

HOGESCHOOL  GENT
Campusbibliotheek B.M.E.-C.T.L.
Schoonmeersstraat 52 - 9000 GENT
BIBLIOTHEEK

RES

PUBLICA

Tijdschrift voor Politologie
Revue de Science Politique
Belgian Journal of Political Science

INHOUD - SOMMAIRE - CONTENTS

La crise du système politique italien par des observateurs socio-politiques nationaux par Domenico ROSSETTI DI VALDALBERO	3
The European Union's Future. A Preview of the Intergovernmental Conference of 1996 by Youry DEVUYST	21
Cold-War ideology: an apologetics for global ethnic conflict? by Robert C. TRUNDLE, Jr.	49
De UNESCO en de vrijheid van informatie Een reconstructie van 50 jaar machtspolitiek door Jan SERVAES	73
Een eenvoudig model van de vorming van Belgische federale regeringscoalities (1958-1991). door P. WILLEME	95
De Europese lobby's en de Europese instellingen door Peter BURSENS	113
Rational choice, sociaal dienstbetoon en de mythe van de collectieve probleemoplossing door Sam DEPAUW	135
De emancipatie van de ministerraad onder druk van de Tweede Wereldoorlog door Luc VANDEWEYER	159
Partijgebeuren en rolverwachtingen t.a.v. de verkiezing of selectie van de partijvoorzitter in de Parti Socialiste (1981-1995) door Stefaan FIERS	181

La crise du système politique italien par des observateurs socio-politiques nationaux

par Domenico ROSSETTI DI VALDALBERO

Licencié en Sciences Politiques de l'Université Catholique de Louvain
Maître en Société, Science et Technologie (ESST) de l'Université Catholique de Louvain

En Italie, la transformation d'anciens partis politiques et la création de nouveaux, les alliances politiques qui se forment parfois pour quelques heures et la lire qui atteint des abysses historiques reflètent toujours la même réalité: l'instabilité politique italienne. Dans cet article, il s'agira plus de montrer ce qui a conduit à l'effondrement du vieux système politique italien que d'énumérer les détails de l'actualité la plus récente.

Le chaos de l'actuelle situation politique de la péninsule nécessite que l'on en expose les causes les plus profondes.

Pour de nombreux auteurs, la crise italienne¹ commence en 1990-1991, quand les effets de la chute du mur de Berlin se ressentent dans la politique italienne. Par la présence du plus puissant parti communiste d'Europe, le système politique italien a été, plus que tout autre système politique occidental, conditionné dans son fonctionnement par la guerre froide. C'est lui le premier qui verra sa stabilité intérieure rompue. La situation de bipartisme imparfait² que connaissait l'Italie depuis la fin de la seconde guerre mondiale allait se voir modifiée par la transformation du Parti Communiste Italien (P.C.I.) en Parti Démocratique de la Gauche (P.D.S.). Sous la houlette de son secrétaire A. Occhetto, le P.D.S. naît au vingtième et dernier congrès du P.C.I. à Rimini en février 1991.

La Démocratie Chrétienne (D.C.), l'autre grand pilier de la politique italienne, est menacée par la disparition du P.C.I. En effet, elle perd sa force principale qui résidait dans sa fonction de barrage anticommuniste. Le système politique italien "bloqué" (sans alternance depuis 1945) se voit ainsi déstabilisé au début des années 90.

Durant cette même période, le second élément perturbateur du système politique italien est constitué par une tendance qui prend une ampleur sans précédent: la "transversalité", c'est-à-dire la formation d'alliances sur des thèmes variables transgressant les frontières politiques traditionnelles. Ce seront l'émergence de la Ligue Lombarde d'U. Bossi, du Mouvement Référendaire de M. Segni et de la Rete de L. Orlando.

Bien que ces "mouvements transversaux" aient des objectifs différents -le fédéralisme pour la Ligue, les référenda pour Segni et la lutte contre la mafia pour la Rete- ils s'accordent néanmoins tous dans leur consonance protestataire et dans leurs attaques au système politique en place (le gouvernement Andreotti de 1991

1 Selon A. MINC cité par I. MONTANELLI dans la "Voce" du 25/03/1994, "la révolution italienne est l'événement le plus important en Europe après la chute du mur de Berlin" (Nous traduisons).

2 G. GALLI dans "Il bipartismo imperfetto: comunisti e democristiani in Italia", 1966, parlait d'un bipartisme imparfait en Italie puisqu'il n'y avait ni une majorité homogène, ni une opposition capable de constituer une alternative de gouvernement. Pourtant deux partis dominaient la scène politique: la Démocratie chrétienne d'un côté et le Parti Communiste Italien de l'autre.

était composé de démocrates-chrétiens, de socialistes, de libéraux et de sociaux-démocrates).

1992 marque le début de "Tangentopoli" et de l'opération "Mains propres" menée par le "pool de Milan" représenté surtout dans l'opinion publique par le substitut du procureur de la république à Milan, A. Di Pietro³. Ce dernier met en lumière un mécanisme généralisé et parfaitement organisé d'entente financière entre le monde économique et le monde politique. Fondé essentiellement sur les adjudications de grands travaux publics, le système des pots-de-vin s'étend à l'ensemble des autorisations données par des acteurs politiques; il prend même parfois la forme d'une rente régulière octroyée par certains entrepreneurs aux bureaucraties partisans. Les partis gouvernementaux les plus puissants, D.C. et P.S.I., sont les principaux bénéficiaires de ces financements illicites mais aucune formation, de la majorité comme de l'opposition n'y est restée étrangère. Aux élections législatives des 5 et 6 avril 1992, deux mois seulement après l'arrestation de Mario Chiesa et le début de l'opération "Mains propres", les partis traditionnels chutent mais ne sont pas encore anéantis. La Ligue qui se présente comme véritable "opposition" à tous les autres partis, obtient 8,7% des suffrages et devient la quatrième force nationale, après la D.C., le P.D.S. et le P.S.I.

La crise économique n'a certainement pas joué en faveur de la classe dirigeante en place. Après une légère phase d'expansion entre 1985 et 1990, la crise a repris de plus belle⁴ et a rendu encore plus inacceptable la corruption de la classe politique italienne. Le chômage croissant et les fortes mesures d'austérité prises successivement par les gouvernements Amato et Ciampi en 1992 et 1993 pour réduire la dette publique, ont rendu la vie encore plus difficile aux citoyens. Les milliards illicites que touchaient les politiciens sont donc devenus tout-à-fait inadmissibles.

En outre, avec la fin de la "peur du communisme", les partis gouvernementaux ne peuvent plus gérer la chose publique comme ils l'entendent sous prétexte qu'ils sont le "rempart" contre le communisme.

Les référenda institutionnels des 18 et 19 avril 1993 ne font qu'accentuer la tendance précédente qui reflète l'anéantissement des partis traditionnels. Sept des huit référenda proposés par le mouvement de Segni et les radicaux de Pannella ont comme but de réduire le pouvoir des partis, qu'il s'agisse de la modification du mode de scrutin pour le Sénat, de la suppression de certains ministères, des nominations à des postes dans le secteur bancaire ou de l'abolition de la loi sur le financement public des partis. Les conséquences les plus importantes concernent le système électoral. Le système proportionnel disparaît pratiquement de l'élection. Les trois-quarts des sièges du Sénat (238 sur 315) seront désormais attribués selon le système uninominal majoritaire à un tour, le dernier quart (77 sièges) restant pourvu à la répartition proportionnelle. Avec plus de 82% de

3 Comme le note bien A. PANEBIANCO dans le "Corriere della Sera" du 12/12/1994, il y a eu en Italie un phénomène typique des crises de régime: des "pouvoirs neutres" sont politisés, c'est-à-dire qu'ils entrent directement dans l'arène politique. Ce phénomène concerne la magistrature et la présidence de la République.

4 "Revolutions are most likely to occur when a prolonged period of objective economic and social development is followed by a short period of sharp reversal. The all important effect on the minds of people in a particular society is to produce, during the former period, an expectation of continued ability to satisfy needs -which continue to rise- and, during the latter, a mental state of anxiety and frustration when manifest reality breaks away from anticipated reality". In J.C. DAVIES, "When men revolt and why", The Free Press, New-York, 1971.

"oui" pour le changement de scrutin au Sénat, les Italiens ont bien montré leur volonté d'éliminer la *particratie*⁵ et tous ceux qui ont profité et développé ce pouvoir "pour" les partis.

En termes eastoniens, ces référenda, plus qu'une "surcharge d'exigences", marquent le "non-soutien", la délégitimation de l'ancienne classe politique. Les élections administratives de l'été et de l'hiver 1993 le montrent à merveille. En juin, les deux principaux partis gouvernementaux (D.C. et P.S.I.) n'obtiennent ensemble que 15% des voix. En novembre et décembre, la D.C. tombe à 10% des voix et le P.S.I. disparaît pratiquement de la scène politique.

Des causes internationales (fin du communisme), de politique intérieure ("mouvements transversaux"), du pouvoir des juges de Milan (Tangentopoli), de crise économique, de l'application des référenda et de "manque de soutien" vont donc porter une série de coups décisifs à la classe politique italienne de la première République.

Tous les "excès" de la politique italienne ("politique spectacle"⁶, "*particratie*", "*consociativisme*", "*transformisme*") qui, selon le professeur J. LaPalombara⁷ étaient "quasi-fonctionnels"⁸ pour le système politique puisqu'ils permettaient à la démocratie italienne de subsister alors que les conditions y étaient très défavorables (oppositions idéologiques marquées, divisions régionales), deviennent à ce moment inacceptables. L'équilibre très particulier qui, depuis 1945, créait finalement une "harmonie politique" tenant fort bien, selon LaPalombara, se voit déstabilisé.

Les vieux politiciens s'écroulent et laissent un énorme vide politique que s'efforcent de combler à droite le Pôle des Libertés composé de la Ligue Nord, du M.S.I.-Alliance Nationale, du Forza Italia de Berlusconi⁹, du Centre Chrétien Démocrate (dissidents de la D.C.), des Radicaux et de l'Union du Centre Démocratique (ex-libéraux). À gauche, le P.D.S. est accompagné de Rifondazione Comunista, de l'Alliance Démocratique, des sociaux-chrétiens, des verts, des socialistes et de la Retè. Ensemble, ils forment les Progressistes. Le centre se trouve divisé entre le Parti Populaire Italien (héritier de la D.C. depuis janvier 1994) et le Pacte pour l'Italie de M. Segni.

5 G. MARANINI dans "Miti e realtà della democrazia", Comunità, Milano, 1958, donnait une connotation péjorative au terme "*particratie*". Il affirmait voici plus de 35 ans, que la pénétration de la société et du pouvoir par les partis était allée beaucoup trop loin, et qu'elle avait en fait remplacé les deux assemblées, l'exécutif et même la justice.

6 J. LaPalombara parle du goût des Italiens pour la politique "spectacle" où la politique est non seulement omniprésente, souvent d'une manière cachée ou subtile, simple ou complexe, agréable ou exécrationnelle, mais en offrant toujours un caractère fascinant. Les rassemblements fréquents sur les places publiques et les événements quotidiens qui tendent à être politisés à l'échelle nationale et mis en lumière par les médias ne forment que quelques morceaux d'une vaste mosaïque qui confère à la politique italienne sa forme de "spettacolo".

7 J. LAPALOMBARA, "Démocratie à l'italienne", Plon, Paris, 1993.

8 Selon LaPalombara, la démocratie italienne est largement l'oeuvre d'une classe politique très décriée. Mais en dépit de toutes leurs faiblesses, ses dirigeants sont parvenus à édifier sur les ruines du fascisme et de la guerre une démocratie étonnamment solide. "Un pays qui se penche constamment au-dessus du vide sans jamais y tomber doit nécessairement, comme la tour de Pise, disposer de bonnes fondations".

9 Berlusconi a annoncé son engagement politique fin 1993 pour empêcher la victoire des gauches. Celles-ci, à la lumière des élections communales du 5/12/1993 qui avaient donné des maires progressistes aux villes de Rome, Naples, Gênes, Venise et Trieste, pouvaient en effet prétendre à la victoire en cas d'élections législatives.

Les dernières élections législatives des 27 et 28 mars 1994 donnent pour vainqueur le Pôle des libertés avec 371 députés. Les Progressistes n'en obtiennent que 213 et le Centre doit se contenter de 46 élus. La majorité absolue est donc obtenue par la droite à la Chambre des députés. Ce qui n'est pas le cas au Sénat où le Pôle des Libertés, avec ses 155 sénateurs, pourrait être bloqué par une alliance des Progressistes (122 sénateurs), du Centre (31 sénateurs) et de quelques uns des sept sénateurs à vie.

Le premier gouvernement de la "seconde République" (qui n'est pas encore née aujourd'hui!) mené par S. Berlusconi n'aura duré que huit mois (mai 1994 - janvier 1995), essoufflé par sa lutte interne opposant la Ligue aux autres partis de gouvernement. Après son retrait du gouvernement Berlusconi, la Ligue se divise: d'un côté Maroni (ancien ministre de l'intérieur) se montre favorable à la poursuite de l'alliance avec le pôle des Libertés, de l'autre Bossi, qui a tout fait pour que tombe le gouvernement Berlusconi, continue à attaquer son ancien allié de mars 1994.

En moins de deux ans, l'Italie doit à nouveau -après Ciampi en 1993- faire appel à un gouvernement technocratique dirigé cette fois par Lamberto Dini.

En cinq ans, le paysage politique italien a été complètement bouleversé. Après la transformation du P.C.I. et de la D.C., c'est l'ancien M.S.I. héritier du fascisme qui, en janvier 1995, a acquis une nouvelle identité, celle d'une Alliance Nationale (A.N.) représentant une droite démocratique menée efficacement par son secrétaire G. Fini. Quelques nostalgiques du fascisme refusent la transformation et restent dans le vieux M.S.I. dirigé aujourd'hui par Rauti.

Une forte dissidence apparaît aussi dans le P.P.I. en ce printemps 1995. Son secrétaire, le philosophe Buttiglione, après avoir joué la carte du Centre, fait part de sa volonté de s'allier à la droite du Pôle des Libertés. La réaction est immédiate: une majorité des Populaires regardant à gauche élit un nouveau responsable, G. Bianco.

Mais pourquoi et comment est-on arrivé à une telle mutation de la classe politique italienne?

Plusieurs réponses satisfaisantes sont formulées par les observateurs socio-politiques les plus directs de cette crise politique italienne.

La laïcisation de la société italienne, le manque d'alternance pacifique des partis au pouvoir, la "guerre idéologique entre forces d'Etat et forces d'anti-Etat", l'émergence de la Ligue au nord du pays ou encore les "valeurs" de la classe politique qui ne correspondent plus à celles de la société, sont parmi les plus importantes causes explicatives de cette "fin de régime" en Italie.

Le politologue L. Ricolfi¹⁰ se base sur l'émergence de la Ligue pour montrer la laïcisation de la société italienne qui n'a fait que s'accroître depuis plus de dix ans.

Déjà entre 1979 et 1983, les variations de votes allaient vers une plus grande laïcisation: les laïcs (qui sont définis en Italie comme étant tous ceux qui n'appartiennent pas aux deux autres cultures secondaires que sont la catholique et la marxiste, incarnées en partis par la D.C.-P.P.I. et le P.C.I.-P.D.S.) qui se composent des socialistes, des républicains, des libéraux, des sociaux-démocrates, des radicaux et, plus récemment, de la Ligue Nord, en effet, augmentaient de 3,7%, alors que les marxistes perdaient 0,4% et les catholiques perdaient 5,9%. Ces derniers restaient néanmoins le premier parti avec 33,7% des votes adultes. Les mar-

10 L. RICOLFI, "Politica senza fede: l'estremismo dei piccoli leghisti", *Il Mulino*, Bologna, 1/1993.

xistes les suivaient de très près avec 33,2% et les laïcs obtenaient 25,5%. Chez les jeunes, par contre, les laïcs obtenaient déjà la première place avec 34,3%. Venaient ensuite les marxistes (29,9%) et les catholiques (28,3%). Aux élections de 1987, dans l'ensemble de la population, les laïcs occupaient déjà la seconde place, dépassant les partis marxistes (P.C.I. et D.P.). Trois ans plus tard, à quelques mois de distance de la chute du mur de Berlin, les partis laïcs dépassaient aussi la D.C.

Les élections de 1992 ne font qu'amplifier les tendances précédentes. Les laïcs arrivent à leur maximum historique¹¹ et ils devancent, de beaucoup, les catholiques et les marxistes.

Si l'on tient compte de cette tendance, l'"irrésistible" montée de la Ligue devient nettement plus compréhensible. La Ligue a joui de cette vague de laïcisation existant depuis plus de dix ans mais, à partir de la moitié des années 80, elle en est devenue elle-même une composante essentielle. En cette période, deux tendances très fortes commençaient à se manifester dans le système politique italien: une poussée à droite et une demande d'innovation qui ne parvenaient pas à trouver de débouchés. En effet, avant l'avènement de la Ligue, le marché politique laïc n'offrait que deux options: renoncer à la poussée à droite et choisir l'innovation (les Verts et ensuite, la Rete) ou bien renoncer à l'innovation et choisir la poussée à droite (l'option pour le P.L.I. et le P.R.I.).

La Ligue, selon Ricolfi (op. cit. p. 67) comme parti laïc, modéré et nouveau, a été l'unique formation politique capable de fournir une réponse aux deux poussées de l'électorat.

	Vieux	Nouveaux
Droite	PLI PRI	Ligue
Gauche	PSDI PSI	Verts Rete
	PR	

L'élément décisif qui a permis à la Ligue de prendre son envol a été, comme le dit Ricolfi, la sécularisation "latente" de l'électorat démocrate-chrétien, ce long processus historique qui, surtout dans les zones blanches, a produit la scission entre l'identité politique et l'identité culturelle du monde catholique. Les zones blanches, au niveau politico-électoral, semblaient catholiques (votes pour la D.C.). Cependant, au niveau des comportements quotidiens (fréquentation de la messe) et des comportements moraux (éthique sexuelle, mariage), le Nord "blanc" et démocrate-chrétien ressemblait plus que toute autre zone du pays, au Centre "rouge" et sécularisé.

Voilà donc l'autre grande source du succès de la Ligue et de son "vampirisme" à l'égard de la D.C. Si la Ligue recueille des électeurs démocrates-chrétiens, ce n'est pas tant parce qu'une partie de l'électorat démocrate-chrétien n'en peut plus des

11 S'il a fallu si longtemps aux partis laïcs pour devenir majoritaire, nous devons mentionner parmi les raisons, leur faible combativité et leur caractère élitiste. Ou encore, comme le dit P. MELOGRANI dans "Dieci perché sulla Repubblica", Rizzoli, Milano, 1994, p. 124: "leur principale limite fut celle de se considérer troisième force "entre" la D.C. et le P.C.I., alors qu'ils auraient pu et dû agir "contre" le bipartisme imparfait, contre le compromis historique et les solidarités occultes qui les empêchaient d'émerger". (Nous traduisons)

partis, mais parce que le système italien dans son ensemble est en train de se séculariser. Il suffit d'observer la baisse de fréquentation des églises et le déclin d'autres pratiques religieuses.

Vu dans cette perspective, l'ascension de la Ligue apparaît plus rassurante parce que son intolérance semble très différente de celle des autres mouvements politiques de droite qui ont pris pied en Europe. Mais cette ascension, note L. Ricolfi, a aussi quelque chose d'inquiétant: c'est le prix que le système politique italien doit payer pour deux péchés fondamentaux: le premier est le retard avec lequel les partis qui occupent le même espace politique (P.L.I. et P.R.I.) ont décidé de rompre avec le passé, offrant à un électorat toujours plus laïc et conservateur une alternative au "malgoverno" des vingt dernières années. Le second péché est plus fondamental et plus ancien: beaucoup croient que la faiblesse des partis laïcs qui a caractérisé notre système politique jusqu'à la fin des années 80 n'est qu'une traduction -au niveau électoral- d'une sorte de manque de culture laïque en Italie. Il n'en va pas du tout ainsi. Les comportements familiaux, les rapports entre les forces politiques, le poids des écoles religieuses ne signalent pas du tout, dans l'immédiat après-guerre, un "déficit de laïcité" hérité du passé. Le déficit se produit dans les années suivantes avec une impressionnante vitesse dans les années 40 et, de façon plus modérée, dans les années 50.

En 1946, aux élections pour la Constituante, le poids électoral des forces laïques (le P.S.I. compris selon Ricolfi, bien que ce parti, à notre avis, ne soit devenu "laïc" qu'en 1956 au moment où il s'est détaché du stalinisme) équivalait celui de la D.C. et était presque le double de celui du P.C.I.. Quelques années après, il diminuera de plus de dix points et ne remontera au niveau de 1946 qu'au début des années 90. L'histoire de l'immédiat après-guerre est l'histoire de la destruction de la culture laïque et est, selon Ricolfi, l'autre péché que le système politique italien doit expier.

L'historien et ancien ambassadeur S. Romano¹² adopte une perspective historique pour montrer que les événements qui se sont déroulés en Italie entre 1990 et 1994 suivent les règles qui correspondent parfaitement aux traditions de la société politique italienne. Le renouvellement de la classe dirigeante n'advient jamais, en Italie, grâce à une alternance pacifique des partis au pouvoir mais par des changements périodiques de régime. Aujourd'hui n'est pas très différent, en substance, de ce qui arriva entre 1859 et 1861, entre 1922 et 1926 et entre 1943 et 1945. A chaque fois, le régime s'écroule sur lui-même.

Le régime s'écroule quand la plupart des adeptes et des clients l'abandonnent et se déplacent sur des positions hostiles. Les citoyens des Etats pré-unitaires qui demandent l'annexion à la monarchie constitutionnelle de Vittorio Emanuele II, avec des pourcentages supérieurs à 90% des votants, étaient encore, quelques mois auparavant, des sujets dévoués à Francesco II, Roi des Deux Siciles ou à Leopoldo II, grand Duc de Toscane. Les 17 millions d'Italiens qui votent pour la D.C., le P.S.I. et le P.C.I. aux élections pour la Constituante en juin 1946 avaient presque tous, trois ans plus tôt, la carte du parti fasciste. (Cela ne signifiait pas qu'ils étaient tous fascistes; la grande masse de la population, surtout dans les milieux catholiques était plutôt "attentiste").

Une grande partie des Italiens qui votent pour le Oui au référendum du 18 avril 1993 sur la réforme de la loi électorale du Sénat avaient certainement voté un an auparavant pour les partis traditionnels.

En Italie, une alternance démocratique de forces opposées n'a jamais existé. De 1861 à aujourd'hui, l'Italie a toujours été gouvernée par de grands blocs trans-

12 S. ROMANO, "L'Italia scappata di mano", Longanesi, Milano, 1993;

formistes¹³ qui gardent le pouvoir en s'étendant tantôt à gauche, tantôt à droite. Les hommes alternent (Segni à la place de Fanfani, Rumor à la place de Moro, Cossiga à la place d'Andreotti, etc...) mais le bloc survit avec ténacité intimant à tous que seul un moyen existe pour participer au Gouvernement: se mettre d'accord avec le groupe dirigeant. Et S. Romano de dire qu'en politique comme en économie, les Italiens n'aiment pas la concurrence et préfèrent s'entendre pour la répartition du marché. Les blocs politiques qui ont gouverné l'Italie depuis son unité sont l'équivalent des cartels industriels, bancaires, d'assurances et professionnels qui ont régi durant la même période l'économie italienne.

La longueur de la vie des blocs au pouvoir dépend des circonstances mais les morts se ressemblent. La "particratie consociative" -dans laquelle les partis détiennent le pouvoir et sont "associés" entre eux plutôt que d'être opposés-¹⁴ de la première République meurt comme le fascisme dans la nuit du 24 au 25 juillet 1943.

Il n'existe pas dans l'histoire politique de l'Etat italien une opposition qui se bat contre l'autre bloc, en affaiblit les défenses, en conquiert les positions et est prête à en recueillir l'héritage. Il n'existe pas d'opposition parce qu'entre-temps, le transformisme italien "avale" quiconque veut se répartir un peu de pouvoir. Les blocs s'écroulent sur eux-mêmes sous le poids de leurs erreurs. Il en fut ainsi des régimes pré-unitaires entre 1859 et 1861, des blocs libéraux-démocratiques entre 1922 et 1926, du fascisme entre 1943 et 1945 et aujourd'hui du régime démocrate-chrétien et de la démocratie consociative qui ont gouverné l'Italie pendant 45 ans.

En général, la cause de la mort des blocs est une guerre. Mais quel traumatisme a provoqué le soudain déclin du régime politique qui a gouverné l'Italie depuis la seconde guerre mondiale? S. Romano n'est pas convaincu par la thèse courante qui veut que la fin de la guerre froide a retiré à la D.C. et depuis 1963 au P.S.I., la "délégation" -qui les autorisait à gouverner indéfiniment- de laquelle ils étaient implicitement titulaires pour exclure à tout prix les communistes. Selon Romano, il n'est pas vrai que dans l'histoire italienne de 1947 à aujourd'hui, la D.C. a toujours gouverné pour empêcher que les communistes n'aillent au pouvoir et

13 En 1882, le Président du Conseil Depretis définissait ainsi le transformisme: "c'est la méthode par laquelle on procède à un élargissement de la base gouvernementale et/ou parlementaire en incorporant ceux qui, partant de l'opposition, sont disposés à rejoindre l'aire gouvernementale en se "transformant" eux-mêmes".

Par transformisme, on entend la façon d'être permanente d'un système politique qui n'est pas organisé sur deux partis ou deux "pôles" alternativement au pouvoir par l'effet exclusif du résultat électoral, à chaque fois favorable à l'un ou à l'autre mais capable de composer des majorités et des gouvernements seulement en ramassant des consensus de plusieurs parties, à droite et à gauche". Cité de E. ROTELLI, "Una democrazia per gli Italiani", Anabasi, Milano, 1993, p. 72. (Nous traduisons).

14 La "particratie consociative" signifie que les partis détiennent le pouvoir et sont "associés" entre eux plutôt que d'être opposés. Dans un système de "consociation" écrit G. FERRARA dans le "Corriere della Sera" du 25/04/1994, "le gouvernement et l'opposition sont divisés dans les rôles parlementaires mais unis dans la gestion du pouvoir". (Nous traduisons).

que les communistes ont passé toutes ces années dans l'opposition¹⁵. En 1978, ils ne participèrent pas au quatrième gouvernement Andreotti à cause du veto américain. Toutefois, ce veto n'empêcha pas leur entrée dans cette "domination partitocratique qui gouverne l'Italie depuis presque vingt ans"¹⁶. Les communistes n'ont pas eu de ministères mais ils se sont partagés les secteurs de la vie publique et privée sur lesquels les partis avaient la main: de la télévision à l'université, des entreprises d'Etat aux sociétés communales. Tous les partis -et c'est le plus grand mal pour la santé du pays note Romano- se sont tacitement mis d'accord et ont transformé les lois de la sélection et du mérite par des considérations clientélares et électorales. Ils ont administré le pays comme un bien privé qu'ils pouvaient utiliser à leur gré. Ils ont transformé les ministères en fiefs et les citoyens en clients. Ils ont privatisé leur pouvoir et commercialisé les services de l'Etat. Les dommages subis par l'Etat ne se mesurent pas en faisant la somme des "tangenti" perçues mais en analysant les déformations que le système de la "démocratie consociative" a infligées à l'économie. Bien plus grave, selon Romano, que la "taxe politique" imposée par les partis aux entreprises, est le fait que le choix d'un architecte, d'un commissaire ou d'un recteur dépende d'une comptabilité politique (faveurs contre loyauté) sans aucun rapport avec les intérêts du pays. Dans cette "démocratie consociative", le vieux P.C.I. n'a pas joué le rôle de l'opposition mais tout au plus celui d'allié minoritaire.

Les deux coups d'accélérateurs dans la progressive dégénérescence de l'Etat italien furent le centre-gauche¹⁷ en 1963 et la "solidarité nationale" en 1976. Au plus le régime créé par la D.C. s'élargissait pour faire place à de nouveaux alliés, au plus il fallait étendre l'aire des bénéficiaires dans l'Etat, dans le para-étatique, dans les institutions culturelles et dans les entreprises municipales. Le mot "pluralisme" à partir du compromis historique de 1973 signifiait simplement que chaque nomination aux sommets étatique et économique devait tenir compte de la part de participation de chaque parti¹⁸.

Le résultat de cette mainmise des partis sur l'Etat fut une combinaison de stabilité et d'instabilité. Les gouvernements changeaient en moyenne tous les 11 mois (on en compte 54 du Gouvernement Parri de 1945 au Gouvernement Dini de 1995) parce que chaque parti de la coalition et chaque courant du parti dominant pouvaient réclamer à tout instant un ajustement des parts de pouvoir. Tou-

15 P. MELOGRANI, *op. cit.*, p. 56, explique ainsi cette même réalité: "de fait, il advint que toutes les lois furent contractées entre le P.C.I. et les majorités de gouvernement. Le P.C.I. gouverna dans de grandes communes et dans beaucoup de régions. Il pénétra dans plusieurs holdings publics. Il eut ses membres à la Cour Constitutionnelle et au Conseil supérieur de la magistrature. Il conquis les sympathies de nombreux magistrats. Il exerça un grand contrôle sur le monde de la culture et de l'information à travers la Rai, les journaux, les universités, les maisons d'édition". (Nous traduisons).

16 S. ROMANO, *op. cit.*, p. 15.

17 Avec le terme "centre-gauche", on indique la coalition de gouvernement quadripartite -D.C., P.S.I., P.S.D.I., P.R.I.- née en 1963 et destinée à durer presque 30 ans (sauf durant la septième législature). Dans les années 80s, le P.L.I. s'associe aux quatre autres pour former les fameux gouvernements pentapartis.

18 Il s'agit de la "lottizzazione" que J. LAPALOMBARA, *op. cit.*, p. 99, définit ainsi: "c'est un système qui attribue les responsabilités et toute chose de valeur aux principaux partis politiques en fonction de leurs scores électoraux".

O. DUHAMEL dans "Les Démocraties", Seuil, Paris, 1993, p. 115 parle de "patronage politique généralisé, en vertu duquel les postes de toute nature (industrie, médias, banques, universités, etc.) sont partagés entre les partis en fonction de leur poids électoral et de leur position dans le système d'alliances".

tefois, les ministres étaient en général les mêmes et le pouvoir réel était ailleurs: dans les partis et dans les grands fiefs provinciaux.

La stabilité de la vie politique italienne ne se mesure pas à la durée des gouvernements mais à celle des présidents des partis majeurs: à la D.C., Fanfani de 1954 à 1959, Moro de 1959 à 1964, Rumor de 1964 à 1969 et De Mita de 1982 à 1989. Berlinguer fut secrétaire du P.C.I. de 1972 à 1984 et Craxi du P.S.I. de 1976 à 1993. Pendant plusieurs années, le système politique italien oscilla ainsi entre deux extrêmes également inacceptables: la dictature des secrétaires de parti d'un côté et l'anarchie des différentes tendances de l'autre.

Les causes de la "révolution" italienne sont doubles selon S. Romano. D'abord, l'emploi improductif et clientélaire de l'argent public a brusquement freiné la modernisation du pays dans une phase dans laquelle la plupart des démocraties occidentales profitaient de la bonne conjoncture pour rénover leur appareil productif et administratif. "La crise est avant tout le résultat d'une occasion manquée". Dans la seconde moitié des années 80, le P.N.B. italien a connu des augmentations supérieures à la moyenne communautaire et a dépassé en 1986 celui de la Grande-Bretagne. L'Italie se plaçait à la cinquième place parmi les puissances industrielles occidentales. Mais la plus grande partie du revenu produit par le pays a surtout alimenté les structures assistentialistes, bureaucratiques et clientélares et s'est répandue en "tangenti". Plutôt que d'être employée pour la modernisation du pays, l'épargne des Italiens a été utilisée pour garder en vie une économie dispendieuse, fictive et parasitaire. Alors que la qualité des services étatiques, poursuit Romano, avait fortement contribué, par le passé, à l'élévation des citoyens et à l'unité de la nation, de même, son déclin a exaspéré les différences entre les régions, a creusé un nouveau fossé entre le nord et le sud et a créé une "question septentrionale".

La seconde cause de la crise italienne est, selon Romano, le Traité de Maastricht. Entre 1991 et 1992, la perspective de l'Union Économique et Monétaire (UEM) et les critères d'orthodoxie économique-monnaire fixés par les négociateurs du Traité créèrent, dans de larges secteurs de la meilleure classe dirigeante, la conscience que le pays n'était plus à même de rester en Europe. Le Traité eut pour effet de mettre en lumière le problème du déficit (10% du P.I.B.) et de la dette publique (110% du P.I.B.); ces deux paramètres devant être respectivement pour le Traité de 3 et de 60% du P.I.B., l'Italie, dans ces conditions et avec ce régime politique, n'aurait pu entrer dans l'UEM, ni en 1997, ni en 1999.

Dans ce cas aussi, la crise eut pour résultat la division du pays. Si l'Italie restait hors de l'Union ou était obligée de la suivre de loin, les régions dotées de nombreux liens économiques et culturels avec l'Europe centrale et occidentale en souffriraient particulièrement. Pour celles-ci, plus que pour le sud, ce qui est en jeu, c'est davantage que la prospérité: la "citoyenneté". Elles peuvent être "européennes" mais elles risquent d'être "méditerranéennes".

Le drame italien au début des années 90 est, selon Romano, que la dégénérescence du régime a mis en lumière l'existence d'Italies différentes, que sa crise a accru leur distance et que la solution de la crise risque d'accentuer leurs diversités. La crise de l'Etat s'est rapidement transformée en crise de la Nation. Il ne suffit donc pas de réformer le système politique, encore faut-il redonner aux Italiens le sentiment de leur unité et solidarité.

L'historien et ancien député du P.D.S., M.L. Salvadori¹⁹, observe que l'histoire de l'Etat national italien, de ses origines à aujourd'hui, a été caractérisée par la

19 M.L. SALVADORI, "Storia d'Italia e crisi di regime", Il Mulino, Bologna, 1994.

succession de trois types de régime: le libéral monarchique, le fasciste et le démocrate républicain qui sont tous nés d'une profonde rupture des formes de gouvernement précédentes. Les différentes crises allaient en même temps déterminer la fin d'une forme d'Etat et en refonder une autre, différente.

De ce point de vue, l'histoire italienne apparaît marquée par des moments de forte discontinuité. Cette discontinuité a, à chacun de ces moments historiques (passage des Etats régionaux à l'Etat libéral unitaire, du régime libéral au régime fasciste et de ce dernier au régime démocrate républicain), assumé une nature de "violence politique (guerres civiles lorsque les régimes passaient d'une forme à une autre) et de traumatisme institutionnel"²⁰. Même quand un régime était victorieux, la violence subsistait sous la forme de "guerre idéologique"; celle-ci constitue une manifestation typique de l'opposition frontale qui existait entre les principales forces de gouvernement ou "forces d'Etat" et les principales forces d'opposition ou "forces d'anti-Etat". Cette idée de "guerre idéologique" -note Salvadori- allait rendre, aux yeux des régimes politiques rigides et bloqués, toute alternative de gouvernement impossible puisqu'elle constituait une menace intolérable pour les institutions. De ce fait même, l'Italie, dans les trois régimes qui se sont succédés, fut frappée d'une anomalie qui n'existe dans aucun autre Etat d'Europe Occidentale: le manque d'alternative de gouvernement.

Cela eut pour effet la "surposition et l'écrasement de l'Etat sur le gouvernement; pour cette raison, les forces de gouvernement ont fini par se représenter comme "Etat" et les forces d'opposition comme "anti-Etat"²¹.

Cette rigidité des systèmes politiques, outre l'"écrasement" de l'Etat sur le gouvernement, eut deux conséquences: les blocs de pouvoir allaient réagir aux exigences de changement en élargissant leur aire de consensus: c'est le transformisme²² de Depretis, le giolittisme avec ses ouvertures aux socialistes réformistes et aux catholiques modérés ("blocs nationaux"), le centre-gauche et la solidarité nationale.

La seconde conséquence advient lorsque les élargissements "transformistes" ou "consociatifs" ne sont plus à même de garantir et de sauver le bloc de pouvoir dominant. Dès lors, les systèmes politiques "structurellement bloqués" vont entrer dans des phases de crise organique et traumatique: c'est ce qui est arrivé en 1919-22, en 1943-45 et au début des années 90 avec la tombée du communisme international qui a fortement contribué à mettre fin au P.C.I., l'émergence de la Ligue, l'explosion de "Tangentopoli", l'effondrement du P.S.I. et de la D.C. et la rupture des équilibres qui avaient jusque là régi le rapport entre système de gouvernement et monde des affaires.

Il n'y a jamais eu en Italie (et c'est ce qui la rapproche de la Russie-U.R.S.S.) d'alternative de gouvernement qui ne soit pas déterminée par un changement de régime. Le rapport entre ceux qui contrôlent l'Etat et l'opposition a un caractère de "negazione"²³: les gouvernants ne reconnaissent pas la légitimité de

20 Idem, p. 19.

21 Idem, p. 20.

22 M.I. SALVADORI, op. cit., p. 29, définit le transformisme comme "ce qui fait converger au centre les forces de la droite et de la gauche modérées, en les détachant de la droite et de la gauche extrêmes et en empêchant ainsi la formation d'alternative de gouvernement interne au système". (Nous traduisons).

23 C'est pour cette raison que les oppositions ont tant fait référence au concept de "révolution" (socialiste, méridionale, démocratique, anti-fasciste). Les classes dirigeantes aussi ont profité de ce concept pour apeurer les masses et pour pouvoir mettre en oeuvre les politiques "contre-révolutionnaires".

l'opposition anti-système et cette dernière ne reconnaît pas l'Etat, considéré comme "propriété" de la classe dirigeante.

Il s'ensuit une guerre éthico-politique, une "guerre idéologique" permanente. Celle-ci a commencé, note Salvadori, dès le Risorgimento entre la tendance modérée-monarchique et la démocrate-républicaine. La classe libérale dirigeante devait faire face aux forces "anti-Etat" incarnées dans le brigandage méridional, l'opposition catholique qui niait la légitimité de l'Etat, usurpateur des droits de l'Eglise et la gauche radicale, d'abord anarchique, puis socialiste.

Plus tard, la démocratisation politique, qui trouva sa pleine expression dans les élections de 1919, fit exploser une guerre civile politico-idéologique qui déboucha sur l'écroulement de l'Etat libéral. Avec les catholiques et les socialistes, davantage dans une situation de "conflictualité réciproque paralysante" que de "compétition", il y eut une alternative mais qui, plutôt que d'avoir lieu dans les limites du cadre institutionnel, fut une alternative autoritaire de régime.

Salvadori souligne quatre caractéristiques essentielles de continuité entre les régimes libéral et fasciste: "l'identification de la classe dirigeante avec l'Etat; le rôle mono-oligopolistique des forces de gouvernement; le caractère anti-étatique des forces d'opposition; la nécessaire conséquence qu'un futur renouvellement de la classe politique et donc une alternative de gouvernement puisse advenir seulement suite à une crise structurelle du gouvernement, du régime et de l'Etat"²⁴. Entre 1923 et 1943, le rapport entre fascistes et antifascistes repropo- sait le contraste entre Etat et anti-Etat mais dans la forme extrême d'un conflit entre les forces du pouvoir et les forces obligées à l'illégalité. De même que durant la période libérale, les forces de l'anti-Etat se présentaient -du point de vue des valeurs, des cultures politiques, des bases sociales de référence et de la finalité du gouvernement- âprement divisées.

Une fois le fascisme abattu, les forces de l'antifascisme, les unes au gouvernement et les autres à l'opposition, repropo- sèrent inévitablement le rapport entre Etat et anti-Etat. Les forces de gouvernement (D.C. et ses alliés) reprisent une position de contrôle mono-oligopolistique du pouvoir et les forces d'opposition (P.C.I. et ses alliés) se mirent dans une position "bloquée"²⁵ qui ne leur permettait pas d'accéder au pouvoir (lorsque la phase de l'unité antifasciste de 1945 à 1947 fut terminée).

Seulement à partir de la moitié des années 70, avec, d'un côté, le choix de l'"euro-communisme" par le P.C.I. et, de l'autre, la reconnaissance du P.C.I. par la D.C. d'A. Moro (mais pas des Etats-Unis), le processus de "normalisation" démocratique devenait envisageable. Mais la persistance de l'impossibilité d'une alternative de gouvernement (justement, de cette "normalisation"²⁶ du système politique italien) fit que les partis gouvernementaux et le principal parti d'opposition élaborèrent une politique d'association, de convergence décisionnelle, de répartition consensuelle des ressources et des charges publiques. Ce sera le fameux "consociativisme"²⁷.

24 M.L. SALVADORI, *op.cit.*, p. 57.

25 Bien que ne violant pas l'ordre légal et institutionnel de la République, les communistes ne le reconnaissaient pas. Pour eux, l'Etat bourgeois et ses institutions devaient être dépassés. S'ils les acceptaient, c'était seulement de manière transitoire et comme moyen pour passer de la démocratie "formelle" (libérale) à celle "substantielle" (socialiste).

26 Cette "normalisation" n'était possible, ni pour la D.C. qui voulait garder son propre pouvoir, ni pour le P.C.I. qui ne l'avait pas inscrite dans sa culture politique, ni pour le système international en place qui ne l'aurait pas acceptée.

