder Guy Verhofstadt zou de VLD er misschien wel gekomen zijn, maar ze zou er helemaal anders uitgezien hebben. Anderzijds slaagde Verhofstadt in zijn opzet dankzij de gunstige externe factoren.

Op die manier komen we tot een theoretisch kader (figuur 1) waarbinnen partijveranderingen kunnen bestudeerd worden. Uit het schema blijkt dat alle factoren elkaar wederzijds beïnvloeden. Volgens ons is het moeilijk om aan te tonen welke van de drie groepen factoren het meest aanleiding geeft tot partijverandering. Vaak komen ze immers samen voor en versterken ze elkaar of remmen ze elkaar af. Harde uitspraken over dé factor die de verandering veroorzaakt heeft, zijn tot op heden onmogelijk.

Was bijvoorbeeld het feit dat de PVV voor de tweede maal op rij in de oppositie belandde de doorslaggevende factor om het over een andere boeg te gooien? Of speelde het algemene politieke klimaat en het nazinderen van de eerste Zwarte Zondag²⁶ een belangrijkere rol? Ten slotte kunnen we ons de vraag stellen of de hele operatie er wel zou gekomen zijn en zeker of ze wel dezelfde zou geweest zijn zonder Verhofstadt? Kortom, het is een mix van alle drie de groepen factoren die de uiteindelijke partijvernieuwing beïnvloed heeft.

Figuur 1 : onderzoekskader voor partijveranderingen



²⁶ De verkiezingen van 24 november 1991 werden algemeen beschouwd als een 'Zwarte Zondag' omdat het extreem-rechtse Vlaams Blok een spectaculaire vooruitgang boekte. Samen met het succes van Rossem werd dit geïnterpreteerd als een afkeer van de kiezer voor de traditionele partijen.

IV. De rol van interne partijfactoren

Sartori maakt een onderscheid tussen *party systems* en *party-as-system*. Volgens hem kan iedere partij gezien worden als een *systeem*. Iedere partij is dan een microkosmos op zich of anders gezegd een miniatuur politiek systeem, aldus Sartori.²⁷

Die visie sluit aan bij eerder werk van onder andere Michels en Duverger die partijen allemaal als organisaties beschouwen.²⁸ Sartori meent dat we politieke partijen nauwelijks kunnen onderzoeken als we er van uitgaan dat ze monolieten zijn waar de interne partijkeuken één ondeelbaar geheel vormt.²⁹ We kunnen de partij als geheel pas begrijpen, als we de verschillende deeltjes onderzocht hebben. Het feit dat politieke partijen miniatuur politieke systemen zijn, heeft een belangrijke invloed op de partijwerking. Elke beslissing is immers het resultaat van onderhandelingen tussen de verschillende groepen binnen de partijen en weerspiegelt de machtsverhoudingen binnen de partij. Rosa Mulé formuleert het als volgt : «Parties are miniature political systems, where the making and breaking of coalitions between contending leaders is the driving force of party life.»³⁰

Het lijkt dan ook evident dat interne partijfactoren hun weerslag zullen hebben op partijvernieuwingen. We zullen hier een drietal factoren onderzoeken : de partijorganisatie, de veranderingen in dominante facties of dominante coalities en de rol van de partijvoorzitter.

Rihoux bestudeert ook nog een aantal andere interne factoren (veranderingen in het ledenaantal, verandering in de financiële middelen en veranderingen in het aantal professionals) maar die laten we hier buiten beschouwen, wat niet wil zeggen dat we van oordeel zijn dat ze geen invloed hebben.

A. Facties

Wanneer we partijen als organisaties beschouwen, gaan we er dus van uit dat er binnen de partijen concurrerende groepen bestaan. Over de precieze definitie van die groepen bestaat geen consensus. Ten eerste is er reeds discussie over de naam van de subgroepen. Over het algemeen spreekt men van *facties*. Sommigen, onder andere Sartori, vinden dat deze term een te negatieve bijklank heeft. Facties worden immers dikwijls gezien als de oorzaak van interne twisten, corruptie en andere zwakheden van politieke partijen, aldus Beller en Belloni.³¹ Precies om die negatieve connotatie weg te werken, opteert Sartori voor een meer neutrale term : *fracties*³². Aangezien Sartori zelf niet helemaal overtuigd is van zijn keuze, zullen we hier niet ingaan op deze semantische discussie en spreken van facties.

²⁷ SARTORI, G., *a.w.*, p.44.

²⁸ RIHOUX, B., *Les partis politiques : organisations en changement*. Paris, L'Harmattan, 2001, p.17.

²⁹ SARTORI, G., *a.w.*, p.106.

³⁰ MULÉ, R., Explaining the party-policy link, *Party Politics*, vol. 3, nr. 4, 1997, p.501.

³¹ BELLER, D., BELLONI, F., The Study of Factions, in Belloni, F., Beller, D. (eds.), *Faction Politics*. California, Clio-Press, 1978, p.6.

³² SARTORI, G., *a.w.*, p.74.

Door de negatieve visie op facties en omdat men facties niet belangrijk achtte, is het onderzoek naar facties lange tijd achterop gebleven in vergelijking met het onderzoek naar politieke partijen. We zullen evenwel zien dat facties ook een aantal positieve eigenschappen hebben en dat ze een rol spelen bij partijvernieuwingen. Onderzoek naar facties is dus wel degelijk nodig.

Naast de discussie welke term we moeten gebruiken, is er evenmin eensgezindheid over wat facties nu precies zijn en wat ze doen. Binnen de verschillende landen en binnen de verschillende partijen merken we immers andere soorten facties op. De vraag stelt zich dan ook of we al die verschillende vormen onder de term facties mogen catalogeren. We kunnen er ook voor kiezen om slechts één vorm facties te noemen en voor de andere nieuwe namen te zoeken. Beller en Belloni kiezen voor een flexibele, meer algemene definitie van een factie : «any relatively organized group that exists within the context of some other group and which (as a *political* faction) competes with rivals for power advantage within the larger group of which it is a part.»³³

Facties kunnen op verschillende manier onderzocht worden. Sartori onderscheidt vier dimensies : de organisatorische dimensie, de motivatie, de ideologische dimensie en de links-rechts-schaal. Organisatorisch stelt Sartori dat fracties³⁴ kunnen variëren van minimale tot maximale subgroep autonomie ten opzichte van de partij. Dat kan nagegaan worden door bijvoorbeeld te kijken of de subgroepen aparte congressen organiseren, eigen financiële middelen hebben, een persdienst hebben, etc. In navolging van Rose, meent Sartori dat we een onderscheid moeten maken tussen *tendencies* en *factions*. Een *tendens* is dan eerder een diffuse groep van personen met dezelfde opvattingen, terwijl een factie een duidelijker afgeijnde subgroep vormt

Een tweede dimensie waarmee we facties van elkaar kunnen onderscheiden is de motivatie van de facties. Sartori spreekt van *factions of interest* en *factions of principle*. De eerste zijn meer geïnteresseerd in het verwerven van macht terwijl bij de tweede groep het gedachtegoed primeert. Op die manier komen we bij de derde dimensie, namelijk het ideologische. Volgens Sartori kunnen facties variëren van fanatiek ideologisch tot eerder pragmatisch. Het is duidelijk dat beide dimensies overlappen. Bovendien zullen machtsgeile facties quasi nooit hun ware aard laten zien. Ze gebruiken de ideologie om hun ambities te verdoezelen. Ten slotte maakt Sartori ook nog een onderscheid tussen eerder links en eerder rechts georiënteerde facties.³⁵

Sartori stelt zelf dat zijn classificatieschema allesbehalve volledig is. Bovendien overlappen de dimensies elkaar. Ten slotte komt deze theoretische classificatie in

³³ BELLER, D. BELLONI, F., Party and Faction : Modes of Political Competition, in Belloni, F., Beller, D. (eds.), *Faction Politics*. California, Clio-Press, 1978, p.419.

³⁴ Zoals reeds eerder vermeld, gebruikt Sartori de term *fracties* als algemene benaming voor de subpartijgroepen.

³⁵ SARTORI, G., *a.w.*, p.75-82.

de praktijk nauwelijks voor. De meeste facties situeren zich ergens in het midden van een dimensie.

Volgens Beller en Belloni³⁶ moeten er drie vragen gesteld worden bij het onderzoek naar facties : hoe zijn de facties gestructureerd, wat zijn de functies van facties en wat zijn de oorzaken van facties.

De meeste onderzoekers hebben zich geconcentreerd op de structuur van de facties. Hierbij kunnen er verschillende facetten onderzocht worden. Wat is de levensduur van de facties ? Hoe zijn ze georganiseerd ? Is er sprake van een formele structuur, met symbolen, regels etc. of eerder een losse verzameling van personen ? Zijn de leden er zich van bewust dat ze een factie vormen ?³⁷ Aan de hand van die vragen onderscheiden Beller en Belloni drie types van facties : factional cliques of tendencies; personal/client-group factions en institutionalized of organisatorische facties.

Factiegroepen sluiten aan bij de tendensen van Sartori en Rose. Het gaat om individuen die samenklitten rond gemeenschappelijke belangen, variërend van ideologische belangen tot persoonlijke of materiële voordelen. Vaak zijn het groepjes die opgericht worden naar aanleiding van een bepaald thema of gebeurtenis. Ze zijn dan ook geen lang leven beschoren. De organisatie is ad hoc. Er is geen sprake van een formele structuur of formeel lidmaatschap. De tweespalt binnen de VLD tussen de Vlaamsgezinden en de meer Belgicisten kan als een tendens beschouwd worden. Ze verenigen zich immers rond een bepaald thema, moet Vlaanderen meer of minder bevoegdheden krijgen, zonder dat er sprake is van een formele organisatie of een uitgesproken leider.

Het tweede type facties zijn groepen gevormd rond een leider waarbij er een sterke band bestaat tussen de leider en zijn aanhangers. De organisatie is vooral gebaseerd op die band. Ze hebben een iets langere levensduur dan het eerste type, maar wanneer hun leider wegvalt, verdwijnen deze facties normaal gezien ook.

Ten slotte spreken Beller en Belloni ook van georganiseerde of geïnstitutionaliseerde facties. Hier is er sprake van formele regels, officiële vertegenwoordigers, lidmaatschap, symbolen,... die de persoonlijke band overstijgen. Dergelijke facties bezitten vaak hun eigen persdienst en eigen financiële middelen. Net als bij de tendensen is de factie gebaseerd op een bepaald gemeenschappelijk belang van de leden. Normaal gezien hebben geïnstitutionaliseerde facties een lange levensduur³⁸. Duidelijkste voorbeeld hiervan zijn de standen binnen de Vlaamse christendemocraten.

De tweede onderzoeksvraag die Beller en Belloni stellen is waarom facties ontstaan binnen politieke partijen en waarom ze zo verschillend zijn. De redenen hiervoor zijn heel divers. Ze onderscheiden opnieuw drie oorzaken, namelijk maatschappe-

³⁶ BELLER, D., BELLONI, F., Party and Faction : Modes of Political Competition, in Belloni, F., Beller, D. (eds.), *Faction Politics*. California, Clio-Press, 1978, p.419-420.

³⁷ BELLER, D., BELLONI, F., The Study of Factions, in Belloni, F., Beller, D. (eds.), *Faction Politics*. California, Clio-Press, 1978, p.10.

³⁸ BELLER, D., BELLONI, F., Party and Faction : Modes of Political Competition, in Belloni, F., Beller, D. (eds.), *Faction Politics*. California, Clio-Press, 1978, p.420.

lijke factoren, kenmerken van het politieke systeem en kenmerken van de moederpartij. Aangezien wij hier op zoek zijn naar oorzaken van partijvernieuwingen, en niet naar het ontstaan van facties, zullen we hier enkel kort stilstaan bij de kenmerken van de moederpartij.

Een eerste interne reden voor het bestaan van facties is de vaagheid van het partijprogramma. Hoe vager de standpunten, hoe groter de kans op verschillende facties.³⁹ Een voorbeeld hiervan is de CD&V die door haar centrumpositie moeilijk duidelijke standpunten kan innemen en uit verschillende facties (standen) bestaat. Dit sluit natuurlijk niet uit dat er ook facties kunnen bestaan in partijen met een scherper partijprogramma. De kans dat een factie zich afscheidt van de partij is hier evenwel groter.

Facties zullen ook vaker voorkomen in partijen die een samensmelting zijn van andere partijen. Het is bijvoorbeeld waarschijnlijk dat, binnen de VLD, de nieuwkomers van Spirit of de NCD zich nog op een of andere manier zullen blijven organiseren binnen de partij.

Ten derde speelt ook de partijorganisatie een rol. Facties zullen eerder ontstaan in los georganiseerde partijen dan in strak formeel georganiseerde partijen. Ten slotte verhoogt het gebruik van evenredige vertegenwoordiging bij de interne partijverkiezingen de kans op facties, aldus Beller en Belloni.⁴⁰

Ons inziens is het evenwel moeilijk om precies uit te maken wie wat bepaalt. Zijn er facties binnen de CD&V vanwege het vage partijprogramma of is het partijprogramma precies vaag omdat er facties zijn? Net als in ons model voor partijverandering zitten we hier dus met een wisselwerking tussen verschillende factoren, zonder dat het mogelijk is om precies te bepalen wat oorzaak en gevolg is. De organisatie van de moederpartij (en ook tal van externe al dan niet-partijgebonden factoren) bepaalt de vorm van de facties die op hun beurt opnieuw de partij beïnvloeden.

Ten slotte moeten we ook aandacht hebben voor de functies van facties. De disfuncties van facties zijn genoegzaam bekend. Volgens verschillende auteurs zorgen facties voor verdeeldheid binnen de partij. Bovendien verhinderen ze open en rationele discussies binnen de partij. Bepaalde dossiers kunnen immers een zodanige symboolwaarde hebben, dat de facties kost wat kost hun gram willen halen. Rationele argumenten worden dan vervangen door holle retoriek.⁴¹ De discussie binnen de VLD over federalisme of confederalisme bijvoorbeeld, is uitgegroeid tot een symbolenstrijd tussen de twee tendensen waarbij de inhoudelijke discussie nauwelijks gevoerd wordt. Blijkbaar besefte ook partijvoorzitter Karel De Gucht dat dit een negatieve impact zou hebben op de partij want, in het licht van de verkiezingen, riep hij de partijleden op om elkaar niet meer aan te vallen op de publieke scène.⁴²

³⁹ BELLER, D., BELLONI, F., Party and Faction: Modes of Political Competition, in Belloni, F., Beller, D. (eds.), *Faction Politics*. California, Clio-Press, 1978, p.437.