27 Ce consociativisme fait que les gouvernements dégénèrent faute d'opposition.

Les élections n'eurent pas dans l'Italie républicaine un caractère "normal". Elles furent toujours "exceptionnelles" dans le sens qu'elles ne se traduisirent jamais par une compétition entre forces de gouvernement et forces d'opposition également légitimées à gouverner, mais bien par un choix entre Ouest et Est, entre monde libre et monde communiste, entre démocratie et dictature. A cela il faut ajouter qu'une victoire du P.C.I. n'aurait jamais été acceptée, ni par la D.C., ni par les Etats-Unis, ce qui eut une influence directe sur les choix électoraux. Dans ce sens, l'Italie fut le pays occidental qui a le plus ressenti la division bipolaire du monde, avec une D.C. érigée en bouclier interne de l'Occident et un P.C.I. (le plus fort du monde capitaliste) érigé comme levier de la transformation socialiste.

Le système politique italien était lié au système international et même tellement "structurellement marqué", qu'il en devenait subalterne. Une telle relation entre système interne et système international ne pouvait disparaître que par la transformation du P.C.I. et son détachement du monde communiste ou par la transformation du système international ou encore par les deux conditions réunies. C'est ce qui arrivera effectivement avec la chute de l'Empire Soviétique et la transformation du P.C.I. en P.D.S. en 1991.

Le premier effet sur le système politique italien fut de retirer le caractère d'"eccezionalità" qui frappait jusque là les compétitions électorales. Les votes -donnés aux partis gouvernementaux et tout d'abord à la D.C., non pas par choix "positif" mais bien "néгатif" (par aversion envers le communisme)- se trouvent tout d'un coup "libérés" et disponibles pour des "vrais" choix.

On verra alors apparaître une situation paradoxale: la chute du communisme international et son inévitable répercussion sur le P.C.I.-P.D.S. allait désavantager au maximum les partis qui avaient été les adversaires historiques du P.C.I.

C'est dans cette situation que vont naître la Ligue et la Rete. M. Salvadori nous livre une réflexion sur la Ligue: elle veut créer un nouveau régime; et pour atteindre cet objectif, elle s'appuie sur une formule idéologique basée sur la critique radicale du régime de la Première République.

Quand, en si peu d'années, un sujet politique aussi important que le P.C.I. disparaît et se transforme en un nouveau parti, que l'action de la magistrature porte au barreau une entière classe politique et une grande part de la classe socialement dirigeante, que le P.S.I. s'écroule et la D.C. chute tandis que les partis mineurs qui les entouraient n'existent plus, qu'une force comme la Ligue s'opposant à tous naît et que de nouvelles Alliances, Démocrate-Progressiste d'un côté et Nationale de l'autre, sont créées, alors, on peut dire avec Salvadori que la Première République est bien finie.

L'analyste politique A. Sofri²⁸ explique que, grâce à la Ligue Nord, le débat fédéraliste en Italie est aujourd'hui de nouveau au centre des préoccupations. Ce n'est plus comme dans le passé le sud qui réclame le fédéralisme mais bien le nord développé, suspecté jusqu'hier d'annexionisme.

Les deux grands partis nationaux (substantiellement centralistes), le démocrate-chrétien et le communiste, tiraient leur force de valeurs universelles auxquelles ils faisaient référence: la doctrine catholique pour le premier et la foi communiste pour l'autre.

La fin du communisme a bouleversé ce "terreau" du bipartisme (imparfait) italien. Il fallait maintenant mériter les votes et s'enraciner localement avec des raisons, des personnes et des symboles beaucoup plus locaux. Tous les partis de-

28 A. SOFRI, "L'Italia in frantumi", Biblioteca dell'immagine, Pordenone, 1993.

vaient se transformer en autant de ligues, de programmes, de langages, de méthodes et de personnes différents, mais dans un rapport inversé avec leurs réalités locales. Quand ils ne le faisaient pas, note Sofri, ils étaient bouleversés ou remodelés de fait par la force des choses.

Au milieu de l'année 1993 (influencée aussi par l'effet de la loi sur l'élection des maires), la transformation des partis nationaux en partis régionaux est presque établie et dessine "une géographie provisoire de l'ancienne Italie bipartite dans les trois Italies majeures: celle du Nord, à majorité léghiste, celle du Centre à majorité du P.D.S. et celle du Sud à majorité encore à adjuger"²⁹. Moins de deux ans plus tard, après l'intermède Berlusconi et le début de la division bipolaire de l'Italie, vu les résultats des élections régionales du 25 avril et du 7 mai 1995, l'affirmation de Sofri paraît erronée. L'Italie est partagée entre le centre-droit (Forza Italia, A.N. et les Populaires de Buttiglione) vainqueur en Lombardie, Piémont, Vénétie, Campanie, Pouilles et Calabre, et le centre-gauche qui gagne en Ligurie, Emilie-Romagne, Toscane, Ombrie, Latium, Abruzzes, Molise et Basilicata³⁰. La Ligue, séparée du Pôle des Libertés obtient 6,6% des voix contre 8,4 aux élections législatives de mars 1994.

Sofri remarque combien cette révolution italienne est curieuse: sans agents sociaux, avec une classe dirigeante décapitée mais sans une classe opprimée prête à reprendre le flambeau du pouvoir. De plus, cette étrange variante de révolution a une variante bizarre de "double pouvoir". Il n'y a pas de dépassement révolutionnaire sans l'instauration d'un dualisme de pouvoir qui s'achèvera finalement par la victoire d'une partie. A. Sofri voit dans l'actuelle Italie un régime de double pouvoir qui a, d'un côté, le gouvernement et, de l'autre, les magistrats enquêteurs de Milan. Ce dualisme de pouvoir se présente sous la forme classique d'un équilibre instable, mais sans possibilité de conciliation et de résolution, dans lequel un pôle -celui conduit par la magistrature de Milan- a l'initiative et la capacité de veto sur toute mesure que voudrait prendre la partie adverse (le gouvernement, et de manière plus subordonnée, le parlement et la présidence de la République). On s'imagine difficilement -note Sofri- que même à "révolution stabilisée" (avec un nouveau parlement par exemple), la magistrature reprenne ses tâches normales en abandonnant ses pouvoirs de veto et de contrôle conquis au nom de la légalité publique, et que d'autre part, on puisse revenir d'une rupture entre le nord léghiste et le sud du P.D.S., du M.S.I. et de la D.C. renouvelée. Il faut souligner l'aspect géographique entre les magistrats de Milan et les politiciens de Rome.

Cette situation inverse la première sensation suscitée par l'enquête de Tangentopoli qui faisait tomber Milan dans la disgrâce.

Ainsi, il semblait que toutes les capitales d'Italie se ressemblaient: Palerme perdait ses juges symboles dans d'horribles attentats; Rome représentait les partis délégitimés et corrompus et Milan était rebaptisée "capitale des Tangenti".

Personne, explique Sofri, ne voyait le lien entre l'ascension de la Ligue et les enquêtes milanaises. Au contraire, certains politiciens du reste de l'Italie pensaient que l'incrimination de Milan aurait entraîné avec elle le dénigrement de la Ligue Nord et de sa prétendue honnêteté et supériorité padaine. Personne ne s'était rendu compte que l'immense succès de la Ligue Nord constituait la source principale d'autorisation et de stimulant des magistrats. Cette initiative visait à frapper Craxi dans son fief milanais et à détruire ses méthodes de brigandage. Mais il

²⁹ Idem, p. 13.

³⁰ Le rassemblement de la gauche -du P.D.S. aux Populaires de Bianco- autour de l'olivier de R. Prodi s'est donc avéré payant.

fallait une "notitia criminis" pour que l'enquête démarre; elle arriva avec l'arrestation de M. Chiesa³¹ qui avait touché 7 millions de lires de pots-de-vin. Et surtout, il fallait ce que les magistrats ont eux-mêmes admis: "un changement du climat politique et le consentement des gens." De ce "mutato clima politico", l'ascension de la Ligue fut le facteur prédominant³², plus important même, pour Sofri, que la fin du communisme et les référendums de Giannini et Segni.

Avec la Ligue, le pouvoir revient aux provinciaux, quitte à considérer la Lombardie et Milan comme une petite Province.

La combinaison entre le pool "milanais" de Tangentopoli et le triomphe de la Ligue Nord comme premier parti au nord et à Milan a montré l'opposition entre le "vieux et le nouveau", entre deux capitales: Milan et Rome. Selon Sofri, cette séparation entre les deux capitales et les deux majorités est un fait accompli qui ne pourra même pas être réparé par un nouveau Parlement relégitimé.

La rapide dissolution d'une grande partie de la base politique est typique, selon les politologues L. Ornaghi et V.E. Parsi³³, des situations de régime au terme d'un processus de changement. Quand la violence n'est pas le principal stigmate du changement, en général, il suffit d'attaquer frontalement les plus importants détenteurs du pouvoir pour que le processus de délégitimation du vieux régime puisse se conclure.

Les auteurs sont frappés par le fait que le changement est interprété comme une victoire sur la politique. Ceci signifie qu'il n'y a pas d'élite pour conduire ou pour saisir le changement.

En Italie, notent Ornaghi et Parsi, la nécessité d'une nouvelle "classe dirigeante" est invoquée. L'opposition entre une "chaste société civile" et une "politique mère de tous les maux" est une erreur pour trouver une nouvelle élite.

La représentation a constitué l'instrument avec lequel une société désarticulée a fini par s'agréger et grâce auquel les partis ont pu occulter leur rapide remplacement de la politique. D'une telle substitution découle "ce diffus processus de déresponsabilisation" dont les conséquences les plus graves ont été, d'un côté, le fait d'avoir "vidé" les élites fragiles du pays et, de l'autre, d'avoir empêché l'émergence d'élites nouvelles et plus valides.

Pour Ornaghi et Parsi, ce n'est pas la démocratie qui est en train d'agoniser mais bien sa copie, son "simulacre", qui a substitué le parti au citoyen. "En réalité, plutôt que d'être constitué par la démocratie "des" partis, ce simulacre s'est identifié à la démocratie "pour" les partis"³⁴. La démocratie "des" partis désigne un type particulier de démocratie dans lequel les partis sont les instruments autour desquels on recueille le consensus. Alors que dans la démocratie "pour" les partis, ces derniers sont les vrais sujets et titulaires du système démocratique et donc, non plus agents politiques dont la seule raison d'être est de consentir plus d'efficacité à la souveraineté des citoyens, mais bien comme étant eux-mêmes souverains.

Selon les auteurs, la "démocratie bloquée", qui a caractérisé l'Italie si longtemps, est la conséquence directe de cette "démocratie pour les partis". Ce n'est pas l'irréalisation d'une alternance effective (entre un pôle conservateur et un pôle progressiste) qui a bloqué la démocratie italienne. Ceci, en effet, n'est que

31 Mario Chiesa était un responsable socialiste directeur d'une maison de retraite. Il fut arrêté à Milan le 17/02/1992.

32 A. SOFRI, op. cit., p. 17.

33 L. ORNAGHI, V.E. PARSİ, "La virtù dei migliori", Il Mulino, Bologna, 1994.

34 Idem, p. 89.

l'épiphénomène d'un blocage beaucoup plus consistant: "celui que le système des partis a placé autour et en tutelle du système politique afin que rien, ni personne ne puisse mettre sérieusement en discussion les positions de pouvoir et de pouvoir subalterne"³⁵.

Ornaghi et Parsi montrent aussi le grand mérite de la Ligue de Bossi: elle a mis en lumière que, sous l'apparent affrontement politique, idéologique et personnel des principaux acteurs politiques (Craxi, Andreotti, De Mita, Occhetto,...), se cachait en réalité une entente parfaite sur l'idée que la société et le marché devaient être soumis aux raisons de la politique et du pouvoir des partis.

Selon les auteurs, la nécessité du changement vient du fait que "dans la société quelque chose a déjà changé" et qu'il existe un écart (surtout culturel) entre les élites et la société. Cet écart provient de l'existence de la démocratie consociative, dans laquelle le personnel de l'élite considère sa propre position acquise et où le rechange entre élites et dans l'élite diminue. Ainsi, alors que la démocratie consociative naît comme réponse à un conflit dans le corps social³⁶, elle va accentuer les fractures présentes dans la société et va exaspérer la séparation entre celle-ci et la classe politique. En d'autres termes, la démocratie consociative, née pour répondre à la nécessité de tenir ensemble des "diversités" difficilement conciliables, finit par les accentuer et, surtout, par générer une sorte d'unité de destin pour les élites politiques originaires rivales. L'élite perd alors le contact, aussi bien avec les fractions de société dont elle était l'expression, qu'avec ses valeurs de référence (pour sauver d'autres valeurs qui soutiennent la démocratie consociative).

Les auteurs montrent comment le 48' et le 68' représentent les deux "tremplins" au consociativisme³⁷. Dans les deux cas, les deux principales élites politiques renoncent à la possibilité de se vaincre définitivement, en se battant sur le "terreno alto" d'une politique comprise comme "lutte autour des règles et des valeurs et leur guerre de position cède toujours plus le pas à un long armistice d'abord, à un "condominio" ensuite. Le résultat est une politique "basse" dépourvue de poussées idéales, disponible au compromis et adroite pour déplacer l'attention et la confrontation sur le terrain de l'inefficacité des règles des autres; assez réfractaire, par contre, à rechercher de nouvelles règles"³⁸.

Les deux élites renoncent à l'affrontement pour faire obtenir à leur parti la présidence du Conseil, une Usl, une chaîne de télévision ou quelques fauteuils de banques ou de sociétés publiques.

La société italienne devient, d'un côté, excessivement "politisée" et de l'autre, absolument "dépolitisée", si, par le premier terme, l'on entend le degré élevé de diffusion du personnel politique à l'intérieur de la société et, par le second, le

35 Idem, p. 91.

36 "Quand le conflit social n'est pas accepté comme un avènement rationnellement réglable, mais bien comme une contraposition sourde, étrangère à toute convention raisonnable, le seul changement imaginable se perçoit comme une rupture des modalités radicales et éventuellement violentes. Le consociativisme grandit là où il n'existe ni une tradition, ni une gestion "froide" du conflit". Cité de L. ORNAGHI, V.E. PARSI, op. cit., p. 50. (Nous traduisons).

37 "Avec le terme "consociativisme", on comprend une gestion de la chose publique partagée par les forces politiques qui ont des positions idéales différentes ou même opposées mais qui coopèrent néanmoins pour l'intérêt général de la nation". Cité de S. COLARIZI, "Storia dei partiti nell'Italia repubblicana", Laterza, Roma, 1994, p. 715. (Nous traduisons).

38 L. ORNAGHI, V.E. PARSI, op. cit., p. 78.

désolant vide des propositions politiques en termes d'idéalité et de valeurs. Ces deux réalités, "d'abaissement de la politique" et de "politisation de la société", ont cohabité en Italie. Les auteurs spécifient que c'est la faiblesse de la société et son incapacité à opposer d'autres modèles politiques aux modèles dominants qui ont fait préférer la voie de la complicité plutôt que celle de l'opposition.

La société italienne a été caractérisée pendant longtemps, et bien plus que toutes les autres sociétés démocratiques, par une incohérence entre les valeurs érigées par le système politique et les comportements collectifs et individuels. Ornaghi et Parsi en donnent un exemple: si l'honnêteté "héroïque" était certainement proclamée parmi ces valeurs, en même temps, on considérait comme inévitablement physiologiques ces actions qui étaient malhonnêtes, même selon une acception "minime" de l'honnêteté. L'incohérence entre valeur et comportement venait réduite à travers l'adéquation vers le bas, c'est-à-dire en rapprochant la première du second et non pas le contraire.

Le milieu politique a renforcé une telle situation en récompensant (ou en tout cas en ne punissant pas) toute une série de comportements qui, du côté des valeurs, étaient proclamés déviant.

La nécessité de nouvelles élites est si forte aujourd'hui en Italie, non pas seulement parce que les démocraties dépendent du leadership plus que n'en dépendent les formes autoritaires de régime, mais surtout pour satisfaire la nouvelle demande de politique et de démocratie de la part des citoyens.

Le succès d'une élite, relèvent les auteurs, dépend de deux facteurs: d'abord, de sa capacité de contrôle sur l'événement "externe" que constitue le changement; ensuite, de sa capacité à garder sa propre identité (facteur "interne"). Pour qu'on puisse parler d'identité, il faut que celle-ci soit partagée par les membres de l'élite mais aussi qu'elle soit attribuable à l'élite par ceux qui n'en font pas partie (l'élite doit être reconnue comme telle par la société).

Les valeurs jouent un rôle primordial dans l'identité d'une élite. A travers ces valeurs, reconnues comme déterminantes et irrenonçables par les membres de l'élite, advient l'auto-identification de cette dernière. Mais il faut aussi que, par le biais de ces valeurs, se réalise l'identification de l'élite par les autres (la société). En d'autres termes, il est indispensable qu'il y ait coïncidence entre les valeurs de la classe politique et les valeurs de la société pour que la classe politique puisse être identifiée comme élite de la société.

Ainsi, en Italie, tant que la "lottizzazione" (répartition des charges publiques par les partis) était acceptée par la société³⁹, la classe politique italienne restait légitimée. Mais à partir du moment où la "lottizzazione" devient "disvalore" et est contestée frontalement et avec insistance par la société, alors, la classe politique cesse d'être considérée comme élite de la société et entre en crise⁴⁰.

Quand l'élite est rigide face au changement (comme l'était l'élite italienne), un nombre toujours plus élevé de valeurs constitutives de l'identité de l'élite dominante est attaqué de façon toujours plus forte et violente. Cela risque même de toucher des valeurs qui ne sont pas réellement celles de l'élite déclinante mais

39 Selon les auteurs, cette "lottizzazione" constituait une exigence pour la société. Celle-ci se manifestait dans la volonté de voir s'arrêter l'hégémonie de la D.C. et de sa gestion monopolistique des places publiques.

40 Ornaghi et Parsi ajoutent que les valeurs de l'élite, non seulement doivent être partagées par la majorité de la société, mais aussi qu'elles ne peuvent pas s'opposer au "bien commun", ce qui se passait en Italie, lorsque chaque parti poursuivait son intérêt propre.

qui sont récupérées et employées par elle comme dernier bouclier. Assez souvent, disent les auteurs -et c'est ce qui se passe en Italie avec les concepts de Patrie et d'Unité Nationale- il s'agit de la pire chose que puisse faire l'élite politique contre la Nation.

Trois événements -la désagrégation du vieil équilibre international, l'émergence de forces et positions politiques "radicales" et l'action de la magistrature- ont donné naissance à un fait nouveau (il faut remonter aux années 43-45 pour en trouver un analogue): l'Italie découvre qu'il est possible d'attaquer ce milieu "politique" et de réduire ainsi l'incohérence entre comportements et valeurs, la vertu redevenant une qualité recherchée.

Selon Ornaghi et Parsi, cette nouveauté redonne aujourd'hui son importance à une valeur qui a, depuis trop longtemps, disparu de l'horizon éthique de l'Italie: la valeur de l'individu et de sa responsabilité. On comprend alors mieux pourquoi le "changement" a démarré et grandi en Italie en l'absence d'élite. Les auteurs remarquent bien qu'il était impossible que les élites politiques, sociales et intellectuelles qui ont grandi hors de l'affirmation de la valeur de l'individu se proposent de guider le changement.

Les élites qui sauront "saisir le changement" sont celles qui, en premier lieu, poseront l'individu au centre de la politique, en lui offrant ainsi la chance de construire, à la place de la démocratie "pour" les partis, une démocratie "pour" le citoyen.

Beaucoup de facteurs expliquent donc l'anéantissement du système politique italien en place depuis presque 50 ans.

La fin du communisme international (et du P.C.I. en particulier), les révélations de l'opération Mains Propres ainsi que la laïcisation de la société italienne bien mise en évidence par Ricolfi, sont les principales causes de l'écroulement de la D.C.

L'émergence de la Ligue Nord, opposée à tous les partis, a contribué selon Sofri, à donner plus de pouvoir aux juges de Milan et à discréditer la classe politique traditionnelle.

Romano et Salvadori montrent clairement dans leur approche historique la "banalité" (comme en 1859, 1922 et 1943) de cette crise italienne. L'absence d'alternative pacifique et la "guerre idéologique" entre partis fait que tout changement dans la politique italienne implique une fin de régime.

La délégitimation de l'"élite", relevée avec justesse par Ornaghi et Parsi, est due au changement de "valeurs" des citoyens. Les politiciens s'écroulent par la non-reconnaissance de leurs électeurs.

En entremêlant les phénomènes internationaux, sociologiques, religieux, historiques, culturels et moraux qui ont touché la société italienne et son élite politique ces cinq dernières années, nous parvenons finalement à comprendre la réalité profonde de la crise politique italienne.

Summary: The crisis of the Italian political system according to national socio-political observers".

In the last five years, the Italian political system registered its most important crisis. All parties, existing since the second world war, disappeared or were greatly transformed.

The main purpose of this article is to analyse the deepest causes of the first Italian republic's collapse, following some specific interpretations of Italian political observers.

L. Ricolfi bases his theory on the emergence of "Lega" and the return of laïque culture in Italy. The old christian democratic and communist parties will suffer the most from these changes.

A. Sofri emphasizes the identity of northern regionalism between the "Lega" and the "Pool of Milan" ("Clean hands operation"). A real opposition emerges between the judges of Milan and the politicians of Rome.

S. Romano and M.L. Salvadori prefer the historical approach: for them, the events of 1990-1994 are very similar to what happened in 1922-1926 and in 1943-1945. The absence of a pacific alternative and the "ideological war" among political forces produce the effect that every change in Italian politics implies an end of regime.

L. Ornaghi and V.E. Parsi deal with the "values" of citizens which, very often, do not correspond to the values of old politicians. For them, a democracy for the political parties -as structured in the last 45 years- must give priority to a democracy for the citizens.

The European Union's Future. A Preview of the Intergovernmental Conference of 1996

by **Youri DEVUYST**

Centrum voor Politicologie
Vrije Universiteit Brussel

Introduction

On 3 June 1995, at the commemorative Messina Conference, the European Union set up a Reflection Group to prepare the so-called Intergovernmental Conference (IGC) of 1996. This Conference will adapt the Union's institutional structure in the perspective of its enlargement with the Central and Eastern European countries, Malta and Cyprus.

Two substantive policy discussions will weigh heavily on the IGC's institutional debate. The first discussion concerns the Union's role in the economy, and this in light of Europe's struggle for competitiveness and employment in a new world economy characterized by the fast growing dynamism of the Asia-Pacific region. The second substantive policy discussion deals with the Union's foreign policy role, in view of the perceived weaknesses of the current Common Foreign and Security Policy. That the substantive policy differences between the Member States will be reflected during the IGC's institutional discussions is the red thread running through this paper. The IGC is, indeed, largely a position game during which the Member States attempt to create a congenial institutional framework, favorable to their substantive policy preferences.

While the perspective of a Union with more than 25 Member States does not fundamentally change the substantive policy priorities of the current players, future enlargement nevertheless adds a crucial factor to the discussions. To those Member States that want the European Union to be more than a loosely knit free trade area, the current institutional mechanisms - initially designed for the Community of the Six - cannot simply be transposed to a European Union with more than 25 members without the certainty of paralysis and dilution. If a vibrant European Union with a high decision-making capacity is the goal, overcoming the double challenge of increasing numbers and increasing diversity requires a fundamental streamlining of the Union's institutional framework. As the following chapters will illustrate, however, the Member States do not all share this goal.

In many respects, the current institutional discussion resembles the debate of the 1950s between those countries that did not want European cooperation to develop beyond the stage of a purely intergovernmental free trade zone, and those which insisted that Europe's future depended on a supranational integration process leading "toward an ever closer union". For the first group of states, including the United Kingdom (UK), wide organizations operating on the basis of unanimity seemed the most attractive alternative. For the more ambitious second group, it soon became clear that the gradual build-up of a Community based on coherence and solidarity could only be achieved among those countries which realized that the notion of "unsunderable sovereignty" had become an empty shell. Thanks to the Schuman Plan, the Six were able to break the stalemate and leave behind those countries unwilling to move beyond intergovernmentalism. Through the process of enlargement, however, the successful and coherent Community method has been gradually undermined from within. Especially during

the Thatcher and Major years, the UK has, indeed, given the impression that it only joined the Union to beat it.

Unless the IGC of 1996 is able to strengthen the Union's decision-making capacity and restore the discipline necessary to maintain an equilibrium between the Member States' rights and duties, a new Schuman-like initiative is called for to give new impetus to the European integration process.

Chapter 1 of this article includes a basic introduction to the IGC of 1996. In chapters 2 and 3, the substantive policy debates regarding the European Union's role in the economy and in foreign and defense policy will be examined, in relation to the IGC. The concrete institutional options for the IGC will be analysed in chapter 4. Finally, chapter 5 briefly puts today's discussion in a historical perspective.

I. The Intergovernmental Conference of 1996

A. The Agenda

a. Article N(2)

The IGC of 1996 is foreseen by Article N(2) of the Treaty of Maastricht on European Union. According to this provision "[a] conference of representatives of the governments of the Member States shall be convened in 1996 to examine those provisions of this Treaty for which revision is provided, in accordance with the general objectives set out in Articles A and B". The procedure under Article N(2) is, thus, limited in nature. Firstly, the revision must take place in accordance with the general objectives set out in Articles A and B. This implies that the amendments which are adopted should fit in the existing conceptual framework, as established by the Treaty of Maastricht. Secondly, under Article N(2), the IGC of 1996 will examine only those provisions the revision of which is already provided for in the Maastricht Treaty.

This includes the following topics:

- the inclusion of energy, civil protection, and tourism as policy areas within the Community framework (Declaration No. 1 to the Treaty of Maastricht);
- the establishment of a new hierarchy between the different categories of Community acts; this implies a review of the complex system of EC legal instruments such as regulations, directives, and decisions (Declaration No. 16 to the Treaty of Maastricht);
- the widening of the scope of the co-decision procedure which allows the European Parliament to have a decisive say in the Community's legislative procedure (Article 189 B(8));
- the revision of the security and defense provisions of the Maastricht Treaty in view of the Western European Union's expiration in 1998 (Article J.4 (6)); and
- the examination of "any other" amendments deemed necessary to improve the functioning of the Common Foreign and Security Policy (Article J.10).

b. Article N(1)

In light of the current momentum for further enlargement of the Union - which had not been foreseen by the Maastricht negotiators - the IGC of 1996 will not be limited to the topics which are listed above. Preparation for further enlargement requires a more comprehensive review of the Union's structures, in accordance

with the procedure of Article N(1). In this framework, the Council can, at any time, deliver an opinion in favour of calling a conference of representatives of the Member States for the purpose of determining by common accord the Treaty amendments to be made.

The European Council meetings in Brussels (December 1993) and Corfu (June 1994) have given an indication of the issues which should be dealt with under this procedure in 1996:

- the weighting of the votes in the Council of Ministers;
- the determination of the threshold for qualified majority decisions in the Council of Ministers;
- the determination of the number of members of the Commission; and
- any other measures deemed necessary to facilitate the work of the Institutions and guarantee their effective operation in the perspective of enlargement.

Under the last topic, the Member States will bring up matters such as the simplification of the Community's confusing legislative procedures, and the generalization of qualified majority voting for legislative matters in the Council.

Also, the European Parliament, the Council and the Commission have agreed that two other issues should be treated by the IGC of 1996:

- the operation of the complex budgetary procedures, notably the classification between obligatory and non-obligatory expenditures; and
- the adaptation to the co-decision procedure of the rules under which implementation powers can be conferred to the Commission.

Moreover, from a technical point of view, it is likely that the IGC will consider removing a number of obsolete Treaty provisions dealing, for instance, with the transitional period of the 1950s and 1960s. Also, the European Coal and Steel Community Treaty will expire in 2001 and could, during the IGC of 1996, be integrated in the European Community structures.

Thus, the IGC of 1996 will involve negotiations going well beyond the limited framework of Article N(2).

B. *Preparing for the IGC*

The preparation for the IGC is characterized by several phases.

First, the institutions of the Union (European Parliament, Council, Commission, Court of Justice, and Court of Auditors) were each invited to establish a report containing their evaluation of the functioning of the Treaty of Maastricht on European Union.

These reports provide an input for the work of the Reflection Group established on 3 June 1995. The work of the Reflection Group forms the essence of the second phase. The Group is chaired by Spanish State Secretary for European Affairs Carlos Westendorp and consists of the representatives of the Ministers of Foreign Affairs of the Member States. The Commissioner in charge of institutional reform as well as two European Parliament representatives also participate. In accordance with the instructions from the European Council at Corfu (June 1994), the Reflection Group is to "examine and elaborate ideas relating to the provisions of the Treaty on European Union for which a revision was foreseen and on other possible improvements...It will also elaborate options in the perspective of the future enlargement of the Union". The Reflection Group will report its conclusions to the European Council in December 1995.

The report by the Reflection Group will form the starting point for the third phase: the IGC itself, which has to begin in the course of 1996.

C. *The IGC: a problem of timing*

While the IGC has to start in 1996, the date of its conclusion is not pre-determined. Three problems of timing threaten to complicate the IGC's functioning and conclusion.

Firstly, the UK will face important parliamentary elections during the first semester of 1997. This could push the UK Government to get the IGC out of the way as quickly as possible. Alternatively, the elections could pressure a weak Major administration into staying in its trenches, which would make meaningful negotiations impossible during 1996. Obviously, the elections in the UK also offer hope to the integration-minded Member States, which might be inclined to delay final deal-making while hoping that the Euro-sceptic Conservative Government would be replaced by a more pro-European majority.

Secondly, the move toward Economic and Monetary Union (EMU) also has implications for the IGC. EMU as such is not on the IGC's agenda. For several Member States, however, achieving the final phase of EMU - including irrevocably linked exchange rates between the participants - is much more important than the IGC. Some, like France, value EMU mainly for the macroeconomic and monetary stability which it entails. For other Member States, like Belgium, EMU also represents a political point of no return "toward an ever closer union". The timing of EMU's final phase (to begin in 1999) will inevitably coincide with the IGC or with ratification of its results. In addition, German representatives have on several occasions made an explicit link between IGC and EMU. In their view, a real move toward Political Union during the IGC seems to represent an important pre-condition for German participation in EMU's final stage. This position, obviously, puts pressure on Member States like France. Since EMU without German participation makes little economic or monetary sense, those members willing to achieve EMU are warned not to simply dismiss the Federal Republic's institutional proposals.

Thirdly, if the IGC, or ratification of its results, would last till the late 1990s, it runs the risk of clashing with the renegotiations of the Community's own resources, the review of the Union's financial perspectives, and the reform of the structural funds. By 1999, the current agreements governing these areas expire. If the past serves as a guide to the future, the Member States may be expected to go to the brink during these renegotiations in order to maximize their concrete financial gains and minimize their contributions. The ratification of the IGC's results could be rendered problematic if it were to interfere with the discussions on the concrete financial credits and debits which the Union membership entails.

The three problems of timing set out in this section are essentially of an internal nature and easy to predict. Obviously, the pace and outcome of the IGC could be influenced in an even more fundamental way if, for instance, aggressive nationalism were to become the predominant source of inspiration in the Kremlin. This would certainly affect the Union's pre-accession strategy vis-à-vis the Central and Eastern European countries. An unexpected collapse of the European Monetary System, would, no doubt, change the prospects for political integration too.

The following discussion departs from the challenges as seen at the start of the Reflection Group's activities in June 1995. First, the institutional debate will be analysed in light of the Member States' economic policy preferences. Second, the Member States' viewpoints on the Union's role in the foreign policy and defense fields will be examined in relation to the IGC of 1996.

II. The IGC and the European Union's Economic Role

As the preamble to the Treaty of Rome indicates, ensuring "economic and social progress" has always been one of the European Community's main goals. In order to safeguard the Union's economic future in light of today's global economic revolution, the European Council in Brussels (December 1993) adopted an Action Plan for growth, competitiveness, and employment. In spite of the consensus on the broad lines of the Action Plan, there are significant differences between the Member States' concrete economic policy preferences. These differences lead to contradictory institutional priorities. Also, while the Maastricht Treaty's Economic and Monetary Union provisions are not on the agenda of the IGC in 1996, they nevertheless influence the stance taken by the Member States during the institutional debate. Broadly speaking, the positions expressed by the Member States in the economic policy debate can be summarized in three categories.

A. *Rejecting active economic regulation*

The first viewpoint is that expressed most clearly by the Conservative Government of the United Kingdom. Seen in a historical perspective, the UK has never been in favour of a European Community which would move beyond the stage of a free trade area. That was the reason why the UK, in the 1950s, decided not to join the Common Market of the Six, but to form a much looser alternative: the European Free Trade Area (Calleo, 1968; Camps, 1964). As was made clear in the British contribution to the strategy for growth, competitiveness and employment, the UK Government still adheres to the point of view that the Community should not develop an active economic and social policy. Through the Maastricht Treaty's Social Protocol the UK partly succeeded in escaping the constraints of the Union's social dimension. Also, Prime Minister Major managed to obtain a Protocol on EMU stating that the UK shall not be obliged or committed to move to the final stage of Economic and Monetary Union. The Conservative Government is determined to pursue its "opt-out strategy" and not to surrender any economic sovereignty during the IGC. "Britain could lose control of its own destiny", warned current Foreign Secretary Malcolm Rifkind, if it were to join the continent in such projects as a single currency (Barber and Parker, 1995).

In the tradition of Anglo-Saxon capitalism, the UK blames over-regulation for Europe's current economic problems. If Europe is to regain its competitiveness, labour markets have to become more flexible and economic structures have to be increasingly liberalized. According to this view, the European Union's main task is the completion of Internal Market liberalization. European attempts to regulate economic activities through the adoption of Community-wide legislation, "whether it relates to labour markets, social protection, the environment, health and safety or other areas" are rejected as "damag[ing] the competitiveness of European business" (United Kingdom, 1993, 289).

Since the Conservative Government sees all European regulation as harmful, it is not aiming for an active Union which would be able to intervene swiftly in the European economy through a streamlined decision-making system. On the contrary, in view of its philosophical aversion from European regulation, the UK Government wants to make decision-taking as hard as possible. This implies, as former Foreign Secretary Douglas Hurd stated, that the UK will try to "hang on to the British right, and the right of other countries, to say 'no'" (White et al, 1995). Thus, the UK will attempt to maintain the unanimity requirement where it still exists and to increase the threshold of the qualified majority, so as to reduce the number of votes needed for a blocking minority.

Enlargement is, in the perspective of the Conservative Government, an opportunity to impose its ideal of a more "flexible" Union. As Prime Minister John Major stated: "Greater flexibility is the only way in which we shall be able to build a Union rising to 16 and ultimately to 20 or more Member States" (Major, 1994, 6). In a more flexible Union, Members would pick and choose the areas in which they want to participate. In such a Union, characterized by a multiplication of opt-outs, the Social Protocol would serve as the positive example to follow by the Central and Eastern European candidates for membership.

B. *Protecting particular Mediterranean interests*

The second point of view is that vigorously expressed by Spain during the negotiations on voting in the Council, in preparation for the accession of Austria, Finland, and Sweden. Spain acted in defense of the Mediterranean region. It feared that specific Mediterranean interests such as the maintenance of the financially important economic cohesion instruments or the protection of particular agricultural and fisheries policies, would be endangered in an enlarged Union shifting to the North and the East. In the prospect of a further enlargement, Spain claimed, in 1994, a blocking minority in the Council for the Mediterranean countries. In addition to protecting established policies against dismantlement, a blocking minority for the Southern members was expected to serve a second cause: preventing the adoption of new "harmful" European legislation in such areas as social or environmental protection. While the Southern countries, in the tradition of "Latin capitalism", have no philosophical objections to economic or social regulation, they have nevertheless rejected the approval by the Council of Northern social and environmental standards, requiring extensive industrial adjustment in the Mediterranean region.

Also, Spain protested firmly against proposals for the institutionalization of a "hard core" of Northern Member States that would not only start the final phase of Economic and Monetary Union, but would also pursue integration in other economic areas without Southern involvement.

Thus, to keep a further enlargement of the Union from endangering the Mediterranean region's vested interests, Spain in particular can be expected, during the IGC, to argue against a further erosion of the Mediterranean countries' relative voting power. Spain has shown, during the enlargement negotiations of 1994, that it is willing to go to the brink to achieve this purpose.

C. *Fostering the "social market economy" through active European intervention*

For the Community's Founding Fathers, European integration had to go well beyond the level of a free trade area. The famous Spaak Report of 1956, which formed the basis of the Treaties of Rome, stressed the necessity to eliminate distortions which could hinder the proper functioning of the Common Market. The Spaak Report proposed a specific procedure by which the Council would tackle problems as differences in direct and indirect taxation and in the financing of social security systems (Spaak, 1956, 60-66).

Today, the Member States striving for the consolidation of the "social market economy" continue in the tradition embodied in the Spaak Report. They defend what Michel Albert (1991) calls "Rhineland capitalism", in which free initiative goes hand in hand with active solidarity. From the point of view of these Member States, the European Union would lose much of its interest if it would degrade into an undisciplined free trade area, as proposed by the UK, or into a mere instrument transferring resources to the poorer members but unable to tackle new challenges, as could be the consequence of Spanish demands.

Consolidating the social market model, as proposed by Germany and the Benelux countries, necessitates an active European Union which not only liberalizes rigid economic structures but also ensures minimum standards for social, environmental or consumer protection. Thus, European institutions with a high decision-making capacity are essential. Two arguments are used to sustain this position.

First, Member States such as Germany and the Benelux countries share the view that continuing Internal Market liberalization and greater labour market flexibility are essential components of a successful European adjustment strategy. A policy limited to pure liberalization is insufficient, however, to deal adequately with such problems as the lack of permanent education or a degrading environment. Since the globalization of economic activity reduces the impact of national economic, social, and environmental measures, the Rhineland countries argue that achieving a proper balance between the free market on the one hand and their social and environmental goals on the other hand requires an active European involvement. The Commission has traditionally shared this view.

The point made by the Rhineland countries is illustrated by the carbon/energy tax story. According to the Commission, the Union as a whole suffers from a triple social and ecological problem which cannot be resolved through liberalization (Commission, 1993, 136-142 and 145-147). The components of the problem are the following:

- the "underuse" of available labour resources: the European economies are characterized by structural unemployment of around 11% of the registered workforce, which is partly due to the high social security contributions which must be paid by employers;
- the "overuse" of environmental resources: the Member States have only just begun to deal in economic terms with issues as the preservation of the quality of drinking water or the reduction of CO₂ emissions; and
- the need to find alternative ways to finance expanding social security costs.

To deal with this triple challenge, the Commission suggested the organization of a swap between reducing the cost of labour and increasing pollution charges. More concretely, the Commission, in 1992, proposed a compulsory tax on carbon dioxide emission in all Member States.

This so-called CO2 tax was to serve three purposes:

- it would limit the emission of greenhouse gases and promote the efficient use of energy;
- it would generate substantial revenues, which would constitute an alternative way to finance Europe's social security systems; and
- it could boost employment since it would permit a reduction in the social security contributions to be paid by employers.

The Commission proposal was strongly supported by the Rhineland countries. They appreciated the social and ecological benefits of a common European approach that would minimize competitive disadvantages among the Member States.

The proposal was opposed, however, by the United Kingdom and to a lesser extent by the Union's southern members. Britain strongly argued that taxation was a matter for nations to deal with individually. Moreover, the UK and the Mediterranean countries were worried that a CO2 tax would harm their industrial competitiveness both vis-à-vis the modern economies of Northern Europe and vis-à-vis their world-wide competitors. Because tax measures must be approved by unanimity in the Council, the resistance of the UK and the southern members could not be overcome. In light of this experience, the defenders of the Rhineland model are currently striving for a generalization of qualified majority voting, also for environmental measures of a fiscal nature. The generalization of qualified majority voting is their only option to overcome the resistance by those members opposing an economically active European Union.

The second substantive reason for the Rhineland countries to work toward a streamlining of the Union's decision-making is related to the move toward Economic and Monetary Union. EMU is regarded by the Rhineland countries as vital to restore a stable macroeconomic and monetary framework that forms a basis for job-creating growth. The evolution toward EMU's final phase is based on macroeconomic convergence. This implies that the economic and budgetary policies of the Member States are being brought ever closer together. From the perspective of the defenders of the Rhineland model, EMU is therefore also bound to increase the need for social and fiscal convergence. According to the Parliamentary Group of the German Christian Democrats, the core group which is laying the foundations for EMU "should strive for ever closer coordination and aim to establish common policies", not only with regard to "monetary policy", but also "in the fields of...fiscal and budgetary policy [and] economic and social policy" (CDU/CSU, 1994, 5). The alternative would be destructive social and fiscal competition, which could be especially painful for the Member States with a high degree of social protection. Achieving social and fiscal convergence requires, once again, a European Union which is able to act efficiently and which avoids decision-making paralysis.

As such, for those Member States wanting to go beyond Internal Market liberalization, a successful economic and social adjustment necessitates a substantial streamlining of Council decision-making, including the generalization of qualified majority voting. Current plans to enlarge the Union increase, in their view, the urgency to eliminate unanimity requirements. Also, in order to prevent an enlarged Union from diluting the social and ecological dimension of the Union, the Rhineland countries will clash with the "pick and choose" model proposed by the UK. A strictly monitored "multi-speed Europe", in which all Member States accept the obligation to strive for a - necessary gradual - integration in all policy areas, is their alternative for the "Europe à la carte".