⁴⁰ *Ibidem*, p.435-437.

⁴¹ *Ibidem*, p.440.

⁴² ALBERS, I., Premier maant VLD aan ruzie te stoppen. In: *De Standaard*, 17 december 2002.

Andere auteurs dichtten facties meer positieve eigenschappen toe. Volgens hen zorgen facties ervoor dat de verschillende visies binnen de partij vertegenwoordigd worden. Dit is vooral belangrijk binnen grote, dominante partijen of binnen partijsystemen waar er een gebrek aan competitie is, bijvoorbeeld éénpartijsystemen. De onderlinge strijd tussen de facties brengt bovendien met zich mee dat er effectief kan gekozen worden tussen verschillende alternatieven, bijvoorbeeld inzake strategie of leiders, zelfs in éénpartijstaten.

Ten slotte kunnen facties er ook voor zorgen dat een partij blijft bestaan, ondanks de verschillende strekkingen. Immers, wanneer iedereen het gevoel heeft dat hij zijn ding kan doen binnen de moederpartij en dat er naar hem geluisterd wordt, dan zijn er geen redenen om zich van die partij af te scheuren.⁴³

Concluderend kunnen we stellen dat facties allerlei vormen kunnen aannemen. Hun bestaansredenen en hun functies zijn eveneens heel divers. Wat vast staat, is dat facties een invloed hebben op partijen. Ze bepalen in zekere mate de besluitvorming binnen de partij. Belloni en Beller formuleren het als volgt : «factions define the struggle for control of the party, its policies, its leadership and offices, its doctrines, its treasury, etc.»⁴⁴ «Different kinds of fractions impinge on (i) the degree of cohesiveness and conversely, of fragmentation of a party and (ii) the ways and means of intra-party interactions and dynamics...Parties that are similar in ideology and organizational structure...can each be very different across the world in that their fractions are different.», aldus Sartori.⁴⁵

Facties bepalen dus in zekere mate de partijstrategie, ideologie, etc. Hieruit volgt dat veranderingen in facties en vooral in de machtsverhoudingen tussen de verschillende facties andere strategieën, ideologieën of anders gezegd partijveranderingen met zich kunnen meebrengen. Hoe en in welke mate de facties dat doen, hangt af van hun kenmerken. Puur ideologische facties zullen bijvoorbeeld veel aandacht besteden aan het partijprogramma en goed georganiseerde facties zullen beter hun stempel op de partij kunnen drukken dan losse allianties. Straks gaan we hier dieper op in wanneer we spreken over dominante facties of dominante coalities. Eerst willen we nog aantonen dat de loutere aan- of afwezigheid van facties de partijveranderingen kan katalyseren.

Uit ons theoretisch kader volgt dat partijveranderingen vaak onrechtstreeks het gevolg zijn van externe stimuli, bijvoorbeeld verkiezingsnederlagen of maatschappelijke veranderingen. De mate waarin partijen op die stimuli gaan reageren, hangt samen met het feit of de partij al dan niet onderverdeeld is in facties.

Uit een studie van Appleton en Ward over Amerikaanse politieke partijen blijkt dat partijen met een groot aantal facties minder vlug op externe stimuli zullen reageren dan partijen zonder facties. «Divided leadership tended to inhibit change while cohesive leadership had the opposite effect. Thus we conceive of the degree of factionalism as being a variable that inevitably intervenes between the stimuli for

⁴³ BELLONI, D., BELLER, F., *Party and Faction: Modes of Political Competition*, in Belloni, F., Beller, D. (eds.), *Faction Politics*. California, Clio-Press, 1978, p.437-442.

⁴⁴ *Ibidem*, p.437.

⁴⁵ SARTORI, G., *a.w.*, p.75.

innovation and the outcome as measured by the rate of innovations adopted.»⁴⁶ Over de rol die de partijleiders hierin spelen zullen we het straks hebben.

B. Partijorganisatie

Een factor die hierbij aansluit is de mate waarin een partij geïnstitutionaliseerd is. Panebianco stelt dat externe gebeurtenissen een groter effect zullen hebben op partijen als de partij minder geïnstitutionaliseerd is.⁴⁷

Appleton en Ward hebben hier een verklaring voor. Volgens hen zijn partijveranderingen des te waarschijnlijker als partijen geconfronteerd worden met onvoorziene gebeurtenissen. Die gebeurtenissen kunnen divers zijn, bijvoorbeeld maatschappelijke veranderingen, een onverwachte verkiezingsnederlaag, de plotse dood van een partijleider, etc. Ze benadrukken wel dat de gebeurtenis onverwacht moet zijn. «Variations in the environment that have been anticipated by an organization will lead to changes within the organization, but of a *programmed* variety. Only if programmed response fails to produce a performance outcome that answers the environmental imperative will an organization turn to consider new alternatives (innovations)».⁴⁸ Sterk geïnstitutionaliseerde organisaties zullen minder geconfronteerd worden met dergelijke onverwachte gebeurtenissen omdat zij een uitgebreid systeem hebben om de omgeving te analyseren, aldus Appleton en Ward. Bovendien zal er in een sterk geïnstitutionaliseerde partij meer aversie bestaan tegenover veranderingen aangezien decentralisatie en taakverdeling ervoor zorgen dat beslissingsmacht minder duidelijk wordt.

Kortom, partij-institutionalisatie heeft een invloed op partijveranderingen : hoe groter de graad van institutionalisatie binnen een partij, hoe kleiner het effect van externe stimuli.

Zopas hebben we aangetoond dat de aanwezigheid van facties het veranderingsproces binnen een politieke partij kan beïnvloeden. In het tweede deel van onze bijdrage hebben we gezegd dat partijveranderingen niet zomaar gebeuren. Meestal zijn de veranderingen het gevolg van bewuste keuzes, al dan niet als reactie op externe gebeurtenissen. De vraag die we nu zullen proberen beantwoorden is : wie maakt die keuzes, met andere woorden wie heeft de macht binnen de politieke partijen ? In wat volgt zullen we aandacht hebben voor de dominante coalities en de partijleiders.

C. Dominante coalities

In zijn onderzoek naar partijorganisaties gaat Panebianco op zoek naar wie de macht in handen heeft binnen de organisaties. Volgens Panebianco zijn er een zestal factoren die dit bepalen. Wie deze factoren, Panebianco noemt ze zones of uncertainty, kan controleren, heeft de macht in handen. Hij onderscheidt zes

⁴⁶ APPLETON, A., WARD, D., Party response to environmental change. In : *Party Politics*, vol. 3, nr. 3, p.348.

⁴⁷ PANEBIANCO, A., *a.w.*, p.261.

⁴⁸ APPELTON, A., WARD, D., *a.w.*, p.344.

bronnen van macht : competentie/ervaring, externe relaties, communicatie, formele regels, financiën en rekrutering. Wie bijvoorbeeld kan aantonen dat hij een bepaalde bekwaamheid bezit die nodig is voor het voortbestaan van de partij en die anderen niet bezitten, controleert een belangrijke zone van onzekerheid en heeft bijgevolg macht. Het gevaar dreigt immers dat de partij in moeilijkheden zal raken indien de bekwaamheid van de leider wegvalt⁴⁹.

Volgens Panebianco is het meestal een klein groepje, de partijelite, die de zones van onzekerheid controleert en bijgevolg de macht in handen heeft. Hij duidt ze aan met de term *dominante coalitie* en definieert ze als volgt : «a party's dominant coalition is composed of those...organizational actors who control the most vital zones of uncertainty. The control over these resources, in its turn, makes the dominant coalition the principal distribution center of organizational incentives within the party.»⁵⁰ Meteen wordt duidelijk dat dominante coalities een rol zullen spelen bij partijveranderingen.

Met de term *dominante coalitie* wil Panebianco aangeven dat de macht binnen een partij niet noodzakelijk in handen is van een monolithische groep. In partijen met facties, zal de dominante coalities vaak een alliantie zijn tussen verschillende facties uit de partij die een bepaalde machtszone controleren. Afhankelijk van verschillende factoren, onder andere de organisatie van de facties, zal de fysionomie van de dominante coalitie verschillen van partij tot partij. Panebianco stelt de dominante coalities van elkaar kunnen onderscheiden worden aan de hand van de interne cohesie, de stabiliteit en de machtspositie van de dominante coalitie. Al deze kenmerken samen vormen de structuur (conformation) van de dominante coalitie⁵¹.

Wanneer er een factie is die alle machtszones in handen heeft, dan spreken we van een coherente/samenhangende dominante coalitie. Als de controle van de machtszones verspreid is over verschillende facties dan spreken we van een verdeelde dominante coalitie. De interne cohesie van de dominante coalitie wordt dus bepaald door het feit of de controle over de verschillende machtszones al dan niet geconcentreerd is binnen een beperkt aantal facties. Hoe groter de verspreiding, hoe zwakker de dominante coalitie zal zijn.

De verspreiding van de macht hangt op zijn beurt af van de aanwezigheid en de vorm van de facties. Panebianco stelt dat de controle bij partijen met goed georganiseerde facties verspreid zal zijn en dat de cohesie binnen de dominante coalitie bijgevolg eerder laag zal zijn. Er moet immers telkens een compromis gevonden worden tussen de verschillende facties. Partijveranderingen zullen hier moeilijker zijn aangezien elke verandering het broze evenwicht tussen de facties in gevaar dreigt te brengen. Bij partijen die bestaan uit minder georganiseerde facties (tendensen) zal het net omgekeerd zijn en zullen we een coherente dominante coalitie hebben.

⁴⁹ PANEBIANCO, A., *a.w.*, p.33-36.

⁵⁰ *Ibidem*, p.38.

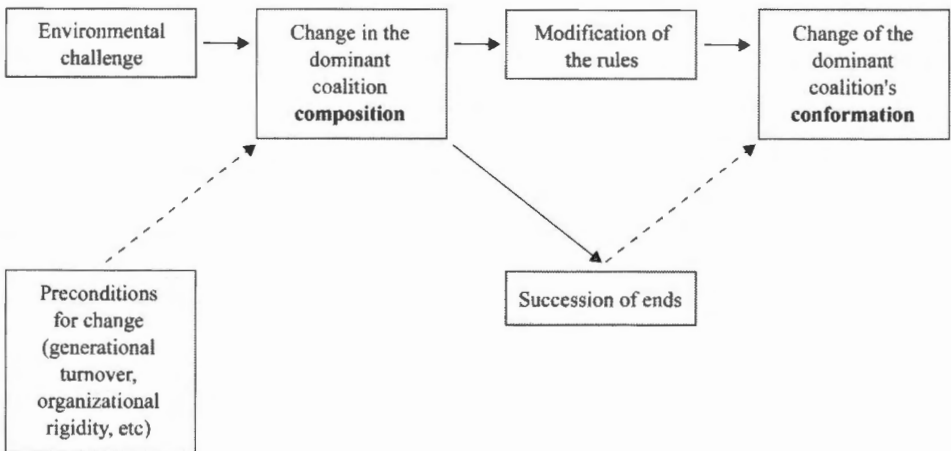
⁵¹ *Ibidem*, p.38-39.

Naast de structuur van de dominante coalitie, spreekt Panebianco ook nog van de samenstelling (composition) van de dominante coalitie. Met de samenstelling bedoelt hij de personen die concreet deel uitmaken van de dominante coalitie. Straks zullen we zien dat veranderingen in een van beide elk een andere invloed kunnen hebben op de partij.

Nu we gezien hebben wat dominante coalities zijn, kunnen we op zoek gaan naar hun rol in het veranderingsproces bij politieke partijen. Volgens Panebianco verlopen organisatorische veranderingen in drie fases. Ten eerste is er sprake van sterke externe druk. «Electoral defeat and deterioration in terms of exchange in the electoral arena are classic types of external challenges which exert very strong pressure on the party.»⁵² De organisatorische crisis zal des te sterker zijn als er reeds een aantal interne problemen zijn, bijvoorbeeld een generatiewissel van het politieke personeel.

In een tweede fase wordt de oude coalitie in vraag gesteld omdat ze niet in staat lijkt het hoofd te bieden aan de crisis. Er worden nieuwe allianties gevormd en nieuwe leiders aangesteld. In de derde fase ten slotte vinden de effectieve organisatorische veranderingen plaats. Dit kan op twee vlakken. Enerzijds zullen de nieuwe leiders bepaalde interne regels wijzigen om hun macht veilig te stellen. Ze willen immers kost wat kost vermijden dat de oude coalitie opnieuw aan de macht zal komen. Anderzijds zullen ze de doelstellingen van de partij herformuleren, wat Panebianco 'the succession of ends' noemt. Op die manier willen ze hun leiderschap legitimeren en aantonen dat de vervanging van de leiders niet louter uit eigenbelang was, maar noodzakelijk was voor de partij.⁵³

Figuur 2 : Panebianco : Model voor organisatorische veranderingen.⁵⁴



⁵² *Ibidem*, p.243

⁵³ *Ibidem*, p.243-245.

⁵⁴ Bron : PANEBIANCO, A., *a.w.*, p.244.

De theorie van Panebianco toont aan wat wij in ons model ook stelden, namelijk dat het samen voorkomen van externe en interne uitdagingen partijveranderingen des te waarschijnlijker maken. Een externe gebeurtenis kan de dominante coalitie in diskrediet brengen als die er geen afdoende antwoord weet op te formuleren. Dit bewijst immers dat de dominante coalitie de situatie niet langer meester is. Wanneer die dominante coalitie dan ook nog eens geconfronteerd wordt met interne problemen, is de kans op verandering groot. De crisis in de partij wordt dan opgelost door enkele organisatorische veranderingen. Die beginnen met een verandering van het personeel van de dominante coalitie (composition). Zij willen hun nieuwe positie legitimeren en veranderen de regels binnen de partij. Dit heeft op zijn beurt een weerslag op de kenmerken van de dominante coalitie (conformation). Dit alles, samen met de herformulering van de doelstelling zal zijn stempel drukken op de partijstrategie en het partijgedrag en dus verschillende aspecten van de partij veranderen.