D. *France and the link between substantive interests and institutional preferences*

Obviously, the logic explained in this chapter - the link between substantive policy interests and institutional preferences - is "an abbreviation of reality". France, for instance, is a country which has always defended an active European Union, for example in the social policy field. At the same time, it also has strong intergovernmental tendencies which, in the history of European integration, have provoked grave institutional crises. It suffices to remember the 1965 empty chair policy, due in large part to President Charles de Gaulle's refusal to accept qualified majority voting from entering into force, as foreseen by the Rome Treaty, on 1 January 1966. Of course, France's refusal, in 1965, to give up the right to veto Community decisions was closely related to its substantive, mainly agricultural, interests (Camps, 1966; Couve de Murville, 1971, 334-339).

France's substantive interests today make it difficult to imagine a return to a purely intergovernmental stance, even under the Presidency of Gaullist leader Jacques Chirac. First, France has lost all illusions about sovereignty in economic policy-making during the first Mitterrand years. Since 1983, France's goal, both under Socialist and Conservative Governments, has been to search for macroeconomic and monetary stability within a European framework. German pressure to build an effective Political Union around this European monetary framework will certainly influence France's attitude during the IGC (Landau, 1993; Juppé, 1995). Second, once the Union starts a discussion on concrete policy proposals, France's theoretical views have, in the past, frequently made place for a pragmatic attitude. For instance, during the negotiations on the Community's trade policy instruments in 1993, France's current Prime Minister Alain Juppé was the leading voice in favour of a proposal which would increase the Commission's powers to the detriment of the Council. France simply wanted an effective European anti-dumping and anti-subsidy policy (Devuyst, 1995). This substantive policy interest resulted in an institutional preference which was the opposite of France's theoretical intergovernmental view.

It remains uncertain how President Chirac's Gaullist inspiration will affect France's European policy. To the degree the negotiators at the IGC argue in terms of substantive priorities and rational policy interests, France might nevertheless lean more closely toward the side of the Federal Republic and the other Rhineland countries than the Gaullist rhetoric would predict.

Table 1 summarizes the three substantive viewpoints on the Union's economic role and the resulting institutional options. It is precisely in light of the differences of view regarding the substantive policy preferences that finding a compromise on the institutional issues during the IGC will be extremely difficult.

TABLE 1

The IGC and the EU's Economic Role

Economic policy preferences	Institutional options	
	Council voting	EU structure
Rejection of active economic regulation	Unanimity; veto-right	Flexible 'Europe à la carte'
Protection of Mediterranean interests	Blocking minority for Mediterranean countries	Against Northern 'hard core'
Social market economy - EMU	Qualified majority	Strictly monitored 'multi-speed Europe'

III. The IGC and the Common Foreign and Security Policy

One of the innovations included in the Treaty of Maastricht was the creation of the so-called Common Foreign and Security Policy (CFSP). According to the Treaty, the CFSP shall include "the eventual framing of a common defense policy, which might in time lead to a common defense". The Western European Union (WEU) was charged with the elaboration and implementations of Union's decisions with defense implications. In spite of the promising wording of this new CFSP Treaty title, it is hard to discover meaningful differences with the level of foreign policy coordination which existed under European Political Cooperation, before the entry into force of the Treaty of Maastricht. The CFSP's lack of effectiveness has led to almost daily "Union bashing" in the media. In many respects, the failing CFSP has served as the scapegoat that is being blamed for all foreign policy tragedies in Europe, in particular for the continuing war in the former Yugoslavia. It is not surprising, therefore, that improving the CFSP's functioning is listed as one of the IGC's priorities in most preparatory reports. Still, disagreement exists firstly on the relative importance to be attributed to the of the CFSP during the IGC, secondly on the role which the Union should play in the foreign policy and defense fields, and thirdly on the concrete steps which must be made to improve the CFSP's effectiveness.

A. *The relative importance of the CFSP*

With regard to the relative importance of the CFSP among the other topics for discussion during the IGC, two viewpoints stand out.

The first viewpoint is that most clearly expressed by the Belgian Minister of Foreign Affairs. According to the Belgian Minister, strengthening the economic and social dimension of the Union must be regarded as the IGC's top priority. "However", he added in a speech on 3 April 1995, "with preparations for the IGC under way, all eyes seem to be fixed on such problems as the restructuring of the Common Foreign and Security Policy (CFSP). Given our past experiences in for-

mer Yugoslavia and the justified media-attention for the CFSP, this is hardly surprising...But, considering what Richard Rosecrance describes as "The Rise of the Trading State", we must keep in mind that the international position of Europe in the medium to long term will be determined mainly by its economic power, rather than by classical diplomatic and military means. Moreover, I believe that the European citizens are much more interested in what Europe can do for them in terms of employment or social security, than in the power and influence projected by the European Union on the international stage. For these reasons, I insist that we should forget neither to reinforce economic and social integration, nor to improve the old European "Economic" Community's decisions-making capability" (Derycke, 1995, 2).

The opposite viewpoint is that of the United Kingdom (Rifkind, 1995, 17-31). For the UK, the CFSP is one of the few "safe" areas of cooperation. By taking a leading role during the IGC's preparations regarding European foreign and defense cooperation, the UK tries to ensure that the CFSP keeps its "harmless" intergovernmental character. At the same time, focusing on the CFSP distracts attention from the "deepening" exercise in the "Economic" Community pillar.

Apparently, the UK has decided to make such a constructive contribution in the area of security and defense that, in counterpart, it hopes to extract concessions toward a reduced "centralism" or "federalism" in the other areas of integration. This reasoning is precisely what is feared by the integration-minded Member States that want to strengthen the decision-making capacity of the Union's "economic core" in preparation for a new enlargement round.

B. *The Union's role in foreign and defense policy: the Member States' substantive preferences*

The discussion on the relative importance of the CFSP must be distinguished from the debate regarding the form which the Union's foreign policy activities should take. At least five points of view can be distinguished regarding the latter problem.

First is the long-term and maximalist view, as expressed by the Belgian Minister of Foreign Affairs. "[A] genuine 'Euro-diplomacy'", he stated, "will only become possible through coherent action, in which external economic relations and classic foreign and security policies are integrated and implemented according to the same procedures." Although he realized that this maximalist point of view would not obtain a consensus during the IGC, the Belgian Minister insisted that "a European foreign policy would be better able to translate the full economic importance of Europe into political influence, if it, too, followed the Community method: i.e. the Commission takes the initiative, the Council decides by a qualified majority, the European Parliament exercises its democratic control and the Commission sees to the implementation of policies under the supervision of the Council of Justice and the Court of Auditors. Any other method," he added, "whether intergovernmental or mixed, is bound to be less efficient and will eventually fail the test of subsidiarity" (Derycke, 1995, 7).

The point of view expressed by the Belgian Foreign Affairs Minister is in line with the experience of the small Member States that, on an individual basis, have had all influence on the world stage. Through the Community method, however, small Member States have experienced a relative power gain, at least in trade matters. During the Uruguay Round, for instance, particular interests of countries like Greece and Portugal were defended with vigor by the

as a whole. Within the intergovernmental CFSP, on the contrary, the role of the small Member States is minimal. The EU's policy toward the former Yugoslavia, for instance, is determined by a "directoire", in the form of the so-called Contact Group in which only the large Member States are represented. Thus, for the small Member States, the creation of an efficient Euro-diplomacy in accordance with the Community method, looks by far the most attractive alternative.

A second viewpoint is defended by the Federal Republic of Germany. Germany too wants to move decisively in the direction of a powerful Euro-diplomacy which includes a common defense. Germany's interests are different from those expressed by a small country like Belgium. As the Parliamentary Group of the German Christian Democrats stated, referring notably to foreign and defense policy: "Owing to its geographical location, its size and its history, Germany has a specific interest in preventing Europe from drifting apart. If Europe were to drift apart, Germany would once again find itself caught in the middle between East and West, a position which throughout its history has made it difficult for Germany...to establish a stable and lasting balance in its external relations".

Under the current post-Cold War conditions, a further integration, in particular in the foreign policy and defense field, is seen as crucial to prevent a return to an unstable past: "If European integration were not to progress", the German Christian Democrats argue, "Germany might be called upon, or be tempted by its own security constraints, to try to effect the stabilization of Eastern Europe on its own and in the traditional way" (CDU/CSU, 1994, 2-3).

What the Party of Chancellor Kohl is striving for, is firstly a European foreign and security policy system that is an effective force in favour of stability on the entire European continent. The second characteristic aimed for by the CDU/CSU, is a system capable of assuring "control over Germany by its partners" while allowing a certain degree of "control over these partners by Germany" (CDU/CSU, 1994, 2). To accomplish the purpose of binding Germany firmly to Europe and the Federal Republic is looking for institutional structures that go well beyond intergovernmentalism. However, in a realistic effort to make concessions toward an effective "Euro-diplomacy", Germany's first objective is to be on ground with France. The Treaty of Maastricht's CFSP title too, is in a joint initiative by Chancellor Kohl and President Mitterrand.

As for the CFSP, the third perspective examined in this chapter, is a further move toward closer foreign and security cooperation. "Achieving" the CFSP is important for two reasons.

First, the CFSP should be strengthened in order to prevent that - in an environment of policy coherence would dilute while Germany, as a centrally and economically dominant player, would acquire far greater power and a more important foreign policy position. Second, a strengthened CFSP would help to engrandize its position as a former "great power".

As for the "over projection" goal as a diminished player, France has followed the lead of Charles de Gaulle and his famous Fouchet proposals for the development of a European foreign and defense policy (1962-1970). While it shares with Germany a substantial CFSP coherence, France's method is more direct and more assertive than Germany's. Indeed, as a former "great power", France has to decrease the traditional role of those nations that are no longer permanent members of the Security Council, as a permanent member of the Security Council, toward consolidation of a European foreign

policy "directoire" that would get its world-standing, however, by speaking on behalf of the European Union as a whole.

The fourth viewpoint on the CFSP is that expressed by the United Kingdom. With even more persistence than France, the UK has been arguing that Europe's action in the foreign, security and defense fields should first of all be "inter-Governmental, based on cooperation between nation states, and not dictated by supranational bodies" (Rifkind, 1995, 25). Also, the UK uses the prospect of enlargement to plead in favour of defense arrangements that will strengthen rather than weaken flexibility. Thus, the UK would like to increase the role of NATO partners Turkey, Norway and Iceland in the WEU. This last element is, obviously, linked to the UK's strategy aimed at preserving the leading foreign policy and defense role of the Atlantic Alliance. Through the NATO framework, the UK hopes to maintain a greater foreign policy role than would be possible in the EU system, where it is unable to rely on "the special relationship" with the United States.

Finally, the fifth perspective on the further development of the CFSP will be that of the Member States with a tradition of foreign policy restraint or neutralism. Obviously, all Member States have accepted the CFSP and the common defense goal. Also, upon their accession to the Union, Austria, Finland and Sweden formally agreed "to take on, in their entirety and without reservations, all the objectives of the Treaty, the provisions of its Title V [on the CFSP], and the relevant declarations attached to it" (Council, 1994, 44). Still, Denmark, Ireland, Sweden, Finland and Austria are not members of the WEU. While their attitude, in particular toward European defense cooperation has always been characterized by extreme reluctance, it is difficult to predict their stance during the IGC in view of the profound geo-political changes which have occurred on the European continent since 1989. The Danish government, for instance, requested a major study on the post-Cold War security situation and its consequences for the Danish position during the European Union's institutional debate on the CFSP and the common defense (Danish Commission, 1995).

C. The IGC and the CFSP: Concrete institutional options

The disagreement on substantive policy preferences will, obviously, be reflected during the IGC's discussion regarding concrete institutional options for the CFSP. The following paragraphs give a brief overview of the main ideas which are currently being advanced to change the CFSP institutional structure. When evaluating the EU's experience with the CFSP, the Council (1995, 25-29), in its report on the functioning of the Treaty on European Union, made a distinction between three stages of conducting a foreign policy: planning (the input stage), decision-making, and implementation (the output stage).

The CFSP's input stage has been characterized by fragmentation in planning and by the lack of a central "motor" equipped to provide a coherent view of the total political, economic and military security picture.

In order to remedy this defect, a consensus seems to be emerging in favour of the creation of a permanent central analysis and evaluation center in Brussels, that would prepare CFSP strategies to be discussed by the European Council and the Council. This central planning body could either be incorporated in the Commission or in the Council's General Secretariat. Alternatively, a number of Member States are thinking about the creation of a separate General Secretariat or High Authority for the CFSP which would work in close contact with Council and Com-

mission. Whether this new body should receive the (non-exclusive) right of initiative, and thus the right to act as "the motor" of the CFSP is also a point of controversy between the Member States.

The decision-making stage of the CFSP has been marked by rigidity. As the Council report evaluating the Treaty of Maastricht states: "Unanimity has been the rule. Neither the qualified majority, use of which is made possible by Article J.3(2) of the TEU, nor the possibility allowed for in Article J.3(7), has been used" (Council, 1995, 27). A report on the CFSP by a high-level group, drawn up at the request of Commissioner Hans van den Broek, proposed to make a distinction between CFSP decisions with military implications and those without. For decisions without military implications, the group suggested the introduction of qualified majority voting, though subject to a special ponderation of the votes which more accurately reflects the different political and military weight of individual Member States. In case of decisions with military implications, the decision would be taken only among those Member States effectively contributing to the EU's military resources (High-Level Group, 1994, 19). It is clear that the removal of the general consensus practice in the CFSP would be very difficult to accept for the adherents of the intergovernmental viewpoint.

With regard to the output stage, the Council's report identifies two important problems. The first problem concerns the EU's profile and representation on the international stage. While the EU is currently represented by the rotating Presidency or the Troika, some Member states advocate the need for a continuous high-profile presence on the international scene. For a federalist country like Belgium, the ideal solution would be to put the Commission in charge of CFSP policy-implementation, since that would also strengthen the link between the CFSP and external trade policy. An alternative idea which has been advanced by the intergovernmental-oriented members is the designation, by the European Council, of a prominent senior figure to personify the CFSP over a period of several years. France has shown particular sympathy for this idea. The name of former President Giscard d'Estaing has been informally advanced as a suitable candidate for the position.

The second problem with regard to the implementation of CFSP decisions is its financing. As the Council report stresses, "[t]he funding of the CFSP has given rise to controversy and has not yet been resolved" (Council, 1995, 28). One of the aspects of the problem is the European Parliament's attempt to increase its political control over the CFSP by exercising its budgetary powers. Giving the CFSP the necessary financial means to fulfil its tasks, without constant recourse to national contributions, is one of the main objectives of the integration-oriented Member States.

Finally, in the defense area, the UK has taken the lead by proposing a framework for discussion on the role of the Western European Union.

Integration-minded Member States such as Germany and the Benelux countries see the WEU as a subsidiary of the European Union. In this perspective, the WEU should be fully integrated in the Union. Under the Union's direction, the WEU's main long-term project should be the implementation of the common defense goal, as foreseen by the Treaty of Maastricht.

The UK's ideas regarding defense cooperation are of an entirely different nature (Rifkind, 1995, 17-32). The UK explicitly rejects the option of simply folding the WEU into the European Union. According to the Conservative Government, maintaining the WEU as a separate organization guarantees that its essential intergo-

vernmental nature would be preserved, with none of the involvement of the European Commission or the European Parliament which is provided for elsewhere in the European Union's structure. In order to strengthen the WEU's intergovernmental character, the UK proposes the creation of a new WEU body at Heads of State and Government level, involving the WEU's full members, associate members (Turkey, Norway, Iceland), and observers. This new body would meet "back-to-back" with the European Council. Also, the hierarchy between the Union and the WEU, foreseen in Maastricht, would be eliminated. As a result, the WEU would no longer receive political guidelines from the Union. Instead, the Union would merely be allowed to address "proposals" to the WEU Summit, thus subjecting all European decisions on defense to the separate approval of this new and intergovernmental body. In operational terms, the UK wants the WEU to focus on minimalist tasks, while the common defense in the strict sense should remain a matter for NATO. For a Member State like France, which tries to foster greater European self-sufficiency in defense, giving NATO's non-EU members such as Turkey, Norway and Iceland a decisive say in Europe's defense policy is likely to be unacceptable.

The concrete steps currently envisaged with regard to the CFSP are far from spectacular. This is not surprising in view of the substantive policy differences between the Member States. The main players, including the Commission, have apparently come to the conclusion that foreign policy, security and defense issues are "special cases" to which it is impossible artificially to apply "Community" formula. It is unlikely, therefore, that the IGC will be able to close the "gap between expectations and capabilities" in the CFSP area (Hill, 1993, 305-328). Also, through intergovernmental attempts at "power projection" via declarations and common positions, the CFSP is likely to play only a minor role in the economic and political stabilization of Central and Eastern Europe.

In Table 2, the main elements of this chapter are presented schematically.

TABLE 2

The IGC and the EU's Foreign Policy Role

Foreign policy preferences	Institutional options
Creating a genuine 'Euro-diplomacy'	- Communautarization of the CFSP - Integration WEU in EU
Embedding German foreign policy in a European framework	- Strengthened CFSP, going beyond intergovernmentalism - Integration WEU in EU
Engrandizing France's 'grand power' status	- Strengthened, but intergovernmental CFSP ('directoire') - Long-term integration WEU in EU
Protecting the UK's position in an Atlantic framework	- Flexible, intergovernmental CFSP - No integration WEU in EU

Gradually overcoming neutralism	<ul style="list-style-type: none"> - Preferences in evolution - Problems with common defense perspective
---------------------------------	--

IV. The IGC and the European Union's Institutional Future

The previous chapters of this article have given an indication of the link between the Member States' substantive policy priorities and their institutional preferences. This section will examine more systematically the institutional ideas that are currently being advanced, in preparation for the IGC.

In his final intervention before the European Parliament, on 19 January 1995, former Commission President Jacques Delors (1995, 9) pleaded with passion in favour of "l'approche fédérale". According to Delors, the federalist method is the only guarantee against institutional confusion. Only the federalist approach combines efficiency with democratic control. Only the federalist approach ensures a correct equilibrium between rights and obligations of the Member States. Obviously, Delors' assessment is not shared with the same enthusiasm by all Member States. It is nevertheless interesting, to examine the proposals advanced by the federalists, as the starting point for a comparison with the suggestions made by the proponents of other institutional strategies.

The federalist approach toward institution-building in the European Union is characterized by five dimensions of political action:

- ensuring an effective decision-making capacity for the Union;
- maintaining the non-hegemonic character of EU decision-making;
- improving the Union's democratic nature;
- consolidating the Union's evolutive and integrative character; and
- maintaining a balance between rights and obligations within the Union.

A. *Effective decision-making capacity*

The importance of first dimension of the federalist approach to institution-building has been exhaustively examined in the previous section of this paper. Ensuring an effective decision-making capacity for the Union is seen as essential, firstly, to prepare the Union for future enlargements and, secondly, to strengthen the social market economy.

Most proposals to improve the Union's decision-making capacity focus on voting in the Council. As Jean-Louis Bourlanges (1995, 3 and 7) has suggested in his draft report on the IGC for the European Parliament's Committee on Institutional Affairs, "the unanimity rule should be abandoned for all legislative acts in favour of

- (a) a revised qualified majority whereby "the Council majority would be based on the principle of 'one state, one vote' with the proviso that the majority of states concerned must represent a majority of the population of the Union"
- (b) a reinforced majority, applicable to particularly sensitive legislation, "which would be deemed to have been secured where a quarter of the Member States or states representing one-third of the population of the Union were not against the proposal put to vote".

In order to prevent paralysis, the idea to impose a super-qualified majority has also been defended for "constitutional" issues such as Treaty revisions. Some, including German Christian Democrats, argue that the super-qualified majority should be accepted for the ratification of the IGC's results too. "It is essential",

they state, "that no country should be allowed to use its right of veto to block the efforts of other countries more able and willing to intensify their cooperation and deepen integration" (CDU/CSU, 1994, 4).

It is clear that the elimination of unanimous decision-taking will be a major bone of contention between the Member States. The United Kingdom has, indeed, announced that it would use its veto if the right of veto itself were challenged. In order to accommodate British objections, the European Parliament in its final vote on Bourlanges' proposal - while arguing that a "[f]urther extension of qualified majority voting is required if the European Union is to function effectively" - also stated that "[f]or certain areas of particular sensitivity, unanimity will remain necessary, i.e. Treaty amendment, 'constitutional decisions' (enlargement, own resources, uniform electoral system) and Article 235" (European Parliament, 1995, point 22 iii).

B. *Non-hegemonic decision-making*

The decision-making rules of the original Treaty of Rome are characterized by the attempt to avoid overwhelming dominance by one or a few Member States. In order to construct a suitable climate for Franco-German reconciliation and to ensure the participation of the small Benelux countries, the Founding Fathers set up a delicate decision-making system that was intended to protect the participating members from a return to the power politics of the inter-war period. For instance, within the Council, the smaller Member States have traditionally received a relatively larger share of the votes than the big Member States. This, precisely to protect them against dominance by the larger members. In this sense, the Community voting method provides a much more congenial environment for the small members than the harsh power politics which is typical for purely intergovernmental deal-making. For example, Belgium has 5 Council votes for a population of 10 million inhabitants. Germany, with a population of 80 million, only got 10 votes.

With the recent accession of several smaller countries some of the larger members such as France, have argued that the current *ponderation of the votes* has led to an aberration: the "grand projects" supported by the big Member States, it is argued, can be blocked all too easily by a bunch of small members. This is the first element in the current discussion about the non-hegemonic character of EU decision-making. In order to tackle this problem, the influential proposal by French Member of European Parliament Jean-Louis Bourlanges for a revised and reinforced qualified majority attaches much importance to demographic criteria: proposals would have to be accepted by a majority of the Member States that also represent a majority of the population (or a two-thirds majority of the population for a reinforced majority).

The logic of the French argument is not entirely valid, however. Indeed, in actual Council practice, large Member States on the one hand and the small Member States on the other hand hardly ever find themselves neatly split on the two sides of an argument. Rather cleavages in the Council concern substantive policy interests. Free traders, for instance, face protectionist members. Poorer members try to obtain benefits from the net contributors. Federalist Member States oppose intergovernmental projects. Still, some of the larger Member States insist on the upgrading of the demographic element in Council decision-taking. On the double condition that unanimous decision-taking would be abolished in favour of majority voting, and that the threshold for obtaining a qualified majority would

not be harder to reach, some of the smaller integration-oriented Member States do not automatically reject this demand by the bigger members.

The European Parliament does not seem favorable to Bourlanges' double majority requirement for Council voting, involving a majority of the population in addition to a majority of states. As the Parliament declared: "it is in the Parliament that population is represented. Council represents States" (European Parliament, 1995, point 22 iii). Thus Parliament seems to be thinking in terms of a legislative system with a Council-Senate on the one hand and a European Parliament as the people's direct representative on the other hand.

A second element in the discussion about the non-hegemonic character of the Union concerns *the position of the Commission*. Calls to reduce the role of the Commission in policy-making are often presented as an essential element in the struggle against the huge anonymous bureaucracy in Brussels which is infringing the legitimate rights of democratic governments. For the smaller Member States, however, the Commission has become an important guarantee during the Community's legislative process. The Commission's exclusive right of initiative prevents individual Member States from trying to push through legislative initiatives which serve their exclusive interests. The Commission's right of initiative protects the small Member States against undue pressure and deal-making which is typical for intergovernmental structures where the right of initiative belongs to the Member States. To the smaller Member States, the alternative method, with a weak Commission merely "associated" to the policy process, does not inspire much trust. In this respect, the functioning of the Common Foreign and Security Policy serves as a warning. The Union's policy toward Bosnia, for instance, is determined by the Contact Group in which only France, Germany and the United Kingdom are represented. In such a primarily intergovernmental environment, without strong Commission involvement, the interests of the smaller members are hardly considered. In fact, the smaller members are hardly informed about the policy which is being pursued. This explains in large measure why the three small Benelux countries, for instance, refuse attempts to reduce the Commission's role. Since it is obliged to defend the interest of the Community as a whole, the Commission forms a crucial counterweight against the power of the big members.

Another, related issue concerns the composition of the College of Commissioners. Several scenarios have been suggested to reduce the number of Commissioners in view of future enlargement. These include the elimination of the second Commissioner for the big Member States or the appointment of adjunct Commissioners for those countries that would not obtain a full Commissioner. As long as the Union has not developed into a real federation, all Member States will remain keen, however, on being represented in the Commission.

C. Improving the Union's democratic nature

With regard to the improvement of the Union's democratic nature, the core problem seems to be the continuing search for an appropriate role for the *European Parliament* (EP). The European Parliament itself is, naturally, trying to extend its competences.

The Parliament's main demand is the *generalization of the so-called co-decision procedure* for all legislative matters. In the co-decision procedure, the EP has the last word. It can reject, in last instance, legislative texts adopted by the Council.

Turning the co-decision procedure into the standard practice for the adoption of Community legislation requires two additional institutional changes.

First, many of the proposals currently dealt with by the EP are of a technical, implementing nature. For the EP, the generalization of the co-decision procedure should be reserved to acts of a truly legislative nature. This would be realized by introducing a new *hierarchy of legal acts* as foreseen by Declaration No.16 to the Treaty of Maastricht. Implementing acts would be the responsibility of the Commission, so empowered by the EP and the Council.

Second, the complex and time-consuming *co-decision procedure* should be *simplified* in order to make its generalization to all legislative acts operational. Here too, the EP has made a number of suggestions (European Parliament, 1995, point 32).

Member States as Germany, Italy and the Benelux countries have traditionally supported a larger role for the EP. The United Kingdom and, to a lesser degree France, have never been eager to extend the EP's powers. In his William and Mary Lecture at the University of Leiden, Prime Minister Major insisted that "[t]he European Parliament is not the answer to the democratic deficit". "The European Parliament sees itself as the future democratic focus for the Union", Major said, "[b]ut this is a flawed ambition, because the European Union is an association of States, deriving its basic democratic legitimacy through national Parliaments. That should remain the case". In Major's view, the EP is characterized by "an unrepresentative and rather incoherent range of parties" with an over-representation of "fringe, protest and opposition groups" (Major, 1994, 8). Some members of Major's Cabinet therefore declared that the UK would veto any extension of European Parliament competences (Kampfner, 1995).

While the federalists certainly reject attempts to increase the function of *national parliaments* in the European Union to the detriment of the European Parliament, most integration-minded Member States and the EP argue that "[d]emocratic control of EU matters would be best achieved by partnership between the European Parliament and the national parliaments". The ministers acting in the Council, for instance, cannot be adequately controlled by the EP. Only the national parliaments can effectively sanction their national ministers. The EP therefore proposes that specialist organs of national parliaments should "discuss major European proposals with their ministers prior to Council meetings" (European Parliament, 1995, point 24).

Another aspect of democracy that is currently being emphasized concerns *transparency* in decision-making. During the difficult debate over the ratification of the Treaty of Maastricht, several initiatives were taken to improve the Union's information and openness. For instance, the Council now systematically publishes the results of its votes when acting as legislator. As the Council report notes, however, some of the "practical arrangements for applying the principle of transparency are still the subject of differences of assessment among the Member States". Some have been urging the Council to open up its deliberations entirely. This does not seem appropriate to most Member States. Indeed, the Council is not only a legislative body where openness should be the rule. The Council also plays a crucial role during international negotiations. For instance, during the Uruguay Round the Council constantly issued directives to the Commission and determined the concessions that could be made. It would be an act of self-abnegation by the Union if it were to eliminate the confidentiality required for its international negotiators to be effective.

In light of the effort to improve the Union's democratic nature, it also seems difficult to change current *language practices* within the Union. Already, within the Commission and Council administrations and working groups, only French, English, and sometimes German are used. From a democratic point of view, it would be inconceivable, however, to impose language requirements to the Members of the European Parliament or the Ministers in the Council. Moreover, the European Union is much more than an ordinary international organization. The Union produces legislation that is directly binding in all Member States. Thus, the legislation must be available to citizens of those Member States in their own language.

D. Consolidating the Union's evolutive and integrative character

The evolution from the Coal and Steel Community toward an Economic and Monetary Union has required numerous small steps forward. Consolidating the evolutive character of the Union is one of the main goals of the integration-minded Member States. Since they insist that the Union should be able to adapt to new needs, they argue in favour of the maintenance of the Treaty of Rome's Article 235. This provides for a procedure allowing the Council to take "the appropriate measures" (by unanimity) "if action by the Community should prove necessary to attain...one of the objectives of the Community [while the] Treaty has not provided the necessary powers". Article 235 was used, for instance, during the 1970s and early 1980s to provide the Community with a basis for action in environmental or consumer protection. At that time, environmental and consumer protection were not explicitly listed in the Treaty as Community competences.

Not surprisingly, those Member States wanting to restrict the Union's field of action attempt to repeal Article 235. Furthermore, proposals have been made, notably in the German Bundesrat, to include in the Treaty, a newly formulated and *limitative list of Union competences*. All other areas would be the responsibility of the Member States. If the IGC would, indeed, proceed with the negotiation of such a limitative list, fights can be expected between those members eager to curtail the "acquis communautaire" and those wanting to protect and expand the "acquis". According to the EP, "[e]stablishment of a fixed list of EU and Member State competences would be too rigid and too hard to achieve" (European Parliament, 1995, point 12 ii).

In view of the difficulty of negotiating a limitative list of Union competences, some have suggested that *the subsidiarity test* should be made more rigorous and subject to judicial review. One of the ideas which is being advanced in this regard is to give national parliaments the right to apply to the European Court of Justice with a view to enforcing the subsidiarity principle. The adoption of this proposal, included in Jean-Louis Bourlanges' draft report to the European Parliament's Institutional Committee (1995, 6) would have a double consequence. First, the subsidiarity principle is an essentially political concept whereby the decision-makers have to assess whether the objective of a proposed action can be best achieved at the level of the Member States or at that of the Community. Obviously, the political decision on subsidiarity must take place with the same majority as is necessary for the adoption of the proposal itself. If an act, to be approved in the Council by a qualified majority, would be subject to a unanimous subsidiarity test, the Member States would, in practice, gain a veto-right which would render the qualified majority requirement meaningless. By asking the Court to become involved, however, a judicial institution would be requested to take a

purely political decision.

Second, one of the reasons for requests for appeal to the European Court of Justice by a national parliament is likely to be the absence of an appeal by its government. Thus, the European Court of Justice could in practice be asked to arbitrate between the institutions of particular Member States.

E. *Maintaining a balance between rights and obligations within the Union*

The European Union is based on diffuse reciprocity. Union membership involves rights, but also entails obligations.

In an enlarged, and therefore increasingly diverse Union, maintaining the balance between rights and obligations will be one of the Union's main challenges. The Central and Eastern European countries, for instance, want to get access to the Internal Market as soon as possible. The state of their economies, however, renders a quick adaptation to the Union's environmental, social, health and consumer protection standards not entirely realistic.

The solution proposed by the UK is increasing flexibility and decreasing discipline. This comes as no surprise from a Member State that has opted-out of the Union's social dimension. The UK, thus, favours a "*Europe à la carte*" whereby each Member State can pick and choose those areas in which it wants to participate.

From the perspective of the Member States that insist on maintaining the equilibrium between EU-rights and obligations, a proliferation of opt-outs is soon likely to lead to the Union's demise. In a pick and choose Europe, there is little reason for the richer members, for instance, to continue their contributions to the Cohesion Fund. A "*Europe à la carte*" is therefore not only likely to undermine the balance between EU rights and obligations, it would also threaten EU-wide solidarity. As such, a "*Europe à la carte*" would strip the Union of all the characteristics that has made it more than a loose free trade area (See Chaltiel, 1995).

Another strategy to give structure to an increasingly diverse Union is often labeled the "*multi-speed*" approach. The main goal of the "*multi-speed*" Europe is to keep the momentum for integration while also maintaining discipline and solidarity. The German Christian Democrats, for instance, have insisted on the institutionalization of a "*multi-speed Europe*", that would be driven by "the existing hard core of countries oriented to greater integration and closer cooperation" (CDU/CSU, 1994, 5). The task of the hard core would be to give the Union a strong center that counteracts the centrifugal forces generated by constant enlargement. To that end, the countries of the hard core should participate in all policy fields, in particular in the monetary union. The core would not be closed to the other Member States, rather the benefits of belonging to the core should be available to every Member State willing and able to meet the criteria.

The "*multi-speed*" concept was further clarified in a speech by the Belgian Minister of Foreign Affairs. In the "*multi-speed Europe*", all Union members would have to adopt the same objectives from the start, including adherence to the entire "*acquis communautaire*". Only the rate of progress towards specific goals would be allowed to differ according to the real possibilities of each Member State.

Whereas previous enlargement treaties included transition periods with a fixed calendar, for future Member States, transition periods would be characterized by goals to be achieved. The transition period would have no fixed calendar, but a

set of criteria for each successive stage, laid down in the Treaty (by analogy to the criteria for admission to the third stage of EMU). The Commission, as guardian of the common interest, would be charged with supervising whether or not the Member States fulfil the conditions required for promotion to a "higher" level of integration. According to this viewpoint, the purpose of the "multi-speed Europe" would be to provide for an orderly integration of those countries that are willing, but unable to immediately become part of the core (Derycke, 1995, 10).

An entirely different matter is the treatment to be reserved for those Member States that are able but unwilling to participate to certain policy areas. In the current Union structure, this problem has been dealt with firstly by creating separate legal frameworks - outside the Union structure - accommodating those that wish to pursue the integration effort. The Schengen Convention, providing for the free movement of persons, is an example of this category. The drawback of this solution is the breakdown of the single institutional framework. Also, the Schengen-solution suffers from the weaknesses inherent to intergovernmentalism. The integration-minded Member States and the European Parliament have therefore been striving for the gradual inclusion of the Schengen Agreement into Union policy. Also, in order to overcome the paralysing effects of intergovernmentalism, the same Member States and the Parliament (1995, point 4) have taken the position that Cooperation in the field of Justice and Home Affairs - the so-called third pillar - should no longer be artificially distinguished from closely-related policies within the full Community domain, but should rather be progressively brought within the Community domain.

The second "solution" to the problem of the "unwilling" has been the opt-out formula. The Social Protocol is a case in point. While this solution safeguards the single institutional framework, it leads to extremely complex institutional arrangements since those countries which opt-out cannot be allowed to participate in decision-making whenever the opt-out applies. Also, opt-outs may threaten or can effectively undermine the common efforts by the other members. That is why the integration-minded Member States and the European Parliament (1995, point 10 ii) intend to abolish the social opt-out. Peter Ludlow (1994, 53 and 58) has proposed in this regard that the new Treaty should incorporate detailed *sanction provisions* to deal with unacceptable or destabilizing behavior of the Member States that opt-out. It is highly unlikely, however, that those Member States enjoying opt-outs will agree with this solution.

Table 3 gives an overview of the main institutional questions which will be dealt with during the IGC.

TABLE 3

Institutional options

Characteristics of a federal EU	Main institutional issues at stake during the IGC 1996
Effective decision-making capacity	- Elimination of unanimous decision-making (veto-right)
Non-hegemonic decision-making	- Council: weighting of the votes (demographic element) - Commission: role and composition
Democratic character	- European Parliament: role * Generalization co-decision * Simplification co-decision * Hierarchy of norms - National parliaments: role - Transparency - Use of languages
Evolutionary and integrative character	- Article 235 - List of competences - Subsidiarity test: role of Court of Justice
Equilibrium between rights and obligations	- 'Europe à la carte' - 'Multi-speed Europe' - Opt-out formula - Sanction provisions

V. Conclusion

The IGC of 1996 is likely to become another landmark in the history of European integration. The IGC's first task will be to prepare the Union's institutional structure for a larger number of members. The negotiations for the Treaty of Maastricht, while taking place after the end of the Cold War division of Europe, had not adequately considered the implications of a potential enlargement of the Union toward the Central and Eastern European countries.

Changing the Union's structure in light of enlargement will be far from easy. This is not surprising since the Member States have widely divergent points of view on the Union's role in the new Europe. More in particular, differences of view between the Member States' ultimate economic and foreign policy preferences will weigh heavily on the IGC's institutional discussions. The IGC is, indeed, little more than a position game during which the Member States try to create a congenial institutional framework, that helps to advance their substantive policy objectives.

When looking at the current discussion in a historical perspective, the similarities with the debate about European integration during the 1950s is remarkable. The Founding Fathers of the Community were inspired by a double conviction

(See Brugmans, 1970; Gerbet, 1986; Spinelli, 1957). The first conviction was that the consolidation of European peace and stability did depend on close cooperation and integration rather than on nationalistic power projection. According to the second conviction, maintaining and improving Europe's economic standing and social welfare also required common efforts and common policies, since economic sovereignty was seen as a concept of the past. Moreover, economic integration did fit well in the framework of the first conviction.

Turning the double conviction into reality did, according to the writings of the Founding Fathers, depend on a successful method, that also contained two essential components. The first dealt with decision-making; the second with the element of coherence underlying the build-up of a Community.

With regard to the first element, the intergovernmental practices of the Council of Europe had demonstrated that inaction and passivity were the logical corollary of unanimous decision-making. As a disillusioned Paul-Henri Spaak (1951, 283) stated during a session of the Council of Europe's Assembly in 1951, "des formules d'unanimité...sont des formules d'impuissance" (unanimity formula are formula of impotence). For Spaak, the success of European integration therefore depended entirely on the willingness of the participants to leave ancient notions of sovereignty and unanimous decision-taking behind.

Secondly, one of the main goals of the Founding Fathers was "to ensure the economic and social progress" in Europe through the creation of a Common Market. The Common Market was supposed to go well beyond the level of a simple free trade area (See La Malfa, 1957). While the Spaak Report of 1956, which formed the starting point for the negotiation of the Rome Treaties of 1957, certainly put the emphasis on the free movement of the factors of production as a way to revitalize Europe's economy, it also contained an important chapter regarding the correction of market distortions and the harmonization of the laws of the Member States. This last element was seen as essential to prevent the Common Market from being undermined from within. Spaak was thinking in particular about the correction of distortions due to divergent tax and social security systems, and about the harmonization of a number of labour laws (Spaak, 1956, 60-66).

While the final version of the Treaties of Rome did not go as far as Spaak would have wished, the Community project - that had started with the Coal and Steel Community - was to give European integration a new dynamism after earlier attempts in the Organization for European Economic Cooperation and the Council of Europe had failed to overcome British and Scandinavian objections to eliminate the individual veto-right of every member. The Community adventure gave a chance to those countries that were willing to commit themselves "toward an ever closer union" to start with a coherent project, leaving the "unwilling" behind.

As long as the Member States adhered to the basic philosophy which formed the basis for Community integration, diversity among the participants could be regarded as much as a strength than as a weakness. Today's divergences between the Member States, however, put the Community method itself in question. Since the enlargement with the United Kingdom, the Community has lost the internal coherence that formed the basis for the participation by the six original members. In fact, the UK has been struggling against the Community method - from within - since the day it acceded on January 1, 1973. As Prime Minister Major has explicitly stated, the current prospect of enlargement offers a new chance to the UK to eliminate the legacy of the Founding Fathers. In Major's words: "The determination of the Founding Fathers...is outdated. It will not do now. We must all adjust our vision to meet the challenges of today and tomorrow" (Major, 1994, 4).

For the integration-minded Member States, the Union would lose much of its purpose if the IGC of 1996 would be prevented from pursuing the logic of the Community method, in preparation for a Union with more than 20 members. Because of the substantial policy interests involved, the integration-minded Member States see it as "essential" - as the German Christian Democrats have stated - "that no country should be allowed to use its right of veto to block the efforts of other countries more able and willing to intensify their cooperation and deepen integration" (CDU/CSU, 1994, 4). The European Parliament has issued a similar opinion (European Parliament, 1995, point 17).

Thus, in case the Member States fail to reach a unanimous decision on the amendments to be made to the Treaty on European Union, a new Schuman-like initiative could be called for. Such an initiative would reiterate the purpose and method of European integration, so as to guarantee the Union's decision-making capability and restore the equilibrium between the Member States' rights and obligations. On that basis, those countries sharing the coherent approach embodied in the initiative would be invited to give European integration a new dynamism, once again leaving behind the "unwilling". While such a scenario would be difficult to realize without a major crisis, it might be necessary to safeguard the European Union from drifting about as an uninspiring League of Nations.

REFERENCES

- Albert, Michel (1991), *Capitalisme contre Capitalisme*. Paris: Seuil
- Barber, Lionel and George Parker (1995), "Divisions Surface over Plans for EU Enlargement", *The Financial Times*, 5 June
- Bloes, Robert (1970), *Le 'Plan Fouchet' et le Problème de l'Europe Politique*. Bruges: College of Europe
- Bourlanges, Jean-Louis (1995), *Draft Report to the Committee on Institutional Affairs of the European Parliament on the Operation of the Treaty on European Union with a view to the 1996 Intergovernmental Conference - Implementation*, 10 April
- Brugmans, Henri (1970), *L'Idée Européenne, 1920-1970*. Bruges: De Tempel
- Calleo, David P. (1968), *Britain's Future*. New York: Horizon Press
- Camps, Miriam (1964), *Britain and the European Community*. Princeton: Princeton University Press
- Camps, Miriam (1966), *European Unification in the Sixties. From the Veto to the Crisis*. New York: McGraw-Hill
- CDU/CSU (1994), "Reflections on European Policy", in *Europe Documents*, 7 September
- Chaltiel, Florence (1995), "Pour une Clarification du Débat sur l'Europe à Plusieurs Vitesses", *Revue du Marché Commun et de l'Union Européenne*, January, 5-10
- Commission of the European Communities (1993), *Growth, Competitiveness, Employment. The Challenges and Ways Forward into the 21st Century. White Paper*. Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities
- Commission of the European Communities (1995), *Report on the Operation of the Treaty on European Union*, 10 May
- Council of the European Union (1995), *Report on the Functioning of the Treaty on European Union*, 10 April
- Council of the European Union (1994), *Report on the Results of the Negotiations on the Accession of Austria, Sweden, Finland and Norway to the European Union*, 9 March
- Couve de Murville, Maurice (1971), *Une Politique Etrangère, 1958-1969*. Paris: Plon
- Danish Commission on Security and Disarmament (1995), *Danish and European Security*. Copenhagen
- Delors, Jacques (1995), *Intervention devant le Parlement Européen*, 19 January
- Derycke, Erik (1995), "The Present Challenges of the European Union", Address before the Symposium "Austria: A New Partner in the European Union", 3 April
- Devuyst, Youri (1995), "The European Community and the Conclusion of the Uruguay Round", in Carolyn Rhodes and Sonia Mazey (eds.), *The State of the European Union. Volume 3*. Boulder: Lynne Rienner
- European Council (1993), *Presidency Conclusions*, Brussels, 10 and 11 December
- European Council (1994a), *Presidency Conclusions*, Corfu, 24 and 25 June
- European Council (1994b), *Presidency Conclusions*, Essen, 9 and 10 December
- European Parliament (1995), *Resolution on the Functioning of the Treaty on European Union with a view to the 1996 Intergovernmental Conference - Implementation and Development of the Union*, 17 May
- Gerbet, Pierre (1986), "Les Origines du Plan Schuman: le Choix de la Méthode Communautaire par le Gouvernement Français", in Raymond Poidevin (ed.),

- Origins of the European Integration*. Brussels: Bruyland, 199-222
- High-Level Group of Experts on the CFSP (1994), *European Security Policy towards 2000: Ways and Means to Establish genuine Credibility*. Brussels, 19 December
- Hill, Christopher (1993), "The Capability-Expectations Gap, or Conceptualizing Europe's International Role", *Journal of Common Market Studies*, September, 305-328
- Juppé, Alain (1995), *Déclaration de Politique Générale du Premier Ministre devant l'Assemblée Nationale*, 23 May
- Kampfner, John (1995), "Major Attacked as 'Hostage' to the Eurosceptics", *The Financial Times*, 30 January
- La Malfa, Ugo (1957), "The Case for European Integration: Economic Considerations", in C. Grove Haines (ed.), *European Integration*. Baltimore: Johns Hopkins Press, 64-79
- Landau, Jean-Pierre (1993), "The French Economy and the New Europe", in *SAIS Review*, Fall, Special Issue "France in the New European World Order", 79-87
- Ludlow, Peter in collaboration with Niels Ersboll (1994), *Towards 1996: The Agenda of the Intergovernmental Conference*. Brussels: Centre for European Policy Studies
- Major, John (1994), "Europe: A Future that Works", William and Mary Lecture, Universiteit Leiden, 7 September
- Rifkind, Malcolm (1995), "European Security", *Studia Diplomatica*, No 3, 17-32
- Spaak, Paul-Henri (1951), "Document 52", in Paul-F. Smets (ed.), *La Pensée Européenne et Atlantique de Paul-Henri Spaak (1942-1972)*. Brussels: Fondation Spaak, Volume 1, 280-287
- Spaak, Paul-Henri (1956), *Rapport des Chefs de Délégation aux Ministres des Affaires Etrangères*. Brussels: Comité Intergouvernemental créé par la Conférence de Messine, 21 April
- Spinelli, Altiero (1957), "The Growth of the European Movement since World War II", in C. Grove Haines (ed.), *European Integration*. Baltimore: Johns Hopkins Press, 37-63
- United Kingdom (1993), "Growth, Competitiveness and Employment in the European Community", in Commission of the European Communities, *Growth, Competitiveness, Employment. The Challenges and Ways Forward into the 21st Century. White Paper*. Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities, Part C, 271-298
- White, Michael et al (1995), "Hurd Acts to Bind EU Wounds. Tougher Approach to Europe Adopted", *The Guardian*, 31 January

Summary: The European Union's Future. A Preview of the Intergovernmental Conference of 1996.

During the Intergovernmental Conference (IGC) of 1996, the European Union's institutional structure should be adapted, most notably in preparation for the Union's enlargement with the Central and Eastern European countries. The IGC's institutional debate will be far from easy. This is not surprising since the institutional discussions during the IGC will reflect the grave substantive policy differences between the Member States on the Union's functions in the economy and on the Union's foreign policy role. The IGC is, indeed, largely a position game during which the Member States attempt to create a congenial institutional framework, favourable to their substantive policy preferences.

the judgment that all events have causes --- a judgment poignantly acknowledged, as noted shortly, by most eminent philosophers of science.

On the other, the judgment was both inconsistent with moral evaluations and not empirically or logically true. In being generated a priori by the mind's structure, the judgment was *prior to* experience and could not be verified by it. And in being such that its denial results in no self-contradiction, the judgment was not logically true. Judgments that do not have known truth were now called "metaphysical judgments". If the "bad news" was that physical truth-claims of science presupposed a metaphysical judgment, the "good news" was that if such a judgment was accepted in science, then morality and its presupposed judgment of human freedom should be accepted as well.

We need not expand on Kant's moral imperatives to observe that moral truth-claims, say persons ought never commit murder, presupposed the metaphysical judgment that persons are free agents. Again, unless persons were free, it is senseless to claim they ought never do one thing or always another. Further, we can admit of some scholarly disagreement over Kant's moral-minded *Critique of Practical Reason* and theoretical *Critique of Pure Reason* in noting that the latter seems by many historians to weaken the former. Suffice it to say that theoretical reason showed that the mind's structure is only receptive to physical stimuli of material things and that "freedom" is not a thing on which other things act causally. **Ontologically, a metaphysics of causal determinism, presupposed by liberal science-oriented citizens, is *thought* to be more solidly anchored in reality than a metaphysics of freedom by virtue of determinism relating to phenomena.**

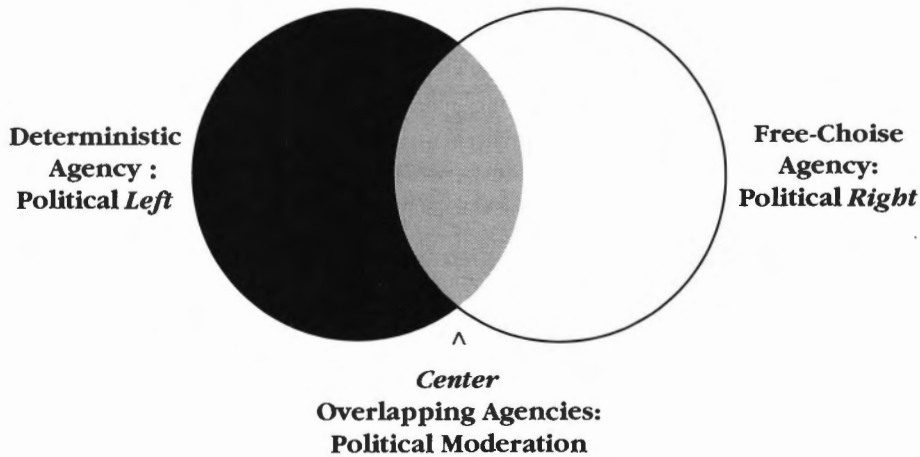
Kant gave "prestige" to science over morality and religion insofar as freedom, relevant to religion for the coherence of God's judgment, is not a material reality but a merely possible immaterial one. If freedom is real, it is a "reality in itself" behind phenomenal appearances whereby our inability to physically experience it does not necessarily mean that freedom is not real. The assumption of its reality is necessary for practical moral reasoning. But such "reasoning", akin to an applied philosophical one, can have no more strength than a "theoretical reasoning" that freedom may be unreal. Importantly, as noted shortly, Marx and Nietzsche denied a "reality in itself" for embracing an unqualified determinism and freedom, respectively, with later consequences of morality being determined politically.

At the same time, the mere possible reality of freedom is partly offset by the fact that a metaphysics of determinism is no more strictly true than a metaphysics of freedom. **Epistemologically, a deterministic metaphysics is as questionably true as a metaphysics of freedom and such "equality" supports conservatives who stress moral responsibility. Kant addressed the morality stressed by conservatives and science by liberals in terms of their emphasizing freely-chosen behavior or behavior caused, though there *seems* to be greater support for causal interpretations of liberals when considerations of truth are joined with those of reality.**

Nevertheless, a duality of human agency provides a theoretical backdrop for the norms and institutions of open societies. Citizens in these societies generally acknowledge that persons have bodies subject to internal and external causes or conditions as well as moral natures by virtue of "extra-bodily" rational capacities. In terms of the capacities, individuals may often freely choose to abide by moral laws and will usually be held responsible for doing so despite various psychological drives. And notwithstanding a perennial dilemma of knowing where

such drives "end" and freely-choosing moral capacities "begin", the dual agency has tended to instill political moderation into most citizens. This is not to say that they have studied Kant's thought but rather that it gives expression to, and to some degree comprises an "apologetics" for, their ordinary experience of themselves and others.

Overlapping assumptions of human agencies may be schematized by overlapping circles, akin to Venn Diagrams, where a politically-*Left* black area designates caused behavior, a politically-*Right* white area freely-chosen behavior, and the *Center*-gray area an ambiguous common-sense agency supposed by political moderation:



In being mainly concerned with nurturing their families and pursuing their careers --- in getting on with the business of life, most citizens seem to experience common-sensically both sides of the human-nature coin. For instance, while parents may temper their anger in light of popular books on child psychology, they may sometimes spank their children for what they view as willful disobedience despite psychologists who may discourage it on the ground that it causes this or that behavioral pathology. In the absence of acknowledging human freedom, a distinction between causally-determined behavior and, say, a Skinnerian "operant conditioning" seems largely moot; being mostly a difference of exact and inexact measurement. Or, for example, though corporations may acknowledge that alcoholism is to some extent a disease in terms of which medical treatment is subsidized for employees, the latter may suffer blame for not willfully helping themselves as well. **Though most citizens may identify themselves as conservatives or liberals, a bit more to the right or left of the ambiguous center, they generally seem to seek a well-warranted middle road in the social-political praxis.**

Regardless of relatively extreme "left-" and "right-wing" political groups in open societies, most citizen decision-making appears to reflect a middle ground between those who strongly emphasize our freely-choosing moral capacities and

others the behavioral conditions or causes. The "liberal-left" cannot wholly deny freedom insofar as it morally blames the wealthy for being "mean spirited" nor the "conservative-right" a behavioral-conditioning when it stresses moral values in "formative" childhood years. A danger to political institutions of over-stressing policies reflecting one or the other behavioral agency surfaces in social-political debates. Aired in a news media that ties political practice to theory, the publicized debates reveal that institutions tend to respond to a moderate majority.

Having noted a relevance of news reports to political theory, we may note that E. Bronner's "Liberals See Hope in Court" in the *Boston Globe* (July 7, 1991) illustrated an induced middle spectrum of political-interest groups, in ostensive deference to the public, when it addressed a controversy over Clarence Thomas' nomination to an "increasingly conservative" Supreme Court. In reference to concerns of right- and left-wing strategists, the report noted that "If a court consistently hands down opinions that are at one end of the ideological spectrum, the court thrusts its work into public debate." The debate was said to have attracted attention to decisions that "allow government power to encroach on personal lives." And this was also said to have fostered political-pressure groups that appeal to a public "that supports middle positions." The groups do not relinquish their stronger political persuasions but rather try to weaken the opposite persuasion by appealing to the public's more moderate position.

However, if a metaphysics of causality underlies science and science is increasingly viewed as paradigmatic knowledge in our increasingly "high-tech" culture, we may reasonably suppose that the public's "middle position" might drift leftward. Hilary Putnam goes so far as to argue that a scientific community's "form" of reasoning has already been virtually *institutionalized* in contemporary society.² Also, perhaps the political pendulum has been tilted by "activist" movements since the late 1960s that lean on a quasi-Marxian "science" such as radical feminism and a "sex revolution" influenced by it. Furthermore, such revolutionary movements may be complemented by a "socially-raised consciousness" of white heterosexual businessmen who endorse controversial affirmative actions for public-relations purposes. "To stay out of court and cultivate public relations, white men in the boardroom were willing to sell out due process and equal-protection rights of white men on the assembly line and in the offices. It's an old story..." says sociology professor F.R. Lynch.³ Finally, the momentum may be exacerbated internationally by global organizations.

The 1992 UN Rio-Earth Summit and 1994 Cairo-Population Summit appealed to moral and even to religious sentiments. But besides the Vatican's mainstream Christian input being uninvited and opposed, and undoubtedly opposed in a future 1995 Womens'-Rights Summit that will surely challenge child-bearing practices of families and the traditional family itself, a recently held 1995 Poverty Summit at Copenhagen produced a declaration urging a "more... [activist] social conscience".⁴ The word "conscience" may not merely be more reminiscent of a liberated Marxian theology than of an *unpoliticized* traditional Christianity. It may

2 Hilary Putnam, "Philosophers and Human Understanding," *Scientific Explanation: Herbert Spencer Lecture*, Ed. A.F. Heath (NY: Macmillan Publishers, 1988), p. 100.

3 See F. Lynch's "Willy Loman, Angry White Guy," *Special to the Los Angeles Times*, 22 March 1995, A10. Lynch is a visiting sociology professor at Claremont McKenna College and author of *Invisible Victims: White Males and the Crisis of Affirmative Action* (NY: Praeger Publishers Inc., 1991).

4 See W. Drozdiak's "

suggest that Third-World citizens have no responsibility for their own "conditioned" circumstances, notwithstanding some older politically-moderate developed nations that admonished them "to do more on their own."⁵

Moreover: A difficulty influencing leftward drifts of open societies may involve, what seem to be, subjective prescriptions of what *ought to be* the case as opposed to objective scientific descriptions of what *is* or *will be* the case. Given our basic tendency to view things as causally-related phenomena with no question about *their* reality as opposed to that of "freedom" or "good" or "god", Kant's thought serves to explain why viewing things scientifically is easier -- if not more natural-- than understanding them morally. Any biosocial-science anomalies of anti-social behavior pale before the twentieth-century technology-aided "mysteries of evil" that range from Nazi concentration camps to Soviet gulags and Pol Pot's killing fields. But when Stalin shrewdly suggested that killing a few is a tragedy and murdering millions a mere number, he underscored how mathematized techno-scientific ways of thinking tend to consign notions such as "evil" to irrational religious superstition. In flirting with a scientifically-determined progress of the Left, many Western intellectuals have tended to rationalize its victims.

Still, while a central danger of sliding into closed societies comes from a science-oriented political Left, gravitation to the Right needs serious consideration. It is fueled *inter alia* by real or perceived left-wing threats as tragically evident, at the time of this writing, by Oklahoma bombing suspects who perceived deadly federal assaults on a Waco religious sect and an Idaho recluse's family as attempts to unconstitutionally disarm citizens by a liberal government with self-proclaimed left-wing coalitions. Importantly, the latter are also often perceived as being hostile to a *traditional* religion that is glibly branded "right-wing". Many politically-moderate citizens who called into CNN Television's "Talk Live" on April 20, 1995, after the Oklahoma bombing, noted that unless some genuine grievances were addressed over such things as the Waco deaths of eighteen children and four times as many adults, for which, ironically, the Attorney General took "full responsibility" on the apparently false pretext of the children being harmed, a right-wing paranoia of citizen militias would abound. Furthermore, in this vein, attention to the Right indicates that many of its philosophical ideas have been assimilated into a Left that *survived* much of the Right's condemnation.

A politico-ideological slide to closed societies?

It needs to be noted that an intellectual slide to twentieth-century closed societies involved a disregard, not of "interpretation", but, of the mind's "a priori structure". Undoubtedly, this largely stemmed from its truth not resting on sense experience (*a posteriori*) nor logical analysis (*analytically*) so that it seemed no less metaphysical than the judgments of determinism and freedom. But as concepts necessary *a priori* for the intelligibility of morality and science, freedom and determinism were retained as viable notions. Their tie to political ideology, however, has been largely ignored. Before considering ideology, let me address how the word is being used.

³⁰ Million Social Summit Called Extravagant, Wasteful," *The Washington Post*, 12 March 1995, A14.

⁵ *Ibid.*, A14.

Herein, "ideology" means a system of social-political belief whose proponents do the following: express intolerance for anything less than fervent "true believers" who pursue some *cause* deemed more important than common civility that is itself employed as a reward for agreement and for achieving ideological ends; unabashedly ignore or suppress evidence counting against the belief; and in open societies, where there is limited power to suppress, silence disagreement and critical analysis with name-calling *ad hominem* attacks. These typically involve calling opposition "right wing" if the ideologists are Left and "left wing" if Right. For example, if conservative disagreement with the Left is due to moral considerations, the latter are politicized by being called "right wing". The name, of course, chills any dialogue. The same goes for labeling liberals "left wing" by the Right. Applying the word "ideology" to all philosophical, scientific, moral, and political views obliterates any distinction between them and the ideologies closed to argument and evidence. Ubiquitous use of the word "ideology" may simply reveal careless speaking, but it may also disguise a thinly-veiled quest for power over rationality as well as a cowardly avoidance of confronting one's own faults and thinking independently. **The late eminent philosopher Gustav Bergmann, having suffered firsthand Nazi and communist ideologies, said that "The ideal of an ideology-free society is... to be desired, if for no other reason than the humanity, the intelligence, and the courage it takes to bear life without support of ideological illusion".⁶**

This brings us back to how liberals and conservatives may slide into ideology. Consider a rightward slide after a leftward one in terms of general perspectives based on human agencies. Simply stated: **If a deterministic agency is stressed, a liberal to left-wing political perspective predominates. It stresses some of the following by degrees: little or no responsibility of citizens for "criminal actions", e.g. dysfunctional and sociopathic behavior; work or its lack being largely caused by things such as economic forces; capitalistic self-interest reflecting the interests of an elite political class that conditions or causes dominated classes to accept its self-serving norms; class struggles, peaceful or violent, increasingly liberating the oppressed from institutionalized norms; and a diminished or denied role of traditional morality and religion in properly influencing family, education, employment, and government institutions.** The latter would be more or less directed by technicians, educators, bureaucrats, and government officials since they have the requisite scientific and technical education. In objecting to parental interference in elementary-school sex education, for instance, a liberal citizen says: "Imagine parents who are not skilled in the *latest educational techniques* wanting to dictate what their children are taught. Just because they pay tuition... does not give

6 From L. Addis' "Memorial Minutes" on Gustav Bergmann, *Proceedings and Addresses of the American Philosophical Association* 61, September 1987, p. 165. Interestingly, in *Political Ideologies* (NJ: Prentice Hall, 1991) p.10, political scientist L.P. Baradat contrasts ideology to philosophy by stating that philosophy encourages introspective analyses of political assumptions. His insight renders poignant Plato's suggestion, in the *Republic* 489c, that philosophy will be likened to ideology by ideologists: "But you will make no mistake in likening our present political rulers to... sailors [on a ship], and those whom these called... stargazing ideologists to the true pilots [philosophers]."

them the right to tell *professional educators* what to do."⁷ Those embracing a liberal to Left perspective would lean toward the directives of a scientific community.

If there eventuates an acute view of a deterministic human agency, the political vision of a scientific community may itself come to be governed by a "scientific" visionary such as Marx. He continually compared himself to a scientist as when, for instance, he proclaimed in his *Capital*: "the *physicist* either observes natural processes where they occur... or, wherever possible, he makes experiments. What I have to examine in this work is the capitalist mode of production".⁸ **Now it is imperative for Marx's identification with the physicist to incorporate morality into science whereby scientifically described change becomes morally desirable progress.**

A brief articulation of Marx's indebtedness to Kant may illuminate a peculiar "morality"; one characteristic of ideological tendencies to cast extraordinary meanings on ordinary words for making acceptable what is often heinous and senseless. Marx parlays Kant's notion of scientific determinism into an account of morality. Thus, Marx ascribed a "morality" to determinism *itself* by understanding it dialectically rather than mechanistically. A mechanistic determinism, given critical expression by Kant, fostered a view of the material world as a purposeless mechanism. But if the mechanism were itself understood as a scientific conception that was caused through a dialectically determined history, where "history" is a manifestation of matter unfolding progressively, then science and "morality" might be affirmed simultaneously. A material-historical progress, which is grasped scientifically, even indicates that Marx's own conception of a "progressive history" was one of history's causally determined products at a historical moment. Thus, says Marx: "From this moment, science, which is a product of the historical movement... has become revolutionary"⁹

Political revolutions are the most dramatic way to change societies. As a political science that explains the cause of itself and all other sciences, Marxian science is a "science of sciences" that supersedes a classical-medieval understanding of the science as "metaphysics". In a word, metaphysics becomes "physics". And because the "physics" is political, there arises a politicization of truth and relativism whereby what is true in one historical epoch, dominated by a political class, may be false in another as classes and epochs move historically through revolutions. "Truth" comes from members of the epochal classes, radically separated by revolutions, who are caused to have their conceptions. It does not come from a historical continuity of developing theories, based on experiments or corroborated predictions, in a modern scientific tradition.

7 Celsus Griese, "No Right to Dictate," *The Cincinnati Enquirer (TCE)*, 1 April 1995, A7 (emphasis added). In regard to the same sex-education program on the same page, Joseph Spitzig gives expression to a "conservative-Right" perspective discussed below. In "Sin Encouraged by Sex-Ed Class," he says of the program: "Instead of morality,...it serves up a gloppy melange of *social psychology* to engender a warm-and-fuzzy comfort level toward sexuality...The hell with making our kids comfortable with their sexuality... get them into heaven" (emphasis added).

8 Karl Marx, *Capital: A Critique of Political Economy, Vol. I*, From Marx, Ed. Allen Wood (NY: Macmillan Publishing Co., 1988), p. 205.

9 Karl Marx, *The Poverty of Philosophy*, From *Karl Marx: Selected Writings*, Ed. David McLellan (NY: Oxford University Press, 1987), p. 212.

Many post-cold war intellectuals, within parameters of a liberal to Left perspective, will want to object that "truth" is not relative but dialectically truer. If there is no truer "truth", what becomes of a progressive scientific vision? But consider an epoch of the Greek Sophist Thrasymachus. His assertion that the "just" may be "unjust" at different times, by virtue of whoever rules, ironically brings to mind the Marxian idea that domination determines truth. For this reason, paradoxically, it will become clear that the same intellectuals tend to embrace such a relativism. The relativism evoked Socrates' response, in the *Republic* 337b, that "twice six" may then absurdly become a false answer to "how many are twelve?". These possibilities imply that there is no truer "truth". Both the claim that there is none and its denial are, for the Marxist, equally determined so that each claim being incoherently both true and false is avoided only by another claim *sub specie aeternitatis* (relating to "eternal things" where truth about changing "truth" is from an extra-epochal standpoint). This point will be strengthened shortly.

The response that Thrasymachus was not a member of a dominating class ignores the question of Sophism comprising a dominant Greek Enlightenment. Also, it overlooks that Marx was not such a member, though it is precisely "elitest" extra-epochal claims that Marx adopted for himself. His sympathizers now speak of their "raised consciousness" regarding science and morality.

A Sophistic relativism seems morally preferable to the dialectic, despite the dialectic and relativism being both embraced surreptitiously, since the dialectic engenders a systematically sinister meaning of "morality". Whatever furthers the historico-material utopian end is "progressive" or "good" and whatever impedes it is "reactionary" or "bad". All science, morality, politics, and art become ideologies for propagandistic ends of the state. This gives a radical spin to the "end justifying the mean". The "peasants' cries" during Mao's and Stalin's "great leaps forward" come to mind because terror and mass murder are, *by definition*, not only justified but positively good when they expedite the ends. The ends are also furthered by *politicized* sciences. Their prestige in a post-modern scientific culture may be exploited for rejecting traditional morality and religion as well as for ignoring "reactionary" facts of science that conflict with the mother science of Marxism.

The very logogram of "hammer and sickle" has symbolized science as labor in communist countries where dissidents, especially in the former USSR, either underwent *political* "treatment" in psychiatric hospitals for not grasping "reality" with *correctness* or placed in "reeducation camps" and executed if counter-conditioning ("brainwashing") processes were ineffective. The centers for higher education, called "technical" or "scientific" institutes, also emphasize that attention is to science and not to liberal arts or philosophy which were the very disciplines that gave rise to Marx's chimerical creativity in the first place.

That uncreative dogma was still enforced in closed communist societies even after the worldwide events of the late 1980s, is evidenced by the *International Directory of Philosophy & Philosophers* (BGSU Documentation Center, 1990-1992) where there was either absent any listings for the remaining societies or "areas of scholarship" that included only scholarship on Marx. And that there are practical implications that still affect post-communist Eastern European societies is evidenced by the statements of Marianne Birthler, Brandenburg's Minister of Education, in what was formerly part of communist East Germany. In an interview with *The Baltimore Sun* (June 30, 1991), she asserted that rashes of youth violence - triggered by intellectual intolerance - were attributable to the "communists' empty anti-fascism" that was just part of the country's loathed authoritarian educational system that did not tolerate questions, doubts, or problems' ".

Surely, youth violence is rife in open societies. However, most statistics seem to indicate that its dramatic rise began in the 1960s when an influential part of the Vietnam-War opposition was transposed into loosely-knitted splinter ideologies within a general ideology called the "New Left": "anti-establishment" student activists portraying the war as one waged on "oppressed peoples" by dominating *capitalist* classes; radical feminists, united with anti-war protesters, viewing the same classes as historically composed of *males* dominating females; black militants decrying the political domination of "*elite white classes*" in our culture's history; a sex revolution politicized by criticizing white heterosexual males for exploiting marital structures that are mini power structures of a larger patriarchal political hierarchy; and a sex revolution also not only fostering sex outside of marriage for undermining its religio-social status but lesbianism as well until chauvinistic male attitudes became "liberated." Such a liberation, in turn, triggered an *ideological justification* for both male homosexuality and, what had been traditionally called, "fornification". Besides an unparalleled epidemic of sexual diseases exacerbated by a new anti-establishment drug culture for "dropping out" of the established one, there ensued a divorce epidemic, out-of-wedlock child-births, nontraditional single-parent families, and escalating poverty and teen violence.

The Population Council in New York, which analyzes population trends and fund-related research, recently released a report that the "Western family model long idealized as the gold standard... is now clearly a myth... Children are at a greater risk of being poor and often are left to fend for themselves without adult supervision."¹⁰ That the family dissolutions have impacted globally is evidenced by a further statement that, beginning in the West in the 1970s, they are now "true whether one is talking about North America, Europe, South America or southern Africa."¹¹ Finally, there was an influx into universities of, what many persons have called, "tenured radicals" who were either sympathetic with, or part of, a "New-Left" student movement.

Whereas pioneering feminist Germaine Greer concedes that "the forging-house of most of the younger women's liberation groups was the university left-wing,"¹² political science professor L. T. Sargent - himself trying to write with textbook impartiality - notes that the wing consisted of liberal Marxists centered around the *New Left Review* whereby the name "New Left" was "appropriated by the growing world student movement and mass media in the mid-1960s."¹³ If the New Left does influence our society with roots in the notion that politically dominating genders or races determine truth where "truth" may be relative to whoe-

10 See F. Vrazo, "Breakup of Family is Global Problem," *Knight-Ridder News Service, TCE* (30 May 1995) A5. The Population Council's Social-Science Director, Cynthia Lloyd, noted that "with mothers working and fathers working or absent, children are roaming around on their own."

11 *Ibid*, p. A5. The West's influence on family dissolutions may also be augmented by rising public crudeness of language and behavioral rudeness. Professor of Anthropology Alexander Moore, at the University of Southern California, noted that "One reason is the legitimization of protest movements in North America and the West in general [since the 1960s]... Protests have gone from the gentle nonviolence of Martin Luther King to the antics of ACT-UP and Queer Nation and others that use rudeness as a way of gaining attention" [*TCE* (24 Nov 1994) H14].

12 See Germaine Greer, *The Female Eunuch* (NY: McGraw-Hill, 1970), pp. 313-29.

13 L. T. Sargent, *Contemporary Political Ideologies*, 7th Ed. (Ill: The Dorsey Press, 1987), p. 149.

ver has power, we may reasonably suppose that open societies are faced with serious problems. Not the least of these would be increasing ethnic conflicts. While not comparable to recent atrocities around the world, the conflicts have philosophical assumptions and *ideological* support. **At the very apex of growing dissatisfaction in politicized communist societies in the late 1980s, the eminent philosopher Sidney Hook, himself a former Marxist scholar, warned that the greatest danger "to freedom of philosophical inquiry and... freedom generally... [was] the growing politicization of the university."**¹⁴

These considerations are not merely significant in view of former Harvard philosopher Santayana's warning that those who do not know history are doomed to relive it. They are poignantly relevant to President Harry Truman's 1945 speech in which he lamented the relative ease of killing the dictators who started World War II in comparison to "killing the ideas" that made them possible.¹⁵ And having endured the implemented ideas of both Nazis and communists in occupied Poland - an experience few Western intellectuals have undergone, Pope John Paul II was quoted almost exactly fifty years later by the *Associated Press* (16 May 1995) as warning that a "culture of war" threatens the destruction of mankind because it has failed to learn the "bitter lessons" of the war. "Sadly, the end of the war did not lead to the disappearance of... policies and ideologies which were its cause".

Causes of both Left and Right need reexamination in view of atrocious similarities in ideological behavior. The Nazi-Soviet nonaggression pact reminds us that occupying Soviet troops mass murdered Polish military officers and that this deed, though blamed on the Nazis, was first publically admitted in August 1989. And whereas the Nazis used the *Komitet Gosudarstvennoi Bezopasnosti* (KGB) as a model for their *Gebeime Staatspolizei* (Gestapo), Soviet troops were ordered by Stalin to not help Poland fight the remaining Nazi occupiers in 1945 because the Poles were a "criminal people". The order did not evidence communist eschewal of reinterpreting "criminality" as caused or conditioned political behavior. It reflected allied talk of axis "crimes" as a cover for the hope that Poland would not have the will and resources to resist communist occupation after fighting the fascists.

Understanding causes of a fascist Right might begin with a "conservative-Right" based on assumptions of human freedom. Simply put: **If the world is viewed in terms of a human agency in which freedom is stressed, there prevails a conservative to right-wing perspective that emphasizes the following: the responsibility of citizens for criminal behavior and successful employment; a possible pursuit of self-interest that is coordinated ideally with the collective moral interests of society; and attempts to *conserve* traditional moral guidelines for family, education, and government.** Though minimal government intervention is typically tolerated in order to ensure certain standards in education and industry, conservative to right-wing adherents tend to be centrifugal forces for patriotism and preservation of a society's cultural heritage. The notion of preserving such a heritage, if not the survival of a nation per se, is especially significant for understanding the rise of a more acute rightward perspective. It reinterprets morality in light of a post-Kantian human nature.

14 Sydney Hook, "Invited Address," *Proceedings And Addresses Of The American Philosophical Association* 60, No. 3, 1987, pp. 511-12.

15 Harry S. Truman, *Years of Decisions*, Vol. I (NY: Doubleday & Co., 1955), p. 411.

An acute perspective may arise because of political instability, threats to individual autonomy, or a nation's people feeling its national honor is demeaned. If these things occur, it is a short step to the people relinquishing their individual will to a dictator who speaks as "one voice for many" and whose power is amplified dramatically. While the amplification may be exercised initially for peacefully restoring stability, it may come to be harnessed for willfully "shaping" a *new world order* in a dictator's own "image" --- as increasing fear of a nation is interpreted to enhance its honor. The idea of the "human will", including a "will to power", is connected conceptually and existentially to that of "human freedom".

Whereas Kant influenced the idea that *practical freedom* involves a conceptual difficulty beyond the commonly-understood power of exercising behavior one chooses since the freedom is only a possible reality necessary for the intelligibility of morality, *philosophical freedom* might strengthen the concept of "practical freedom" by finding expression in an existential tradition. Having its primary roots in St. Augustine, the tradition includes modern contributors such as Nietzsche. While many contributors view our incontrovertible consciousness of our behavior as comprising the freedom to *choose* behavior even if it cannot be exercised,¹⁶ Nietzsche would not deny behavioral self-consciousness even as he goes beyond the idea by understanding organic and inorganic things as having a *will to power* to dominate everything else. Persons are no more free to not will to power, given their nature being part of Nature, than they are free to not feel pain when beaten. This turns a traditional naturalistic morality on its head. Morality is created in an irrationally willful way by our power-seeking nature as opposed to one adopting moral and political laws on the basis of our nature (*lex naturalis*).

These points are important for grasping Nietzsche's revolutionary spin on Kantian freedom and morality as well as for appreciating the awkward position of contemporary conservatives whose traditional morality comes under fire from both a Marxian Left and Nietzschean Right. A controversial link between the political Right and Nietzsche is addressed shortly. It is now noted: **Though moral praise and blame presuppose freedom, Nietzsche saw that freedom does not presuppose either morality or possibly inconsistent moral theories in terms of which praise and blame are understood. Therefore, traditional morality gives way to a primordial freedom, as evident in *Beyond Good and Evil* and *The Will to Power*, whereby if Kant's deterministic human agency influenced ideology in one direction, it is reasonable to expect that an agency of freedom would influence ideology in another.**

Moreover, though the direction of nonideological conservatives may reflect attempts to *conserve* traditional moral and religious norms while allowing for the importance of science, Kant's philosophy may explain how there were pejorative practical consequences even here. The consequences did not merely stem from freedom being only a possible reality that did not imply morality during the Enlightenment's scientific revolution and the Reformation's challenge to traditional church authority --- the latter, by inter-denominational conflict, weakening

¹⁶ See Robert C. Trundle's *Ancient Greek Philosophy: Its Development & Relevance to Our Time* (London: Ashgate Publishing, Avebury, 1994), p. 249. An indebtedness to Aristotle is noted: Whereas his intuitive certainty of the laws of thought is tied to a "sixth sense" similar to consciousness, "Augustine might add that we are... incontrovertibly conscious of our certainty". Such certainty suggests something to ponder: Does consciousness of our thinking that our *thinking is causally determined* comprise our very freedom to think or not to think it?

coordinated religio-philosophical responses to modern developments. Kant fostered an Anglo-European positivism for which religio-moral truth claims were "meaningless" since they were not *synthetic* (empirically verifiable) or *analytic* (logically true).

These developments may not bode well for conservatism, but, paradoxically, they may for a slide to the Right. Since most conservatives do not know how pre-Kantian classical and medieval notions are grounded, much less how Kant challenged the ground and modern philosophies exacerbated it, they often appeal to tradition *per se*. One thinks of a television reporter who recently interviewed truck drivers about gays and women in the military. When they responded that they had simply always believed it was wrong, the reporter turned smilingly toward the camera and signed-off smugly, "That's the news from here!", as if to confirm what are unenlightened heterosexual white males. The inability to articulate reasons for traditional belief does not, of course, imply there are no reasons. Nevertheless, though mere appeal to the belief may make many conservatives feel "anti-scientific" or "anti-intellectual", if not homophobic or sexist or racist, conservative sympathies might be expected to shift rightward before leftward. And the shift may be facilitated by their feeling humiliated, reminiscent of a nation's honor demeaned, and thus angered in a society where their belief is politicized by the "demonization" of their race or gender and being called "right-wing" anyway.¹⁷

An actual "right wing" may find ideological expression in Nietzsche, despite controversy about his association with fascism. Before expanding on fascism's connections to him, let me briefly address the controversy.

While it is beyond my scope to fully consider it, we may at least note that a disassociation of fascism and Nietzsche began, largely, after World War II. The disassociation was strengthened by the preeminent Princeton philosopher Walter Kaufmann. He was representative of the trend and his commentaries on his pioneering translations of Nietzsche were influential. Typical of the disassociation is his appeal to one of Nietzsche's drafts for a preface to *The Will to Power*: "A book for *thinking*, nothing else... I wish I had written it in French so that it might not appear to be a confirmation of the aspirations of the German *Reich*..."¹⁸ First, however, with admiration for Kaufmann's scholarly translations, philosophical works are subject to interpretations independently of the author's personal intentions. Nietzschean research was not merely alone honored by Hitler with German taxpayers' money. Recent scholarship, referenced shortly, acknowledges a prewar political Left's reluctance to admit its indebtedness to Nietzsche's thought because of its prevailing association with the Right. Second, a pervading Nietzschean theme, beyond the work in question, is the unabashed conquest of bold leaders who conform reality to their "image" through power. Third, I have previously noted that many post-war intellectuals, with a liberal to Left perspective, would defend Sophism. Kaufmann's defense, in other writings, casts further suspicion on his interpretation of Nietzsche.

17 See, for instance, M. Kerkhop on an article about a gay marriage in a local church, "I David, Take You, Mark," *TCE* (23 March 1995) "Letters to Editor": "I do not want to go into what you would call a *right-wing tirade* on how I find homosexuality a sin... Instead... cancel my subscription" (emphasis added).

18 F. Nietzsche, *The Will to Power*, Ed. W. Kaufmann, NY: Random House, 1968, Preface.

Historians of philosophy generally hold that Nietzsche picked up on Sophistic theories.¹⁹ We may reasonably suppose that one who defends them would defend Nietzsche, and that a questionable defense of the former would incur one of the latter. Intriguingly, Kaufmann's *Philosophical Classics* states, without qualification, that the Sophists' unpopularity "made it easy for Plato to picture the Sophists in the darkest colors. One as hostile to Plato as Plato was to the Sophists could easily portray him as a reactionary who sought... sanction in another world for convictions threatened by the Greek enlightenment."²⁰ This passage may not necessarily mean that Kaufmann thought Plato was reactionary. But by ignoring the merits of the arguments between Plato and the Sophists who held that a statement can be both true and false, if not that power determines "truth", the passage suggests more than an identification of relativism with a progressive vision. Since Plato's "hostility" is logically irrelevant to his argument against Sophistic incoherency, it suggests that Kaufmann reduces the arguments to *ad hominem* personal considerations as well as *politicizes* them by calling one party "reactionary" and the other "progressive". These points render questionable Kaufmann's interpretations of Nietzsche and indicate the advisability of reconsidering post-war analyses of him.

Specifically, Nietzsche and Marx both deny a "reality" lying behind its appearances. Their answers of where truth comes from, *if not from a true metaphysics*, may explain similar fascist-related events that are still being suffered in the social-political arenas. Whereas Marx denied a reality of human freedom "hidden behind" the appearances of deterministic behavioral phenomena, Nietzsche denied the reality by affirming that phenomena *were themselves* the very manifestation of a "world in itself". The latter included willful power-seeking creative behavior of the individual, society, or race. Neither ideas embrace an ambiguity or "unknown" that diminishes decisive ideological belief. For example, Nietzsche rejects Kant's "a priori structure of mind" that interprets phenomena deterministically as nothing more than a creation for the "expediency of a certain race".²¹ Thus, it is a foregone conclusion that racial and societal conflict may be seen as expressions of a "will to power" and philosophies as mere ideological means for ends to power. That Nietzsche viewed freedom as a necessary condition for the coherence of a "will to power" is evident in his defense of our "right" to *choose* freedom since, besides its consistency with choice, "determinism is only a modus of permitting ourselves to juggle our [self-created moral] evaluations away once they have no place in a mechanistically conceived world."²²

If not from metaphysics, truth from new "Marxist Hitlers"?

Let us briefly expand upon the problem of a metaphysics of freedom and determinism having no known truth. If scientific truth presupposes that events have causes, and if the presupposition is truth-valueless, then the epistemic significance of scientific truth-claims becomes questionable since they rest upon a pre-

19 Cf. N. Melchert's *The Great Conversation: A Historical Philosophy* (Toronto: Mayfield, 1991) p. 45: "The Sophists produced a theory... picked up in the nineteenth century by Friedrich Nietzsche".

20 Walter Kaufmann, *Philosophical Classics: Thales to Ockham* (NJ: Prentice-Hall, 1968), p. 53.

21 Nietzsche, *The Will to Power*, p. 278.

22 *Ibid.*, p. 416.

supposition that is not itself known to be true. The same dilemma holds for a metaphysics of freedom. If moral truth presupposes that persons are free and the presupposition is truth-valueless, the epistemic significance of moral truth-claims is equally in question. They also rest on a presupposition whose truth is unknown. The question ensued: Whence comes truth if not from metaphysics?

An avoidance of metaphysics, if not an anti-metaphysics, of virtually all subsequent Western philosophical movements was largely a response to the problematic question. Pragmatism, logical positivism, analytic philosophy, and phenomenology as well as existentialism were the best known movements, with recent philosophers of science also acknowledging the dilemma in terms of a "K-K Thesis" whereby "if skepticism is to be avoided [about Knowing one Knows], the exploitation of... causal' regularities in obtaining a posteriori knowledge must not require prior knowledge of those regularities".²³ Yet, outside mainstream philosophy, two of the most radical answers came from Marx and Nietzsche. They argued, respectively, that truth comes from dominating classes and from an *Uebermensch* ("Superman") who creates it out of his will to power.

Ideologists who exploit the philosophies of Nietzsche and Marx have much to fear from critical questions. Did Marx alone transcend the material-historical domain in order to know his ideas were true without their being both determined and possibly false in another historical epoch? Is Nietzsche's philosophy a creation for his own will to power as well as a mere ideology for the power of others?