De kans bestaat dat dergelijke partijveranderingen onverwachte effecten met zich meebrengen waardoor het intern of extern evenwicht verstoord wordt. Die kunnen dan de voedingsbodem vormen voor een nieuwe partijverandering, aldus Panebianco.⁵⁵

Panebianco stipt zelf een aantal problemen aan bij zijn model. Ten eerste is het onderscheid tussen veranderingen in de dominante coalitie en de daaropvolgende organisatorische veranderingen binnen de partij niet zo makkelijk te maken. Vaak lopen ze door elkaar. Bovendien verloopt het proces niet altijd zo mechanisch als het hier voorgesteld wordt. Een plotse, volledige verandering van de dominante coalitie komt zelden voor. Dikwijls gaat het slechts om graduele vernieuwingen in de dominante coalitie en bijgevolg slechts om een beperkte partijverandering. Ten slotte kunnen er ook partijveranderingen zijn zonder dat er op het eerste gezicht veranderingen zijn in de dominante coalitie.

Het grootste gemis van de theorie van Panebianco is volgens ons de moeilijke operationaliseerbaarheid. Het blijft een theoretisch model dat door Panebianco slechts op een beperkt aantal partijen is toegepast. Ondanks deze beperkingen blijft deze theorie een van de belangrijkste bijdragen inzake partijveranderingen.

In hun *Integrated theory of party goals and party change* onderzoeken Harmel en Janda⁵⁶ ook de invloed van veranderingen in de dominante coalities op partijveranderingen. Vooraleer we hier op ingaan, moeten we misschien eerst nog even kort het model van Harmel en Janda schetsen. De geïntegreerde theorie vertrekt van drie premissen. Ten eerste stellen Harmel en Janda dat elke partij een primary goal (hoofddoel) heeft dat verschilt van partij tot partij, bijvoorbeeld zoveel mogelijk stemmen halen of kost wat kost aan de macht komen.

Op het idee dat politieke partijen een primary goal zouden hebben, is reeds heel wat kritiek gekomen. Sommigen verwerpen resoluut dit idee. Anderen vragen zich af hoe men de primary goal van een partij kan vaststellen en wie die primary goal

⁵⁵ *Ibidem*, p.245.

⁵⁶ HARMEL, R., JANDA, K., *a.w.*, p.264-271.

bepaalt, de leden, de partijtop,... Aangezien het opzet van deze bijdrage niet is om de geïntegreerde theorie te onderzoeken, gaan we hier niet verder in op deze discussie.

Het tweede uitgangspunt van Harmel en Janda stelt dat zowel interne als externe factoren partijveranderingen kunnen veroorzaken. Hierbij moet er volgens hen een onderscheid gemaakt worden tussen events (gebeurtenissen), bijvoorbeeld parlementsverkiezingen en shocks (schokken), bijvoorbeeld een partijschandaal. Volgens Harmel en Janda kan de invloed van een externe en/of een interne gebeurtenis al voldoende zijn om de partij aan te zetten tot verandering. De verandering zal echter des te groter zijn als de partij een externe schok gekregen heeft. «The most dramatic and broadest changes will occur only when a party has experienced an external shock.»⁵⁷

Een externe schok is een externe stimulus die een impact heeft op de primary goal van de partij. Laten we dit even duidelijk maken aan de hand van een voorbeeld. Stel dat een partij (A) een zware verkiezingsnederlaag lijdt (externe stimulus) en stel dat de primary goal van deze partij was om zoveel mogelijk stemmen te halen, dan zal ze die verkiezingsnederlaag aanvoelen als een echte schok want door die verkiezingsnederlaag kan de partij haar doelstelling niet bereiken. Volgens de geïntegreerde theorie is het dan zeer waarschijnlijk dat die partij veranderingen zal ondergaan.

Stel nu echter dat een andere partij (B) eveneens fors stemmen verliest, maar dat haar primaire doelstelling niet was om de verkiezingen te winnen, maar om aan de macht te komen/te blijven (office maximisation). Stel dat ze daar ondanks het stemmenverlies toch in slaagt. Dan krijgt partij B geen externe schok omdat ze haar primary goal wél heeft kunnen bereiken. Bij deze partij zijn veranderingen dan ook veel minder waarschijnlijk dan bij partij A. Type voorbeeld van een dergelijke partij zijn de christen-democraten in Vlaanderen. Reeds geruime tijd ging de CVP electoraal achteruit. Ondanks dit constante stemmenverlies, slaagde de partij er telkens in om aan de macht te blijven. Binnen de partij stuitte vernieuwing of verandering dan ook op veel verzet. In 1999 verloor de CVP opnieuw fors, maar daarenboven verzeilde de partij in de oppositie. Haar primaire doelstelling, machtsdeelname, werd niet meer bereikt. Plots was iedereen ervan overtuigd dat er nood was aan vernieuwing binnen de Vlaamse christen-democraten.

Als belangrijke interne factoren vermelden Harmel en Janda verandering van leiders en veranderingen in de dominante coalitie. We zullen hier eventjes verder op ingaan.

Harmel en Janda vertrekken van een aantal assumpties⁵⁸. Zo stellen ze dat als er een partijverandering is, ze zal ingevoerd worden door de dominante coalitie van het ogenblik. Dit volgt volgens hen uit de definitie van een dominante factie die stelt dat zij de touwtjes in handen heeft binnen de partij.

⁵⁷ HARMEL, R., JANDA, K., *a.w.* (1994), p.265.

⁵⁸ HARMEL, R., JANDA, K., *a.w.*, p.277-279.

Ten tweede menen Harmel en Janda dat dominante coalities de partij alleen zullen veranderen wanneer ze de baten van die verandering hoger achten dan de kosten die ermee gepaard gaan.

Er zijn twee elementen die een belangrijke rol spelen in deze afweging. Enerzijds kan interne druk op de dominante coalitie er voor zorgen dat haar machtspositie in gevaar komt. Aan de hand van de veranderingen zal de dominante coalitie haar macht proberen te consolideren (power-motivated change). Anderzijds kunnen veranderingen ook gebeuren onder externe druk. Harmel en Janda stellen dat de dominante coalitie ook veranderingen kan doorvoeren om haar doelstellingen te bereiken (goal-motivated change).

Wij zullen ons hier concentreren op de power-motivated change. In het licht hiervan formuleren Harmel en Janda een aantal stellingen⁵⁹.

Hoe stabielere de structuur van de dominante coalitie, hoe minder kans op veranderingen. Partijen zijn conservatieve organisaties die zich zo weinig mogelijk willen veranderen. Enkel wanneer het echt nodig is, bijvoorbeeld onder zware externe of interne druk, zullen ze veranderingen doorvoeren. Hoe stabielere de coalitie, hoe lager de interne druk zal zijn. Net als Panebianco stellen Harmel en Janda dat de stabiliteit afhangt van de graad van factionalisatie en de mate waarin de facties coherent zijn.

Harmel en Janda menen dat een verandering in de samenstelling en/of in de structuur van de dominante coalitie waarschijnlijk partijveranderingen met zich mee zal brengen. Veranderingen in de structuur zullen volgens Harmel en Janda meer effect hebben dan veranderingen in de samenstelling. Immers wanneer de structuur verandert, zullen zowel de machtsrelaties als de personen wijzigen. Net als Panebianco stellen ze dat hoe groter de veranderingen in de structuur van de dominante coalitie, hoe groter de kans op veranderingen.

Concluderend kunnen we zeggen dat zowel Panebianco als Harmel en Janda interne factoren en meer bepaald de dominante coalitie van belang achten bij partijveranderingen. Een andere interne factor die zij bespreken is de rol van de partijleider. In het volgende deel gaan we hier uitgebreid op in.

D. Leiderschap

In wat vooraf ging, hebben we constant gesproken over facties en de verhoudingen tussen facties. Nu gaan we onderzoeken wie de dominante factie leidt en wat de invloed is van de partijleider⁶⁰ op partijvernieuwingen.

⁵⁹ HARMEL, R., JANDA, K., *a.w.*, p.279-283.

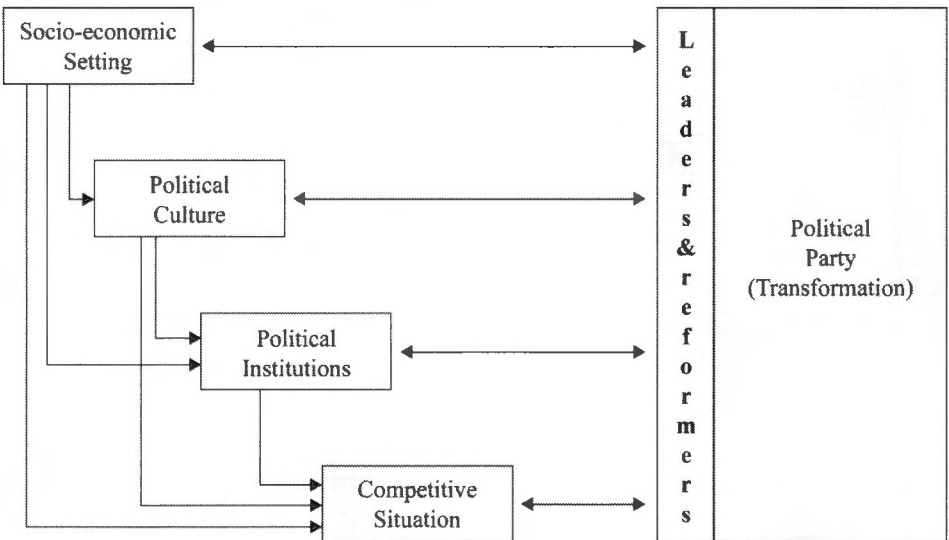
⁶⁰ In theorie is het partijvoorzitterschap niet altijd synoniem voor partijleiderschap en omgekeerd. Onderzoek heeft evenwel uitgewezen dat de formele partijvoorzitter een machtig persoon is in België en dus vaak ook de partijleider zal zijn. In het model van Wilson en Harmel spreken we over de (formele of informele) partijleider, bij het model van Fiers beperken we ons evenwel tot de formele partijvoorzitter.

Een van de belangrijkste bijdragen over de rol van de partijleider bij partijvernieuwingen is het model van partijtransformatie van Wilson⁶¹. Net als de andere, reeds besproken, onderzoekers, meent Wilson dat er heel wat factoren (socio-economische, maatschappelijke, institutionele factoren, etc) zijn die partijveranderingen beïnvloeden. De motor van de veranderingen is echter de partijleider. Enkel als de partijleider het noodzakelijk acht om zijn partij aan te passen aan de externe veranderingen, dan zal de partij veranderen, aldus Wilson.

«The party leaders must perceive the socioeconomic or political change and realize that the party will be better able to achieve its goals and improve its voting strength by adapting to the change. If the leaders do not perceive these changes, if they perceive them incorrectly, or if they decide that the changes are temporary, party transformation is not likely to occur, however much it is needed.»⁶²

De perceptie van de partijleider is dus heel belangrijk. Daarnaast speelt ook zijn persoonlijkheid en charisma een belangrijke rol. Hij moet er immers in slagen om de interne tegenstand tegen veranderingen te overwinnen. Kortom, de partijleider speelt een heel belangrijke rol. De aan- of afwezigheid van een geschikte leider zorgt er dan ook voor dat partijveranderingen in ene partij vlugger gebeuren dan in de andere, aldus Wilson.

Figuur 3 : A Model of Party Transformation (F. Wilson)⁶³



In het model van Harmel en Janda spelen de partijleiders ook een rol. Zij stellen dat een verandering van partijleider waarschijnlijk een partijverandering zal

⁶¹ WILSON, F., *a.w.*, p.526-551.

⁶² *Ibidem*, p.542.

⁶³ Bron : WILSON, F., *a.w.*, p.528.

meebrengen. Ze hebben hiervoor verschillende verklaringen. Een eerste verklaring is dezelfde als bij de dominante facties. Nieuwe leiders zullen hun positie proberen veilig te stellen en hiervoor de partijorganisatie wijzigen. Bovendien wil iedere leider zijn stempel drukken op de partij, bijvoorbeeld via een reorganisatie. Een andere verklaring sluit aan bij Wilson. Binnen de partij is er iemand nodig die de externe gebeurtenissen analyseert en interpreteert, meestal zal dit de partijleider zijn. Verschillende leiders zullen dus verschillende interpretaties geven en andere antwoorden formuleren. De kans is dan ook groot dat wanneer er een nieuwe leider aan de macht komt, hij een andere visie zal hebben en die visie zal proberen doorvoeren.⁶⁴

De macht van de partijleider mag natuurlijk ook niet overschat worden. Zoals reeds aangehaald, stuiten veranderingen binnen partijen vaak op heel wat verzet. Een belangrijke externe gebeurtenis kan ervoor zorgen dat dit verzet wegvalt. De mate waarin de leider zijn wil kan doordrukken hangt ook sterk af van de macht die hij heeft binnen de partij, dus van de partijorganisatie. Een partijleider die een soort van presidentiële macht bezit, zal veel makkelijker zijn partij kunnen veranderen dan iemand waarvan de macht aan banden gelegd is.

Leiders met een beperkte macht moeten rekenen op steun vanuit de partij. Hierbij is het van belang of de partijleider deel uitmaakt van de dominante coalitie of niet. In de praktijk zal dit meestal zo zijn. De strijd om het leiderschap mondt immers dikwijls uit in een strijd tussen de verschillende strekkingen binnen de partij. Wie het pleit wint, zal meteen ook de dominante coalitie vormen. Toch zijn er gevallen mogelijk, bijvoorbeeld wanneer de voorzitter rechtstreeks verkozen wordt door de leden, waar dit niet zo is. Als de macht van die voorzitter beperkt is, dan zal ook zijn invloed op de partij dat zijn.