Self-reinforcing circularities also arise. Changing the world by indoctrination and propaganda reinforce Marxian theory by preventing critical analyses of it, and the theory reinforces propaganda by construing the analyses as reactionary expressions of class conflict. By the same token, though propaganda and indoctrination are applicable to less than super-race masses in right-wing fascism, a Nietzschean "apologetics" interprets critical analyses as concealed, and hence inferior, expressions of the will to power; the will to undermine a new found "Copernican" freedom of creating truth by the Uebermensch.²⁴

Practical consequences of the radical Right and Left find poignant expression in an old Soviet woman who sighed despairingly that "In both Stalinism and fascism we see an insatiable thirst for power, a yearning to remake the world according to a particular design and the same contempt for human beings".²⁵ The remaking of human beings begins, with Nietzsche and Marx alike, with emphasis on "interpretation". Again, whereas Kant first raised the specter of "interpretation" with the mind's "a priori structure", Marx understands it in terms of dominating classes and Nietzsche as the creative product of a will to power. "Interpretation," said Nietzsche, "[is] the introduction of meaning... there are no facts", and he adds that "On a yet higher level [interpretation] is to posit a goal and mold

23 See F. Suppe, Editor, *The Structure of Scientific Theories* (Chicago: University of Illinois Press, 1979), pp. 721-22. This book stems from an international symposium on the philosophy of science.

24 *Ibid.*, p. 417. Nietzsche references Kant: "Our new freedom'... the *pre-copernican* prison and field of vision, would be something... regressive unless it is merely a bad joke" (emphasis added).

25 See E. H. Methvin's "The Unquiet Ghosts of Stalin's Victims," *Nat. Rev.* 41 (1989) 24-52.

facts according to it; that is, *active interpretation*..."²⁶ The Nietzschean and Marxian notions of "interpretation" are inextricably indebted to Kant's comparison of the mind's "interpretive activity" to the activity of the earth revolving about the sun in the revolutionary theory of Copernicus; hence the "Copernican" philosophical revolution with unintended consequences. But Kant properly distinguished his revolution from one of science as opposed to a chimera of scientific Marxism and an incorporation into it of Nietzschean ideas by the followers of Marx.

We are also reminded in a recent international anthology that praises "Marxian Spirituality", three years after the supposed collapse of communist ideas in 1989, that the *new* Marxian man will "make it his purpose to master his own feelings, to raise his instincts to the heights of consciousness,... to create a higher social biological type, or, if you please, a superman".²⁷ This is disquietingly similar to a Nazi *Uebermensch* and "higher" biological type of human being, along with a "life-affirming positive Christianity". National-Socialist fascism needs its affinity with a fervent religious vision as does Marxism with its well-worn comparisons of Marx to the Savior and utopian end of history to heaven. And an affinity between "heaven" and fascism need not be forced when one considers that Wagner's son-in-law likened himself to John the Baptist in his self-avowed discovery of Hitler as Savior. The Savior in traditional Christianity was the "New Man" who replaced Adam. While Christianity was relegated to mythology by Nazi theorists, some liberal to Marxian social-science professors in America today may ignore the greater applicability of "mythology" to their own politicized beliefs than to traditional ones. Contrary to social-science textbook usage whereby historical accuracy is irrelevant to myth, traditional religious beliefs tend to be treated as inexact unscientific "stories". How could such treatment be conceptually avoided?

Afro-American sociologist Clinton Jean acknowledges "mainstream" liberal-Marxian analyses in social-science studies of a class-structured Eurocentric history and recalls feeling "uncomfortable..." at Columbia as well as Brandeis, "about exactness, at least as liberal social science described it".²⁸ Yet entanglements of a science oriented liberal-Marxism and Nietzsche are revealed by feminist academics. Ofelia Schute notes that Marxian doctrines were enriched by Nietzschean ideas but that socialist intellectuals were loathe to credit him since he was "associated with fascism".²⁹ And Kathryn Parson's pioneering feminist scholarship ties together the virulent ideologies of our time: **While celebrating Frederick Engels' communist insights and creations of a "new human being", conflicting Nietzschean worldviews (*Weltanschauungen*) of different races and genders are joined to Thomas Kuhn's relativistic historical paradigms: "A moral, social, and scientific paradigm... is not merely something**

26 Nietzsche, *The Will to Power*, p. 327.

27 Leon Trotsky, "Socialism and the Human Future," *Marxism and Spirituality: An International Anthology*, Ed. B.B. Page (CT: Greenwood Publishing Group, 1993), p. 8.

28 Clinton Jean, *Beyond the Eurocentric Veil: The Search for African Realities* (MA: University of Massachusetts Press, 1992) p. xvi.

29 O. Schutte, "Nietzsche, Mariategui, and Socialism," *Social Theory and Change* 14 (1988) 71-2.

through which we see the world. It is something which shapes the facts of the human world".³⁰

Present-day academic ideologists in open societies must be relatively cautious if they politicize facts and try to shape them through viewing education as indoctrination, lest they add to an increasing chorus of public concern about "political correctness" and student complaints that affect their teaching evaluations where teaching is still valued as opposed to only research; the research's more subtle "political correctness", at least in mainstream journals and professional meetings, helping allay scholarly criticism of politicized agenda celebrated uncritically in classrooms. "In early April [1995]," says sociologist F.R. Lynch, "600 professional papers will be read at the Pacific Sociological Association Meetings... Though affirmative action is the hottest sociological topic in the United States, not a single paper title directly mentions the issue... Incredibly, sociologists have written few papers and fewer books on affirmative action: Political correctness dictates that the policies are to be applauded, not studied."³¹ This is not to say that those unwilling to risk studying the policies due to a fear of being called "racist" or "sexist" or "elitist" are ideologists. Rather, it is to say that such politicized names are legitimized by Marxian, if not fascist, theory for silencing genuine scientific inquiry.

For example, Herbert Aptheker is a historian on Afro-Americans and a former University of California professor who supported the 1956 Soviet invasion of Hungary. After his approvable quote of Marx that "Theory is capable of gripping the masses when it demonstrates *ad hominem*....", he lets loose the *ad hominem* on those with whom he disagrees with words to which American academics are now numb: "exploitative societies", "anti-scientific" and "elitist".³² A Marxian strategy of academics who perceive *themselves* as an elite is to disavow the philosopher's ability to question "science" and to attack critical questions by names that might, arguably, be better suited to themselves. Interestingly, part of the agenda is multiculturalism and links to Nietzschean terminology are not spurious. Whereas Marxian language prompts ubiquitous references to a "raised consciousness" for uncritically accepting politicized agenda, Nietzschean-induced language fosters appeals to power over knowledge. Anthropologist James Peacock noted recently in a presentation to the Japan-American Society: "Multiculturalism wants to celebrate and to prescribe, and to change, and it really does not have the patience to go through all this... descriptive, analytical fieldwork. Know-

30 Kathryn Payne Parsons, "Nietzsche and Moral Change," *Nietzsche*, Ed. R.C. Solomon (NY: Anchor Press, 1980), pp. 185 -fn. 12, 186, 190. That feminist notions of "dominant male conceptual schemes" are held in ideological fashion is evidenced by Claire Fulenwider's *Feminism in American Politics* (NY: Praeger, 1980) and Daphne Patai's and Noretta Koertge's *Professing Feminism: Cautionary Tales from the Strange World of Women's Studies* (NY: Basic Books, 1995). In following standard social-science methodology for empirically testing feminism as ideology, despite radical or reform or social versions, Fulenwider concludes (56) that feminism "gives clear evidence" of being a "political ideology". Patai and Koertge, who themselves teach Women's Studies, generally note that it subjugates scholarship to political activism and indoctrination; that ideological "policing" to silence disagreement was admitted by their feminist colleagues who speak candidly only on condition of anonymity.

31 F.R. Lynch, "Willy Loman, Angry White Guy," A10.

32 See Herbert Aptheker's quote of Marx (1844c, p. 182) and subsequent remarks in "The Spiritual in Marxism," *Marxism and Spirituality*, pp. 71, 73.

ledge may be a way to *power*, but multiculturalism often wants the *power* right away; as for [any objective] knowledge, you can take it or leave it".³³

The point is not that all forms of multiculturalism and affirmative action are undesirable. Some forms may be needed even if they still need to be studied. Nor is it that ideological modes of expression stem from reading Nietzsche and Marx, though radical feminists, now often called "*gender feminists*" by more moderate "equity" ones, have acknowledged the philosophers in pioneering ideology. The point is that proselytized ideology, since the cold war, has been institutionalized in older Western democracies with far-ranging influences on international attitudes and behavior. The institutionalization in America, parodied in Great Britain, was notoriously reflected by such things as the congressionally-authorized "National US History Standards" and Smithsonian-Museum commemoration for the 50th anniversary of the Hiroshima and Nagasaki bombings.

It was revealed in the summer 1994 that US government officials of the Smithsonian museum were planning to portray the Japanese, during World War II, as a nonwhite race defending their unique culture against a racist Western imperialism. Exhibits next to one another were to contrast Hitler's declaration that he wanted no war against women and children to a statement by US General George Marshall that he would not hesitate to bomb civilians. In addition to the difficulty of reconciling an indifference to civilians with the General's massive post-war economic plan for helping them, left out of the Marshall quote was its context in which "all out" war would inevitably cause civilian casualties when they were related to targets, such as factories, whose avoidance would incur even more death by lengthening the war's duration. The Smithsonian's politicized history was both mimicked by one in Great Britain and coupled with another in America.

The British government distributed an educational video for the 1995 V-E Day commemoration in which Winston Churchill was discussed for only 14 seconds to show that his 1945 elective defeat boosted the public by enabling the socialist Labour Party to finance services through state-owned industries, and another video for primary-school children promoted "gender awareness" with comments such as Britain "was quite sexist in the war".³⁴ In America, the skewed Smithsonian history was augmented by the much publicized history standards in the Winter of 1994. Former head of the National Endowment for the Humanities Lynne Cheney noted that, out of 271 pages of an elementary school curriculum guide, there were 19 references to Joe McCarthy and McCarthyism and not one to Thomas Edison or the Wright brothers or Albert Einstein. The document's emphasis on the achievements of preferred minorities and their victimization is entangled *prima facie* with a "political correctness" in which oppressive white males have dominated history and historical "facts" are functions of ideological power. If there is not such an entanglement, the question ensues of why the "new history" parodies the alleged deficiencies of traditional history? The question does not suggest that traditional histories have been independent of values for choosing what are important facts, or that facts about discrimination may have been ignored or unresearched, or that contributions of minorities may have been neglected. The question does suggest that, at best, it is spurious to view political ideologies of groups in power as determinants of history.

33 James Peacock, "Multi-culturalism in the USA," *AnArchaey Notes II* (Oct. 1994) 4. I am grateful to Professor Charlotte Neely for this article.

34 John O'Sullivan, "The Week," *Nat. Rev.* 47 (1995) 14.

Jean Kirkpatrick, former US Ambassador to the UN, once suggested that all ideological agenda must ultimately appeal to philosophy. In this respect, connections of Nietzsche to fascism and to post-World War II Marxism have been either neglected or deliberately defused. Philosophically, a Nietzschean foundation of freedom for willfully exercising power seems to render coherent a new boldness for taking "responsibility" for agenda, from politicized teaching to atrocities of extremist militant groups. Such "responsibility" conflicts with Marxian determinism and offends any sense of decency in traditional morality. But as fascism personalizes morality for "personality cults" of Marxian god-like prophets who alone willfully transcend history, Marxism makes the prophets more than mere mythological "*Hitlerian Uebermenschen*" by viewing history as a scientific phenomenon. As Marxism ties historical classes to opposing worldviews, fascism transposes the views into concurrently conflicting gender- or ethnic-*Weltanschauungen* that shape facts. And as fascism incurs contempt for "inferior races", heirs of cold-war Marxism intellectualize racism --- while propagandizing an egalitarian "equality" --- by demonizing various groups as oppressive historical classes. The early twentieth-century rejections of Einstein's physics as "bourgeois physics" by Marxists and "Jewish physics" by Nazis now find synthesis, with equally deadly assaults on race and reason, in Einstein being a member of historically elite classes of "dead white males".

Like virulent germinations of a bacterial irrationalism, an adapting and developing fascist Marxism both defies social-political antidotes and renders moot traditional distinctions between basic political perspectives:

Irrationalism permeates the approach of fascism... but, most importantly, irrationalism entails the rejection of the approach of the 19th century to social problems. This approach was fundamentally rationalist, whether Marxist or liberal democratic. It saw... problems that could be solved by... reason and science. In opposition... fascism and national socialism ... appeal to the emotions and hate as tools for manipulating man.³⁵

But it is perfectly clear that *ad hominem* attacks are shamelessly used by a current Left for manipulating academics and ordinary citizens. No pretense can be made to either science when it is politicized or rationality when it is viewed as an ethnic- or gender-dominated notion whereby power willfully shapes conceptions of reality, if not Nature and human nature themselves.

The central danger to open societies and to general global prospects for peace comes *ceteris paribus* from the influence of a radical Left. This observation is not a defense of a Right that has been criticized with equal severity. Fascism will remain a threat by way of threats of the Left as well as a quick solution for societal disarray. The threat might especially hold in societies having millennial religious traditions whose spirituality conflicts with a materialistic determinism, though religion would come to be politicized. Having noted the threat of the Right, the observation stems from the following considerations: (i) the Right's not pretending to *be* "science" in increasingly scientific societies; (ii) its not assimilating

35 Sargent, *Contemporary Political Ideologies*, p. 116. For further foreboding of an irrational fascism but none of socialism or Marxism, see Renata Saleci's *The Spoils of Freedom* (NY: Routledge, 1995) as well as L. Birken's *Hitler as Philosophe*. Whereas Birken warns that "our current failure to provide a post-modern substitute for [fascist] nationalism invites the reassertion of... obsessions of nation and race" in his own summary in *GPC Book News* (May 1995) 1, Saleci cautions that the "rise of nationalist, racist, and anti-feminist ideologies is one of the most frightening repercussions of the collapse of socialism" in her summary in Routledge's *Feminist Philosophy* (Spring 1995) 42013.

Marxian notions as the Left has elements of fascist philosophy and ideology; (iii) fascist ideology's greater condemnation since WW II when the Soviet Union sat in judgment on fascist war crimes along with the allies; (iv) the other allied societies having an increasingly influential minority of activists, especially in America since the 1960s, sympathetic to various forms of a Marxian vision; and (v) the vision's increasing institutionalization in open societies that, in fostering race-gender controversies and ideological policy-making, influence international organizations and garner attention through worldwide news reports. Given the policies and reports, one can only wonder if it was partly out of embarrassment — not entirely out of timid foreign policy — that the Clinton Administration maintained that the strife between tribes in Bosnia and Rwanda was merely a civil war as opposed to a genocidal ethnic conflict begging for intervention. Is there not revealed an alarming level of politicized ethnicity when one must add that the wonder arises philosophically, and not from right-wing ideological antagonism to a given administration?

There can be little doubt that a current Left, in influential open societies, is infused with old elements of fascist-induced ethnic identifications as well as that it provides ideological aid and comfort to various groups behind pernicious worldwide events. There is danger in the former Soviet Union of the old ideological thinking, with KGB relatively intact, augmenting fascist anti-semitic demagogues as well as ethnic genocide rivaling communist-Nazi mass murders in places far apart in ethos and distance. Besides Rwanda where Hutus exterminated Tutsis and the former Yugoslavia where post-communist Serbian leaders defy war-crime trials with some current Russian support, there are the following with recent past and potential significance: a news report at the Hague, the Netherlands, on 25 August 1994 of Rwanda's 30,000 Batwan pygmies being hated by both Hutus and Tutsis as well as being targeted by death squads; Iraq's liquidation of Kurds, at times in the presence of Gulf War troops helpless to aid them; Cambodia's peasants fearful of a communist Khmer Rouge that still flourishes; the Middle East with a continuing terrorism formerly tied to communist-bloc countries; Kenya's Luo-Nandi tribal wars with random murders of tribal women and children; Burundi's largely unreported genocidal toll of possibly 400,000; parts of South America where liberation and Khmer Rouge-like (*Sandero-Luminoso*) terrorists fight injustice with countryside eviscerations having death-squad responses; and the Sudan where Arabs have exerted "superiority over black Africans" by enslaving over 7,000 in 1987 alone.³⁶ Certainly, Anglo-European societies play a blameworthy historical role. But the influence of ideology is evidenced by many Third-World leaders who, while often responsible for an incendiary tribular favoritism, blame *all* "evil" on a historical "devil" of racist colonialism.

In Western Europe and America thus far, ethnic and gender conflict has not gravitated to systematic murder, though increasing "hate crimes" warrant special legislation. Citizens may speak quaintly of the "war between the sexes" as if it were a coy battle between Spencer Tracy and Katharine Hepburn. Yet there is nagging concern over a battered-wife syndrome, its exploitation to justify murdering husbands, and a husband's much publicized sexual mutilation diagnosed as either an acute symptom of "male bashing" or a radical remedy for males bashing

36 For Sudanese slavery, see CSU professor Augustine Lado, himself a Sudanese refugee, and Betty Hinds, "Africans Remain Victims of Slavery," *Cleveland Plain Dealer*, 20 June 1993, 1-4C, and corroborating scholarly analysis in R.O. Collins' "The Nilotic Slave Trade: Past and Present," *Slavery & Abolition* 13 (1992) 140-61.

females. We are beyond the naive belief that major World Wars will end all wars. But many suppose now, with the end of the cold war, that new global conflict is merely tribal. This thinking plays into the hands of an ideological politics with significant explanatory origin in Kant's notion of human nature. Therefore, I suggest further critical analysis of it in view of a metaphysics of freedom and determinism. Maneuvered into ideologies that undermine morality and science in the name of "science", several points may be made about the ideologies that transpose Kantian "interpretation" into conflicting tribal "worldviews" or *Weltanschauungen*.

Theoretical considerations with practical import

First, the *Weltanschauungen* ignore what are actually complementary human agencies only by imposing unnatural political policies on citizens that result in their psycho-biological dysfunction, unhappiness, and lack of productivity; precisely the things, ironically, that lead to the inevitable collapse of closed societies. Scientists may no more deny that the free will of persons to fall is consistent with calculating their falling velocities than ethicists may deny that gravity causally determines the velocities of suicides whose behavior is evaluated morally. Certainly, assessments in Newtonian mechanics may disregard the free will of persons falling, where the fall, kinematically, is $mg = md^2/sdt^2$. At the same time, forensic investigations of criminal science acknowledge free will since, with no intention of being facetious, cries of "No, no, no!" or "My problems are over!" evidence, respectively, unchosen homicide or freely-chosen suicide. Thus, free will is not merely relevant to morality but to the human sciences as well: **Viewing persons ideologically as mere causally determined phenomena, whether mechanically or dialectically, is as senseless as viewing phenomena to be merely subject to our free will. Accordingly, both metaphysical freedom and determinism, as ambiguous as they are, must be acknowledged by political theorists for the intelligibility of morality and science without which societies cannot be sustained.**

Second, political theories that rest on a metaphysics of determinism and freedom cannot simply be advanced. Though the metaphysics is a *necessary condition* for science and morality, it is *insufficient* for evaluating morally-relevant rights and responsibilities. For although they presuppose freedom, freedom does not presuppose or imply them; a point exploited by Nietzsche for turning Kant's revolutionary "interpreted knowledge" into a "*new found freedom*" to creatively reinterpret morality and, by his followers, to prescribe that revolutionaries make the "unscientific" scientific as well. When such revolutionaries prescribe whatever enhances the political power of ethnic groups, there can be no appeal to any unpoliticized morality for ameliorating conflict, much less genocidal "ethnic cleansings" that promise future revenge. **The difference between now and a pre-Nietzschean Marxism is that earlier conflicts had no globally-voiced ideology inflaming tribal identifications and incompatible worldviews in a euphemistic name of "diversity".**

Furthermore, the new "freedom" to shape human nature is equally at odds with science. Transpositions of Marxian "teleology" or a Nietzschean "*telos*" (desire) into scientific descriptions for evoking prescriptions, by a progressive dialectics or organismic desire for power, has no affinity with a traditional naturalism. The latter *rests* on scientific descriptions of our nature for arguing that our obvious morphological design, natural instincts, and capacities springing from them evoke natural desires for sexual relationships between males and females, their

bio³⁷logical offspring being bonded by families, and familial unities evolving into communities and nations that result in more than national institutions merely enhancing tribal dominance. **Traditionally, our institutions foster international moral, judicial, and scientific endeavors that, reflecting our natural capacities and desires, need not be forced by any national or international securitate parasitic upon a productivity it destroys.**

By contrast, prescribing now what had been called "unnatural" sexual behavior, at a foundational psycho-biological level, has led biologically to epidemics of virulent diseases and socially to disintegrating families with morally-relevant national consequences. Afro-American pulitzer-prize winning columnist William Raspberry reveals that his self-avowed liberalism is not blind ideology when he refers to empirical studies showing that politicized theories of sex and family are leading to "cultural suicide": "... a decrease in individual happiness - growing economic insecurity for women, increased isolation for men and sadness, rage and neglect for children".³⁷

In short, whereas traditional naturalism bases moral claims of how we evidently ought to fulfill our nature on how it is (*pace* a "naturalistic fallacy"), post-Kantian ideologies base how our nature is on a politicized "teleology" that shapes facts rather than acknowledges them.³⁸ A Nietzschean ideology makes no pretense to any scientific objectivity whatsoever and well-defended criticisms of scientific Marxism note that, unlike empirically tested theories, it allows no facts to count against it: the Marxian "auxiliary hypotheses were all cooked up after the event [falsely predicted] to protect Marxian theory from the facts. The Newtonian programme led to novel facts; the Marxian lagged behind the facts and has been running to catch up with them".³⁹ The upshot of my second point is: **If evaluating what persons ought to do begs for the idea of a morally-relevant nature, then political theories must subscribe to a relevant moral metaphysics as well as to a metaphysics of freedom and determinism.**

Third, the inability to strictly ascribe empirical truth to a given metaphysics, does not imply that it is not true. Hence, regarding also a modern moral metaphysics, deontologists typically presuppose that moral reasons have their status as *reasons* by virtue of our rational nature; consequentialists that moral rules have a status of *utility* in virtue of producing happiness; and theologians, without inconsistency with consequentialism and deontology, that *God's moral laws* are written in our hearts. Though the assumptions are not empirically or logically true, it is difficult to see how they could be adopted perennially for effective moral evaluations unless they limitedly reflected a moral nature of persons.

The objection that the effectiveness stems from societal indoctrination is peculiar. The question would ensue of why the contumacious propaganda and

37 W. Raspberry, "Divorce Revolution is a Failure", *TCE* (1 Apr. 1995) G2.

38 For example, an Aristotelian naturalism posits *formal* causal descriptions that are conceptually connected to a *Form* of the world's substance *qua* *Nous* whose thinking produces morally-relevant motion (*Metaphysics* 1072a). With no circularity or "naturalistic fallacy" *prima facie*, descriptions permit prescriptions with an integrity of laws intact even in physics yield a historically generated sequence of nested domains whereby Newton's laws were indebted to Galileo's and they to Aristotle's. For such physical and metaphysical continuity, see Cornell physicists F. Rohrlich and L. Hardin, "Established Theories," *Philosophy of Science* 50 (1983) 603-17.

39 I. Lakatos, *The Methodology of Scientific Research Programmes*, Vol. I, Ed. J. Worrall and G. Currie (London: Cambridge University Press, 1980), p. 6.

"reeducation" of ideological communism, not to mention the Watsonian psychology of Nazi propagandist Joseph Goebbels, failed in Eastern Europe, the Soviet Union, and China. The knee-jerk response that such countries are not "genuinely" Marxist is irrelevant to their having systematically employed an "indoctrination" that pales any putative one of open societies in the West. Many "*Marxist Hitlers*", to use words applied to Rumania's Ceausescu and East Germany's Hener Hoxa, were charged by their own citizens with crimes against humanity in terms of the traditional morality denied ideologically. **This invites the idea that traditional moral theories, in a manner rivaling theories of the social sciences, might predict the probable fate of societies by virtue of a morally-relevant history or, in Aristotelian terms, an "experience of ages". Could well-established moral theories, in addressing a moral nature that complements a physical one, have been consulted not only for human-rights violations but predictions regarding the "great leaps forward" of closed societies now collapsed?**

Finally, this consideration leads to one about science. As it seems more than reasonable to ascribe limited truth to theories of physics by virtue of their systematic predictive success, since it could not be explained unless the theories reflect what physical reality is approximately like, it seems equally reasonable to ascribe limited truth to a causal principle since its truth is a necessary condition for the coherence of accepted theoretical truth. How could we coherently *affirm* the theoretical truth and *deny* the truth of a causal principle presupposed by the theories?⁴⁰ **While social-science theories have not been formalized, it would be some success in explicating and predicting human behavior that makes tenable a deterministic element of our nature. But besides the senselessness of exhaustively construing our nature in this manner, these sciences are unable to determine what persons *should do* apart from the assumption of a morally-relevant nature and moral theories applicable to it.**

Alas, a defense of traditional moral theories may seem clouded by Michael Polanyi, among others, since a "free and liberal society" is also "conservative... a subscription to a kind of orthodoxy" and, therefore, "manifestly imperfect, if not *immoral*".⁴¹ But in addition to an *immorality* of liberalism that may ensue by acknowledging only one side of human nature, there is a question of whether conservatism can be relegated to mere orthodoxy any more than liberalism. And a defense of objective scientific truth may be challenged by, among others, Thomas Kuhn who stresses *Weltanschauungen* that render scientific ---if not moral, truth--- relative to different historical paradigms. But besides his presumable wish to argue for his *own nonrelativist* position in an open society where Marxian-oriented feminists appeal to it, my analysis finds support in eminent philosophers of science: Kuhn's *Weltanschauungen* are "heir to the philosophical tradi-

40 See a forthcoming article by Robert Trundle, Jr., "St. Thomas' Second Way: A Defense by Modal Scientific Reasoning," *Logique et Analyse* 37 (1996) issue 145-146, where it is more than reasonable to accept the truth of a causal principle when there is acceptance of theoretical truth.

41 See M. Polanyi's *Meaning* (Ill: University of Chicago Press, 1975), p. 214. I am indebted to Professor Terry Pence for directing my attention to Polanyi.

tion which includes *Nietzsche*... Accordingly, it conveniently can be viewed as a kind of *neo-Kantian pragmatic position*".⁴²

To conclude: Early twentieth-century fascist and communist, and then cold-war communist, societies resembled attempts to squeeze a size ten foot of human nature into a size five ideological shoe. That the shoe increasingly fits in Western societies is evidenced by mounting ideology-laden *ad hominem* attacks and ethnic conflicts. They politicize truth, corrupt universities that alone among institutions proclaim the pursuit of truth, erode political processes once models for communist societies seeking reform, and provide an ideological apologetics for global ethnic conflict. The first step in solving a problem is to acknowledge it. By acknowledging a common moral and physical human nature, the moral and physical sciences may determine what are political systems that fulfill our nature rather than our nature being irrationally determined by the systems.

Summary: Cold-War ideology: an apologetics for global ethnic conflict

*Kant had a notion of our determined and freely-choosing behavior which illuminates basic assumptions of contemporary ideologies. A myopic embracement of only one or the other behavior has been superseded by a new entanglement which renders moot ordinary political classifications. Fascism had typically affirmed the radical freedom of an Uebermensch (Superman) as well as a superior race and racism; Marxist communism a radical determinism as well as inevitable class warfare. But during the Cold War, especially since the 1960s, there arose in open societies a virulent assimilation of the two ideologies. Understood as a species of the "New Left", the ideology has effectively combined name-calling *ad hominem* attacks of "racism" with "elite white classes" to politicize dialogue and to suppress objective pursuits of truth as well as to foster ethnic identity and provide an unprecedented apologetics for global conflict.*

42 See Suppe's "Weltanschauungen Analyses", *Structure of Scientific Theories*, 126-27, fn. 258 (emphasis added), for the symposium's summary of Kuhn and Paul Feyerabend to whom feminists also appeal. For a feminist's appeal to both them and Frederick Engels' communist writing on the family, see Parsons' "Nietzsche and Moral Change", p. 183 and p. 185, fn. 12. For general feminist support of communist "ideals" in the former USSR, consider Michel Levin's well-documented *Feminism and Freedom*, (NJ: Transaction Books, Rutgers- The State University, 1987), p. 26. Levin notes: "To be sure, feminists are attracted primarily to the ideas that the Soviet state proclaim[ed]... rather than to the Soviet regime itself, but with that understood, a great many well-known feminists, including de Beauvoir, Millett, Firestone, Bleier, Mitchell, Chodorow, MacKinnon, Steinem, Sheila, Rowbotham, Magaret Benston, Angela Davis, Eli Zaretsky, Evelyn Reed, Barbara Ehrreich, Vivian Howe, and Rayna Rapp identify themselves as socialists or Marxists of some sort".

De UNESCO en de vrijheid van informatie

Een reconstructie van 50 jaar machtspolitiek

door Jan SERVAES

Docent aan de Katholieke Universiteit Brussel (KUB) en de Universiteit van Antwerpen (UIA), Visiting Professor aan de Cornell universiteit in Ithaca (VSA).

De begrippen 'vrijheid van informatie' en 'vrije informatiestroom' zijn van relatief recente datum. De ideeën waaraan ze ten grondslag liggen, zijn evenwel zeer oud. Ze gaan terug op de aloude principes 'vrijheid van denken', 'vrijheid van meningsuiting' en 'vrijheid van pers', principes die sinds eeuwen één van de wortels van het Westerse denken vormen. Zo liggen ze o.a. ten grondslag aan de Amerikaanse Onafhankelijkheidsdeclaratie van 1776 en de Franse Revolutie van 1789. Artikel 12 van de Amerikaanse *Bill of Rights* bepaalt dat "the freedom of the press is one of the great bulwarks of liberty and can never be restrained but by despotic government". In *Les Droits de l'Homme et du Citoyen* van 1789 werd gesteld dat "la libre communication des pensées et des opinions est un des droits les plus précieux de l'homme; tout citoyen peut donc parler, écrire, imprimer librement, sauf à répondre de l'abus de cette liberté dans les cas déterminés par la loi".

Deze principes hebben steeds aan vrij grote en fundamentele beperkingen bloot gestaan. Bovendien oversteeg de praktische toepassing van deze vrijheden vrij snel het nationale domein, zodat de noodzaak aan internationale overeenkomsten zich opdroeg. In de naoorlogse periode heeft de *VN-organisatie voor Onderwijs, Wetenschap en Cultuur* (UNESCO) hierbij een toonaangevende rol gespeeld. Deze rol dient te worden gezien in het licht van de naoorlogse wijzigingen die zich binnen de sociale, economische en politieke machtsverhoudingen in de wereld hebben voorgedaan, en dientengevolge ook het beleid en de discussie over deze vrijheidsprincipes binnen de UNESCO hebben beïnvloed. Bovendien dient men er zich van bewust te zijn dat de UNESCO slechts één van de gespecialiseerde instellingen van de Verenigde Naties is, en dat zodoende de algemene ontwikkelingen binnen het raamwerk van de Verenigde Naties ook deze binnen de UNESCO mede hebben bepaald -- en omgekeerd.

De geschiedenis van de UNESCO kan worden geanalyseerd vanuit het perspectief van (wisselende) machtsfactoren. Deze machtsfactoren bepalen bijvoorbeeld enerzijds de spanning tussen bilaterale en multilaterale samenwerking, en anderzijds de wijze waarop humane basisrechten en -plichten door de jaren heen zijn geïnterpreteerd. In de afgelopen vijftig jaar tijd is de visie ten aanzien van internationale solidariteit immers fundamenteel gewijzigd. In het begin van de jaren vijftig schreef men nog in lyrische bewoordingen dat "de inrichting van de Organisatie der Verenigde Naties - zoals een kwarteeuw vroeger de Volkenbond, zij het dan op beperkter schaal - een mijlpaal in de geschiedenis der mensheid op weg naar de verwezenlijking van het ideaal der universele solidariteit" bete-

kende. Meer recente evaluaties klinken veel pessimistischer. Zo schreef de vorige VN-Secretaris-Generaal, Javier Perez de Cuellar, op 24 oktober 1986, ter gelegenheid van de Dag van de Verenigde Naties, inspelend op de Amerikaanse kritiek ten aanzien van de UNESCO: "Important though they are, the administrative and budgetary issues should not eclipse the far more crucial question whether member states recognize that multilateralism, of which the United Nations is the dynamic embodiment, is the only viable response to the nature of today's problems and the realities of the interdependence of nations". Gelijkluidende bedenkingen formuleerde de huidige Secretaris-Generaal, Boutros Boutros-Ghali (1995), ter gelegenheid van de vijftigste verjaardag van de Verenigde Naties.

Daarom wil ik het communicatiedebat in de UNESCO belichten vanuit een historisch perspectief. Ik meen namelijk dat de voornaamste redenen die de gezaghebbende Westerse landen (en vooral dan de Verenigde Staten) in hun kritiek op de UNESCO hanteerden, door henzelf in 1945 werden gebruikt om de UNESCO op te richten. Toendertijd hadden ze het voor het zeggen, in de loop van de jaren zeventig werden ze af en toe ook tot luisteren gedwongen. En dat zinde hen blijkbaar veel minder.

Tegelijk wil ik ook de rol die de Westerse nieuwsmedia gespeeld hebben, en nog steeds spelen, kort situeren. Zij zijn immers voor de meesten van ons de voornaamste bron van informatie, en vervullen zodoende ook vaak opiniërende en 'agenda-setting' functies.

De doctrine van de vrije informatiestroom

Slogans als *barriers down*, *freedom of expression* en *free flow of information* werden regelmatig gehoord in Amerikaanse toespraken van de jaren dertig en veertig. Kent Cooper, directeur van het persagentschap *Associated Press*, nam reeds voor de Tweede Wereldoorlog de Europese monopolisering en kartelvorming op internationaal nieuwsvlak regelmatig op de korrel. Hij stelde dat "in precluding the Associated Press from disseminating news abroad, Reuters and Havas served three purposes: (a) they kept out AP competition; (b) they were free to present American news disparagingly to the United States if they presented it at all; (c) they could present news of their own countries most favorably and without it being contradicted. Their own countries were always glorified. This was done by reporting great advances at home in English and French civilizations, the benefits of which would, of course, be bestowed on the world" (Cooper, 1942:43)¹.

Tijdens de Tweede Wereldoorlog brokkelde de voorheen isolationistisch gerichte buitenlandse politiek van de Verenigde Staten langzaam af. President F.D. Roosevelt, in navolging van zijn voorganger W. Wilson, gaf te kennen dat hij een meer actieve Amerikaanse rol in de wereldpolitiek voorstond. Dat bleek bv. uit

1 Het is ironisch om vast te stellen dat de zgn. Derde Wereld in de jaren zeventig precies dezelfde argumenten in de mond zal nemen om de Amerikaanse surprenatie op nieuwsgedebied aan te klagen. Het debat eindigde, zoals de Canadese onderzoekster Marlene Cuthbert (1981:118) in haar vergelijkende studie opmerkt, evenwel verschillend "due to differences in the economic power of the participants. In the 1930s, the United States was fast gaining the economic strength to become a world power, and this strength enabled AP to free itself from the cartel, simultaneously attaining access to news at the source and becoming free to project the American image through American eyes. Contrary to the US experience, few Third World nations in the 1970s had the economic strength to give them world power status".

zijn zgn. *Quarantine-speech* van 5 oktober 1937 en zeker uit zijn *Four Freedoms*-toespraak van 6 januari 1941. In deze laatste stelde hij dat de wereld zich na de oorlog diende te baseren op vier fundamentele vrijheden: "Freedom of speech and expression, freedom to worship God, freedom from want, and freedom from fear".

De Amerikaanse professor communicatiewetenschap Herbert Schiller stelt bovendien dat de *free flow*-doctrine niet alleen de economische en politieke belangen van de Verenigde Staten ten goede kwam, maar eveneens de verspreiding van socialistische ideeën in het naoorlogse Europa en Azië afremde: "The issue of free flow of information provided American policy managers with a powerful cultural argument for creating suspicion about an alternate form of social organization. It thus helped to weaken the enormous popular interest in Europe and Asia at the war's end in one or another variety of socialism" (Schiller, 1976:30).

Hoe dan ook kan niet ontkend worden dat de Verenigde Staten alles in het werk stelden om het principe van de vrije informatiestroom reeds tijdens de oorlog te propageren en te doen aanvaarden als één van de pijlers waarop de naoorlogse samenleving zou moeten gebouwd worden. Blanchard (1986), Preston (1989), Schiller (1976), en Evans (1971) verhalen hoe de Amerikaanse media, gecoördineerd door de vereniging van dagbladuitgevers, de *American Society of Newspaper Editors* (ASNE), bij politieke partijen en regering aandrongen op de oprichting van een internationale organisatie die deze principes in haar vaandel zou voeren. Evans, UNESCO's Directeur-Generaal van 1952 tot 1958, woonde als notulist voor de VS-delegatie alle voorbereidende besprekingen en de conferentie van Londen (cfr. infra) bij. Zijn letterlijke notities werden in 1971, ter gelegenheid van UNESCO's zilveren verjaardag, gepubliceerd. Blanchard (1986), wiens in 1981 verdedigde proefschrift handelde over 'The conflict between Patriotism and Freedom of the Press during the Cold War 1946-1952', beschrijft de gebeurtenissen gedetailleerd en besluit dat "freedom of information was seen as the panacea for all of the world's ills, as the only way to prevent the recurrence of war". Deze stelling kan niet alleen worden geïllustreerd aan de hand van officiële uitspraken van gezagsdragers en leidende functionarissen in de media, maar blijkt ook uit de praktijk.

De oprichting en het statuut van de UNESCO

De oprichting van de UNESCO op 4 november 1946 te Parijs was een nageoeg volledig Westerse aangelegenheid. 27 landen waren aanwezig: acht uit Europa, vijf uit Azië, vijf uit het Midden-Oosten, zeven uit Latijns-Amerika en de Caraïben, plus Canada en de Verenigde Staten. Als men bedenkt dat zes landen tot het Britse Gemenebest behoorden en China was vertegenwoordigd door de Kwomintang, dan kon deze groep moeilijk op een geografische of ideologische representativiteit aanspraak maken.

De Sovjetunie en Oost-Europa traden pas in 1954 toe, en de meeste zogeheten Derde Wereldlanden hebben pas in de late jaren vijftig en begin jaren zestig hun 'onafhankelijkheid' veroverd. De ontwerptekst die na enige amenderingen tijdens de conferentie van Londen in november 1945 als de UNESCO-Constitutie werd aangenomen, werd geschreven door een groep Amerikaanse specialisten onder de supervisie van het Staatsdepartement. Het principe van de vrije informatie werd door de Verenigde Staten uitdrukkelijk in de constitutie opgenomen, en kreeg een autonome plaats in het programma. Vooraleer het zover was, had er evenwel een intensieve diplomatieke en politieke campagne plaatsgevon-

den om de geallieerden voor de Amerikaanse standpunten te winnen. Zo werd begin 1945 -- dus nog vóór de wapenstilstand -- onder bescherming van het Amerikaanse Ministerie van Buitenlandse Zaken een geheime ASNE-delegatie op pad gestuurd. In haar op 18 juni 1945 gepubliceerd rapport adviseerde dit ASNE *Freedom of Information Committee* de Amerikaanse regering om in haar nog af te sluiten vredesakkoorden vooral de onbelemmerde informatie-uitwisseling, en de garantie van géén regeringscensuur te beklemtonen.

Over de basisfilosofie -- *no more war* -- was iedereen het eens. De voornaamste passage uit het UNESCO-charter is mijns inziens dan ook: "Aangezien oorlogen hun oorsprong vinden in de geesten der mensen, moet ook de verdediging van de vrede in de geesten der mensen opgebouwd worden... (Daarom) zijn de Staten die zich bij dit Statuut aansluiten, gelovend in volledige en gelijke opvoedingskansen voor eenieder, in het onbelemmerde nastreven van objectieve waarheid, en in de vrije uitwisseling van ideeën en kennis, overeengekomen en voornemens de communicatie tussen hun volkeren te ontwikkelen en te vermeerderen, ten einde wederzijds begrip en een betere en diepere kennis van elkaars leven te bevorderen... Om dit doel te verwezenlijken zal de Organisatie... medewerken aan het bevorderen van de onderlinge kennis en het wederzijds begrip der volkeren door alle middelen van massacommunicatie, en te dien einde internationale overeenkomsten aanbevelen die nodig kunnen zijn om de vrije uitwisseling van ideeën door woord en beeld te vergemakkelijken... Om de onafhankelijkheid, de integriteit en de vruchtbare diversiteit van de culturen en opvoedingssystemen te vrijwaren, is het de Organisatie verboden zich te mengen in zaken die wezenlijk onder de eigen bevoegdheid van de lidstaten vallen". Zoals de meeste beginselverklaringen, bevat ook UNESCO's constitutie slechts een summier theoretische verantwoording en geen concrete programmapunten.

De concrete invulling van een aantal principes leidde tot de eerste meningsverschillen. De meest uitgesproken posities werden ingenomen door de Fransen aan de ene, en de Amerikanen aan de andere kant. De Fransen propageerden een soort 'werelduniversiteit' die dank zij haar samenstelling een internationaal prestige zou uitstralen en zodoende op vreedzame wijze de ontwikkeling van onderwijs, cultuur en wetenschap mogelijk kon maken. Ze spiegelde zich aan het in 1921 door de toenmalige Volkenbond opgerichte en in Parijs gevestigde *Institut International de Coopération Intellectuelle*, dat zich voornamelijk verdienstelijk maakte op het vlak van de uitwisseling van wetenschappelijke kennis, materiaal en personeel, het opstellen van een conventie ter bescherming van het auteursrecht, e.d. Het instituut coördineerde een vijftigtal niet-gouvernementele nationale comités, bestaande uit internationaal bekende namen uit de wetenschappelijke en culturele wereld, naar het voorbeeld van de prestigieuze *Académie Française*. Met de door de Fransen verdedigde verheven doelstellingen, die de UNESCO zou moeten nastreven, waren de Amerikanen het grotendeels eens. Maar het principe van een niet-gouvernementele vertegenwoordiging zinde hen niet. Zij stelden dat de nationale delegaties de respectieve regering dienden te vertegenwoordigen om op enige representativiteit en geloofwaardigheid aanspraak te kunnen maken.

Uiteindelijk kwam er een 'compromis' uit de bus: het idee van nationale comités bleef bewaard, maar de samenstelling daarvan werd toevertrouwd aan de nationale regeringen. Niet-gouvernementele internationale organisaties (b.v. journalistenfederaties) werden toegelaten, maar konden enkel op de status van waarnemer aanspraak maken. De Fransen lieten zich 'omkopen' met de belofte dat de hoofdzetel van de UNESCO in Parijs zou komen.

Ook op ander punten haalden de Amerikanen hun slag thuis. Zo steunen de interne structuur en werking van de UNESCO -- m.n. de plaats en taak (met inbegrip van de stemprocedure) van de Algemene Vergadering, de Uitvoerende Raad, het Secretariaat en de Directeur-Generaal -- nagenoeg volledig op een Amerikaans ontwerp. Vele van de n.a.v. de latere VS-uittrekking op de UNESCO geuite kritieken -- zoals de bureaucratisering, het gecentraliseerd management en de te grote autonomie van de Directeur-Generaal -- zijn als het ware een rechtstreeks uitvloeisel van de in 1945 door de VS ingediende voorstellen. Wat dit laatste betreft waren het ook weer de Verenigde Staten die als eerste de functie van de Directeur-Generaal 'politiseerden'. Het oorspronkelijke Franse idee om daarvoor een internationaal bekend en gewaardeerd wetenschapper of kunstenaar te nemen, maakte plaats voor het door de Amerikanen gewenste profiel van een politicus-manager. Terwijl de eerste twee Directeur-Generaal -- de Britse wetenschapper Julian Huxley (1946-1948) en de Mexicaanse schrijver en diplomaat Jaime Torres Bodet (1948-1952) -- eerder de Franse visie terzake belichaamden, voldeed de Amerikaanse bibliothecaris Luther Evans (1952-1958) beter aan de Amerikaanse verwachtingen. Deze evolutie naar een 'gepolitiseerde' functie werd op de achtste Algemene Conferentie (Montevideo, 1954) expliciet aan de hand van een amendement bij de constitutie bekrachtigd. Hierin werd bepaald dat elk lid van de Uitvoerende Raad zijn respectievelijke regering vertegenwoordigt en ook door deze wordt aangesteld en afgezet. Julian Behrstock (1986), voormalig directeur van UNESCO's *Division of Free Flow of Information*, die een uitvoerig overzicht van deze Koude Oorlogsjaren en het McCarthy-beleid geeft, stelt daarom dat het de Verenigde Staten zelf zijn geweest die, op aanwijzing van het Amerikaanse Ministerie van Buitenlandse Zaken, de politiek in de UNESCO hebben binnengehaald. De wrevel ten aanzien van deze Amerikaanse 'arrogantie' werd vooral door bevriende Westerse lidstaten geformuleerd.

Van een technisch en uitvoerend mandaat naar een meer sociaal-inhoudelijk beleid

Reeds tijdens de eerste sessie van de Algemene Vergadering stelden de Verenigde Staten voor om, in navolging van het Marshall-hulpplan, een mondiaal informatiesysteem op te richten dat alle communicatieproblemen uit de wereld zou helpen. Ze schatten de kostprijs op een kleine 250 miljoen dollar. Na fel Brits verzet werd dit voorstel ingetrokken. De Engelsen vreesden dat de VS de UNESCO wilden misbruiken "to blitz the world with American ideas" (Mehan, 1981:160).

De Verenigde Staten voelden zich door deze geallieerde tegenwind evenwel allerminst uit het lood geslagen. Mehan, hoofd van de UNESCO-voorlichtingsdienst in de VS en Canada, schrijft in zijn analyse van de relaties tussen de Verenigde Staten en de UNESCO: "The US continued pursuing this approach, producing material for UNESCO radio programs that even friendly editorial comment in Western Europe called 'American propaganda'."

Als een gespecialiseerde organisatie in het kader van de Verenigde Naties kreeg de UNESCO aanvankelijk een technische rol toebedeeld als uitvoerder van het door de Verenigde Naties en haar raden (vooral de Economische en Sociale Raad of ECOSOC) uitgevaardigde beleid. Het begrip communicatie en de sociale gevolgen ervan werden vooralsnog volledig terzijde geschoven. Zo werden bijvoorbeeld tentoonstellingen georganiseerd, films ter beschikking gesteld van bioscopen en tv-stations, en de bekende *UNESCO Koerier* uitgegeven. In 1951 werd ook gestart met de jaarlijkse publikatie van statistische mediagegevens uit alle lidsta-

ten (het *UNESCO Statistical Yearbook*). Deze data werden regelmatig in een meer gecompileerde en beschrijvende context gepresenteerd in *World Communications* (met edities in 1951, 1956, 1964 en 1975)². Op basis van onderzoek naar de internationale nieuwsvoorziening werd de regionale coördinatie van nieuwsagentschappen bepleit. Ook de opleiding en training in de communicatiewetenschap en -praktijk werd gestimuleerd en verbeterd dankzij de oprichting of verdere uitbouw van regionale onderwijscentra. Voorts fungeerde de UNESCO ook als 'public liaison': om de uitwisseling van wetenschappelijk materiaal en personeel te vergemakkelijken, introduceerde de UNESCO in 1948 het gebruik van door haar gedekte reisqueuze en boekencoupons.

De UNESCO telde in 1950 55 leden, in 1961 waren dat er reeds 101. Tussen 1960 en 1962 alleen al traden 24 pas onafhankelijk geworden Afrikaanse staten tot de UNESCO toe. Deze uitbreiding van het zgn. Derde Wereld-front zal, samen met de reeds gesignaleerde 'politisering' van de UNESCO, een stempel drukken op UNESCO's activiteiten gedurende het Eerste Ontwikkelingsdecennium. Ook binnen andere internationale instellingen zorgde de aangroei van het Derde Wereld-blok voor een kentering in de thematiek en strategie van het beleid.

Een duidelijke kentering in UNESCO's tot dan officieuze technisch-uitvoerende functie vond plaats op 12 december 1958, toen de Algemene Vergadering van de Verenigde Naties de UNESCO vroeg "to formulate concrete proposals to assist in meeting the needs of less developed countries in building up adequate media of information" (resolutie 1313). Tevens droeg de ECOSOC de UNESCO op om de communicatieproblematiek op wereldschaal te bestuderen. Reeds in 1961 kwam men tot de bevinding dat "there is a clear and reciprocal relationship between the development of information media and economic and technical development". De Algemene Vergadering van de Verenigde Naties van december 1962 bekrachtigde vervolgens in een resolutie het principe dat "development of communication media was part of overall development" en vaardigde de aanbeveling uit dat "technical assistance be made available for the purpose of improving media facilities".

De Amerikaanse communicatiewetenschapper Wilbur Schramm werd gevraagd om enige beleidsvoorstellen uit te werken. In 1964 presenteerde hij *Mass Media and National Development. The Role of Information in Developing Countries*, een boek dat smalend wel eens de 'UNESCO-bijbel' wordt genoemd. Schramm bouwde voort op de zgn. moderniseringstheorie (voor meer uitleg, zie bv. Seruaes, 1989a). Hij zag een verband tussen (economische) onderontwikkeling en het tekort aan massamedia. De introductie van massamedia -- tien kranten, vijf radiotoestellen, twee bioscoopzetels en twee televisietoestellen per honderd inwoners waren de streefcijfers -- zou de totale maatschappelijke ontwikkeling ten goede komen, zo stelde hij. Deze richtlijnen hebben UNESCO's ontwikkelingsbeleid nog lange tijd gedictieerd.

Slechts geleidelijk kwamen in de UNESCO ook meer sociale en inhoudelijke aspecten aan bod. Volgens Behrstock (1986) gebeurde dit voor het eerst op een in 1965 door UNESCO georganiseerde expertenmeeting over ruimtetechnicatie. Verschillende van de in die jaren goedgekeurde overeenkomsten hebben meer oog voor de maatschappelijke context waarbinnen communicatie en cultuur zich situeren en willen daarbij aan de overheid een grotere rol toebedelen ter vrijwaring van de culturele autonomie en nationale soevereiniteit. Zo kun-

2 In 1989 werd gestart met een uitgebreider en gestructureerder *World Communication Report*, waarvan wellicht in 1996 een nieuwe ge-actualiseerde versie zal verschijnen.

nen we bijvoorbeeld verwijzen naar de in 1966 aangenomen *Declaration of the Principles of International Cultural Cooperation*, de *International Covenant on Civil and Political Rights*, en het *Treaty on Principles Governing the Exploration and Use of Outer Space including the Moon and other Celestial Bodies*, dat alle naties gelijke toegang tot de ruimte garandeert.

Terwijl het Westen vasthield aan de uit de jaren veertig daterende liberale visie op de informatievrijheid, verwezen de socialistische en ontwikkelingslanden in de discussie over de vrije informatiestroom tijdens de jaren zeventig en begin jaren tachtig naar deze overeenkomsten uit 1966. Opvallend is echter dat al deze overeenkomsten door alle lidstaten -- dus ook door de Verenigde Staten -- werden onderschreven.

Van een 'vrije' naar een 'vrije en evenwichtige' informatiestroom

Ook op het theoretische vlak van de ontwikkelings- en communicatiewetenschap valt een met het beleid samenhangende evolutie waar te nemen. Enerzijds vond er een verschuiving plaats van de Westerse moderniseringsvisie naar de in Latijns Amerika op gang gebrachte discussie over de structurele afhankelijkheid van de Derde Wereld ten aanzien van het Westen (de dependentietheorie). Anderzijds poogt men in de communicatiewetenschap af te stappen van de Amerikaanse onderzoekstraditie, die vooral geïsoleerde, lineaire, kwantitatief meetbare effecten op korte termijn bestudeert, en richt men zich naar een meer maatschappelijk, structureel en interdisciplinair onderzoek van de plaats en de rol van de communicatie (voor meer gegevens, zie Servaes, 1987). De eerste kritieken op het Amerikaanse communicatie-onderzoek vielen te noteren op een door de *International Association of Mass Communication Research* (IAMCR) aan de universiteit van Ljubljana (september 1968) georganiseerd symposium over *Mass Media and International Understanding*, en op een door de UNESCO samengeroepen deskundigenbijeenkomst over *Mass Communication and Society* (Montreal, juni 1969). Het is tijdens laatstgenoemde vergadering dat het principe van een *vrije en evenwichtige informatiestroom* voor het eerst in de discussie opduikt. In het verslag kan men lezen dat "differences come to light between the doctrine of 'free flow' and the objective of a 'more balanced flow'". Tijdens de daaropvolgende Algemene UNESCO-Conferenties van 1970 en 1972 werd dit principe van een 'vrije en evenwichtige informatiestroom', die de culturele identiteit van de betrokken landen geen schade mag berokkenen, door de ontwikkelingslanden als prioriteit aan de orde gesteld. Zo lezen we in de notulen van de Algemene Vergadering van 1970: "Delegates from a number of developing countries stressed the need to ensure that the free flow of information and international exchanges should be a two-way operation. They asserted that the programme must continue to emphasize the rights of less privileged nations, to preserve their own culture".

De zestiende Algemene UNESCO-Conferentie (1970) onderkende tevens het belang van onderzoek naar de samenhang tussen communicatie en maatschappelijke ontwikkeling, en zette het licht op groen voor een onderzoeksprogramma in massacommunicatie: "It was high time that the notion of communication as a public service be generally recognized, and that, as a consequence, communication planning and the formulation of communication policies be included in overall development planning". Reeds in 1971 lagen enkele *Proposals for an International Programme of Communication Research* op tafel, die vervolgens in studieprojecten en conferenties werden uitgediept. Hier werd de basis gelegd

van de beleids- en planningsgerichte interesse die het huidige internationale communicatie-onderzoek kenmerkt.

In 1969 verscheen het artikel van Jean D'Arcy, de toenmalige directeur van het VN-voorlichtingsbureau in New York, waarin voor het eerst gesproken werd van "the right of man to communicate". Terwijl aanvankelijk vooral het actieve recht van de zgn. zender-communicator werd beklemtoond om zonder extern opgelegde beperkingen informatie te verschaffen, wordt nu het actieve en passieve recht van de ontvanger onderstreept om te worden geïnformeerd en zelf te informeren. Pas in 1974 zal dit principe als *the right to communicate* zijn intrede doen in de UNESCO (zie Fischer, 1982, 1983; of XXX, 1988).

Het Noord-Zuidconflict

De jaren zestig kunnen als een overgangperiode omschreven; een tijd waarin de Oost-Westtegenstelling naar de achtergrond schoof, terwijl het Noord-Zuidconflict op de voorgrond kwam. De dependentievisie bleef ook in het begin van de jaren zeventig het centrale discussiethema op de diverse wereldfora. In dezelfde periode werden ook andere mensenrechten opnieuw ter discussie gesteld worden. Er vond een *verschuiving* plaats van een politiek-liberale conceptie naar een meer sociaal-economische inschatting van mensenrechten, die algemeen met het concept *Nieuwe Internationale Economische Orde* (NIEO) kan worden aangeduid.

Omstreeks het midden van de jaren zeventig keerde, onder andere tengevolge van de economische wereldcrisis, het tij. Het Westen stelde zich opnieuw harder op en weigerde enige jaren lang elke 'dialogue'. Geleidelijk echter werd, vanuit een interdependentievisie en met een op eigenbelang gerichte strategie in het achterhoofd, een zakelijke aanpak effectiever geacht. De geschiedenis van de zgn. *Massamedia-declaratie* kan hier als voorbeeld worden genoemd³.

De UNESCO Declaratie over de Massamedia

Het voorstel tot het opstellen van een verklaring "concerning the fundamental principles governing the use of the mass information media with a view to strengthening peace and international understanding and combating war propaganda, racialism and apartheid" werd tijdens dezelfde Algemene Vergadering van 1972 door de Sovjetunie ingediend. Dit voorstel werd, zeer tegen de zin van het UNESCO-secretariaat, onder druk van de lidstaten als resolutie 4113 aanvaard. In de daaropvolgende vergaderingen die aan deze mediadeclaratie werden gewijd, poogde het Westen met alle middelen stokken in de wielen te steken. Om hun ongenoegen over de ontwikkelingen binnen de UNESCO te uiten, oefenden de VSA reeds toen financiële druk uit om een ongewenste politisering tegen te gaan. Zo blokkeerden ze hun financiële bijdragen voor de jaren 1975 en 1976.

³ Voor een vrij volledig overzicht van de geschiedenis van de mediadeclaratie, zie Mowlana (1989), Nordenstreng (1984), en UNESCO (1982). Karl Nordenstreng heeft als professor aan de Finse universiteit van Tampere, voorzitter van de *International Organization of Journalists* (IOJ), lid van de Finse UNESCO-commissie en mede-opsteller van de zgn. massamedia-declaratie de communicatiediscussie in de jaren zeventig van nabij gevolgd.

De Algemene UNESCO-Conferentie van november 1976 in Nairobi betekende een mijlpaal in het debat. Het grote struikelblok voor het Westen vormde artikel 12 van de ontwerp-tekst: "States are responsible for the activities in the international sphere of all mass media under their jurisdiction". In feite was de formulering van dit artikel op eerder toevallige wijze tot stand gekomen tijdens de zoveelste herformulering van de ontwerpverklaring. Zelfs de oorspronkelijke Russische formulering was gematigder, en luidde als volgt: "States shall bear responsibility for the activities of the mass media in territories under their jurisdiction, in accordance with international law".

Er werden drie verschillende standpunten ingenomen. Het Westerse blok, aangevuld met Japan en enkele Latijns-Amerikaanse landen, verwierp de ontwerp-declaratie in haar geheel. Zich beroepend op de informatievrijheid werd iedere vorm van preventieve censuur onaanvaardbaar geacht. De Oosteuropese landen drongen aan op de goedkeuring van de tekst en waren bereid het betwiste artikel 12 te laten amenderen. Het Derde-Wereldblok was, hoewel voorstander van de verklaring, er ook niet volledig tevreden over. Deze landen pleitten voor een nieuwe formulering van de tekst. Het Noorse lid van de Uitvoerende Raad, Gunnar Garbo, toonde zich bereid om deze opdracht uit te voeren. Het was de bedoeling om de herziene versie op een later tijdstip gedurende de conferentie opnieuw te bespreken. Volgens Garbo (1985) was het Westen evenwel niet tot onderhandelen bereid. Men diende de problematiek dan ook tot de volgende Algemene Vergadering te verdagen. De enige concrete beslissing die in Nairobi werd genomen, was de aanbeveling tot oprichting van een "reflexion group of wise men" die tot taak had "a comprehensive study on the problems of communication in the modern world" te presenteren, hetgeen resulteerde in het zogeheten MacBride rapport (1980).

In Nairobi maakten de bij het dispuut betrokken partijen aan elkaar duidelijk waar de grens lag voor hun bereidheid tot het aangaan van een compromis. Het Westen wilde niet dat werd getornd aan traditionele, diepgewortelde liberale principes op het vlak van de informatievrijheid. Deze waren 'heilig' en onaantastbaar. Aan de andere kant wenste de Derde Wereld, hierin gesteund door de socialistische landen, (nog) niet af te stappen van de eis voor een nieuwe informatie-orde en een vrije, maar tevens evenwichtige informatie-uitwisseling.

Dat compromis kwam op 22 november 1978 tijdens de twintigste Algemene Vergadering in Parijs dan toch tot stand, toen de Massamedia-declaratie unaniem werd aangenomen. Alle delegaties waren ervan overtuigd dat het bereikte resultaat een belangrijk was. De Amerikaanse delegatie legde volgende verklaring af: "This revised Declaration... is a triumph of the spirit of goodwill and international co-operation that can and should animate the United Nations in general, and UNESCO in particular... Not everyone, I am sure, is fully satisfied with every word or phrase this Declaration contains. But it does express ideals to which we can all subscribe while imposing no ideological or mandatory constraints on the way each of us conceives to be the role of the press in our society. This is why I call it a triumph of goodwill and, may I add, of commonsense, that can only serve to strengthen UNESCO and the cause of international understanding". Dat deze verklaring niet onbezonnen werd geuit, moge blijken uit het feit dat ongeveer gelijktijdig, ten behoeve van de in Washington gestationeerde nieuwsmakers, de VS-regering, bij monde van haar woordvoerder Hodding Carter III, de volgende gelijkluidende verklaring voorlas: "The result of intensive negotiations, it is a text which not only is stripped of all language implying state authority over the mass media but also includes positive language on freedom of information... With a commitment of freedom of information as its foundation state, the declaration

represents an acceptable accommodation by UNESCO members on a number of mass media issues... The Department has worked closely with leaders of the US media community in dealing with this issue and is grateful for the solid support and valuable counsel they have supplied. The Department also wishes to commend the Director-General of UNESCO for the positive role he played in the final negotiations" (geciteerd in het *Department of State Bulletin* van februari 1979).

NIO of NWICO?

Maar al snel begon de sinds 1976 moeizaam opgebouwde consensus alweer af te brokkelen. Op inhoudelijk vlak vond de kentering reeds plaats gedurende de eenentwintigste Algemene UNESCO-Conferentie van Belgrado (oktober 1980). Resolutie 4/20, die de mediadeclaratie in herinnering bracht en er enige praktische aanbevelingen uit distilleerde, werd met slechts met 68 stemmen voor (van de socialistische en Derde Wereld), één tegen (Zwitserland) en 27 onthoudingen (van het Westen) aangenomen. Een van de redenen voor de zoek geraakte consensus ligt natuurlijk in de aard van dit soort verklaringen besloten. Een alle ideologische extremen overstijgend compromis kan moeilijk anders dan 'misverstanden' uitlokken. Maar anderzijds gaf de westerse houding ook reeds aan dat het Westen -- onder invloed van de veranderde machtsverhoudingen op politiek en economisch vlak in de wereld en de Verenigde Staten -- niet langer bereid bleek om andere dan Westerse principes in overweging te nemen. Dat bleek ook tijdens de discussie over de door de MacBride-commissie gedane aanbevelingen en de daaraan gekoppelde resolutie over "a new, more just and more effective world information and communication order" (UNESCO, 1980). De resolutie noemde de volgende 11 basisprincipes als essentieel voor de New World Information and Communication Order (NWICO):

- " 1- Elimination of the imbalances and inequalities which characterize the present situation.
- 2- Elimination of the negative effects of certain monopolies, public or private, and excessive concentrations.
- 3- Removal of the internal and external obstacles to a free flow and wider and better balanced dissemination of information and ideas.
- 4- Plurality of sources and channels of information.
- 5- Freedom of the press and information.
- 6- The freedom of journalists and all professionals in the communication media, a freedom inseparable from responsibility.
- 7- The capacity of the developing countries to achieve improvement of their own situation, notably by providing infrastructure and by making their information and communication means suitable to their needs and aspirations.
- 8- The sincere will of developed countries to help them.
- 9- Respect for each other's cultural identity and the right of each nation to inform the world public about its interests, its aspirations and its social and cultural values.
- 10- Respect of the right of all people to participate in international exchanges of information on the basis of equality, justice and mutual benefits.
- 11- Respect of the right of the public, of ethnic and social groups, and of individuals to have access to information forever and to participate actively in the communication process".

Het begrip *Nieuwe Internationale Informatie Orde* kreeg een andere omschrijving en werd, in vergelijking met vroegere versies, inhoudelijk uitgehold. Een ver-

dere uitholling van de NWICO vond plaats op de tweeëntwintigste Algemene UNESCO-Conferentie in Parijs waar, in opvolging van de in Belgrado in 1980 bij consensus aangenomen resolutie 4.19 (73) -- "The General Conference calls upon UNESCO to demonstrate its willingness in its short-term and medium-term activities to contribute to the clarification, elaboration and application of the concept of a new world information and communication order" -- werd besloten om de fundamentele principes in het begrip "nieuwe, rechtvaardiger en efficiëntere wereldinformatie en communicatie-orde" van een meer voorwaardelijke formulering te voorzien.

De meeste auteurs die hebben gepoogd het concept van een Nieuwe Internationale Informatie Orde inhoudelijk af te bakenen, onderscheiden twee fundamentele spanningsvelden: de spanning tussen enerzijds 'vrijheid' en 'sovereiniteit' en tussen het privé- en het overheidsinitiatief anderzijds. Terwijl in het Westen de individueel-liberale vrijheid van het privé-initiatief centraal staat, beklemtonen vooral de Niet-Gebonden Landen het zelfbeschikkingsrecht en de nationale soevereiniteit in een mondiaal verband. Zodoende bepleiten ze een directe relatie met de Nieuwe Internationale Economische Orde (NIEO). Iedere natie moet zelf over de eigen informatiebronnen, -grondstoffen en -kanalen kunnen beschikken, zo wordt gesteld (Becker, 1986; Keune, 1984; Pavlic, 1984).

De vanuit een Derde-Wereldstandpunt meest adequate definitie van de Nieuwe Internationale Informatie Orde werd bepaald op de *Intergovernmental Coordinating Council for Information* van de Niet-Gebonden Landen (Bagdad, juni 1980). De principes waarop een Nieuwe Internationale Informatie Orde zich dient te baseren zijn:

- 1- The fundamental principles of international law, notably self-determination of people, equality of states, sovereignty and non-interference in internal affairs of other states;
- 2- the rights of every nation to develop its own independent information system and to protect its national sovereignty and cultural identity, in particular by regulating the activities of transnational corporations;
- 3- the right of people and individuals to obtain an objective picture of reality by means of accurate and comprehensive information as well as to express themselves freely through various media of culture and communications;
- 4- the right of every nation to use its means of information to make known worldwide its interests, aspirations and its political, moral and cultural values;
- 5- the rights of every nation to resist, within constitutional limits, the distribution of false or distorted information;
- 6- the right of every nation to participate at governmental and non-governmental level in the international exchange of information under favorable conditions in a sense of justice, equality and mutual advantage;
- 7- the responsibility of various actors in the process of information for its truthfulness and objectivity, as well as for the particular social objectives to which the information is devoted" (Padachira, 1989).

De vroegere Sovjet- of communistische interpretatie staat weliswaar dicht bij de door de Niet-Gebonden Landen geponeerde versie, maar wijkt er toch op twee essentiële punten van af. Enerzijds wordt de band tussen de NIEO en NIIO niet als fundamenteel en prioritair beschouwd; anderzijds heeft men weinig oog voor de structurele vormen van afhankelijkheid, en concentreert men zich veeleer op de ideologische en dus inhoudelijke aspecten van communicatieprocessen (Kolosov, 1984).

Er is ook een vierde interpretatie van de Nieuwe Informatie Orde mogelijk. Robert White (in Lee, 1985) vat deze in zes punten samen:

- "1- The communications media should serve the interests of all the public, not just the interests of the economically and politically powerful, whether the powerful be individuals, corporations, or countries;
- 2- communication is not a process of handing down in didactic fashion the knowledge of an elite, but rather a fostering of horizontal interchange and a mutual fashioning of culture among equals;
- 3- more decentralized communication systems are needed, allowing broader access to, participation in and use of these systems;
- 4- communication is a human right and communication systems should allow greater participation in their creation and administration;
- 5- if the right to communicate is basic, then education to use this right should be an integral part of all education;
- 6- the authoritarian models of communication implicit in the traditional concept of the science of communication need to be questioned and radically reformulated" (zie ook, Servaes, 1988, 1989c)⁴.

Deze vierde interpretatie van de NIO vertrekt dus van een zgn. 'bottom-up' perspectief, en benadrukt het recht om te communiceren als een basisrecht van de samenleving.

De nieuwe zakelijkheid

Na het aantreden van president Ronald Reagan werd het buitenlands beleid van de Verenigde Staten bepaald door neoconservatieven die pleitten voor een harde en onverzoenlijke VS-opstelling ter bescherming van Westerse waarden en vrijheden. Een begin 1982 gepubliceerd rapport over het Amerikaanse beleid ten aanzien van de Verenigde Naties was bezorgd over "the efforts by the Soviet Union and some Third World governments to legitimize, under the rubric of 'New International Information Order', government controls over the collection, transmission and publication of news by the press and other mass media". Het suggereerde een meer selectieve en bilaterale samenwerking met landen die de westerse informatieprincipes onderschrijven. Impliciet lag in deze aanbeveling vervat dat multilaterale samenwerkingsvormen, zoals bijvoorbeeld binnen de UNESCO, niet langer zinvol werden geacht. Expliciet werd deze visie trouwens reeds

⁴ Er zijn tenminste twee organisaties die pogen de zgn. vierde interpretatie van de NWICO verder in te vullen:

Tijdens het eerste internationale congres van de World Association for Christian Communication (WACC), dat van 15 tot 19 oktober 1989 in Manila plaatsvond, werd de *Manila Declaration: Communication and Community* aangenomen. Hierin leest men dat "the Congress participants, committed to a vision of democratic communication, are anxious to enter into a new phase of dialogue with related organisations and all people of goodwill to achieve a common understanding of communication in the service of free, just and peaceful communities at the local and international levels. The growth of technology, the increase in the monopolisation of the media and the vulgarisation of content, make this task all the more urgent. The principles of communication envisaged should be based on the power of the people, going beyond the formal processes of party politics and seeking new ways of participation which increase the freedom of all people to communicatie". De WACC publiceert ook het kwartaaltijdschrift *Media Development* en het maandblad *Action*, waarin regelmatig aandacht besteed wordt aan deze problematiek.

Dezelfde principes worden herhaald en verder bediscussieerd tijdens de zgn. *MacBride Roundtables on Communications* die jaarlijks georganiseerd worden (in 1989 in Harare, in 1990 in Praag, in 1991 in Istantboul, in 1992 in Sao Paulo, in 1994 in Honolulu, in 1995 in Tunis, en in augustus 1996 in Seoul).

op de tweede samenkomst van het *International Program for the Development of Communication* (IPDC), in januari 1982 te Acapulco, in praktijk gebracht. Met dit technische hulpprogramma, dat in 1978 op voorstel van Nederland en de VSA werd opgericht (Serroo, 1990), beoogden de Verenigde Staten een 'praktische en positieve' samenwerking tot stand te brengen tussen het technologierijke Westen en informatie-arme Zuiden in de hoop de internationale communicatiediscussie uit haar 'negatieve, politieke polarisatie' te halen. Hoewel het IPDC dus een geesteskind van de VSA mag genoemd worden, was de 'hulp' die Washington in 1982 toezegde niet meer dan symbolisch te noemen.

Ook een begin 1983, in opdracht van de VS-regering en op aandringen van een aantal conservatieve instituten (waaronder de Heritage Foundation), voltooidde beleids- en beheersmatige doorlichting van 96 internationale organisaties, plaatsde de UNESCO in de schijnwerpers. Uit deze studie bleek namelijk dat UNESCO het verst van de VS-politiek afweek⁵. Precies op het vlak van de informatievrijheid en de nieuwe informatie-orde liggen de officiële VS- en UNESCO-standpunten ver uit elkaar, zo werd geconcludeerd. Vervolgens werd op 29 december 1983 door Schultz, de toenmalige Minister van Buitenlandse Zaken, de uittreding uit de UNESCO aangekondigd. (Het Verenigd Koninkrijk en Singapore volgden een jaar later.) Shultz somde drie redenen op voor de Amerikaanse terugtrekking uit de UNESCO: "UNESCO has extraneously politicised virtually every subject it deals with, has exhibited hostility towards the basic institutions of a free society, especially the free market and the free press, and has demonstrated unrestrained budgetary expansion". In Westerse perscommentaren werd vooral uitgeweid over de derde aangehaalde reden ("unrestrained budgetary expansion"), en werd UNESCO's Directeur-Generaal M'Bow van wanbeheer, nepotisme en corruptie beschuldigd.

De rol van de westerse nieuwsmedia

Volgens het Engelse dagblad *The Guardian*, dat zich beriep op een geheim rapport van het VS-Staatsdepartement, werd veel van de in de Westerse media gepubliceerde kritiek op de UNESCO door de VS-regering 'gemanipuleerd' (geciteerd door UNESCO's *Regional Communication Advisor for Asia and the Pacific*, S.M. Ali, 1984:5). Werther (1985:28) illustreert dit in *Le Monde Diplomatique* als volgt: "Vingt-cinq éditoriaux identiques publiés sans nom d'auteur au printemps dernier et dirigés contre l'organisation, et vingt-six tribunes d'un ton généralement critique parues à peu près à la même époque émanaient en réalité du Copley News Service de San Diego, Californie". Ook Davies, hoofdredacteur van de *Far Eastern Economic Review*, opperde op 23 februari 1984 de bedenking dat "the free American media seem most impressed with Reagan's skills as a communicator; in general they treat Reagan as reverently as any 'guided press' in less democratic lands".

Dat de media in deze materie geen objectieve of neutrale waarnemers zijn, maar betrokken partij, werd reeds herhaaldelijk vastgesteld. Zo hebben diverse onderzoeken (zie bibliografie) aangetoond dat de westerse media zich voornamelijk interesseren voor de informatieproblematiek en zodoende weinig of geen oog hebben voor UNESCO's prestaties in de domeinen van de wetenschap, cultuur en educatie, en vaak extremer standpunten innemen dan hun eigen regeringen. Vooral voor de standpunten van de Niet-Gebonden Landen en de activiteiten van 'alternatieve' nieuwsagentschappen als de nieuwspool van Tanjug en het Derde

5 Als tweede instelling werd de VN-Voedsel en Landbouworganisatie (FAO) genoemd.

-Wereldpersagentschap IPS had de Westerse pers weinig positieve woorden over. Ook de UNESCO werd regelmatig op de korrel genomen. Het Westerse perscommentaar op de in 1978 aangenomen Massamediadeclaratie week volledig af van de door de delegaties ingenomen standpunten. Het hoofdartikel in *The Washington Post* van 27 november 1978 kan hier als representatief voorbeeld worden aangehaald: "How can something acceptable to, let us say, the Soviet Union or Nigeria, be also acceptable to the West? One answer is, of course, that the declaration is a compromise, carrying everyone's ideological baggage on level shoulders. But to the extent that this is so, it indicates how far from the principles of its charter UNESCO has moved... From the viewpoint of the US news media... the result represented a clear erosion of the favor and protection they were accorded three decades ago by the UNESCO charter. And that is what worries us now". Het gezaghebbende Amerikaanse *Journal of Communication* publiceerde in de herfst van 1981 een aantal analyses van de berichtgeving over de UNESCO-Conferentie van Belgrado (oktober 1980), en voegde er in een voorwoord aan toe: "Judging by the studies offered here, it might well be asked whether the treatment of the MacBride Report and the Belgrade Conference exemplify the very problems that prompted the Report". Een van de toonaangevende figuren in het Westerse anti-UNESCO-perskoor is Rosemary Righter (1978), journaliste bij de Londense *Sunday Times* en adviseur voor het te Zürich gevestigde *International Press Institute* (IPI). Zij speelde een actieve rol bij het opstellen van de zgn. declaratie van Talloires van 1981, en in de door de VS op gang gebrachte campagne tegen UNESCO.

Elie Abel, het Amerikaanse lid van de *MacBride Commission*, voelde zich genoodzaakt in *Editor & Publisher* van 8 november 1980 te verklaren dat "the American press does not understand the UNESCO communication decisions of recent years. Many in the US press are viewing the UNESCO debates on communication through narrow, parochial eyes instead of taking a broader, historical perspective which would reveal the Third World's growing efforts to develop their own communication systems and gain control of their own resources".

Een van de steeds terugkerende Westerse bezwaren tegen de Derde-Wereldeisen is het gevaar van regeringscontrole op de berichtgeving. Uit een studie over de Westerse berichtgeving over de Amerikaanse uittreding uit de UNESCO blijkt evenwel dat de Westerse nieuwsagentschappen vaak aan dezelfde kwalen lijden die ze in de Derde Wereld menen waar te nemen. Het onderzoek besluit: "It is ironic that American news agencies, which have argued against a New Information Order on the ground that it would promote a press that would do little more than repeat government announcements, should have relied on government resources for the bulk of its coverage" (Giffard, 1985)⁶.

Met de uittreding uit de UNESCO kwam de Amerikaanse regering weer op dezelfde lijn te zitten als de VS-media en de Amerikaanse publieke opinie. Uit de meeste (Amerikaanse) studies blijkt immers dat de Amerikaanse publieke opinie en massamedia weinig of niet geïnteresseerd in buitenlandse onderwerpen zolang er geen nadelige gevolgen voor Amerikanen (en hun belangen) aan verbonden zijn (Frederick, 1988; Giffard, 1985; Nordenstreng, 1993; Schiller, 1984). Ook

6 Ook in een door ons uitgevoerde studie over de wijze waarop de Europese pers berichtte over de invasie van Grenada werden deze vaststellingen gemaakt (Servaes, 1986). Voor een meer gedetailleerd overzicht van de wijze waarop de westerse nieuwsmedia een aantal recente internationale gebeurtenissen verslagen hebben, verwijs ik naar o.a. Demac (1984), Gerbner (1987, 1993), Gunaratne (1994), MacPhail (1987), Padachira (1989), Parenti (1986) en Roach (1987).

uit de scriptie van Van Outrive (1986), die de VS-uittrekking bestudeerde aan de hand van officiële Amerikaanse rapporten en onderzoeksverslagen, komt tot uiting dat de houding van de drukingsgroepen en publieke opinie zich kenmerkt door anti-communisme, patriottisme, nationalisme, isolationisme en loyaliteit ten aanzien van de VS. Verder kan ook de grootmacht-politiek van de Verenigde Staten, die globaal dient beschouwd te worden, in herinnering gebracht worden. Daarom stelt Gonzalez-Manet (1987) dat "the United States' withdrawal from UNESCO cannot be discussed in logical terms, as normal foreign policy praxis. Its explicit intention - which has been officially declared - is to change the rules of procedure and aims of the international organizations and to make them conform to the United States' economic, political and strategic interests"⁷.

Een 'nieuwe' communicatiestrategie

Tijdens de negende Topontmoeting van de Niet-Gebonden Landen (Belgrado, 4-8 september, 1989), werd een nieuwe resolutie over de NIICO aangenomen die het klassieke Derde-Wereldstandpunt (*a free and balanced flow of information*) nogmaals herhaalde. Niettemin werd dit standpunt enige weken later, tijdens de vijfentwintigste Algemene Conferentie van de UNESCO (Parijs, 17 oktober- 16 november 1989), gevoelig afgezwakt. Bij consensus werd voor 1990-1995 een door de nieuwe Directeur-Generaal Federico Mayor voorgestelde nieuwe, minder politiek gevoelige communicatiestrategie -- *communication in the service of humanity* -- aangenomen. De drie basisconcepten zijn: vrijheid, pluralisme en solidariteit. De zinsnede 'vrije en evenwichtige informatiestroom' is verdwenen en vervangen voor de "erkenning van het vrij verkeer van informatie, de vrije meningsuiting, de persvrijheid, en het belang van onafhankelijkheid, diversiteit en pluralisme voor de media". Het debat over de communicatie-strategie werd sterk beïnvloed door de ontwikkelingen in Oost-Europa. De ontwikkelingslanden werden enigszins tegemoet getreden met passages waarin het streven naar 'evenwichtige verspreiding' van de internationale informatiestroom, en het stimuleren van programma's voor verbetering van de communicatie-infrastructuur, de opleiding van journalisten, en de bescherming van de culturele identiteit van zwakkeren bepleit wordt. Maar daarbij wordt telkens gesteld dat deze programma's "de vrije meningsuiting nooit mogen hinderen". Deze consensus-tekst maakte, volgens insiders, de terugkeer van de Verenigde Staten en Groot-Brittannië tot de UNESCO mogelijk. Tot op heden is dat echter nog niet het geval. De Indiase UNESCO-'watcher' Shelton Gunaratne stelt dan ook dat "the US and UK withdrawals and their current intentions to re-join go well beyond the overt reasons that they have propagandized" (Gunaratne, 1994: 19).

Bij wijze van besluit

De begrippen 'vrijheid van informatie' en 'vrije informatiestroom' deden na de Tweede Wereldoorlog hun intrede. Het kostte het door de Verenigde Staten aangevoerde Vrije Westen in 1945, na een fascistische en autoritaire oorlogperiode, weinig moeite om deze beginselen binnen de Verenigde Naties als univer-

7 Gelijkluidende analyses vindt men bij Bajpai (1986), Gunaratne (1988), Imber (1989), McPhail (1987), Richardson [in Gerbner, 1984], Roach (1987), Schöni (1988), of in het herfstnummer van het *Journal of Communication* (1984), dat een 28-tal internationale communicatiedeskundigen om hun mening vroeg.

sele waarden aanvaard te krijgen. Aanvankelijk werd het vrijheidsbegrip op een vrij individualistisch-liberale wijze geïnterpreteerd. Geleidelijk vond er evenwel een verschuiving plaats van een politiek-liberale naar een meer sociaal-economische invulling van mensenrechten in het algemeen en informatievrijheden in het bijzonder. Deze verschuivingen kunnen deels op basis van veranderende machtsfactoren worden verklaard, deels ook op basis van cultureel bepaalde interpretatieproblemen⁸.

Tot slot wil ik verwijzen naar de algemene vaststellingen die ik reeds elders naar aanleiding van meer gedetailleerde analyses van de UNESCO-geschiedenis heb gedaan (zie Servaes, 1985, 1987, 1990):

- Deze geschiedenis dient te worden gezien in het licht van de na-oorlogse wijzigingen die zich binnen de sociale, economische en politieke machtsverhoudingen in de wereld hebben voorgedaan.
- De discussie over en in de UNESCO vormt slechts een reflectie van deze algemene politiek-economische en culturele strijd. De UNESCO trad hierbij misschien als katalysator op, maar geenszins als stimulator of initiatiefnemer in het debat.
- De hoogverheven 'universele' waarden en principes waarop de zogenoemde 'machtblokken' zich beroepen, dienen vaak ter rationalisatie van achterliggende politieke en economische belangen. Dikwijls hebben internationale gelegenheden meer prioriteit dan internationale samenwerking.
- De stelling van de Derde Wereld dat de vroegere economische en politieke uitbuiting heeft plaatsgemaakt voor meer subtiele vormen van cultureel en communicatief 'imperialisme', is niet van alle grond ontbloot. De (nieuws)media komen in analyses met betrekking tot deze materie eerder als betrokken partij dan als 'neutrale' of 'objectieve' waarnemers naar voren.

⁸ Deze problematiek is verder uitgewerkt in Servaes (1989c). In dit verband kan worden gewezen op het feit dat de Universele Verklaring van de Rechten van de Mens in 1981 werd aangevuld met een Universele Islamitische Verklaring van de Rechten van de Mens. In oktober 1986 is er ook een Afrikaans Handvest van de Rechten van de Mens en Volkeren uitgevaardigd. Voor meer informatie, zie ook Berting (1990), Bomert (1995), of Hamelink (1994).

BEKNOPTE BIBLIOGRAFIE

ABEL E. (1979), *Communication for an independent, pluralistic world*, UNESCO, Paris.

ALI S.M. (1984), "Western media and UNESCO: credibility gap for US press", *The Nation*, 23 February.

BAJPAI U.S. & VISWAM S. (eds.) (1986), *UNESCO. In retrospect and prospect*, Lancer International, New Delhi.

BECKER J. (ed.) (1984), *Information Technology and the New International Order*, Studentlitteratur, Lund.

BEHRSTOCK J. (1986), *The eighth case. Troubled times at the United Nations*, University Press of America, New York.

BERTING J., BAEHR P. a.o. (1990), *Human Rights in a Pluralist World*, Netherlands Commission for UNESCO, The Hague.