In theorie is het dus mogelijk dat er een voorzitterswissel is zonder dat er een verandering is van dominante coalitie of vice versa. Volgens Harmel en Janda kunnen beide veranderingen op zich partijveranderingen met zich mee brengen, maar wanneer de nieuwe voorzitter deel uitmaakt van de nieuwe dominante coalitie zal het effect des te groter zijn.⁶⁵

We moeten nog vermelden dat het ook hier niet altijd duidelijk is wie wat beïnvloedt. Volgens het model zal een nieuwe partijvoorzitter een nieuwe wind laten waaien over zijn partij. Anderzijds kan die partijvoorzitter net aan de macht gekomen zijn door een eerder doorgevoerde partijverandering of omdat hij de aangewezen persoon lijkt om de reeds geplande wijzingen door te voeren. De rol van de partijleider is hier dan eerder beperkt.

Ten slotte zouden we nog even willen ingaan op het rolgedrag van partijvoorzitters.

⁶⁴ HARMEL, R., HEO, U., (e.a.), Performance, Leadership, Factions and Party Change : An Empirical Analysis, in : *West European Politics*, 18, 1, 1995, p.4-5.

⁶⁵ HARMEL, R., HEO, U., a.w. (1995), p.17.

Uit het rollenmodel van partijvoorzitters dat Stefaan Fiers ontwikkeld heeft, blijkt nog maar eens dat partijvoorzitters een belangrijke functie uitoefenen binnen de partij. Fiers gaat uit van een 3x3 matrix. De voorzitters vervullen rollen op drie vlakken (intrapartijvlak, beleidsvlak en electoraal vlak). Binnen elk van die vlakken zijn er drie partijfuncties : de positionele functie, de programmatorische functie en de functies naar de burgers toe. Volgens Fiers oefenen de voorzitters verschillende rollen uit op de verschillende vlakken.

Uit zijn model blijkt dat de voorzitter een belangrijke taak heeft in het vernieuwingsproces.

Zo zien we onder andere dat de voorzitter een rol heeft als animator en als regisseur. De rol van regisseur houdt in dat de voorzitters «verregaande beslissingsbevoegdheid hebben over de ideologische lijn waarop de partij haar actie zal uittekenen.»⁶⁶ De animator moet volgens Fiers «nieuwe targets zetten en de programmatische prioriteiten uitzetten.»⁶⁷ Bovendien moet hij de achterban overtuigen van de nieuwe voorstellen.

Andere rollen die aantonen dat de voorzitter het vernieuwingsproces leidt, zijn de rol als organisator, uitzetter en strateeg. «Als strateeg zal de voorzitter prospectief denkwerk moeten verrichten, en aldus met voorstellen op lange termijn anticiperen en inspelen op de constant wijzigende samenleving.»⁶⁸

Figuur 4 : Het rollenmodel van partijvoorzitters (Fiers)⁶⁹

Intrapartijvlak	Beleidsvlak	Electoraal vak
Positionele link		
Informatiecentrum Organisator Integrator	Onderhandelaar Contactpersoon Coördinator Kingmaker	Uitzetter Instigator
Programmatorische link		
Animator Regisseur	Supervisor Besliser	Strateeg Campagneleider
Link naar burgers		
Boegbeeld	Respresentatie Woordvoerder Tacticus	Personificator Communicator

⁶⁶ FIERS, S., *a.w.*, p.105.

⁶⁷ *Ibidem*, p.104.

⁶⁸ *Ibidem*, p.107.

⁶⁹ Bron : FIERS, S., *a.w.*, p.103.

Alle voorzitters oefenen alle rollen uit, aldus Fiers. De ene zal bepaalde rollen evenwel nadrukkelijker uitoefenen dan de andere. De oorzaken hiervan kunnen divers zijn. Onder externe druk zal een voorzitter bepaalde rollen moeten uitvoeren. Een voorzitter van een regeringspartij vervult bijvoorbeeld een andere rol dan een voorzitter van een oppositiepartij.

Ten tweede hangt de klemtoon ook af van de rolperceptie en de rolverwachtingen. De partijvoorzitters worden meestal voorgedragen (en vroeger zelfs verkozen) door een beperkte partijelite, de zogenaamde kingmakers. Ze zullen de voorzitter kiezen omdat ze denken dat hij bepaalde capaciteiten bezit die zij noodzakelijk achten om de partij te leiden. Bovendien zullen zij van de nieuwe voorzitter verwachten dat hij kan inspelen op de problemen waar de partij op dat moment mee worstelt. Dus wanneer de kingmakers denken dat er nood is aan een partijvernieuwing, zullen ze een voorzitter aanduiden waarvan ze denken dat hij hervormingsgezind is en vice-versa.

We moeten hier nog enkele bedenkingen bij formuleren. De rol van de kingmakers bevestigt de relativiteit van de invloed van de partijvoorzitters. Soms zijn het immers de kingmakers die de hervorming in gang zetten en voert de partijvoorzitter die enkel uit. Ten tweede zou het kunnen dat er bijvoorbeeld door de rechtstreekse verkiezing van de partijleider, een voorzitter aan de macht komt waarvan het rolgedrag niet aansluit bij de verwachtingen. Of hij zijn wil zal kunnen doordrukken hangt, zoals we reeds gezegd hebben, af van zijn positie binnen de partij.

De rolperceptie van de voorzitter zelf speelt ook een rol. Met rolperceptie bedoelt Fiers «de rolverwachting van de betrokken partijvoorzitter over de eigen rol.»⁷⁰ Logischerwijze zal een partijvoorzitter die denkt dat men verwacht dat hij een vernieuwing doorvoert eerder geneigd zijn om dit te doen. Hierbij aansluitend zal natuurlijk ook de persoonlijkheid van de voorzitter een rol spelen. De ene zal meer geneigd zijn om zich te profileren als coördinator of organisator terwijl anderen meer aandacht zullen hebben voor de ideologische lijn van de partij.

Laten we dit even illustreren aan de hand van een voorbeeld. Toen Johan Van Hecke in 1993 voorzitter werd van de CVP, werd van hem verwacht dat hij de partij zou vernieuwen als antwoord op de vernieuwingsoperatie van de Vlaamse liberalen. Van Hecke moest de animator en strateeg van de partijvernieuwing worden.⁷¹ Van Hecke was zich bewust van deze opdracht en spitste zich toe op de partijvernieuwing. Uit het onderzoek van Fiers blijkt onder andere dat hij optrad als strateeg, animator en regisseur.⁷²

Van Hecke's poging om de partij te vernieuwen werd mogelijk gemaakt door een aantal externe factoren. Enerzijds was er het ontstaan van de VLD en anderzijds de negatieve electorale spiraal waarin de CVP verkeerde. Toen de VLD bij de

⁷⁰ FIERS, S., *a.w.*, p.95.

⁷¹ *Ibidem*, p.219-220.

⁷² *Ibidem*, p.316-318.

gemeenteraadsverkiezingen van 1994 niet doorbrak en de CVP de grootste partij bleef, verdween de voedingsbodemp voor Van Hecke. Hij slaagde er dan ook niet in om zijn partij grondig te vernieuwen.

In het rollenmodel van Fiers vinden we dus de elementen terug die we ook bij de andere onderzoekers gezien hebben. De partijvoorzitters hebben een invloed op het vernieuwingsproces. Of zij hun wil zullen kunnen opleggen, hangt af van de steun die ze krijgen binnen de partij en van hun (formele) machtspositie. Externe factoren kunnen het proces versnellen.

V. Slotbeschouwingen

In het verleden is er reeds heel wat onderzoek verricht naar partijveranderingen. In deze bijdrage hebben wij geprobeerd om wat klaarheid te scheppen in de verschillende begrippen en definities die hierbij gehanteerd worden. Uit onze literatuurstudie kunnen we besluiten dat het begrip partijverandering door verschillende auteurs anders ingevuld wordt. Over de verklaring waarom politieke partijen veranderen, is er evenmin eensgezindheid.

Op basis van de bestaande theorieën is het onmogelijk om harde uitspraken te doen over partijveranderingen. Bijkomend probleem is dat vele modellen en theorieën tot op heden nauwelijks empirisch onderzocht zijn omdat ze moeilijk te operationaliseren vallen. Vaak beperkt men zich tot een eerder beschrijvende analyse van een klein aantal partijen.

Een andere opmerkelijke vaststelling is dat de belangrijkste bijdragen dateren van eind de jaren tachtig of van veel vroeger. De meeste hedendaagse onderzoekers grijpen terug naar die *oude* theorieën om de recente partijveranderingen te verklaren. Op zich is dat geen probleem, maar ook zij slagen er niet in om dit empirisch te staven.

Ons inziens moet er dringend werk gemaakt worden van een algemeen aanvaarde definitie van partijverandering. Pas dan kan men systematisch op zoek gaan naar de oorzaken van die veranderingen en kan men controleren of de theorieën die gebaseerd zijn op de studie van een beperkt aantal partijen ook een meer algemeen verklarend karakter hebben.

Toch kunnen er nu al een aantal, zij het weinig opzienbarende, conclusies getrokken worden. Partijen veranderen niet zomaar. Het zijn conservatieve organisaties die een zetje nodig hebben. De aanzet voor de veranderingen kunnen volgens ons zowel externe als interne factoren zijn.

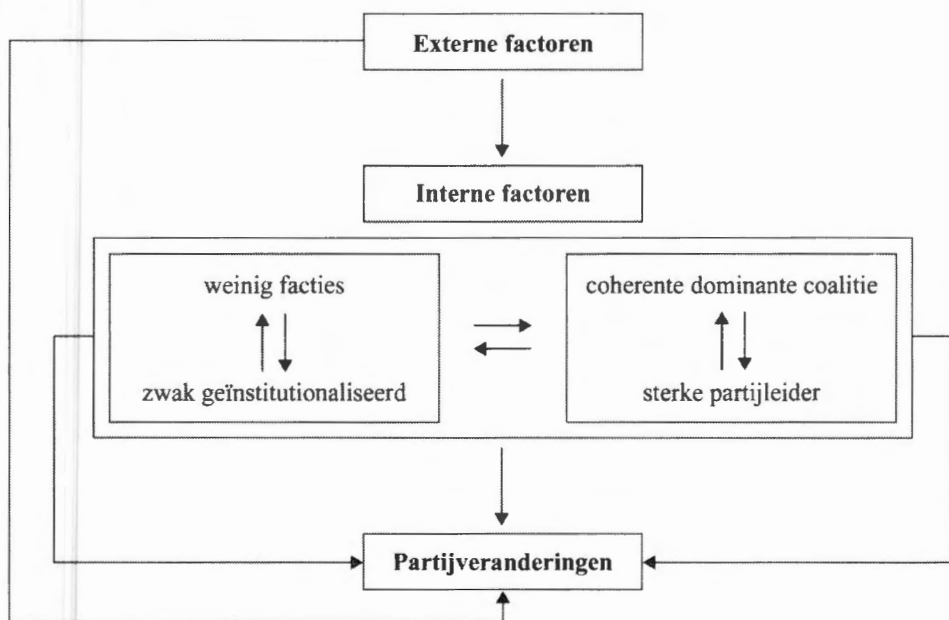
In deze bijdrage hebben wij ons geconcentreerd op de interne factoren. Vaak zullen zij de impact van de externe factoren versterken of afremmen. Verschillende interne factoren spelen hierbij een rol. Wij hebben ons vooral gefocust op de aanwezigheid van facties en hun onderlinge verhouding. Uit ons literatuuronderzoek blijkt dat partijen met losse, niet formele georganiseerde facties makkelijker zullen reageren op externe stimuli dan partijen met goed georganiseerde facties. Bovendien worden partijveranderingen zo goed als altijd geleid door de dominan-

te coalitie. Veranderingen in dominante coalitie zullen dan ook vaak partijveranderingen met zich meebrengen.

Tijdens het hele veranderingsproces is de partijleider de sleutelfiguur. Hij analyseert en interpreteert de externe gebeurtenissen en beslist hoe zijn partij hierop zal reageren. De persoonlijkheid van de leider is hierbij van belang alsook zijn machtspositie binnen de partij. Logischerwijze zal een partijleider met presidentiële macht veel makkelijker veranderingen kunnen doorvoeren dan iemand die zich voortdurend moet verantwoorden tegenover allerlei partijorganen. De interne partijorganisatie speelt dus ook een belangrijke rol.

Kortom, partijverandering is een dynamisch proces waarin verschillende externe, maar ook interne factoren elkaar versterken of afremmen. Ondanks alle retoriek over ledeninspraak, worden partijvernieuwingen nog altijd gemonopoliseerd door een beperkte partijelite. Hun doelstellingen zijn hierbij niet altijd zo nobel als ze worden voorgesteld. Vaak probeert de partijelite aan de hand van veranderingen haar macht te legitimeren of te consolideren.

Figuur 5 : De rol van interne partijfactoren bij partijveranderingen.



Summary : The Role of Internal Party Factors in Party Changes. An Exploratory Study

A comparative study of the literature on party changes shows that there are many different views on why and how parties change. The existing literature is rather theoretical. Most authors have based their model on a survey of a limited number of parties. The only general conclusion one can draw is that both external and internal factors can provoke party changes. In this contribution, we concentrate on the role of the internal factors. We find that change is less likely to happen when the party is divided in several factions. Furthermore the party organisation influences the changes. In highly institutionalised parties changes will be more difficult than in less organised parties. Finally the role of the party president cannot be neglected. He has to analyse and interpret the external challenges. Only if he thinks that a change is necessary, the party is likely to change. In brief, party change is a dynamic process that is led by the party elite.