BLANCHARD M. (1986), *Exporting the First Amendment*, Longman, White Plains.

BOMERT B. & VAN GENUGTEN W. (red.) (1995), *Vijftig jaar Verenigde Naties: Grote Problemen, Bescheiden Middelen*, Studiecentrum voor Vredesvraagstukken, KUNijmegen.

BOUTROS-GHALI B. (1995), *Confronting New Challenges*, United Nations, New York.

COLIN J-P (1989), "L'UNESCO peut-elle oublier le tiers-monde?", *Le Monde Diplomatique*, octobre.

COOPER K. (1942), *Barriers down: the news agency epoch*, Farrar & Rinehart, New York.

CUTHBERT M. (1980), "Reaction to international news agencies: 1930s and 1970s compared", *Gazette*, 26, 2.

DEMAC D. (1984), *Keeping America uninformed. Government secrecy in the 1980s*, Pilgrim Press, New York.

EVANS L.H. (1971), *The US & UNESCO. A summary of the US Delegation Meetings to the Constituent Conference of the UNESCO in Washington and London, Oct.-Nov. 1945*, Oceana Pub., New York.

FISCHER D. (1982), *The right to communicate: a status report*, UNESCO, Paris.

FISCHER D. & HARMS L.S. (ed.) (1983), *The right to communicate: a new human right*, Boole Press, Dublin.

FORTNER R. (1993), *International Communication: History, conflict, and control of the global metropolis*, Wadsworth, Belmont.

FREDERICK H. (1988), *UNESCO's Mass Media Declaration: Its accomplishments ten years later*, Paper IAMCR Conference, Barcelona.

GARBO G. (1985), *A world of difference. The international distribution of information: the media and developing countries*, UNESCO, Paris.

GEHLHOFF W. (1992), "Krise und Wandel in der UNESCO", *Europa Archiv*, 47, 557-565.

GENERAL ACCOUNTING OFFICE (1984), *Improvements needed in UNESCO's management, personnel, financial, and budgeting practices*, Report to the Com-

mittee on Foreign Affairs and Committee on Science and Technology, House of Representatives, Washington.

GENERAL ACCOUNTING OFFICE (1992), *UNESCO: Status of improvements in management, personnel, financial, and budgeting practices*, Report to Congressional requesters, GAO/NSIAD-92-172, 9 June, Washington.

GENERAL ACCOUNTING OFFICE (1993), *UNESCO: Improvements in management, personnel, financial, and budgeting practices*, Report to chairman, Subcommittee on International Operations, Committee on Foreign Affairs, House of Representatives, GAO/NSIAD-93-159, 23 March, Washington.

GERBNER G. (1987), *The Mass Media declaration in the American press*, Paper International Symposium on the Mass Media Declaration of UNESCO, Tampere.

GERBNER G., MOWLANA H. & NORDENSTRENG K. (eds.) (1993), *The global media debate: Its rise, fall and renewal*, Ablex, Norwood.

GERSH D. (1993), "A return to UNESCO?", *Editor & Publisher*, 29 May.

GIBBONS A. (1985), *Information, ideology and communication, The New Nations' perspectives on an intellectual revolution*, University Press of America.

GIFFARD A. (1985), *News agency coverage of the United States withdrawal from UNESCO*, Paper AEJMC Conference, Memphis, August.

GONZALEZ-MANET E. (1987), *La guerra oculta de la informacion*, Ediciones de Ciencias Sociales, Havana

GUNARATNE S. & CONTEH A. (1988), *Global communication and dependency: Links between the NIEO and NWICO demands and the withdrawals from UNESCO*, Moorhead State University Press, Moorhead.

GUNARATNE S. (1994), *U.S. and U.K. Re-entry into UNESCO (October 1995?): A reportorial description and a theoretical analysis*, Paper IAMCR Conference, Seoul, 3-8 July.

HAMELINK C. (1994a), *The politics of World Communication*, Sage, London.

HAMELINK C. (1994b), *Trends in World Communication. On disempowerment and self-empowerment*, Southbound, Penang.

HAMMARSKJOLD K. (1989, December 20), *The final report of the Independent Commission on UNESCO*, UNESCO, Paris.

HAMMARSKJOLD K. & WILENSKI P. (1992, January 15), *Consolidated report on UNESCO Secretariat reform*, UNESCO, Paris.

IMBER M.F. (1989), *The USA, ILO, UNESCO, and IAEA: Politization and withdrawal in the specialized agencies*, MacMillan, Basingstoke.

KEUNE R. (1984), *An international information order?*, Friedrich Ebert Stiftung, Bonn.

KOLOSOV Y. & TSEPOV B. (1984), *The NIIO and the problems of maintaining peace*, Nauka Publishers, Moscow.

LEE P. (ed.) (1985), *Communication for all. The church and the New World Information and Communication Order*, Satprakashan Sanchar Kendra, Indore.

MacBRIDE S. (ed.) (1980), *Many voices, one world. Communication and society. Today and tomorrow*, UNESCO, Paris.

MAYO J. & SERVAES J. (eds.) (1994), *Approaches to Development Communication. An orientation and resource kit*, UNFPA/UNESCO, New York/Paris.

McPHAIL T. (1987), *Electronic colonialism. The future of international broadcasting and communication*, Sage, London.

MEHAN J.A. (1981), "UNESCO end the US: Action and reaction", *Journal of Communication*, 31, 4.

MOURIK M. (1989), *Culturele existentie; een integrale benadering van buitenlands cultureel beleid*, Boekman Stichting, Amsterdam.

MOWLANA H. (ed.) (1989), *Aspects of the Mass Media Declaration of UNESCO*, Hungarian Institute for Public Opinion Research, Budapest.

NORDENSTRENG K. (1984), *The mass media declaration of UNESCO*, Ablex, Norwood.

NORDENSTRENG K. & SCHILLER H. (1993), *Beyond national sovereignty: International communication in the 1990s*, Ablex, Norwood.

PADACHIRA P. (ed.) (1989), *New International Information Order. Media news in perspective*, Cadre of Media Resources and Action (CAMERA), Bombay.

PARENTI M. (1986), *Inventing reality. The politics of the mass media*, St. Martin's Press, New York.

PAVLIC B. & HAMELINK C. (1984), *The relationship between the NIEO and the NIIO*, UNESCO, Paris.

PRESTON W., HERMAN E. & SCHILLER H. (1989), *Hope and folly. The United States and UNESCO. 1945-1985*, University of Minnesota Press, Minneapolis.

RIGHTER R. (1978), *Whose News? Politics, the Press and the Third World*, Burnett Books, London.

ROACH (1987), "The US position on the New World Information and Communication Order", *Journal of Communication*, 37, 4, Autumn.

ROACH (1987), "The position of the Reagan Administration on the NWICO", *Media Development*, 34, 4.

SCHILLER H.I. (1976), *Communication and cultural domination*, International Arts & Sciences Press, New York.

SCHÖNI W. (1988), *UNESCO. Krise der Westlichen Hegemonie*, Campus Verlag, Frankfurt.

SEROO D. (1990), *Je Maintiendrai? De opstelling van de Nederlandse regering ten aanzien van de Unesco in de periode 1974-1987*, scriptie KUNijmegen.

SERVAES J. (1985), *UNESCO, de Verenigde Staten en het internationale communicatiedebat*, CeCoWe, Leuven.

SERVAES J. & DRIJVERS J. (1986), *Grenada: een kruidnagel in de Europese pers*, CeCoWe, Leuven.

SERVAES J. (1987), *Media Aid. Naar een 'ander' communicatie- en ontwikkelingsbeleid*, Acco, Leuven.

SERVAES J. (1988), "The right to communicate is a basic human right", *Media Development*, 35, 4.

SERVAES J. (1989a), *One World, Multiple Cultures*, Acco, Leuven.

SERVAES J. (1989b), "Cultural identity and modes of communication", ANDERSON J. (ed.), *Communication Yearbook 12*, Sage, Newbury Park.

SERVAES J. (1989c), "Beyond the four theories of the press", *Communicatio Socialis Yearbook Volume 8*, Rome

SERVAES J. (1990), "Discussie over de NIO en/of NWICO in de UNESCO", *Mas-sacommunicatie*, 18, 1.

SERVAES J. & TONNAER C. (1992), *De Nieuwsmarkt. Vorm en inhoud van de internationale berichtgeving*, Wolters-Noordhoff, Groningen.

STEIN M.L. (1993), "US appears ready to rejoin UNESCO", *Editor & Publisher*, 11 September 1993.

STEVENSON R. (1988), *Communication development and the Third World: The global politics of information*, Longman, New York.

UK (1993), *Fifth report of the Foreign Affairs Committee on Membership of UNESCO*, Parliamentary Papers (Commons) No. 690, 21 July 1993, London.

UNESCO (1946), *Constitution*, UNESCO, Paris.

UNESCO (1982), *Historical background of the mass media declaration*, UNESCO, Paris.

UNESCO (1990), *Major Programme Area IV: Communication in the service of humanity. Third Medium-Term Plan (1990-1995)*, UNESCO, Paris.

UNESCO (1993), *UNESCO activities in the matter of free flow of information and freedom of expression*, UNESCO, Paris.

US (1982), *Review of US participation in UNESCO*, US Government Printing Office, Washington.

US (1984), *US withdrawal from UNESCO*, US Government Printing Office, Washington.

US (1992), *The UNESCO: joint hearing before the Subcommittees on Human Rights and International Organisations and International Operations of the Committee on Foreign Affairs and the Subcommittee on Environment of the Committee on Science, Space, and Technology*, US Congress, 102nd Cong., 2nd sess., 25 June 1992, No. 152.

US (1993), *Report of Interagency Working Group: US Policy review of UNESCO*, Department of State, 7 June 1993, Washington.

VAN OUIRIVE M. (1986), *De UNESCO en de Verenigde Staten*, Eindverhandel-ling Politieke Wetenschappen, KULeuven.

WERTHER B. (1985), "Les Etats-Unis contre l'UNESCO", *Le Monde Diploma-tique*, janvier.

XXX (1984), "World forum: the US decision to withdraw from UNESCO", *Journal of Communication*, 4.

XXX (1988), "Communication is a human right" (special issue), *Media Development*, 35, 4.

XXX (1992), "New Communications for a New Century" (special issue), *Media Development*, 39, 2.

YADAVAJ. (ed.) (1984), *Politics of news. Third World perspective*, Concept Pub-lishing Company, New Delhi.

Summary: Unesco and the Freedom of Information. A Reconstruction of 50 years of Power Politics.

This article assesses the role and profile of the United Nations Educational, Scientific and Cultural Organisation (UNESCO) in the international information and communication debate over the past fifty years. It describes the ideological controversies and shifts which took place as a result of and/or conditioned by political and economic power changes.

The concepts 'freedom of information' and 'free flow of information' are of a relatively recent date. However, the ideas on which they are based are very old. For centuries, these principles have been at the base of the Western way of thinking. The practical application of these liberties soon escaped the national level and the need for international agreements was felt. This shift can partly be explained as a result of changing power factors, partly also through culturally defined interpretation problems.

A number of examples are presented. The interpretation of communication principles, the MacBride Report, or the New International Information Order, is linked to powershifts on the political and/or economic level, as well as to the questioning of their universal validity.

The article also addresses the role of the Western newsmedia as agenda setters for the public and political opinion.



Een eenvoudig model van de vorming van Belgische federale regeringscoalities (1958-1991).

door Peter WILLEMÉ

Doctor-assistent, Faculteit Toegepaste Economische Wetenschappen, RUCA

1. Inleiding

De modellering van de interactie tussen politiek en economie wordt gedomineerd door onderzoek in de context van (feitelijke) twee-partijen systemen zoals de Verenigde Staten en het Verenigd Koninkrijk. Dergelijke systemen kenmerken zich door het feit dat verkiezingen rechtstreeks de regeringspartij aanduiden. Dit is uiteraard helemaal anders in meer-partijen systemen zoals in de meeste West-Europese landen. Het samenstellen van een regering in dergelijke meer-partijen systemen komt, bij gebrek aan een absolute meerderheid voor één partij, neer op het vormen van coalities van partijen. Dit impliceert dat de onderzoeker die geïntegreerde politiek-economische modellen wil trachten te bouwen, genoodzaakt wordt om een submodel aan het geheel toe te voegen waarin de coalitievorming wordt geëndogeniseerd. De vraag dringt zich dus op welke de determinanten van de coalitievorming zijn.

Een belangrijke, maar weinig productieve, vaststelling in dit verband is dat de coalitievorming, in tegenstelling tot wat de retoriek van de politici na de verkiezingen suggereert, grotendeels onafhankelijk is van de verkiezingsuitslag. Het feit of een partij vooruitgang heeft geboekt ten op zichte van de vorige verkiezingen (en dus de verkiezingen heeft "gewonnen") bevat praktisch geen informatie over haar deelname aan de nieuwe regeringscoalitie¹. De kiezer heeft dus slechts een marginale impact op de coalitievorming: hij kan enkel sommige coalities mathematisch onmogelijk maken (tenminste als we minderheidsregeringen uitsluiten).

De geringe invloed van de kiezer op de coalitievorming impliceert dat elke coalitietheorie zal moeten vertrekken van de partijen als fundamentele actoren. Traditioneel benadert men dit probleem vanuit speltheoretische hoek. Eén van de nadelen van deze benadering is echter dat gewoonlijk **verzamelingen** van mogelijke (of beter: waarschijnlijke) coalities worden voorspeld. Dit maakt de integratie van een coalitiemodel in een groter (econometrisch) politiek-economisch model echter aanzienlijk lastiger. De bedoeling van deze paper is te trachten een model te bouwen dat dit nadeel niet heeft.

1 Deze conclusie wordt onder meer benadrukt in Deschouwer (1982,1991). Overigens toont het voorbeeld van de Christen-Democraten het gestelde onmiddellijk aan: deze partij maakte, op één keer na, deel uit van alle na-oorlogse coalities, ongeacht de verkiezingsuitslag.

De paper is als volgt opgebouwd. De speltheoretische benadering, en ook de kritiek erop, vormt het onderwerp van de volgende paragraaf. In paragraaf 3 wordt een heuristisch voorgesteld, die tot op zekere hoogte met de kritiek op de speltheoretische benadering rekening houdt. Deze heuristiek is specifiek op de Belgische politieke situatie toegespitst, en heeft als belangrijkste kenmerk dat per regeringsvorming slechts één coalitie voorspeld wordt. De statistische evaluatie van de klassieke theorieën en van de voorgestelde heuristiek vormt het onderwerp van paragraaf 4. De laatste paragraaf tenslotte, bevat de belangrijkste conclusies.

2. Overzicht van en kritiek op de klassieke speltheoretische benadering

In de speltheoretische benadering wordt het probleem van de coalitievorming ondergebracht in de categorie van de "weighted voting games". Dit zijn spelen waarbij coalities gevormd worden door spelers i ($i = 1, \dots, N$) met gewicht w_i , zodat het totale gewicht van de coalitie minstens gelijk is aan een vooraf vastgelegd meerderheids criterium. De verzameling van alle dergelijke "winnende coalities" wordt aangeduid met W . De theorieën die hierna kort besproken worden hebben als gemeenschappelijk kenmerk dat zij de verzameling W trachten te beperken. Zij proberen met andere woorden regels op te stellen die sommige coalities uit W waarschijnlijker maken dan andere. Een "goede" theorie kenmerkt zich door het voorspellen van een klein aantal "waarschijnlijke" coalities waarvan de (historisch) geobserveerde coalitie vanzelfsprekend deel uitmaakt.

Het hierna volgende overzicht van de klassieke theorieën is gebaseerd op De Swaan (1973). De kritiek erop steunt grotendeels op het artikel van Nolte (1988).

De klassieke speltheoretische benadering levert twee klassen van modellen op: modellen gebaseerd op het aantal spelers (partijen) en hun respectievelijk gewicht, en modellen gebaseerd op de (meestal ordinale) positie van de spelers op een beleidsschaal. In de eerste groep onderscheidt men:

- * "Minimal Winning Coalitions" (Von Neumann & Morgenstern, 1967): er worden enkel coalities gevormd waarin elke speler nodig is om de meerderheid te behouden (dus geen coalities die "overbodige" spelers bevatten);
- * "Minimum Size Coalitions" (Ganson, 1962 en Riker, 1962): van alle "minimal winning coalitions" worden enkel de coalitie(s) met het kleinste gewicht behouden;
- * "Bargaining Coalitions" (Leiserson, 1968): van alle "minimal winning" coalities zijn de coalities met het kleinste aantal spelers het meest waarschijnlijk;

Tot de tweede groep behoren de theorieën die rekening houden met de (ordinale) afstand tussen de spelers. De range van een coalitie wordt gedefinieerd als de afstand tussen de meest "linkse" en de meest "rechtse" speler. We onderscheiden:

- * "Minimal Range Coalitions" (Leiserson, 1966): van alle winnende coalities worden de coalities met minimale range voorspeld, voor zover ze vergelijkbaar zijn. Om de range van alle mogelijke winnende coalities te kunnen vergelijken moet de afstand tussen twee willekeurige opeenvolgende spelers konstant verondersteld worden. De beleidsschaal wordt in dat geval "metrisch", en de volgnummers van de spelers krijgen een kardinaal karakter;
- * "Closed Minimal Range Coalitions" (Axelrod, 1970): deze theorie voorspelt "minimum range" coalities, waarvan de spelers "naast elkaar" liggen op de beleidsschaal. Een gesloten coalitie bevat dus alle spelers die zich tussen de extreme spelers in bevinden;

* "Closed Minimal Winning Coalitions": dit alternatief voor Axelrod's theorie voorspelt "Closed Minimal Winning" coalities in plaats van "Closed Minimal Range". Beide theorieën leveren hetzelfde resultaat op zolang er een stricte orde tussen de spelers geldt (m.a.w. als er geen spelers samenvallen op de beleidsschaal). Als er geen stricte orde tussen de spelers geldt zal de "Closed Minimal Winning" theorie vanzelfsprekend een kleinere coalitie voorspellen dan "Closed Minimal Range", omdat de eerste rekening houdt met het gewicht van de coalitie;

* "Policy Distance Theory" (De Swaan, 1973): dit is een tamelijk gesofisticeerde theorie die de beleidspreferenties van de spelers combineert met hun relatieve sterkte. De essentie ervan is dat de spelers hoofdzakelijk geïnteresseerd zijn in de uitkomst van het spel, dat wil zeggen in de verwachte beleidspositie van de coalitie, die bepaald wordt door de "pivotal actor". Een speler is "pivotal" ten opzichte van een coalitie als hij het resultaat van een conflict binnen de coalitie kan doen omslaan naar de coalitiepartners links of rechts van hem. Alle spelers hebben een preferentie-orde ten aanzien van de coalities waarvoor zij "pivotal" zijn, in functie van het gewicht van de coalitiepartners links en rechts van hen. De Swaan stelt dat de "pivotal actor" k de coalitie zal prefereren waarvoor het verschil tussen de gewichten links en rechts van hem minimaal is. De verwachte beleidspositie van dergelijke coalitie ligt dan immers het dichtst bij de beleidspositie van k .

* "Closed Coalitions": de theorie van De Swaan is ontstaan uit onvrede met het "minimale" karakter van de meeste klassieke theorieën. Een eenvoudiger variant, die ook "grote" coalities toelaat, is de "Closed Coalition". Hier worden alle winnende coalities onder verstaan die gesloten zijn, ongeacht hun grootte in termen van gewicht, aantal spelers of range.

Nolte (1988) is van mening dat de empirische voorspellingskracht van de klassieke coalitietheorieën, in de context van politieke coalities, vrij klein is. Diverse verklaringen kunnen hiervoor gegeven worden. De belangrijkste kritieken op en pogingen tot verbetering van deze theorieën worden hierna behandeld. De nadruk zal daarbij gelegd worden op de relevantie van de kritiek in het licht van de Belgische situatie.

* Zoals hiervoor reeds werd aangehaald, is een van de tekortkomingen van de meeste theorieën hun onvermogen om "grote" coalities te voorspellen. Langs de andere kant blijkt uit het empirisch onderzoek van De Swaan dat theorieën die wel grote coalities toelaten nauwelijks beter presteren. Het probleem is blijkbaar dat dergelijke grote coalities zich slechts in speciale omstandigheden voordoen, terwijl de "Closed Coalition" en "Policy Distance" theorieën **altijd** grote coalities voorspellen.

* Het omgekeerde probleem bestaat ook: geen enkele klassieke theorie kan minderheidscoalities voorspellen. Hoewel dit voor sommige landen en in sommige perioden een ernstig probleem blijkt te zijn, is dat voor België nauwelijks het geval. De enige twee minderheidsregeringen in de Belgische naoorlogse periode waren de homogeen Christen-Demokratische regering Eyskens in 1958 en de regering Tindemans-De Clercq in 1974, die beide van zeer korte duur waren (respectievelijk 4 en 2 maanden) (Politiek Zakboekje, 1990).

* Een fundamenteel (zij het theoretisch) probleem ligt vervat in de definitie zelf van rationeel coalitie-gedrag: elke speler (partij) wordt verondersteld in alle omstandigheden deelname aan een coalitie (regering) te prefereren boven niet-deelname (oppositie). Dewachter (1986) merkt hierover op dat er een neiging tot oppositie-gedrag kan ontstaan wanneer een partij wil herstellen van een voorbijgane verkiezingsnederlaag. Hij legt er echter tegelijk de nadruk op dat deze tendens veel zwakker is dan de tendens tot regeringsdeelname. Het ligt overigens voor de hand dat dergelijk gedifferentieerd gedrag onmogelijk kan gemodel-

leerd worden door middel van theorieën die enkel rekening houden met de verdeling van de gewichten en/of de beleidspreferenties van de partijen. Hoewel vrijwillige oppositie dus niet onmogelijk is, gaan we in wat volgt uit van de hypothese dat regeringsdeelname steeds geprefereerd wordt boven oppositie ².

De mogelijkheid van vrijwillige oppositie houdt ook verband met het probleem van minderheidsregeringen: wanneer een dergelijke coalitie zich vormt zouden de oppositiepartijen immers samen een meerderheidsregering kunnen vormen. Hieruit volgt dat hun oppositie dus tot op zekere hoogte vrijwillig is. Het feit dat de oppositiepartijen zich wellicht aan de extreme zijden van het spectrum bevinden, maakt deze rekenkundige mogelijkheid echter onwaarschijnlijk: de "range" van de meerderheidsregering zou met andere woorden te groot zijn. * Een andere beperking van sommige klassieke modellen is dat de partijen worden geordend in één dimensie. Dit probleem werd reeds in 1963 door Stokes geformuleerd. De Swaan meent echter dat, als de sociaal-economische dimensie de belangrijkste is en als bovendien de partijen op consistente wijze in de tijd op deze as kunnen geordend worden, deze kritiek empirisch onderzoek niet in de weg mag staan.

De Belgische politieke geschiedenis (zie bv. Luyckx & Platel, 1985) illustreert overigens het belang van het dimensie-probleem. Behalve door sociaal-economische problemen wordt het Belgische politieke leven immers beheerst door een communautair conflict, dat meer dan eens de vorming en de val van regeringscoalities heeft veroorzaakt. Dit conflict heeft bovendien aanleiding gegeven tot de opsplitsing van de traditionele partijen en tot de vorming van politieke partijen die van de staats hervorming hun belangrijkste strijdpunt maakten.

In de periode 1945-1958 kan nog een derde dimensie onderscheiden worden, op basis van de tegenstelling tussen de clericale Christen-Democraten en de anti-clericale Socialisten en de Liberalen. De tegenstelling (die haar hoogtepunt bereikte met de Koningskwestie en de Schoolstrijd) mondde uiteindelijk zelfs uit in de BSP/Liberale regering Van Acker. Deze coalitie illustreert het belang van het dimensie-probleem. Zij kon immers slechts tot stand komen in de "derde dimensie", aangezien Socialisten en Liberalen op de sociaal-economische as mekaar tegenpolen zijn. Het anti-clericalisme werd in deze regering overigens sterk benadrukt om de tegenstellingen op het sociaal-economische domein te verdoezelen. Na de ondertekening van het Schoolpact in november 1958, en nadat de Liberale partij expliciet haar oude anti-clericale programma afzwoer, verminderde het belang van deze dimensie.

Uit voorgaande bespreking blijkt dat het reduceren van de meer-dimensionale werkelijkheid naar één dimensie niet zonder gevaar is. Het handhaven van verschillende dimensies leidt echter tot andere problemen, waarvan het belangrijkste wellicht het bepalen is van de relatieve positie van de partijen op de diverse assen. Bovendien wordt het ook moeilijker om de "range" van coalities te vergelijken. Een alternatieve benadering van het dimensieprobleem lijkt aangewezen. Die zou er in kunnen bestaan aan de partijen die zich eerder profileren in andere beleidsdimensies dan de sociaal-economische (waarvan we dan aannemen dat

2 Deze hypothese is wellicht ook gerechtvaardigd wat betreft jonge partijen zoals Agalev/Ecolo en Vlaams Blok, hoewel die tot nog toe geen deel hebben uitgemaakt van federale regeringscoalities. Dit laatste is echter vermoedelijk in de eerste plaats het gevolg van hun 'extreme' standpunten en van het feit dat de traditionele politieke families vooralsnog een meerderheid zonder hen kunnen vormen, dan van hun houding ten aanzien van regeringsdeelname.

die de belangrijkste is ³⁾, géén rangorde toe te kennen op de sociaal-economische as. Men zou er dan van uit gaan dat deze partijen geen uitgesproken sociaal-economische standpunten innemen, maar wel bijvoorbeeld regionale, ecologische of religieuze. Op de sociaal-economische as zijn deze partijen dan als het ware "vrij", waardoor zij kunnen toetreden tot diverse coalities op die as zonder de range ervan te vergroten. Omgekeerd zou het niet-toetreden tot een dergelijke coalitie niet resulteren in een "open" coalitie.

Dit alternatief lijkt niet onrealistisch. Het is inderdaad zeer wel denkbaar dat dergelijke partijen bereid zijn een coalitie te vormen met (hoofdzakelijk) "sociaal-economische" partijen en daarbij het sociaal-economisch beleid grotendeels aan die partijen overlaten, op voorwaarde dat rekening wordt gehouden met een aantal voor hen belangrijke beleidsstandpunten. Deze oplossing wordt in het empirisch onderzoek in volgende paragraaf toegepast met betrekking tot de federalistische partijen.

* De relatief slechte voorspellingskracht van de traditionele theorieën heeft in de recentere literatuur geleid tot complexere modellen, die niet enkel rekening houden met de grootte van de mogelijke coalities. Budge en Herman (1978) bijvoorbeeld introduceren het concept van de "dominante partij". Deze wordt gedefinieerd als een partij die op grond van haar relatieve sterkte en haar positie in het politieke spectrum moeilijk van regeringsdeelname kan uitgesloten worden. Coalities die deze partij bevatten zullen dus waarschijnlijker zijn dan andere. In de Belgische context beantwoorden de Christen-Democraten uitstekend aan dit concept: zij vormen inderdaad een grote centrum-partij die praktisch onafgebroken mee geregeerd heeft (enkel de reeds genoemde regering Van Acker vormt hierop een uitzondering).

* Een tweede belangrijke evolutie in de coalitie-modellen wordt gekenmerkt door de introductie van een historische component. In de klassieke theorieën worden opeenvolgende regeringsonderhandelingen verondersteld zich onafhankelijk van elkaar te voltrekken, alsof de partijen telkens voor de eerste keer aan het spel deelnemen. Daarmee wordt uiteraard voorbij gegaan aan de "ervaring" die de spelers mogelijk hebben opgedaan in vorige onderhandelingen en met vorige coalitiepartners. Franklin en Mackie (1983) hebben het belang van de historische dimensie aangetoond. Zij introduceren de begrippen "inertie" en "vertrouwdheid" ("familiarity") in de coalitievorming. Inertie wordt gedefinieerd als de neiging het status quo te behouden in opeenvolgende coalitievormingen. Vertrouwdheid wordt gedefinieerd als een (dummy) variabele die aangeeft of elke potentiële coalitiepartner vroeger (over een arbitraire periode van 20 jaar) reeds met elke andere potentiële coalitiepartner heeft geregeerd. Uit hun onderzoek blijkt dat het grootste deel van de verklaarde variantie (ongeveer 40%) van de coalitievariabele kan toegeschreven worden aan de "historische" variabelen (de twee andere variabelen zijn klassieke "grootte" en "range" variabelen). De auteurs wijzen er echter op dat vroegere coalities op hun beurt tot stand zijn gekomen onder in-

3 Recent sociologisch onderzoek lijkt er op te wijzen dat de traditionele sociaal-economische links/rechts en de levensbeschouwelijke tegenstellingen aan belang hebben verloren. Zij kunnen worden aangevuld met (of maken deel uit van) nieuwe breuklijnen, die kunnen gekarakteriseerd worden door materialistisch/post-materialistische en universalistisch/particularistische tegenstellingen (zie bv. Swyngedouw (1993)). Deze nieuwe breuklijnen verklaren ongetwijfeld voor een deel de recente verschuivingen in het kiesgedrag. Het is echter nog te vroeg om uit te maken of dit ook zal leiden tot fundamentele verschuivingen in de partijpolitieke machtsverhoudingen. Tot op heden blijven de traditionele politieke families, die ondubbelzinnig op een sociaal-economische beleidsas kunnen geordend worden, het coalitiegebeuren beheersen.

vloed van grootte en ideologische samenstelling, waardoor inertie en vertrouwdeheid gedeeltelijk "gekristalliseerde" vormen zijn van deze klassieke determinanten.

* Volgens Nolte blijkt uit de empirische literatuur waarin de diverse coalitietheorieën voor een hele reeks meerpartijen systemen werden uitgetest, dat het formuleren van algemene regels die in alle landen en onder alle omstandigheden zouden gelden een hopeloze taak is. Het lijkt zinvoller om de specifieke politieke context van elk land te bestuderen om daaruit formele of informele spelregels af te leiden, waarin de klassieke speltheoretische concepten uiteraard een rol (kunnen) spelen. Dit standpunt wordt impliciet ook verdedigd door Dewachter (1986).

3. Formulering van een heuristiek voor de Belgische coalitievorming

De tot dusver besproken theorieën voorspellen in de meeste gevallen een (soms grote) verzameling potentiële coalities. Het spreekt voor zich dat het de voorkeur verdient om bij elke regeringsvorming juist één coalitie te kunnen voorspellen, op voorwaarde dat dit voldoende accuraat gebeurt. Dit zou met name het integreren van het coalitiemodel in een groter politiek-economisch model vereenvoudigen. Indien immers verscheidene coalities "verwacht" worden, zou aan elke coalitie een kans moeten toegekend worden. Dit is allerminst eenvoudig en het verzwaart bovendien de modelstructuur aanzienlijk. Het voorspellen van juist één coalitie komt dus neer op de verwachting dat de meest waarschijnlijke van alle mogelijke coalities zich inderdaad zal voordoen.

Uit de vorige paragraaf is gebleken dat de klassieke coalitietheorieën onbevredigende resultaten geven. In wat volgt zal een heuristische aanpak voorgesteld worden die aanleunt bij de klassieke concepten (meer bepaald van de Bargaining en Minimal Range hypothese), en die tegelijk rekening houdt met de tijdsdimensie (inertie) en met het concept van de dominante partij.

Om te kunnen overgaan tot het formuleren van de heuristiek moeten veronderstellingen aangenomen worden met betrekking tot de karakteristieken van het spel. Deze luiden als volgt:

* Er zijn 4 "spelers", met name de 3 traditionele politieke families ⁴, Christen-Democraten (CD), Socialisten (SOC) en Liberalen (LIB), en de Federalisten (FED). In eerste instantie was het de bedoeling om de twee federalistische partijen, Volksunie (VU) en FDF/RW (FDF), als afzonderlijke spelers te beschouwen (zodat er 5 partijen in totaal zouden zijn). Het is echter praktisch onmogelijk gebleken om regels op te stellen die de regeringsdeelname van één van beide of beide partijen kunnen voorspellen. Vanzelfsprekend maakt dit het voorspellen van de juiste coalitie moeilijker, hoewel dit niet noodzakelijk van groot belang is met betrekking tot het sociaal-economisch beleid. De impact van de federalistische partijen op dit beleid is immers wellicht gering (behalve misschien wat de verdeling van de middelen tussen de federale overheid en de gewesten betreft).

De hypothese dat er slechts 4 partijen zijn houdt natuurlijk ook een impliciete hypothese in met betrekking tot de drie "traditionele politieke families". Er wordt namelijk verondersteld dat de Vlaamse en Waalse/Brusselse zuster-partijen in deze families homogene zijn in de sociaal-economische dimensie. Wat de coalitievorming op federaal niveau betreft is dit nauwelijks een probleem: tot nu toe hebben altijd beide vleugels van de partijen deel uitgemaakt van de regering.

⁴ In wat volgt worden de politieke families eenvoudigheidshalve "partijen" genoemd.

* Het meerderheids criterium is de gewone meerderheid (de helft + één zetel), ondanks het feit dat voor een grondwetswijziging een tweederde meerderheid vereist is in België. Een voorafgaande voorwaarde om de grondwet te kunnen wijzigen is echter dat de wetgevende vergadering vooraf een verklaring tot grondwetsherziening moet goedkeuren, waarin de artikels worden opgesomd die voor herziening in aanmerking komen. Een dergelijke verklaring zou dus kunnen gebruikt worden om voor de volgende coalitie een tweederde criterium te hantieren. De Belgische geschiedenis wijst echter uit dat in vele gevallen coalities worden gevormd die de vereiste meerderheid niet controleren (van de 10 coalities die in de Belgische na-oorlogse periode werden gevormd onder een grondwetgevende vergadering hadden er slechts 3 de vereiste meerderheid). Omgekeerd worden soms coalities met tweederde meerderheid gevormd zonder dat de wetgevende vergadering als constituante kan optreden. De verklaring tot grondwetsherziening is bijgevolg weinig dienstig om dergelijke grote coalities te voorspellen ⁵.

De heuristiek voor de coalitievorming in België, die zoals gezegd een unieke coalitie voorspelt, kan nu in volgende punten voorgesteld worden:

- 1) De Christen-Demokraten maken altijd deel uit van de coalitie (tenzij 1 andere partij de absolute meerderheid zou hebben).
- 2) Bij gebrek aan volstreekte meerderheid van de CD, wordt ofwel de coalitie CD/SOC ofwel de coalitie CD/LIB gevormd. Dit noemen we de twee basis-configuraties.
- 3) Wanneer CD/SOC of CD/LIB onvoldoende zetels controleren, wordt beroep gedaan op de vierde partij FED. Concreet betekent dit dus dat één of beide federalistische partijen aan de coalitie deelnemen.

Wat de dynamiek van het systeem betreft wordt uitgegaan van volgende veronderstellingen:

- 4) Een coalitie die een volledige legislatuur standhoudt wordt voortgezet na de verkiezingen, op voorwaarde natuurlijk dat zij na de verkiezingen haar meerderheid behoudt.
- 5) Een coalitie die voortijdig beëindigd wordt, waarbij het parlement wordt ontbonden, verandert na de verkiezingen van basis-samenstelling (CD/SOC of CD/SOC/FED wordt CD/LIB respectievelijk CD/LIB/FED).
- 6) Een coalitie die voortijdig beëindigd wordt zonder dat het parlement ontbonden wordt (dus zonder nieuwe verkiezingen) verandert niet van basis-samenstelling ⁶.

⁵ Dit neemt niet weg dat de politieke agenda op zich wel een aanleiding kan zijn om grote coalities te vormen. Wanneer een toekomstige coalitie een delicaat probleem zoals de staats hervorming wil aanpakken, waarover bij voorkeur een brede maatschappelijke consensus moet bestaan, is het waarschijnlijk dat meer partijen (in casu communautaire) in de coalitie worden opgenomen.

⁶ In het uitzonderlijke geval dat een regering "van nationale eenheid" gevormd werd (CD/SOC/LIB), wat door ons model nooit kan voorspeld worden, maar wat zich wel enkele keren heeft voorgedaan, gelden regels analoog met 5) en 6) maar dan ten opzichte van de basis-configuratie die bij de vorige verkiezing tot stand kwam. Dit betekent concreet dat, wat de dynamiek betreft, geen rekening wordt gehouden met de drie-partijenregering. Deze procedure, waarvan het arbitraire karakter niet wordt ontkend, kan enigszins gerechtvaardigd worden wanneer men de twee drie-partijenregeringen (Leburton in 1972 en Martens III in 1980) beschouwt als "crisis-regeringen", die het normale patroon verstoren. Beide regeringen zijn overigens erg kort geweest (1 jaar voor Leburton en slechts 4 maanden voor Martens III).

Regel 1 is de toepassing van het concept van de dominante partij op de Christen-Democraten. Regels 2 en 3 kunnen genterpreteerd worden als een combinatie van de "Bargaining" en de "Minimal Range" theorie: coalities met twee genieten de voorkeur boven coalities met drie, waarbij de combinatie SOC/LIB wordt uitgesloten wegens regel 1 (bovendien is de "range" van deze coalitie te groot en zou de coalitie zonder Christen-Democraten ook niet "gesloten" zijn). Regels 5 en 6 vertrekken van het inertie-concept. Er wordt echter van uitgegaan dat de neiging tot het verderzetten van een bestaande coalitie slechts bestaat als de coalitie "succesvol" is. Vervroegde verkiezingen (na de val van een regering) worden verondersteld de inertie om te buigen naar een "aversie" ten opzichte van de laatste coalitie. Wanneer echter wordt besloten geen nieuwe verkiezingen uit te schrijven blijkt de neiging te bestaan de oude basis-configuratie te handhaven (deze beslissing wordt overigens genomen door het aftredende kabinet).

Het spreekt voor zich dat de hier voorgestelde heuristiek slechts een benadering kan zijn van de complexe Belgische politieke werkelijkheid. Hij is afgeleid uit het verleden en in die zin dus conditioneel. Zijn bruikbaarheid voor toekomstige coalitievormingen zal dus afhangen van de stabiliteit van het systeem (dit geldt natuurlijk evenzeer voor econometrische relaties geschat op basis van historische gegevens). Meer bepaald is het mogelijk dat nieuwe partijen (bijvoorbeeld ecologische, nationalistische) verder aan belang winnen, waardoor de dominantie van de drie traditionele partijen zou afnemen⁷. Hier staat echter tegenover dat de traditionele partijen eventuele nieuwe tendensen gedeeltelijk in hun programma kunnen integreren, waardoor de aantrekkingskracht van nieuwkomers vermindert. Dit proces heeft zich overigens in Wallonië reeds afgespeeld met betrekking tot de federalistische partijen FDF en RW, die hun kiezers na een relatief korte tijd weer aan de traditionele partijen hebben moeten afstaan. Het geldt in zekere mate ook in Vlaanderen met betrekking tot de Volksunie. Een gelijkaardig verschijnsel zou zich ook kunnen voordoen met betrekking tot de "groene" partijen, voor zover een aantal van hun standpunten door de traditionele partijen worden overgenomen. Wat ook de toekomstige waarde van de hierboven beschreven regels weze, de empirische resultaten in de volgende paragraaf tonen aan dat zij, wat de beschouwde historische periode betreft, minstens zo goed presteren als de eerder besproken klassieke coalitietheorieën.

Het weze benadrukt dat het concept van de basisconfiguratie in de praktijk leidt tot de voorspelling van slechts twee fundamentele coalities, die men centrum-rechts en centrum-links zou kunnen noemen. De tamelijk complexe Belgische politieke realiteit resulteert dus uiteindelijk, wat de regering (en dus het beleid) betreft, in een soort twee-partijen systeem. Het belang van de "vaste partner" (de Christen-Democraten) in dit systeem kan moeilijk overschat worden (zie ook Deschouwer, 1991).

Uit regel 5 volgt dat de basisconfiguratie slechts verandert wanneer een kabinet valt en er vervroegde verkiezingen worden gehouden. Deze hypothese verplaatst de kernvraag van de coalitievorming naar de determinanten van de levensduur van regeringen. Theoretisch is het mogelijk deze vraag op haar beurt te koppelen aan de economische toestand. Het is immers denkbaar dat de kans van een regeringscoalitie om een volledige wettelijke termijn te volbrengen (onder meer) afhangt van de economische problemen waarmee zij geconfronteerd

⁷ Het geleidelijk belangrijker worden van partijen zoals Agalev en Ecolo, en de verschuivingen sinds de verkiezingen op 24 november 1991 illustreren natuurlijk deze mogelijkheid (zie voetnoot op p. 7).

wordt. Robertson (1984) geeft enige empirische ondersteuning aan deze hypothese. Hij stelt vast dat, in een steekproef van de duur (in maanden) van regeringscoalities in 8 West-Europese landen (waaronder België) tussen 1958 en 1982, de groei van de werkloosheid een factor is die deze duur significant verkort. De inflatie blijkt geen significant effect te hebben. Opmerkelijk is ook dat een aantal politieke controle-variabelen, die de traditionele determinanten van de coalitietheorie vertegenwoordigen, geen beduidende invloed uitoefenen op de levensduur van de regeringen ⁸.

Op basis van deze resultaten kan ook voor België de hypothese geformuleerd worden dat de evolutie van de werkloosheid (en de inflatie) een negatieve invloed uitoefent op de duur van regeringen. Indien deze hypothese wordt bevestigd, versterkt zij de relatie tussen het verloop van de economie en de coalitievorming. Zij legt immers een direct verband tussen de macro-economische doelvariabelen en de (mogelijke) val van het kabinet (met eventueel vervroegde verkiezingen als gevolg). De empirische resultaten van deze oefening (die we hier niet rapporteren) leveren echter weinig op ⁹. Dit betekent niet noodzakelijk dat de val van sommige regeringen niet geheel of gedeeltelijk aan sociaal-economische problemen te wijten is geweest. Het betekent wel dat er geen systematische relatie bestaat tussen het verloop van de macro-economische aggregaten en het grillige Belgische politieke leven.