De toetsing : partijvernieuwing in Nederland

Gerrit VOERMAN

Directeur van het Documentatie Centrum Nederlandse Politieke Partijen, Groningen

I. Inleiding

De Duitse dichter Heinrich Heine heeft ooit opgemerkt dat in Nederland alles vijftig jaar later gebeurde dan elders. In de kleine twee eeuwen die sindsdien zijn verstreken heeft Nederland een behoorlijk stuk van die achterstand ingelopen, maar toch loopt het nog altijd wel wat achter op zijn buurlanden – althans wat de vernieuwing van politieke partijen betreft. In Engeland, Duitsland en België zijn in de loop van de jaren negentig de politieke partijen ‘gedemocratiseerd’ – dat wil zeggen dat de formele mogelijkheden van de leden om directe invloed uit te oefenen op bijvoorbeeld de aanwijzing van de partijleider of de parlements kandidaten substantieel zijn verruimd.¹ De Nederlandse partijen sjokken achteraan bij deze trend. Het CDA besloot aan het einde van de jaren negentig zijn leden meer zeggenschap te geven. De PvdA – die weliswaar in 1992 het ledenreferendum had ingevoerd, maar dat nog nooit in de praktijk heeft gebracht – en de VVD begonnen hierover pas in de zomer van 2002 na te denken. Een zware verkiezingsnederlaag was noodzakelijk – evenals eerder bij het CDA – om het denkproces in gang te zetten over de modernisering van de partijorganisatie en de vergroting van de participatiemogelijkheden van de leden.

Partijvernieuwing kan op uiteenlopende schaal plaatsvinden. Bepaalde regels van de partijorganisatie kunnen worden bijgesteld, omdat ze in de praktijk voor hinder zorgen of niet meer voldoen. D66 bijvoorbeeld besloot een aantal jaren geleden de vele anti-cumulatiebepalingen, die bedoeld waren om de concentratie van macht binnen de partij of de partijafdeling te voorkomen, af te schaffen omdat er door het dalende ledental niet meer voldoende kader was om die vele partijfuncties te bezetten. Een ander voorbeeld biedt het CDA, toen het ervoor koos een maximum te stellen aan het aantal termijnen dat een volksvertegenwoordiger zitting kan hebben in een parlementair orgaan om zo de personele doorstroming te bevorderen. Wijzigingen als deze kunnen van min of meer substantiële aard zijn, maar zij betreffen slechts onderdelen van het functioneren van de partij : het is meer periodiek onderhoudswerk aan de partijorganisatie.

¹ Zie SCARROW, S.E., ‘Parties and the expansion of direct democracy. Who benefits?’, in : *Party Politics*, vol. 5, nr. 3, 1999, p. 341-362; en HOPKIN, J., ‘Bringing the members back in ? Democratizing candidate selection in Britain and Spain’, in : *Party Politics*, vol. 7, nr. 3, 2001, p. 343-361.

De partijvernieuwing die hierna aan bod komt, gaat echter veel verder dan wat gesleutel aan de partijstructuur : het gaat hier om een poging – in de regel ondernomen door de partijleiding – om een ingrijpende hervorming van de organisatie, de cultuur en/of de ideologie van een partij door te voeren. Aan deze beoogde renovatie en het kritische zelfonderzoek wat er aan voorafgaat, ligt vaak een voor de partij existentiële gebeurtenis ten grondslag – in termen van de Amerikaanse politicologen Harmel en Janda een 'external shock', dat wil zeggen 'an external stimulus so directly related to performance considerations on a party's «primary goal» that it causes the party's decision-makers... to undertake a fundamental reevaluation of the party's effectiveness on that goal dimension'.² En aangezien de meeste partijen uit zijn op stemmenmaximalisatie, is zo'n externe stimulus vrijwel altijd een zware electorale nederlaag, al dan niet in combinatie met verlies van regeringsverantwoordelijkheid. Het gaat daarbij in de eerste plaats om de perceptie van de kiezersuitspraak, want het hoeft niet eens een regelrechte afstraffing van de kiezer te zijn om de partij in een crisissfeer te brengen. Zo haalde bijvoorbeeld GroenLinks bij de Tweede-Kamerverkiezingen in 1994 maar één zetel minder. Omdat de partij op meer had gerekend, was een mineurstemming en een aanhoudende roep om partijvernieuwing het gevolg. Hetzelfde lot trof de ChristenUnie bij de verkiezingen in 2002 : in plaats van de in de opiniepeilingen voorspelde extra zetels, ging er één verloren. Deze uitslag dompelde de partij (het samenwerkingsverband van GPV en RPF) in een existentiële crisis. Overigens kan zelfs electorale winst in een enkel geval leiden tot gevoelens van onvrede. De PvdA behaalde in 1986 vijf zetels meer, maar bleef tot haar grote teleurstelling buiten de regering. Deze 'overwinningsnederlaag' vormde het begin van een proces van partijvernieuwing, die aanvankelijk vooral op ideologisch terrein werd doorgevoerd.

In deze bijdrage wil ik mij concentreren op de vernieuwingsprocessen in het CDA, de PvdA en de VVD – de drie grootste partijen van Nederland, die de afgelopen decennia alle regelmatig deel hebben uitgemaakt van de regering. Het CDA bezon zich in de tweede helft van de jaren negentig op zijn functioneren, nadat deze partij in 1994 een – destijds – historische nederlaag had geleden van twintig zetels.³ De VVD en de PvdA waren de grote verliezers van 15 mei 2002 met 14 respectievelijk 22 zetels. (Op de achtergrond zal naast de electorale tegenslag ongetwijfeld ook het aanhoudende ledenverlies bij de partijvernieuwing een rol hebben gespeeld; in de afgelopen twintig jaar zijn deze partijen min of meer gehalveerd.) Hieronder komen eerst de verschillende oorzaken aan de orde die deze partijen voor deze electorale vertrouwensbreuk aanvoeren, alsmede de oplossingen die zij voorstel-

² HARMEL, R. & JANDA, K., 'An integrated theory of party goals and party change', in : *Journal of theoretical politics*, vol. 6, nr. 3, 1994, p. 267-268.

³ Zie : METZE, M., *De stranding. Het CDA van hoogtepunt naar catastrofe*, Nijmegen, 1995; VERSTEEGH, K., *De honden blaffen. Waarom het CDA geen oppositie kan voeren*, Amsterdam, 1999; en VOERMAN, G., 'Christlich und demokratisch. Die Parteikultur des CDA' *TIJDSCHRIFT ? ? ?* 2003 (in druk).

len. Vervolgens zal worden ingegaan op enkele problematische kanten van deze oplossingen.

II. Aanleiding tot partijvernieuwing

Vertrekpunt van het project van partijvernieuwing is in de regel een zelfkritische analyse die de partijleiding maakt, of door een speciaal ingestelde commissie laat maken. Het CDA riep de commissie-Gardeniers in het leven.⁴ De PvdA stelde de werkgroep Organisatie en Politieke Cultuur en de werkgroep Politiek Inhoudelijke Koers in.⁵ Het hoofdbestuur van de VVD verrichtte zelf het onderzoek.⁶ De verklaring die zij voor de nederlaag van hun partij aangeven, bestaat uit exogene en endogene factoren. Bij de externe omstandigheden gaat het vooral om trends als individualisering en de veranderende structuur van de samenleving, waardoor partijen niet meer automatisch op hun electorale erfdeel of op een stabiel ledental kunnen rekenen. Deze ontwikkelingen, waarop partijen geen vat hebben, blijven hier nu verder buiten beschouwing.

De interne factoren zijn interessanter, omdat deze binnen de invloedssfeer van de partijen liggen. Zij hebben zowel bij het CDA in 1994 als bij de VVD en de PvdA in 2002 vooral betrekking op de positie van de partij als intermediair tussen samenleving en staat. De partijen in kwestie erkennen ruiterslijk dat zij te lang gefixeerd zijn geweest op het bestuur in Den Haag en zich te veel door overwegingen van machtsbehoud hebben laten leiden. Tegelijk geven zij openlijk toe dat zij te weinig open hebben gestaan voor de maatschappij en allerlei signalen uit de samenleving hebben genegeerd. De geïsoleerde positie die partijen achteraf vaststellen, wordt bepaald door deze twee factoren : teveel overheid en te weinig maatschappij. 'Onder de Haagse «kaasstolp» verloor de PvdA het dagelijks contact met de samenleving', zo schrijft de PvdA-werkgroep Politiek Inhoudelijke Koers.⁷ 'Er was te weinig gerichtheid op wat daadwerkelijk in de samenleving aan de hand was en er was teveel Haagse onderlinge gerichtheid', zo analyseert het hoofdbestuur van de VVD.⁸ De commissie-Gardeniers typeerde het CDA in 1994 als een afstandelijke, arrogante, 'wat zelfgenoegzame en arrogante bestuurderspartij... die «het aan de macht zijn» te gewoon is gaan vinden'.⁹

Deze zelfreflectie en zelfkritiek is overigens van groot belang, niet alleen om de noodzaak van de partijvernieuwing aan te tonen, maar ook vanuit een psycholo-

⁴ X., *Rapport Evaluatiecommissie*, Den Haag, 1994; zie ook : X., *Herkenbaar en slagvaardig. Voorstellen ter versterking van de organisatie van het CDA*, Den Haag, 1994.

⁵ WERKGROEP POLITIEK INHOUDELIJKE KOERS, *De kaasstolp aan diggelen. De PvdA na de dreun van 15 mei*, Amsterdam, 2002; WERKGROEP ORGANISATIE EN POLITIEKE CULTUUR, *Onder een gesloten dak groeit geen gras. Voor de leden, de nieuwe leden, politieke vertegenwoordigers en sympathisanten van de PvdA*, Amsterdam, 2002.

⁶ HOOFDBESTUUR VVD, 'Minder partij, meer maatschappij'. *Partijvernieuwingdiscussie. Voorstellen voor de Buitengewone Algemene Vergadering*, Den Haag, 2002.

⁷ WERKGROEP POLITIEK INHOUDELIJKE KOERS, *De kaasstolp aan diggelen*, p. 20.

⁸ HOOFDBESTUUR VVD, 'Minder partij, meer maatschappij', p. 7.

⁹ X., *Rapport Evaluatiecommissie*, p. 7, zie ook p. 23 en p. 29.

gisch gezichtspunt. Na de electorale nederlaag zegt de partijtop in feite tegen de leden : wij, de partijleiders, hebben het fout gedaan, we hebben onze identiteit laten verwateren, we hebben niet naar jullie geluisterd. We gaan het nu allemaal anders doen, en daarvoor hebben we jullie vertrouwen en steun nodig. Deze boetedoening kan voor de partij louterend werken : er kan zo een nieuw elan of een bepaalde saamhorigheid ontstaan die de doorvoering van noodzakelijke ingrijpende veranderingen vergemakkelijkt. Overigens kunnen de verantwoordelijke partijleiders moeilijk aan zo'n publiekelijke schuldbekentenis ontkomen, wanneer zij politiek willen overleven.

III. Wat gaat er fout ?

Terug naar de analyse die de partijen van hun falen hebben gemaakt. Met hun bestuurlijk-ambtelijke gerichtheid en hun naar binnen gekeerde houding hebben de partijen zich verwijderd van hun interne lastgevers (de leden, het kader) en hun externe lastgevers (de kiezers). In de verklaring van CDA, PvdA en VVD van wat er in de relatie met de leden en de kiezers mis ging, duiken steeds dezelfde elementen op. Grosso modo zijn dit er vier :

1. gebrekkige communicatie (niet goed geluisterd; overwegend *top down* verlopen-de informatie-uitwisseling)
2. verbleekt ideologische profiel (te vaag of zelfs onzichtbaar geworden)
3. teloorgang van het debat in de partij (verstarring) en in het parlement (monisme)
4. gebrek aan invloed van de ledenaanhang (machtsconcentratie, dominante partijtop, opkomst van de campagnepartij) en van de kiezer.

Hieronder worden al deze punten langs in de beschrijving van de verhouding van de partij met de leden en de kiezers langsgelopen, waarbij ook de voorgestelde oplossingen de revue passeren.

A. Electorale relatie

Met de constatering dat zij door de 'Haagse bestuurlijke reflex' het contact met de samenleving hadden verloren, erkennen alle partijen dat zij flink te kort zijn geschoten in hun representatieve functie. Ook hier is de zelfkritiek onbarmhartig. Het CDA bijvoorbeeld meende dat de Tweede-Kamerfractie onvoldoende verwoordde wat er onder de bevolking leeft. 'Waar de kiezer liet blijken het niet met het CDA eens te zijn, werd te gemakkelijk een houding aangenomen alsof de kiezer het niet zou hebben gesnapt.'¹⁰ Het hoofdbestuur van de VVD beschouwde zijn partij 'als een regentenpartij en niet een partij die de belangen van de kiezer behartigt'; en als een 'partij die wil dat de kiezers naar hen luisteren, in plaats van

¹⁰ X., *Rapport Evaluatiecommissie*, p. 23.

dat zij naar de kiezers luistert'.¹¹ De Werkgroep Organisatie en Politieke Cultuur vond de PvdA 'te uitleggerig, overtuigd van eigen gelijk in plaats van te luisteren'.¹²

Het is duidelijk dat er weer meer en beter geluisterd worden naar de kiezer. De grotere sociale ontvankelijkheid moet van partijen echter geen kritiekloos 'doorgeefluik' tussen maatschappij en staat maken. Met name CDA en PvdA vinden het tegelijk van groot belang dat hun flets geworden identiteit – het tweede gebrekkige punt in de relatie met het electoraat – weer meer onderscheidend wordt en hun ideologische profiel scherper. Zij verwachten dat een meer herkenbare, ideële koers de kiezers zal aanspreken.

Daarbij zien CDA, PvdA en VVD er ook de noodzaak van in dat dualistische verhoudingen binnen het parlement terugkeren. Zij achten zichzelf als regeringspartij medeverantwoordelijk voor de heersende monistische praktijk in de omgang tussen kabinet en parlement, die in de jaren tachtig en negentig onder meer vorm kreeg in gedetailleerde regeerakkoorden en het Torentjesoverleg waarin de politieke besluitvorming door de regeringsfracties met de minister-president en andere bewindslieden werd voorgekookt.¹³ Met deze cultuur moet worden afgerekend; het debat dient weer terug te keren in het parlement.

De *comeback* van het dualisme en de verlevendiging van het parlementaire debat zal leiden tot het herstel van het contact met de kiezer. Daarbij zien de partijen een essentiële taak weggelegd voor de volksvertegenwoordiger. Deze personen moeten minder bestuurder en meer vertegenwoordiger zijn, en zichtbaar zijn in de maatschappij en de media. Aan de kandidaten worden hoge eisen gesteld. Het is opvallend dat CDA en PvdA daarbij vooral in ideologische termen denken. Het CDA bijvoorbeeld wenst 'christen-democratische identiteitsdragers', die beschikken 'over een christen-democratische uitstraling, visie en bindend ideëel vermogen en de bereidheid tot het afleggen van verantwoording'.¹⁴ Het hoofdbestuur van de VVD daarentegen lijkt meer waarde te hechten aan de emotie dan aan de ideologie. De liberale volksvertegenwoordigers moeten natuurlijk ook wel visie hebben, maar veel belangrijker is nog dat zij hun standpunten met emotie kunnen vertolken, 'inspelend op het gevoel van de kiezer'. Hun verschijning 'moet een bepaald (goed) gevoel oproepen'. Aan de lijsttrekker stelt de VVD helemaal hoge eisen; die moet 'charmant zijn, authentiek en geloofwaardig, mediageniek en voor inhoudelijk nieuws zorgen. Sterke persoonlijkheden die de emotie van de kiezers raken'.¹⁵

¹¹ HOOFDBESTUUR VVD, 'Minder partij, meer maatschappij', p. 6.

¹² WERK GROEP ORGANISATIE EN POLITIEKE CULTUUR, *Onder een gesloten dak groeit geen gras*, p. 7.

¹³ VOERMAN, G. & LUCARDIE, P., 'Van Paars naar Pim. Politieke cultuur in de jaren negentig (1994-2002)', in: *Spiegel Historiae*, vol. 37, nr. 11/12 (nov./dec.), 2002, p. 512-518.

¹⁴ X., *Rapport Evaluatiecommissie*, p. 20.

¹⁵ HOOFDBESTUUR VVD, 'Minder partij, meer maatschappij', p. 7 en 9

Na Pim Fortuyn rukt de emotionele stijl in de Nederlandse politiek op, want ook de PvdA wil 'leiderschap dat emoties toont', want 'mensen zoeken iconen'.¹⁶

In het herstel van de communicatie met de kiezer zetten de partijen al hun kaarten op de volksvertegenwoordiger. In het kader van de partijvernieuwing overwegen de partijen daarnaast de kiezer eveneens enige invloed te geven, door hen de mogelijkheid te bieden ideeën aan te leveren voor het verkiezingsprogramma. Dit gebaar moet overigens niet overschat worden. Het zal erop neerkomen dat de programcommissie binnengekomen suggesties op hun bruikbaarheid nagaat; vanzelfsprekend wordt er niet onmiddellijk een plek voor in het program ingeruimd. Onder de naam 'Competitie van ideeën' experimenteerde het CDA met deze vorm van kiezersinvloed bij de Tweede-Kamerverkiezingen van mei 2002. Het aantal bruikbare ideeën bleef beperkt, maar de campagneleider toonde zich achteraf zeer tevreden met het instrument omdat hij op deze wijze de stemming in het land had kunnen proeven.

De partijen zijn dus bereid de kiezer meer invloed te gunnen op het program – in ieder geval in theorie – maar hier ligt dan ook de grens. De kiezer enige zeggenschap geven in de aanwijzing van kandidaat-volksvertegenwoordigers komt bij CDA en VVD overduidelijk niet *im Frage*. Die invloed zou bijvoorbeeld verwezenlijkt kunnen worden door het organiseren van *primaries*, zoals in de Verenigde Staten gebeurt. Leefbaar Nederland heeft in 2000 met dit idee gespeeld, maar van het plan is niets van gekomen.

De rekrutering en selectie van volksvertegenwoordigers is de enige functie van partijen waarop zij feitelijk het monopolie hebben, alhoewel dat voorrecht ook al een knauw heeft gekregen met de opkomst van Fortuyn, die zichzelf benoemde als kandidaat voor de Tweede Kamer – en overigens ook voor het minister-president-schap –, en daàrvoor geen partijorganisatie nodig had.¹⁷ Het is zeer verrassend dat de PvdA als eerste wat is gaan tornen aan dat door de partij en haar leden uitgeoefende alleenrecht in de kandidaatstelling. In één van de rapporten over de vernieuwing van de PvdA stelt de werkgroep Organisatie en Politieke Cultuur 'de identificatiemogelijkheden van leden, sympathisanten en kiezers met de eigen leiders en vertegenwoordigers te willen vergroten door rechtstreekse verkiezingen'. Concreet stelt de werkgroep de introductie van een kiezerspas voor. Hiermee zouden mensen tegen een gering bedrag per jaar stemrecht krijgen en bijvoorbeeld kunnen meestemmen over de aanwijzing van de lijsttrekker.

¹⁶ WERKGROEP ORGANISATIE EN POLITIEKE CULTUUR, *Onder een gesloten dak groeit geen gras*, p. 13 en 16.

¹⁷ CHORUS, J. en DE GALAN, M., *In de ban van Fortuyn. Reconstructie van een politieke aardschok*, Amsterdam, 2002.

B. De relatie met het partijlid

De eendimensionale gerichtheid op bestuur en macht miste evenmin haar uitwerking op de partijorganisatie, het tweede aspect van de partijvernieuwing. Partijleidingen kunnen de kiezers niet controleren – al zouden ze dat misschien graag willen –, maar wèl de partij, althans voor een bepaalde tijd, zoals is gebleken. De regeerperiode ging gepaard met een toenemende dominantie van de partijtop en een feitelijke centralisatie binnen de partij. De controledrang en het risicomijdende gedrag die regeringspartijen eigen zijn, beïnvloedden het interne partijleven sterk. De PvdA-werkgroep Politiek Inhoudelijke Koers constateerde bijvoorbeeld dat de regie in de partij ‘verhuisde naar de smalle top aan het Binnenhof, ten koste van het PvdA-bestuur en de Kamerleden’.¹⁸ De fixatie op de Haagse politiek kon blijven voortbestaan omdat de positie van de partijleiding, en in het bijzonder de politiek leider – zeker als die premier was, zoals bij Lubbers en Kok – onaantastbaar was, mede omdat die leider electoraal als onmisbaar werd gezien. Het overwicht van de partijtop werd overigens versterkt door het proces van de-regionalisering binnen de PvdA en de VVD aan het begin van de jaren negentig, waarbij de invloed van de voorzitters van de regionale partijorganen (de ‘baronnen’) in de kandidaatstelling en in de partijtop sterk werd gereduceerd.¹⁹ Het gevolg van de centralisatie was dat de partijen – analoog aan de verstoorte relatie met de kiezer – zich ook weinig meer aan de leden gelegen lieten liggen. ‘Het luisterend oor is op een storende manier gemist, waardoor de vitale D uit de naam die het Christen Democratisch Appèl wil voeren niet tot haar recht is gekomen’, aldus de CDA-commissie in 1994.²⁰ VVD en PvdA staken op vergelijkbare wijze de hand in eigen boezem.

De geblokkeerde communicatie binnen de partij had natuurlijk ook gevolgen voor het discussieklimaat en de partijcultuur in het algemeen. Het intern-bestuurlijke proces moest zo wrijvingsloos mogelijk verlopen – enerzijds om de eigen machtsposities intact te laten en anderzijds vanwege de angst dat de media op eventuele meningsverschillen zouden inzoomen. De angst voor dissidente, geprononceerde standpunten leidde ertoe dat het debat in de partij verstomde en de oppositie geschuwd werd – al dan niet op instigatie van de partijleiding. Tegelijk verstarde de partijcultuur. Volgens de PvdA-werkgroep Organisatie en Politieke Cultuur waren de omgangsvormen in de partij dermate verzuurd ‘dat als twee PvdA’ers bijeen zijn een milieuvergunning vereist is’.²¹ De oplossingen die de partijen op dit punt zoeken, vertonen overeenkomsten met de pogingen om het engagement van de kiezer weer te vergroten. Zoals in het parlement het debat dient terug te keren, zo moet in de partij weer een klimaat worden gecreëerd waarin ruimte is voor vrij,

¹⁸ WERK GROEP POLITIEK INHOUDELIJKE KOERS, *De kaasstolp aan diggelen*, 19.

¹⁹ KOOLE, R., *De opkomst van een moderne kaderpartij. Veranderende partijorganisatie in Nederland, 1960-1990*, Utrecht, 1992, p. 297-298 en p. 301-303.

²⁰ X., *Rapport Evaluatiecommissie*, p. 29.

²¹ WERK GROEP ORGANISATIE EN POLITIEKE CULTUUR, *Onder een gesloten dak groeit geen gras*, p. 8.

open en levendig debat. Zonder uitzondering wensen de partijen – inclusief de VVD – meer inhoudelijke discussie in eigen gelederen om de leden weer meer bij de meningsvorming in de partij te betrekken, zoals ook het nieuw leven in te blazen parlementaire debat de kiezers weer meer voor de politiek moet interesseren.

Als een belangrijk thema voor zo'n discussie stellen met name CDA en PvdA hun programmatische en ideologische identiteit aan de orde. De PvdA wil een openhartig debat gaan voeren over 'brandende kwesties' en 'maatschappelijke kernproblemen', om zo een uitweg te vinden uit haar 'programmatische onzekerheid'.²² Een voorschot daarop nam PvdA-leider Wouter Bos, toen hij het in de PvdA taboe geworden issue van de hypotheekrente-af trek weer op de agenda plaatste. Eenzelfde debat heeft het CDA vanaf in het midden van de jaren negentig gevoerd met de instelling van de partijcommissie *Nieuwe wegen, vaste waarden*. Daaruit kwam onder meer de hernieuwde aandacht voor het gezin. Het hernieuwde partijdebat moet dus bijdragen aan een meer heldere ideologische profilering.

Net zo als de afstand tussen partij en electoraat moet worden verkleind, zo dient dat ook te geschieden met de afstand tussen partijtop en ledenaanhang – niet alleen doordat de partijtop beter luistert naar de achterban en het interne debat stimuleert, maar vooral door de leden meer zeggenschap te geven. In de partijvernieuwingsvoorstellen wordt hieraan groot belang gehecht. 'In onze partij moet de inbreng vanuit de basis voorop staan', zo zei de CDA-commissie-Gardeniers destijds. Het hoofdbestuur van de VVD vond dat de leden 'directe invloed op de besluitvorming in alle lagen van de VVD moeten krijgen'.²³ De PvdA-werkgroep Organisatie en Politieke Cultuur wil 'de leden weer «de macht in de partijorganisatie» teruggeven'.²⁴

Om de overgang van een primair van bovenaf naar een meer van onderop gestuurde partijorganisatie te verwezenlijken, introduceren de partijen allerlei vormen van directe democratie. Zowel CDA, PvdA als VVD overwogen het getrapte systeem van afgevaardigden van afdelingen naar congressen – het vertegenwoordigingsmodel van de massapartij – in te ruilen voor het 'one person, one vote'-systeem. De congressen worden dan algemene ledenvergaderingen, waar elk partijlid in principe spreek- en stemrecht heeft. Verder wordt voorgesteld het referendum in te voeren, waarbij een taak is weggelegd voor de digitale communicatiemiddelen (de PvdA heeft zoals reeds vermeld de ledenraadpleging al aan het begin van de jaren negentig geïntroduceerd, maar pas voor het eerst bij de aanwijzing van de nieuwe lijsttrekker in de herfst van 2002 toegepast). Het CDA besloot ook de verkiezing van het partijvoorzitterschap en andere vacatures in het

²² WERKGROEP POLITIEK INHOUDELIJKE KOERS, *De kaasstolp aan diggelen*, p. 29 en 23.

²³ HOOFDBESTUUR VVD, *'Minder partij, meer maatschappij'*, p. 12.

²⁴ WERKGROEP ORGANISATIE EN POLITIEKE CULTUUR, *Onder een gesloten dak groeit geen gras*, p. 23.

landelijk bestuur voortaan te laten plaats vinden op basis van meervoudige voordrachten (die overigens door het partijbestuur worden gedaan). In november 2002 werd de nieuwe partijvoorzitter in een ledenraadpleging gekozen, na een campagne die een half jaar duurde. Ook de PvdA wil in de toekomst haar partijvoorzitter rechtstreeks door de leden laten verkiezen.

Het belangrijkste aspect van de vergroting van de invloed van de leden betreft de kandidaatstelling. CDA, VVD en – in mindere mate – PvdA lijken hier te kiezen voor een vorm van ‘geleide democratisering’. Alle partijleden kunnen zichzelf kandidaat stellen of kandidaten voordragen, maar de partijleiding stelt (mede op basis van een soort selectie-adviescommissie) een ontwerp-kandidatenlijst op, waarover de leden vervolgens mogen oordelen – hetzij op een voor elk lid toegankelijke vergadering, hetzij via een ledenraadpleging. De partijtop behoudt hier dus een vinger in de pap. Deze methode wijkt af van het principe van de directe democratie van D66. In deze partij kan eveneens ieder lid zich kandidaat stellen, waarna alle leden zich in een poststemming over de volgorde uitspreken. Overigens kent ook D66 een zogeheten ‘stemadviescommissie’, een formeel geheel onafhankelijke instantie die tracht enige coherentie aan te brengen in de kandidatenlijst en die in de praktijk vrij veel invloed geniet.²⁵

IV. Kanttekeningen bij de remediëring

Tot zover het overzicht van de voorstellen tot partijvernieuwing bij de belangrijkste politieke partijen in Nederland. In de VVD en PvdA verkeren deze plannen nog in een embryonaal stadium. In het geval van het CDA heeft de partij er in algemene zin mee ingestemd; binnenkort zal er in de vorm van wijzigingen van de statuten en huishoudelijke reglementen over besloten worden.

De vernieuwingsvoorstellen overziende, valt op dat zij op belangrijke onderdelen ongefundeerd en inconsistent zijn. De eerste kanttekening betreft de vermeende participatiebehoefte van het partijlid. De partijvernieuwing in het CDA, de PvdA en de VVD kunnen worden gekenschetst als een doelbewuste poging van de partijleiding om de relatie met de kiezers en de partijleden te revitaliseren, met als doel om de afstand tussen top en achterban te verkleinen. Wat betreft de partijleden wordt hiervoor een combinatie van twee middelen voorgesteld : enerzijds een herideologisering van het partijprofiel en anderzijds een democratisering van partijorganisatie. De commissie-Gardeniers van het CDA verwoordde het in 1994 heel duidelijk : ‘Het CDA moet ook in de toekomst een partij zijn met een eigen herkenbaar profiel, een partij die gedragen wordt door de basis. Ons beeldmerk wordt geschetst door onze uitgangspunten en onze politieke filosofie.’²⁶ De partijvernieuwers gaan ervan uit dat de betrokkenheid van de leden zal toenemen

²⁵ VOERMAN, G., ‘De geleide interne democratie van D66’, in : *Democraat*, vol. 34, nr. 3, 2001, p. 14.

²⁶ X, *Rapport Evaluatiecommissie*, p. 10.

naarmate deze mogelijkheden tot debat, inspraak en het uitoefenen van invloed worden geboden. De PvdA-werkgroep Organisatie en Politieke Cultuur was hierin zeer stellig : 'leden en sympathisanten zijn te interesseren, te betrekken en te mobiliseren, mits de PvdA het op een moderne manier weet te organiseren'. Door het aanbieden van vele participatiemogelijkheden 'kunnen moderne politieke partijen naar onze stellige overtuiging een zeer levendige ledenbinding tot stand brengen'.²⁷ Het VVD-hoofdbestuur was wat sceptischer, maar was in de grond van de zaak ook optimistisch. 'De moderne gehaaste mens wil geen partijtjiger worden. Ze zijn bang in een vergaderende bureaucratische mallemolen terecht te komen, maar willen mogelijk wel in een andere vorm dan het huidige lidmaatschap hun betrokkenheid tonen.'²⁸

Het is echter maar zeer de vraag of deze positieve visie in de praktijk houdbaar is, aangezien de resultaten van de ledenraadplegingen nogal uiteenlopen. Aan de ene kant zijn er enkele succesvolle voorbeelden. Aan de verkiezing van de nieuwe voorzitter van het CDA in 2002 deden 36.000 partijleden mee, wat minder dan de helft (46 %) van de in totaal 78.000 ingeschreven leden. In de PvdA nam in november 2002 iets meer dan de helft (54 %) van de ongeveer 60.000 leden deel aan de aanwijzing van de lijsttrekker. Ook in het ledenreferendum dat GroenLinks in 1993 hield om de lijsttrekker voor de Kamerverkiezingen aan te wijzen, participeerden veel leden : in de eerste ronde 61 %, en in de tweede zelfs 70 % van de ruim 12.000 leden.

Het is echter goed denkbaar dat deze hoge deelname te maken had met het feit dat het de eerste keer was dat de leden zich over zo'n aangelegenheid konden uitspreken. Bij D66 bijvoorbeeld, een partij die van meet af aan de leden veel inspraak heeft geboden, is het nieuwtje er in ieder geval van af. Slechts een derde van de leden brengt gemiddeld zijn stem uit voor de aanwijzing van kamerkandidaten. Dit is toch een schokkende constatering, want de leden van D66, de partij die 'radicale democratisering' van het Nederlandse politieke bestel zo hoog in haar vaandel heeft staan, die leden zijn zeker niet de minst in politiek geïnteresseerde burgers. Wanneer zij zo massaal afzien van het uitbrengen van hun stem bij interne verkiezingen voor de aanwijzing van kamerkandidaten, waarom zouden dan de leden van andere partijen structureel meer participeren ? Hetzelfde geldt voor het 'one person, one vote'-systeem dat D66 vanaf de oprichting praktiseert. Alle partijleden die op de algemene ledenvergaderingen aanwezig zijn, hebben spreek- en stemrecht. Ondanks deze mogelijkheid om de partijlijn mede te bepalen, komt in de regel hooguit zo'n 10 % van de leden opdagen, zoals bijvoorbeeld bij het congres in de herfst van 2002, toen de lijsttrekker voor de verkiezingen van januari 2003 verkozen moest worden en het verkiezingsprogramma vastgesteld. Op congressen waar minder belangrijke onderwerpen geagendeerd staan, is de

²⁷ WERKGROEP ORGANISATIE EN POLITIEKE CULTUUR, *Onder een gesloten dak groeit geen gras*, p. 4 en 13.

²⁸ HOOFDBESTUUR VVD, *'Minder partij, meer maatschappij'*, p. 8.

opkomst lager. Ook bij GroenLinks, waar de leden sinds 2001 formeel op de ledenvergaderingen kunnen meebeslissen, loopt het bepaald niet storm. Op het partijcongres van begin 2003, waar ook de lijsttrekker werd aangewezen, was nog geen 5 % van de leden present.

Het tweede probleem dat zich bij de partijvernieuwing voordoet, heeft te maken met het feit dat de partijleiding tegelijk inzet op een vernieuwing van de relatie met de kiezer als met het partijlid. Aan de ene kant moet de betrokkenheid van het partijlid worden vergroot door deze in de partijorganisatie meer invloed te geven, onder andere op het terrein van de kandidaatstelling. Aan de andere kant wil de partij meer kiezers trekken door aansprekende kandidaten te stellen, die na hun verkiezing bovendien een evenwichtige en slagvaardige fractie moeten vormen. De partij stelt daarom hoge eisen aan onder meer de electorale werfkracht en de politieke stijl van de aspirant-volksvertegenwoordigers. Dat het CDA die eisen nogal anders definieert dan de VVD, doet hier nu niet ter zake. Het gaat erom dat er in theorie een bepaalde spanning of zelfs een tegenstelling kan ontstaan tussen beide aspecten van de partijvernieuwing. Partijleden kunnen immers zich door hun individuele voorkeuren laten leiden en geen boodschap hebben aan de criteria waaraan een kandidaat volgens de op stemmenmaximalisatie uit zijnde partijtop moet voldoen, en die partijleden kunnen dus geheel andere kandidaten aanwijzen.

De electorale doelstelling en de interne doelstelling kunnen elkaar dus bijten. De PvdA-werkgroep Organisatie en Politieke Cultuur lijkt dit te beseffen. In haar optiek diende de PvdA enerzijds een ledenorganisatie te blijven en anderzijds 'het volk te laten spreken'. De werkgroep voegde hieraan toe : 'deze bewegingen kunnen botsen, maar elkaar ook versterken. Beide zullen optreden.'²⁹ Een illustratie van dit risico vormt het net al genoemde ledenreferendum dat GroenLinks in 1993 hield om de landelijke lijsttrekker aan te wijzen. De strijd ging destijds tussen twee lijsttrekkersduo's. Van het ene tweetal maakte de huidige leider van GroenLinks, de toen al zeer populaire Paul Rosenmöller, deel uit. Voor vriend en vijand was hij de gedoodverfde favoriet, maar zijn duo verloor met 49 % tegen 51 % van het tweetal Ina Brouwer – voormalig leider van de CPN – en Mohammed Rabbae, een Marokkaanse immigrant. Brouwer werd lijsttrekker, maar onder haar leiding verloor GroenLinks in de Tweede Kamerverkiezingen van 1994 één van haar zes zetels. Brouwer trok zich daarop terug, waarna Rosenmöller alsnog partijleider werd. In het evaluatierapport dat GroenLinks liet opstellen werd geconstateerd dat het lijsttrekkersreferendum faalde 'in het verbinden van de maximalisering van de interne partijdemocratie (het democratisch kiezen van de lijsttrekker) met vergroting van de externe wervingskracht (het aantrekken van zoveel mogelijk kiezers).'³⁰

²⁹ WERKGROEP ORGANISATIE EN POLITIEKE CULTUUR, *Onder een gesloten dak groeit geen gras*, p. 4-5 en 14.

³⁰ *GroenLinks laat het niet zo ! Evaluatierapport Tweede-Kamerverkiezingen*, Amsterdam, 1994, p. 19. Zie voor voorbeelden van vergelijkbare uitkomsten in de PSOE in Spanje en de SDP in Duitsland : HOPKIN, J., a. w., p. 356-357; en SCARROW, S.E., a. w., p. 356.

Expliciet werd daaraan toegevoegd dat in een referendum per definitie nooit alle kwalificaties die van een lijsttrekker worden gevraagd, zorgvuldig worden afgewogen. Als oplossing werd toch een grotere rol gezien voor een coördinerende instantie, zoals het partijbestuur of een selectiecommissie.

Dit is inderdaad de wijze waarop in ieder geval het CDA en de VVD het dilemma proberen op te lossen tussen de politieke partij als democratische ledenvereniging en als organisatie die zoveel mogelijk kiezers wil winnen. De democratisering van partijorganisatie en kandidaatstelling moet binnen de perken worden gehouden door aan de partijtopy een regisserende functie toe te kennen; vandaar dat hierboven de term 'geleide democratie' is gebruikt. Teveel controle en coördinatie kan echter ook weer averechts werken: leden kunnen het gevoel krijgen dat zij niet serieus worden genomen en dat de hervormingen neerkomen op een fopspeen.

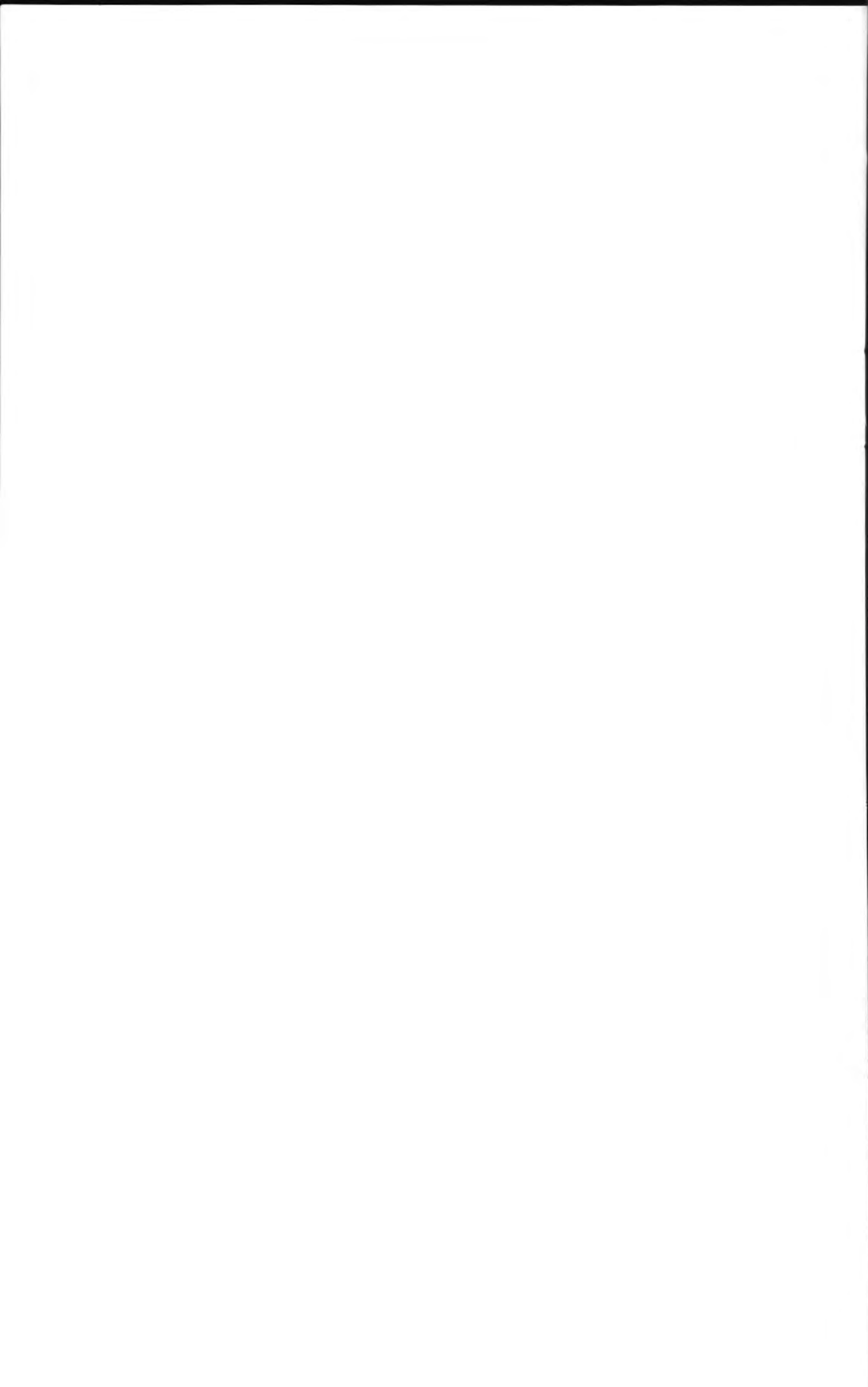
De PvdA-werkgroepen zijn op dit punt vooralsnog wat minder helder over hun voornemens. In de huidige voorstellen lijkt het erop dat de partij minder hecht aan centrale sturing. Dit bleek ook bij de geïmproviseerde verkiezing in de herfst van 2002 van de lijsttrekker voor de Tweede-Kamerverkiezingen van januari 2003, waarvoor elk partijlid zich kandidaat kon stellen en waarbij de partijleiding zich van een advies onthield. Naast het ruimte geven aan de leden lijken de sociaal-democraten tegelijkertijd wat in de richting van de kiezer op te schuiven, door de voorgestelde introductie van het tijdelijk lidmaatschap met stemrecht – de al eerder genoemde 'kiezerspas'. Hierdoor zou de kiezer dus de gelegenheid krijgen invloed uit te oefenen op de kandidaatstelling. Het is in theorie niet ondenkbaar dat deze kiezersinvloed een tegenwicht kan vormen voor teveel ledeninvloed.

Overigens is het interessant om te zien dat alle partijen pogingen doen de formele cesuur van het partijlidmaatschap die de leden van de kiezers scheidt, af te zwakken en aldus de scheidslijn transparanter te maken. Het hierboven genoemde voorbeeld van de kiezerspas getuigt daarvan, als ook de oproep aan de kiezer suggesties te doen voor het verkiezingsprogramma. Ook de nieuwe vormen van partijlidmaatschap die door CDA, PvdA en VVD worden voorgesteld, horen daarbij. Opnieuw gaat de PvdA het verst: door één van de werkgroepen wordt gedacht aan speciale arrangementen voor sympathisanten en donateurs, 'issueleden voor thema's en acties', en 'proefleden tegen een speciaal tarief'.³¹ Het zijn allemaal pogingen van partijen hun worteling in de samenleving te versterken. Want dat is de essentie van de partijvernieuwing van deze traditionele regeringspartijen: dat de partij vanuit het domein van de staat *weer* of *meer* terugkeert naar de maatschappij, en daarmee aantrekkelijker wordt voor leden en kiezers.

Of dat zal lukken, is maar zeer de vraag. In de eerste plaats is het onzeker of partijleden wel in groten getale willen participeren. Daarnaast is in de partijver-

³¹ WERK GROEP ORGANISATIE EN POLITIEKE CULTUUR, *Onder een gesloten dak groeit geen gras*, p. 17.

nieuwingsvoorstellen de spanning niet opgelost tussen enerzijds de wens tot interne democratisering (meer invloed voor de leden) en de zekere mate van centralisatie die noodzakelijk is in de strijd om de grote groep zwervende kiezers. En daarmee belanden we ook bij de in het begin kort gememoreerde externe factoren; met name de voortschrijdende individualisering van de samenleving. Het lijkt niet goed denkbaar dat partijen in de toekomst er weer in zullen slagen meer continue, vaste loyaliteitsbanden met de kiezer te vormen. De grilligheid van het electoraat, tot uitdrukking komend in sterk wisselende verkiezingsuitslagen, zal een blijvend kenmerk van de politiek zijn. De partij die de ene keer flink wint, kan de volgende keer zomaar zwaar verliezen. Daarmee zal waarschijnlijk ook het verschijnsel van de partij vernieuwing een permanent karakter krijgen.



RES PUBLICA

Tijdschrift voor politieke wetenschappen – Revue de science politique

<http://www.respublica.be>

Hoofdredacteur – Marc HOOGHE – Rédacteur en chef
Redactiesecretaris – Stefaan FIERS – Secrétaire de rédaction

Redactie – Comité de rédaction
Johan ACKAERT, Peter BURSENS, Carl DEVOS, Bart
KERREMANS, Bart MADDENS, Patrick STOUTHUY-
SEN, Herwig REYNAERT, Stefaan WALGRAVE

Redactieadres – Adresse de la rédaction
E. Van Evenstraat 2B, B-3000 Leuven
email : res.publica@soc.kuleuven.ac.be

Uitgegeven door – Politologisch Instituut v.z.w./a.s.b.l. – publié par
E. Van Evenstraat 2B, B-3000 Leuven

Rekening – Compte : 979-2795315-71

Wettelijk depot – Dépôt légal D/RP/2003/1
ISSN 0486-4700

Gedrukt in België – Imprimé en Belgique (Acco)

De redactie van Res Publica beoordeelt elk voorstel voor publicatie van een artikel over een politiek-wetenschappelijk onderwerp, op voorwaarde dat het een originele bijdrage betreft, die niet gelijktijdig aan andere tijdschriften ter beoordeling werd gestuurd en geschreven werd in de Nederlandse, Franse, Duitse of Engelse taal. De redactie neemt een beslissing tot opname op basis van anonieme peer reviews.

De auteurs wordt gevraagd de volgende regels in acht te nemen: Een inzending wordt op elektronische wijze doorgestuurd (adres: res.publica@soc.kuleuven.ac.be) en bevat zowel een Nederlandse als een Engelse samenvatting van maximaal 150 woorden. De lengte van een artikel bedraagt maximaal 10.000 woorden (inclusief voetnoten!). Het artikel wordt persklaar aangeboden: dit wil zeggen dat het een paginanummering bevat, dat eventuele tabellen (reeds voorzien van een korte titel en desgevallend een verwijzing naar de aangewende bron) reeds geïntegreerd zijn in de tekst. Tabellen worden niet in een apart bestand opgestuurd. Res Publica gebruikt het klassieke voetnotensysteem, wat inhoudt dat voetnoten en referenties onderaan de pagina staan. Er wordt niet gewerkt met eindnoten. Manuscripten die niet aan deze regels voldoen, worden geweigerd.

De volledige richtlijnen kunnen geraadpleegd worden op de website <http://www.respublica.be>. Niets uit dit tijdschrift, behalve de abstracts, mag worden verveelvoudigd en/of openbaar gemaakt door middel van druk, fotokopie, microfilm of op welke wijze ook zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgever. Het Politologisch Instituut neemt geen verantwoordelijkheid op zich voor de uitgebrachte meningen; deze verbinden alleen de auteurs. De niet opgenomen manuscripten worden niet teruggezonden.

Les manuscrits devront être envoyés par courrier électronique (res.publica@soc.kuleuven.ac.be), et ne pas compter plus de 10.000 mots (y compris les notes infra paginales). Ils devront être accompagnés d'un court résumé (max. 150 mots) en français et en anglais. Vous retrouverez plus d'information sur les avis aux auteurs sur le site <http://www.respublica.be>. Tous droits de traduction, d'adaptation et de reproduction (sauf les résumés), y compris les microfilms et les photocopies, sont réservés pour tous pays. Le "Politologisch Instituut" n'assume pas la responsabilité des opinions émises: celles-ci n'engagent que les auteurs. Les manuscrits non insérés ne seront pas rendus.

Abonnements- en verkoopvoorwaarden van het tijdschrift
Conditions d'abonnement et de vente de la revue

- 1. Jaarabonnement – Abonnement annuel**
persoon – individu
– België en Europa – Belgique et Europe € 30,0
– Andere landen – autres pays € 40,0
Instelling – Institution
– België en Europa – Belgique et Europe € 80,0
– Andere landen – autres pays € 95,0
Uitsluitend voor België – Uniquement pour la Belgique : student/étudiant € 21,0
(mits vermelding van de universiteit, de studierichting, het studiejaar en het inschrijvingsnummer –
(en mentionnant l'université, l'orientation et l'année d'études, le numéro d'immatriculation))
- 2. Verkoop per nummer (nog uitsluitend vanaf 1985) – Vente au numéro (à partir de 1985)**
Enkel nummer/numéro simple € 15,0
Dubbel nummer/numéro double € 25,0
Uitgeput – Epuisé : 1988/4, 1991/1, 1992/1, 1995/1, 1995/3-4
- 3. Verzameling van 1963 tot 2002 – Collection de 1963 à 2002**
(zolang de voorraad strekt – jusqu'à l'épuisement du Stock)
Alle landen – Tous pays € 1695 + pp.

RES PUBLICA

Belgian Journal of Political Science

<http://www.respublica.be>

Editor : Marc HOOGHE
Assistant editor : Stefaan FIERS

Editorial Board

Johan ACKAERT, Peter BURSENS, Carl DEVOS, Bart KERREMANS, Bart MADDENS Patrick STOUTHUYSEN, Herwig REYNAERT, Stefaan WALGRAVE

Address

E. Van Evenstraat 2B, B-3000 Leuven
email : res.publica@soc.kuleuven.ac.be

PUBLISHER

POLITOLOGISCH INSTITUUT v.z.w.
E. Van Evenstraat 2B, B-3000 Leuven

Subscriptions can be paid by bank account : 979-2795315-71.

International Bank Code : ARSPBE22
D/RP/2003/1 ISSN 0486-4700

Printed in Belgium by Acco

No part of this publication, except the abstracts, may be reproduced in any form by print, photo print, microfilm or any other means without written permission from the publisher.

The 'Politologisch Instituut' bears no responsibility for opinions expressed by authors; the latter are solely responsible for the opinions they forward.

Manuscripts offered for publication should conform to the following requirements : the maximum number of words is 10.000 (footnotes included). Manuscripts must include a summary in English, no longer than 150 words. All should be sent via email to the assistant editor : res.publica@soc.kuleuven.ac.be
Manuscripts that are not accepted are not returned.

More details can be found on the webpages of the journal : <http://www.respublica.be>

Annual subscription and sales conditions

1. Annual subscription

Individuals

- Belgium and Europe
- Rest of the world

€ 30,0
€ 40,0

Institutions

- Belgium and Europe
- Rest of the world

€ 80,0
€ 95,0

2. Single issues (from 1985 onwards)

Single issues

Double issues

Out of stock : 1988/4, 1991/1, 1992/1, 1995/1, 1995/3-4

€ 15,0
€ 25,0

3. Collection from 1963-2002 (as long as the issues at stock last)

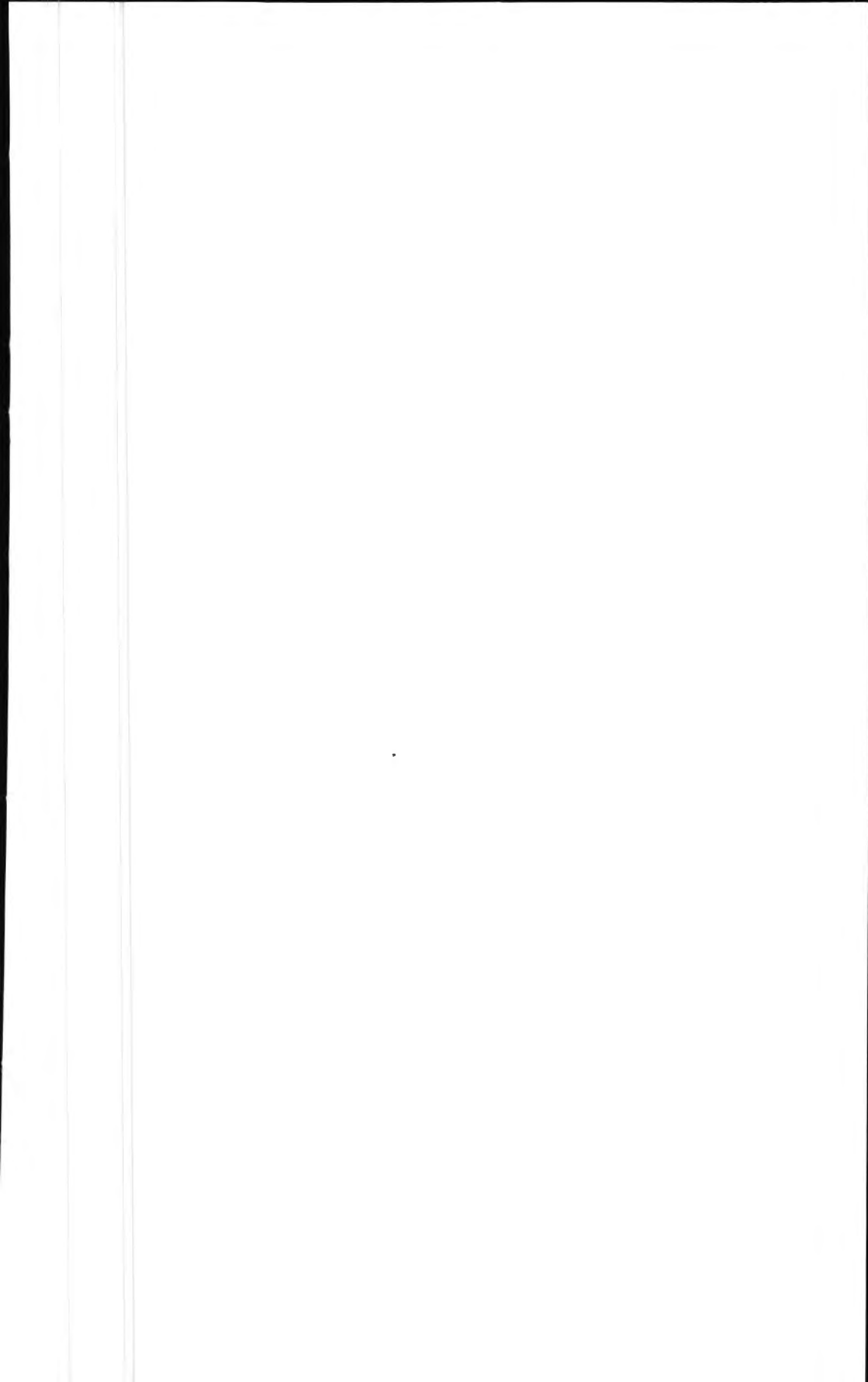
All countries

€ 1695 + pp

Subscriptions can be paid by bank account : 979-2795315-71 (Int. Code ARSPBE22)

The articles of Res Publica are abstracted in the following journals

- ABC POL SCI. Advanced Bibliography of Contents : Political Science and Government.
- International Political Science Abstracts Documentation Politique Internationale
- International Bibliography of Political Science
Bibliographie internationale de science politique.
- International Bibliography of the Social Sciences Bibliographie internationale des sciences sociales.
- International Bibliography of Economics
Bibliographie internationale de science économique.
- Social Sciences Citation Index. An International Multidisciplinary Index to the literature of the Social, Behavioral and Related Sciences.
- Sociological Abstracts.
- Bulletin analytique de documentation politique, économique et sociale contemporaine.
- United Nations. Monthly Bibliography. Selected articles.
- Nations Unies. Bibliographie mensuelle. Articles sélectionnés.
- Bulletin de renseignements documentaires. Communautés Européennes. Documentation bulletin.
European Communities.



INHOUD

Themanummer *Democratie in partijen: realiteit of illusie ?*

Wilfried DEWACHTER

De moeilijke voorwaarden voor een democratisch partijcongres

Bram WAUTERS

Leden en hun inspraak binnen politieke partijen

Marc HOOGHE en Patrick STOUTHUYSEN

Jongerenafdelingen van politieke partijen. Een onderzoek naar hun recruiteringsfunctie en hun functioneren binnen Vlaamse politieke partijen

Wouter BEKE

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

Martine VAN ASSCHE en Kris DESCHOUWER

Europeanisering en centralisering. Een verkennend onderzoek naar de plaats van de Europese Unie in de organisatie van de Belgische politieke partijen

Benoît RIHOUX en Sakura YAMASAKI

Participation gouvernementale et adaptation organisationnelle: une analyse qualitative comparée des partis écologistes en Europe occidentale

Tom VERSTRAETE

De invloed van interne partijfactoren op partijvernieuwing: een verkennende analyse

Gerrit VOERMAN

De toetsing: partijvernieuwing in Nederland