4. Statistische evaluatie van de diverse theorieën

4.1. Het beoordelen van coalitietheorieën

Er werd reeds opgemerkt dat een goede coalitietheorie zich kenmerkt door het voorspellen van zo weinig mogelijk coalities, waarvan de historische coalitie deel moet uitmaken. Een statistische test van dergelijke theorieën zal dus zowel rekening moeten houden met het totaal aantal voorspelde coalities als met het aantal correct voorspelde. Mokken (1973) heeft een chi-kwadraat test voorgesteld die de voorspellingen van een coalitietheorie vergelijkt met de voorspellingen van een "random" theorie. De kans om toevallig q correcte coalities te "trekken" bij p_j historische coalities wordt gegeven door de hypergeometrische verdeling

$$\pi_0(q, n_j, r_{ij}, p_j) = \frac{\binom{p_j}{q} \binom{n_j - p_j}{r_{ij} - q}}{\binom{n_j}{r_{ij}}}$$

⁸ Deze variabelen zijn:

- Cabinet status: 1 partij of meer partijen
- Coalitie status: "minimum winning" of niet
- Ideologische status: links of centrum-rechts
- Fractionalisering: aantal partijen in de coalitie.

⁹ Als alternatieve test voor deze hypothese werd onderzocht of er een verband bestaat tussen enkele macro-economische indicatoren (de verandering in de de werkloosheidsgraad, de inflatie en de deficit-ratio) en het feit dat er vervroegde verkiezingen plaatsvonden. Ook deze test levert nauwelijks resultaat op: enkel een toename van de werkloosheidsgraad lijkt de kans op vervroegde verkiezingen te doen toenemen, hoewel niet significant.

waarbij n_j = het aantal potentiële coalities (dus winnende coalities) in situatie j
 r_{ij} = het aantal voorspelde coalities door theorie i in situatie j .

De index j slaat hier op de j -de gebeurtenis, die wordt gedefinieerd als een historische zetelverdeling. Gegeven deze zetelverdeling kunnen tussen twee verkiezingen p_j coalities gevormd worden uit n_j mogelijke coalities. Theorie i voorspelt r_{ij} van deze coalities, waarvan q correcte.

De kans om minstens q_{ij} juiste coalities te voorspellen wordt gegeven door:

$$\pi_0(q \geq q_{ij}) = \sum_{q=q_{ij}}^{q=\min(p_j, r_{ij})} \pi_0(q, n_j, r_{ij}, p_j)$$

Onder de assumptie van onafhankelijkheid van gebeurtenissen, is de grootte

$$T_i = -2 \sum_{j=1}^{j=k} \log \pi_0(q_{ij})$$

bij benadering Chi-kwadraat verdeeld met $2k$ vrijheidsgraden (k is het aantal gebeurtenissen, hier zetelverdelingen). Deze benadering stelt wel een probleem in de huidige context. Het aantal historische coalities bij een gegeven zetelverdeling is normaliter zeer klein (in de meeste gevallen zelfs één), waardoor de voorwaarde van continuïteit die aan de basis ligt van de benadering (zie Kendall & Stuart, (1969)) niet vervuld is. Mokken meent echter dat de Chi-kwadraat test toch kan gebruikt worden als een benadering.

De definitie van een "gebeurtenis" in voorgaand model legt echter een bijkomende beperking op: er wordt immers (impliciet) verondersteld dat tussen twee verkiezingen geen twee dezelfde coalities kunnen gevormd worden (trekking zonder teruglegging). De Belgische ervaring spreekt deze restrictie echter tegen. Dit probleem kan opgelost worden door elke coalitie als een nieuwe gebeurtenis te beschouwen, alsof er nieuwe verkiezingen zouden uitgeschreven zijn (met dezelfde zetelverdeling als resultaat). Het aantal historische coalities per gebeurtenis (p_i) is dan per definitie gelijk aan 1 , en het aantal correct voorspelde coalities gelijk aan 0 of 1 . De kansen uit de hypergeometrische verdeling moeten dan berekend worden uit

$$\pi_0(q, n_j, r_{ij}, 1)$$

wat gelijk is aan

$$\frac{n_j - r_{ij}}{n_j} \quad \text{als } q=0 \quad \text{en} \quad \frac{r_{ij}}{n_j} \quad \text{als } q=1$$

De cumulatieve kans $\pi_0(q \geq q_{ij})$ is gelijk aan 1 voor $q_{ij} = 0$ en gelijk aan r_{ij}/n_j als $q_{ij} = 1$.

De testgrootte T_i kan nog steeds berekend worden om alternatieve theorieën te vergelijken. Het is echter twijfelachtig of zij, in deze omstandigheden van

extreme discontinuïteit (q is gelijk aan 0 of 1) nog kan geïnterpreteerd worden als (benaderend) Chi-kwadraat verdeeld.

Voor een theorie die per gebeurtenis slechts één coalitie voorspelt, zoals de heuristiek die in vorig hoofdstuk werd besproken, kan een andere benadering gebruikt worden om de significantie te testen. De kans om toevallig de juiste coalitie te voorspellen, gegeven n_j mogelijke coalities is eenvoudig

$$p_j = 1/n_j$$

Op voorwaarde dat de n_j - van verkiezing tot verkiezing - bij benadering konstant zijn kan de kans

$$p = 1/n$$

beschouwd worden als de kans op succes uit een binomiale verdeling. De kans om bij k "trekkingen" (coalitie-vormingen) minstens q_i successen (juiste coalities) te voorspellen wordt dan gegeven door

$$b(q \geq q_i, k, p) = \sum_{q=q_i}^{q=k} \binom{k}{q} p^q (1-p)^{k-q}$$

Bij de statistische evaluatie van de coalitietheorieën in volgende sectie zullen beide toetsingsprocedures met elkaar kunnen vergeleken worden.

4.2. Empirische toetsing van de coalitietheorieën voor België

De empirische resultaten in deze sectie hebben betrekking op de regeringen (coalities) vanaf 1961. De belangrijkste reden waarom niet alle na-oorlogse regeringen vanaf 1949¹⁰ werden beschouwd is dat de periode tot 1958 wordt beheerst door de tegenstellingen tussen de Christen-Demokraten en de anti-clericale Socialisten en Liberalen (vooral i.v.m. de Schoolstrijd en de Koningskwestie, zie paragraaf 2), met als resultaat de homogene CVP-regering Duvieusart in 1950 en als reactie daarop de Socialistisch-Liberale regering Van Acker in 1954. Om het effect van de clericale dimensie uit te sluiten werden deze waarnemingen weggelaten.

Door het feit dat de heuristiek een vertragingseffect bevat (aangezien informatie wordt gebruikt met betrekking tot de vorige coalitie), wordt de eerste waarneming dus de coalitie van 1961.

In wat volgt werd ook geen rekening gehouden met de minderheidsregering Tindemans (CD/LIB) van april 1974, aangezien deze regering minder dan twee maanden heeft standgehouden en in feite slechts de aanloop vormde tot de eigenlijke regering Tindemans I, samengesteld uit Christen-Demokraten, Liberalen en Rassemblement Wallon¹¹. Andere overgangsregeringen, belast met de afhandeling van de lopende zaken na de val van de regering, werden overigens ook

10 Vanaf 1949 worden ook vrouwen stemgerechtigd. Als gevolg daarvan wordt het aantal zetels in de Kamer van Volksvertegenwoordigers verhoogd van 202 naar 212. De perioden voor en na 1949 zijn dus moeilijk vergelijkbaar.

11 De resultaten worden hiermee niet vertekend aangezien geen enkele van de geteste theorieën minderheidsregeringen kan voorspellen.

niet als afzonderlijke coalities beschouwd. Het gaat hier meer bepaald om de regering Vanden Boeynants van 1978 (CD/SOC/VU/FDF) en de regering Martens VII in 1987 (CD/LIB).

De gegevens worden in volgende tabel samengevat.

TABEL I

Zetelverdeling en samenstelling van de Belgische regeringen sinds 1958.

Jaar	SOC zet	CD zet	LIB zet	FED zet	AND zet	Coalitie	Naam regering
1958	84	104	21	1	2	CD/LIB	Eyskens G. I
1961	84	96	20	5	7	CD/SOC	Lefèvre
1965	64	77	48	17	6	CD/SOC	Harmel
1966	64	77	48	17	6	CD/LIB	Vanden Boeynants
1968	59	69	47	32	5	CD/SOC	Eyskens G. II
1972	61	67	34	45	5	CD/SOC	Eyskens G. III
1973	61	67	34	45	5	CD/SOC/LIB	Leburton
1974	59	72	30	47	4	CD/LIB/FED	Tindemans I
1977	62	80	33	35	2	CD/SOC/FED	Tindemans II + Vanden Boeynants
1979	58	82	37	29	6	CD/SOC/FED	Martens I
1980	58	82	37	29	6	CD/SOC	Martens II
1980	58	82	37	29	6	CD/SOC/LIB	Martens III
1980	58	82	37	29	6	CD/SOC	Martens IV
1980	58	82	37	29	6	CD/SOC	Eyskens M.
1981	61	61	52	28	10	CD/LIB	Martens V
1985	67	69	46	19	11	CD/LIB	Martens VI + VII
1987	72	62	48	19	11	CD/SOC/FED	Martens VIII
1991	63	57	46	13	33	CD/SOC	Dehaene

Voor alle duidelijkheid weze het nog eens benadrukt dat de federalistische partijen (VU, FDF en RW) werden samengevoegd, zodat vier politieke "families" overblijven. Er wordt geen rekening gehouden met de andere "kleine" partijen zoals Communisten, Groenen en extreem rechtse partijen¹². Impliciet wordt dus aangenomen dat regeringsdeelname voor deze partijen quasi onmogelijk is (vanzelfsprekend is dit slechts een uitspraak met betrekking tot de geobserveerde periode). De partijen werden als volgt "van links naar rechts" gerangschikt op de beleids-as:

Socialisten: 1

Christen-Democraten: 2

Liberalen: 3

Federalisten: -

¹² Het is duidelijk dat het Vlaams Blok bezwaarlijk nog een kleine partij kan genoemd worden. Aangezien het voorlopig echter onwaarschijnlijk lijkt dat deze partij (en/of haar Waalse tegenhanger) een potentiële coalitiepartner wordt, is de vereenvoudiging wellicht gerechtvaardigd. Dit illustreert meteen ook de zwakte van de zuivere speltheoretische benadering, waarin alle partijen a priori even veel kans hebben om tot coalities toe te treden.

De "Federalisten" hebben geen rangnummer, zodat zij met alle andere partijen een coalitie kunnen vormen zonder de range van deze coalities te vergroten (zie paragraaf 3). Deze rangnummers worden gebruikt in de "Minimal Range" en de "Closed Minimal Range" theorieën.

Volgende tabel geeft de statistische resultaten van de diverse theorieën, berekend met de gegevens uit tabel 1.

TABEL II

Aantal voorspelde coalities, aantal correct voorspelde coalities en berekende Chi-kwadraat waarde voor alternatieve coalitietheorieën (4 partijen).

Theorie	Aantal voorspelde coalities	Aantal correcte voorspellingen	chi ² waarde
Minimal Winning	57	11	18.78
Minimum Size	18	1	2.77
Bargaining	45	11	23.75
Minimal Range	40	8	10.86
Closed	107	17	6.69
Closed Minimal Range	40	8	10.86
Closed Min. Winning	40	11	27.00
Heuristiek	17	10	40.52

Totaal aantal winnende coalities: 130

Bovenstaande tabel moet als volgt geïnterpreteerd worden: bij elke coalitievorming zijn een aantal coalities rekenkundig mogelijk ("winning"). Elke theorie voorspelt een deelverzameling van dit aantal mogelijkheden. Voor de 17 coalitievormingen in de steekproef voorspelt de "Minimal Winning" theorie bijvoorbeeld 57 coalities (kolom 2), op een totaal van 130 mogelijke coalities. Deze 57 voorspelde coalities bevatten in 11 gevallen de juiste (historische) coalitie (kolom 3).

De resultaten tonen duidelijk de betere (ex post) voorspellingskwaliteit van de heuristiek aan. De "Closed Coalition" theorie voorspelt wel meer correcte coalities, maar deze theorie voorspelt dan ook 107 van de 130 mogelijke (winnende) coalities. Een gelijkaardige opmerking geldt voor de Minimal Winning, Bargaining en Closed Minimal Winning hypothesen. Wat de statistische significantie betreft suggereert de Chi-kwadraat toets (34 vrijheidsgraden, namelijk $2k = 2 \cdot 17$) dat de beste methode slechts een betrouwbaarheid van ongeveer 90% heeft. In de vorige sectie werd er echter reeds op gewezen dat de Chi-kwadraat benadering met de nodige voorzichtigheid moet geïnterpreteerd worden. De resultaten van de voorgestelde binomiale benadering geven inderdaad een ander beeld. Aangezien steeds ofwel 7 ofwel 8 coalities mogelijk waren (gemiddeld 7.65), kan de kans op succes bij benadering gelijk gesteld worden aan 0.13 (1/7.65). De kans om toevallig bij 17 "trekkingen" 10 of meer juiste coalities te voorspellen is dan ongeveer gelijk aan:

$$b(q \geq 10, 16, 0.13) = \sum_{q=10}^{q=17} \binom{17}{q} 0.13^q (0.87)^{(17-q)} \approx 0.00001$$

Deze kans is te verwaarlozen. Het verwacht aantal juiste predicties is ongeveer gelijk aan 2.2 (nl. 17×0.13).

De Chi-kwadraat benadering van Mokken lijkt dus een vrij sterke onderschatting van de betrouwbaarheid te geven, tenminste in het speciale geval waarin per "gebeurtenis" slechts één coalitie wordt voorspeld.

Enige voorzichtigheid is wel geboden bij de interpretatie van de resultaten uit tabel 2. De relatief slechte prestatie van de klassieke coalitietheorieën is gedeeltelijk het gevolg van de aggregatie van de "federalistische" partijen. Deze vereenvoudiging werd ingevoerd ten behoeve van het formuleren van de heuristiek, maar is onnodig voor alle andere theorieën. Ter vergelijking worden in tabel 3 de resultaten gegeven voor het model met 5 partijen: CD, SOC, LIB, VU en FDF/ RW. De federalistische partijen hebben ook hier rangorde 0 gekregen.

TABEL III

Aantal voorspelde coalities, aantal correct voorspelde coalities en berekende Chi-kwadraat waarde voor alternatieve coalitietheorieën (5 partijen).

Theorie	Aantal voorspelde coalities	Aantal correcte voorspellingen	chi ² waarde
Minimal Winning	75	13	33.65
Minimum Size	19	2	7.74
Bargaining	38	12	43.91
Minimal Range	71	9	11.81
Closed	208	18	8.13
Closed Minimal Range	71	9	11.81
Closed Min. Winning	48	13	44.59

Totaal aantal winnende coalities: 263

Uit de tabel blijkt dat de Bargaining en Closed Minimal Winning theorieën resultaten geven vergelijkbaar met die van de heuristiek (het aantal vrijheidsgraden voor de chi² verdeling is in dit geval 36, omdat in bovenstaande berekeningen ook de verkiezingen van 1958 werden gebruikt). Uit statistisch oogpunt zijn deze theorieën dus gelijkwaardig. Het essentiële verschil is natuurlijk dat de heuristiek slechts één coalitie voorspelt per keer, waardoor hij bruikbaar is in de context van een econometrisch model.

5. Conclusie

De traditionele speltheoretische benadering van de coalitievorming in meerpartijen systemen heeft voldoende nadelen om een alternatieve modelaanpak te overwegen. De belangrijkste van deze nadelen zijn:

- * het ééndimensionele karakter van de theorieën die gebaseerd zijn op de posities die de partijen innemen in een ordinale beleidsruimte;
- * het feit dat geen rekening wordt gehouden met de dynamiek van de coalitievorming (de spelers hebben als het ware geen geheugen);
- * het feit dat onvoldoende rekening wordt gehouden met land-specifieke situaties, die sommige coalities quasi onmogelijk maken ondanks hun mathematische mogelijkheid;
- * het feit dat zij gewoonlijk een verzameling van (even) waarschijnlijke coalities voorspellen, wat hun bruikbaarheid in een geïntegreerd (econometrisch) politiek-economisch model kleiner maakt.

In dit artikel werd een alternatieve benadering voorgesteld, waarin de Belgische coalitievorming wordt gemodelleerd als een dynamisch proces waarin de Christen-Democraten een centrale rol spelen. Zij vormen een coalitie met Liberalen of Socialisten, eventueel aangevuld met Federalisten. De dynamiek van het systeem is gebaseerd op het 'succes' of de 'leefbaarheid' van de aftredende coalitie: wanneer deze een volledige termijn heeft geregeerd volgt een reconductie. Enkel wanneer de regering valt en er vervroegde verkiezingen worden uitgeschreven, verandert de basisconfiguratie. Dit kan begrepen worden als een teken van aversie tussen de oude coalitiepartners, waarna de centrum-partij van partner wisselt.

Naast het feit dat de voorgestelde heuristiek rekening houdt met een aantal zwakheden van de speltheoretische benadering, levert hij bovendien een uiterst 'spaarzame' oplossing: per coalitievorming wordt slechts één coalitie voorspeld. Bovendien resulteert dit niet in een verslechtering van de voorspellingskracht: uit de statistische evaluatie blijkt de heuristiek minstens zo goed te presteren als de beste (in termen van de Belgische coalitievorming) klassieke theorieën. Dit neemt niet weg dat ook de heuristiek niet zonder nadelen is. Ten eerste is hij gebaseerd op de Belgische na-oorlogse situatie, en in die zin dus conditioneel. Ten tweede, en dit is een ernstiger probleem, is de dynamiek van het systeem uiteindelijk gebaseerd op het feit of een regering valt en er vervroegde verkiezingen worden uitgeschreven. Dit feit blijft (voorlopig) echter exogeen aan het model.

Tenslotte verwijzen we nog naar de recente regeringsvorming van juni 1995. De reconductie van de rooms-rode coalitie lijkt het voorgestelde mechanisme te bevestigen¹³. Dit levert dus één "out of sample" waarneming op die verenigbaar is met de theorie.

¹³ Het feit dat de verkiezingen met enkele maanden werden vervroegd kan bezwaarlijk geïnterpreteerd worden als het niet volbrengen van de normale legislatuurperiode.

Bibliografie

AXELROD, R., *Conflict of Interest. A Theory of Divergent Goals with Applications to Politics*, Chicago, Markham, 1970.

BUDGE, I. & V. HERMAN, "Coalitions and Government Formation: an Empirically Relevant Theory.", *British Journal of Political Science*, 1978, Vol. 8, pp. 459-477.

DESCHOUWER, K., "De vele overwinnaars op 10 oktober.", *De Nieuwe Maand*, December 1982, Jaargang 25, nr. 10, pp. 739-743.

DESCHOUWER, K., "Ideologie of de voorkeuren van de CVP? Coalitievorming en de economische toestand in België.", in: *Verkiezingen en de economie*, Brussel, VUB CEMS, 1991, pp. 114-147.

DE SWAAN, A., *Coalition Theories and Cabinet Formations*, Amsterdam, Elsevier, 1973, 347 p.

DEWACHTER, W., "Het krachtenveld van de regeringsvorming in België.", *Res Publica*, 1986, Vol. 28, nr. 4, pp. 615-641.

FRANKLIN, M.N. & T.T. MACKIE, "Familiarity and Inertia in the Formation of Governing Coalitions in Parliamentary Democracies.", *British Journal of Political Science*, 1983, Vol. 13, pp. 275-298.

GAMSON, W.A., "Coalition Formation at Presidential Nominating Conventions.", *The American Journal of Sociology*, 1962, Vol. 68, nr. 2, pp. 157-171.

KENDALL, M.G. & A. STUART, *The Advanced Theory of Statistics*, London, C. Griffin & Co., 1969, 3rd ed., Vol. 1, 439 pp.

LEISERSON, M., "Factions and Coalitions in One-Party Japan: An Interpretation Based on the Theory of Games.", *American Political Science Review*, 1968, Vol. 62, pp. 770-787.

LUYKX, TH. & M. PLATEL, *Politieke geschiedenis van België (2): van 1944 tot 1985*, Antwerpen, Kluwer, 1985, pp. 421-1011.

MOKKEN, R.J., "A Simple Model for Testing Coalition Theories.", in: A. De Swaan, *Coalition Theories and Cabinet Formations*, Amsterdam, Elsevier, 1973, pp. 304-307.

NOLTE, D., "Ist die Koalitionstheorie am Ende? Eine Bilanz nach 25 Jahren Koalitionsforschung.", *Politische Vierteljahresschrift*, 1988, Vol. 29, pp. 230-251.

POLITIEK ZAKBOEKJE, Antwerpen, Kluwer, 1990.

RIKER, W.H., *The Theory of Political Coalitions*, New Haven, Yale U.P., 1962.

ROBERTSON, J.D., "Toward a Political-Economic Accounting of the Endurance of Cabinet Administrations: An Empirical Assessment of Eight European Democracies.", *American Journal of Political Science*, 1984, Vol. 28, pp. 693-709.

STOKES, D.E., "Spatial Models of Party Competition.", *The American Political Science Review*, 1963, Vol. 55, pp. 368-377.

SWYNGEDOUW, M., "Nieuwe breuklijnen in de Vlaamse Politiek? De politieke ruimte van de 18- tot 65-jarige vlaamse kiezer na de verkiezingen van 24 november 1991.", in: M. Swyngedouw, J. Billiet, A. Carton en R. Beerten (red.), *Kiezen is verliezen*, Leuven, Acco, 1993, pp. 85-112.

VON NEUMANN, J. & O. MORGENSTERN, *Theory of Games and Economic Behavior*, New York, Wiley, 1967.

Summary: A Simple Model of Belgian Government Coalition Formation

In this article a simple model of Belgian government coalition formation is proposed. Its main advantages over the traditional game theoretical approach are, first, its dynamic nature (explicitly linking the outcome of a new 'game' to the characteristics of the previous coalition) and, second, the fact that only one coalition is predicted per 'game'. As a result of the latter characteristic, the integration of this coalition formation submodel in a larger (econometric) politico-economic model should be far less complicated. Moreover, statistical tests indicate that the proposed model works at least as good as the traditional theories, despite its parsimonious nature.

De Europese lobby's en de Europese instellingen

door Peter BURSENS

NFWO-aspirant (P-H. Spaak), Departement Politieke en Sociale Wetenschappen, Universitaire Instelling Antwerpen (UIA).

Inleiding

Sinds het einde van de jaren 80 werden er eerst in het Europees Parlement en later ook in de Commissie initiatieven genomen om de sector van de belangenbehartiging te rationaliseren en transparanter te maken. Dit artikel zoekt naar het antwoord op de vragen waarom beide instellingen de lobby-sector willen rationaliseren en waarom de voorstellen juist in die periode gedaan werden.

Belangengroepen hebben zich al van bij de aanvang van het integratieproces op de Europese instellingen gericht. De verklaring daarvoor is zeer eenvoudig. Zij hebben tot doel om de belangen van een specifieke groep te verdedigen bij die overheden die bevoegd zijn om beslissingen te nemen op de domeinen waarop de belangen van die specifieke groep zich situeren. Zolang al deze bevoegdheden behoren tot het niveau van de natie-staten, hebben belangengroepen uiteraard enkel behoefte aan nationale kanalen en gesprekspartners. Overdracht van bevoegdheden naar een supra- of internationaal niveau noopt belangengroepen echter tot een aanpassing van hun activiteiten. Europese integratie heeft dan ook niet alleen gevolgen gehad voor de nationale overheden, maar eveneens voor de nationale belangengroepen. Inherent aan het Europese integratieproces is immers een verschuiving van bevoegdheden, weg van de nationale overheden in de richting van de nieuwe Europese instellingen, waardoor belangengroepen verplicht worden om hun strategieën en kanalen aan te passen. De Europese instellingen zijn dus al tientallen jaren het doelwit van belangengroepen. Het is echter interessant om te onderzoeken waarom Commissie en Europees Parlement juist in het begin van de jaren 90 regelgeving wensten uit te werken en welke concrete invulling zij aan die reglementering wensten te geven.

Om de eerste vraag te beantwoorden wordt een overzicht gegeven van het aantal belangengroepen dat zich de voorbije 40 jaar in Brussel is komen vestigen, en wordt een classificatie voorgesteld. Het antwoord op de tweede vraag wordt ingeleid door een stand van zaken te geven op het gebied van de reglementering van de belangengroepen.

Eén terminologische beschouwing dient vooraf meegegeven te worden. Er wordt in dit artikel vaak gesproken over lobby-groepen. De term lobbyen dekt echter vele ladingen en verdient daarom enige toelichting. Lobbyen als eng begrip duidt in principe op slechts één bepaalde vorm van belangenbehartiging, nl. op de informele contacten tussen lobbyist en besluitvormer waarbij de eerste de laatste tracht te overtuigen om de wetgeving aan te passen opdat die gunstiger zou zijn voor de groep die de lobbyist vertegenwoordigt. Het duidt met andere woorden op de Amerikaanse vorm van belangenbehartiging. Lobby is trouwens een van oorsprong Angelsaksisch begrip dat verwijst naar de wandelgan-

gen van het Parlement waarin vertegenwoordigers van allerlei maatschappelijke en economische belangen de kans krijgen om de vertegenwoordigers des volks te overtuigen om op deze of gene manier te stemmen over één of ander voorstel. In Brussel, bij de Europese instellingen wordt aan lobbyen een zeer brede betekenis gegeven. Een lobby-groep is dan om het eender welke organisatie of entiteit die de Europese besluitvorming tracht te beïnvloeden, los van de manier waarop dat zij deze activiteit uitoefent¹. Wij hanteren het begrip in de tweede betekenis. Er wordt met andere woorden in dit artikel geen onderscheid gemaakt tussen de verschillende technieken van belangenbehartiging, maar enkel gekeken naar het aantal en de soort van belangengroepen enerzijds en de gevolgen van het bestaan van belangengroepen voor de overheden en het besluitvormingsproces anderzijds.

1. Evolutie van het aantal lobby-groepen

Het aantal Europese lobby-groepen is sinds de ondertekening van de EGKS- en EEG-verdragen steeds in stijgende lijn gegaan. Wel is er een duidelijke breuklijn waar te nemen in het jaar waarin de Europese Eenheidsakte door de Raad goedgekeurd werd. Voor 1987 werd er op Europees niveau vooral gelobbyd door vertegenwoordigers van nationale organisaties en het belangrijkste doelwit was daarbij de Raad van Ministers². De Raad was in die periode immers het orgaan met veruit de meeste politieke macht. Pas met de Europese Eenheidsakte werden grondige institutionele hervormingen doorgevoerd die de rol van de andere instellingen ten aanzien van de Raad versterkten en werden nieuwe beleidsdomeinen aan het Europese niveau toegevoegd. Verder zal betoogd worden dat dit de belangrijkste oorzaak is geweest van de explosie aan belangengroepen en daardoor ook van de stijgende vraag naar regelgeving.

1.1. Tot aan de Eenheidsakte

Om de evolutie te beschrijven van het aantal Europese lobby-groepen moeten we terug gaan tot vlak na de Tweede Wereldoorlog. Reeds voor de ondertekening van de Europese Verdragen werden 13 *groupes communautaires* geïdentificeerd³. Dit waren een soort van embryonale belangengroepen die gekenmerkt werden door een heel losse structuur en die als enig doel hadden een informatiebrug te vormen tussen de economische sectoren enerzijds en de Europese overheden die het Marshall Plan begeleidden en de OEES (later OESO) anderzijds. Deze eerste Europese belangengroepen werden trouwens in hun organisatie indirect gestimuleerd door het bestaan van het Marshall-Plan en de OEES. De Amerikaanse fondsen konden immers het meest optimaal aangewend worden op Europees niveau. Hierdoor ontstond samenwerking tussen de Europese overheden die op haar beurt beantwoord werd door samenwerking tussen de private economische actoren uit de betrokken landen. Deze laatsten hoopten door krachtenbundeling meer Amerikaanse steun naar hun respectievelijke sectoren

1 Dit artikel kadert in een veel ruimer onderzoek naar de belangenbehartiging bij de Europese Instellingen. Daarin wordt uiteraard wel aandacht besteed aan de aard van de relaties tussen belangengroepen en besluitvormers.

2 ANDERSEN, S.S., ELIASSEN, K.A., 'European Community Lobbying', in *European Journal of Political Research*, 20, (2), 1991, p. 173-174.

3 SIDJANSKI, D., 'Pressure Groups and the European Community', in: *Government and Opposition*, 2, (4), 1967, p. 398-400.

toe te trekken. De VS maakten van Europese samenwerking trouwens een voorwaarde voor de levering van hulp in het kader van het Marshall Plan. De Verenigde Staten waren in die jaren dan ook een vurig voorstander van Europese samenwerking en mogelijk overtuigd van de positieve wisselwerking tussen integratie en de vorming van Europese elites, zowel overheden als belangengroepen. De VS hoopten waarschijnlijk dat de eis tot samenwerking zou uitmonden in grensoverschrijdende samenwerking van economische belangen die dan op hun beurt weer de integratie zouden bevorderen ⁴.

Tijdens de beginjaren van de EGKS kwamen er een tiental Europese lobby-groepen bij. Het ging dan in de eerste plaats om sectoren wier belangen gesitueerd waren in de overgehevelde beleidsdomeinen. Deze lobby-groepen kunnen al beter als belangengroepen geassocieerd worden in de zin dat zij expliciet als doel hadden om de besluitvorming te beïnvloeden. Vanaf de ondertekening van het Verdrag van Rome in 1957 volgden de oprichtingen elkaar snel op. Alle economische belangen werden stilaan actief op het Europese niveau. Daarbij waren in 1958 ook reeds UNICE en COPA, respectievelijk de overkoepelende Werkgevers- en Landbouworganisatie die nu nog bestaan en als zeer machtige groepen beschouwd worden. Andere sectoren verenigden zich enkele jaren later wanneer de effecten van de EEG zich begonnen te laten voelen in het economische leven. Reeds in die periode was de Commissie zeer actief in het stimuleren en steunen van een aantal Europese lobby-groepen ⁵. Zo stond zij in die eerste jaren mee aan de wieg van de voorloper van de BEUC (de Europese Consumentenvereniging) ⁶. De Commissie hoopte op die manier de loyaliteit van die groepen naar zich toe te trekken en bondgenootschappen te smeden tegen de inter-gouvernementele en nationale componenten van de EEG-structuur.

In 1964 telde de Gemeenschap reeds 241 Europese belangengroepen. Maar dan is het plots gedaan met de gestage groei. Eén verklaring zou kunnen zijn dat de crisisjaren van de integratie ('Eurosclerosis') en het daaruit voortvloeiende Akkoord van Luxemburg, waardoor de inter-gouvernementele component, en dus de lidstaten, aan relatieve macht wonnen, de noodzaak tot organisatie op Europees niveau verkleinden. Een alternatieve verklaring wordt gegeven door Sidjanski. Hij stelt dat de vorming van Europese groepen in de jaren 60 een saturatiepunt bereikte, dat m.a.w. reeds alle essentiële beroepsactiviteiten in een Europees verband verenigd waren ⁷.

In 1970 telde Sidjanski 308 Europese groepen, en in 1975 al 346, waarvan meer dan de helft de industrie vertegenwoordigden en slechts zeer weinig publieke belangen (zoals consumenten) ⁸ dienden. Op het einde van de jaren 70 veranderde de quasi stagnatie opnieuw in een lichte aangroei. Het ging vooral om meer

⁴ Deze gedachtengang is één van de basisideeën van de neo-functionalistische integratietheorie.

⁵ SIDJANSKI, D., 'Pressure Groups and the European Community', in: *Government and Opposition*, 2, (4), 1967, p. 398-400.

⁶ De BEUC werd opgericht in 1962 maar kende tot in 1973 een rotatie van het secretariaat. *Sensu strictu* kan de BEUC pas een Europese lobby genoemd worden vanaf 1973 toen een permanent kantoor in Brussel werd geopend.

⁷ SIDJANSKI, D., 'Les groupes de pression dans la Communauté Européenne', in: *Il Politico*, 47, (3), 1982, p. 544.

⁸ SIDJANSKI, D., AYBERK, U., 'Bilan des groupes et du processus de décision dans la communauté des six', in *Res Publica*, 16, (1), 1967, p. 38-39 en SIDJANSKI, D., 'Les groupes de pression dans la Communauté Européenne', in: *Il Politico*, 47, (3), 1982 p. 544.

gespecialiseerde organisaties die vaak geen nationale federaties als lid hadden maar rechtstreeks met individuele bedrijven werkten. Disputen binnen de sectoren en de proliferatie van KMO's die zich niet thuis voelden binnen de grote organisaties, hebben de oprichting van deze nieuwe organisaties gestimuleerd.

'De ce fait, plusieurs groupes ont renoncé à l'approche concertée au sein d'une grande confédération et ont opté pour une stratégie plus individualisée et spécialisée à leur intérêt professionnel' ⁹.

Deze nieuwe Europese lobby-groepen werden ook indirect gestimuleerd door de Commissie. Dat is vreemd, aangezien in tegenstelling tot wat de Commissie altijd als criteria voorop had gesteld, nl. representativiteit en autonomie, deze organisaties slechts aan de tweede voorwaarde voldeden. De groeiende complexiteit van het beleid en de daardoor groeiende nood aan gedetailleerde informatie deed de Commissie afstappen van haar dubbel criterium. Doordat de Commissie ook anderen als gesprekspartner aanvaardde, werd ook de oprichting van nog meer gespecialiseerde groepen extra aangemoedigd ¹⁰.

De proliferatie van het aantal Europese belangengroepen ging van dan af in snel tempo verder. In 1980 waren er 439 officieel door de Commissie erkende *Eurogroups* ¹¹. Een onderzoek uit '85-'86 tenslotte wees uit dat er vlak vóór de Eenheidsakte 659 belangengroepen een vertegenwoordiging hadden in Brussel ¹².

1.2. De Eenheidsakte

De Eenheidsakte bracht aanzienlijke institutionele wijzigingen aan: er werd een begin gemaakt met de verwezenlijking van de Interne Markt, het aantal Europese bevoegdheden werd uitgebreid, er werd een nieuwe procedure ingesteld (de samenwerkingsprocedure) en ten aanzien van de wetgeving met betrekking tot de Interne Markt werd binnen de Raad meerderheidsbesluitvorming ingevoerd. Dit alles verzwakte de positie van de Raad ten aanzien van de supranationale componenten, waardoor deze laatste instellingen interessantere doelwitten werden voor belangengroepen. De uitbreiding van bevoegdheden zorgde bovendien voor veel meer actoren wier belangen nu door Europese wetgeving konden geraakt worden. Dit had tot gevolg dat de Europese instellingen van dan af benaderd werden door een bont gezelschap van actoren: individuele bedrijven, regio's, steden, nationale en Europese organisaties en een hele reeks van professionele lobbyisten zoals juridische adviseurs en *public relations consultants* ¹³.

9 SIDJANSKI, D., AYBERK, U., 'Le nouveau visage des groupes d'intérêt communautaires', in: *Revue d'intégration européenne*, 10, (2-3), 1987, p. 175.

10 *ibidem*, p. 178-179.

11 MAZEY, S., RICHARDSON, J.J., 'Transference of Power, Decision Rules and Rules of the Game' in: MAZEY, S., RICHARDSON, J.J., *Lobbying in the European Community*, Oxford University Press, New York, 1993, p. 3-5.

12 MORRIS, B., BOEHM, K., VILCINSKAS, M., *The European Community: A Practical Directory and Guide for Business, Industry and Trade*, London, Macmillan, 1986.

13 Op de soorten van belangengroepen wordt in de volgende paragraaf meer uitgebreid ingegaan.

1.3. Na de Eenheidsakte

De ondertekening van de Eenheidsakte was derhalve de start van een exponentiële aangroei van lobby-groepen. Petite bespeurde vooral een proliferatie van het aantal soorten groepen dat zich op het Europese niveau aandienende. Hij merkte op dat naast het lobbywerk van Europese federaties meer en meer een parallelle Europese lobby-activiteit ontwikkeld werd door nationale federaties. Hij wijt dit aan de toegenomen moeilijkheid voor de Europese federaties om alle leden achter een gezamenlijk standpunt te scharen. Door de grote interne verschillen en onenigheden waren de Europese federaties vaak enkel maar in staat om met hun *position papers* de kleinste gemene deler te verwoorden, en dus slechts vage en weinig systematische informatie aan de besluitvormers aan te bieden. Aangezien dit geenszins een effectieve werkwijze was, werd er meer en meer vrijheid gegeven aan de leden om ook zelf de Europese instellingen te beïnvloeden. Petite zag ook de opkomst van wat hij het Amerikaanse lobbyisme noemde. Hiermee bedoelde hij het lobbyen via gespecialiseerde firma's zoals advocatenkantoren, *public relations consultants* en andere *consultancy agencies*. Ten slotte heeft de invoering van de Interne Markt een heel aantal grote - ook niet-Europese - bedrijven gestimuleerd om naast hun vertegenwoordiging, via soms meerdere organisaties, ook een eigen kantoor in Brussel te vestigen¹⁴.

Naarmate de voltooiing van de Interne Markt naderde, werd de explosieve groei van het aantal belangengroepen steeds duidelijker. Er zijn sinds 1992 geen officiële tellingen meer geweest maar diverse bronnen, waaronder de Commissie zelf, schatten al enkele jaren het aantal lobby's op zo'n 3000 en het aantal tewerkgestelden in de sector op zo'n 10.000¹⁵. Het belang van het aantal lobbyisten kan nog geïllustreerd worden door de oprichting in 1993 van het *Institut européen des affaires publiques et du lobbying* in Brussel, een privé-instelling die eender wie de knepen van het lobbyvak wil aanleren, en ondertussen al aan een vierde cyclus colleges toe is¹⁶.

1.4. Evaluatie

Belangengroepen kunnen maar effectief zijn wanneer zij de juiste doelwitten uitkiezen. Vandaar dat het aantal Europees gestructureerde belangengroepen gerelateerd is aan het aantal Europese bevoegdheden. De vraag is natuurlijk in welke richting het verband gaat. De meeste auteurs stellen dat het Europese niveau een doelwit voor belangengroepen geworden is omdat het bindende en verplichtende beslissingen kan nemen en bovendien rechtstreeks groepen en individuen kan raken zonder dat de lidstaten moeten ingeschakeld worden:

*The more important, immediate and autonomous the powers, the more probable it is that the groups will try to organise themselves at the level of these powers*¹⁷.

Het bestaan van Europese groepen in bepaalde beleidsdomeinen kan in deze visie beschouwd worden als een indicator van de reële bevoegdheden van de Eu-

14 PETITE, M., 'Les lobbies européens', in: *Pouvoirs*, 48, 1989, p. 95-98.

15 Publikatieblad van de Europese Gemeenschappen Nr. C 63 van 5 maart 1993, p. 2.

16 *Le Vif / L'Express*, 18 november 1994.

17 SIDJANSKI, D., 'Pressure Groups and the European Community', in: *Government and Opposition*, 2, (4), 1967, p. 402.

ropese instellingen in die domeinen. Dit wordt geïllustreerd door de groepen die zich in het begin van de jaren 50 verenigden. De Europese Gemeenschap voor Kolen en Staal (EGKS) stimuleerde toen indirect organisaties uit haar sector om een Europese koepel op te richten. Voorbeelden zijn de *Federatie van IJzer en Staal Arbeiders (FEDEREL)* en het *Verbindingscomité van de Europese Metallurgische Industrieën*. Van andere economische koepelorganisaties was vóór het Verdrag van Rome weinig spoor te bekennen. Een ander voorbeeld is de Stresa Conferentie van juli 1958, waarop de basis gelegd werd voor het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid van de EEG, en de oprichting van *COPA (Comité des Organisations Professionnelles Agricoles)* in oktober van datzelfde jaar. Omgekeerd geldt deze logica ook. Bij het ontstaan van de EVA (Europese Vrijhandelsassociatie) begrepen de nationale groepen van de betrokken landen dat de EVA beperkt bleef tot een inter-gouvernementeel samenwerkingsverband zodat er zich geen transnationale groepen op het niveau van de EVA vormden ¹⁸.

Beate Kohler-Koch draait het verband om. Zij beweert dat de veronderstelling dat de ontwikkeling van Euro-groepen parallel loopt met de stijging van de Europese bevoegdheden, geen empirische toetsing doorstaat ¹⁹. Het anticiperen op de verruiming van de bevoegdheden, eerder dan een antwoord op de daadwerkelijke verruiming heeft de proliferatie van Euro-groepen volgens haar veroorzaakt. Zij ziet een bevestiging van deze these in het feit dat eens de Europese bevoegdheden uitgebreid waren, de Euro-groepen onder toenemende controle van de nationale federaties en leden kwamen te staan.

Welke richting het verband uitgaat is echter van ondergeschikt belang. Of het nu om een anticipatie dan wel om een antwoord gaat, in beide gevallen wordt er geanticipeerd op of een antwoord gegeven aan de inhoud en de kenmerken van de Europese besluitvorming. Ook Beate Kohler-Koch relateert de richting van het verband. Op de vraag of belangengroepen een stimulerende rol ten aanzien van de integratie hebben gespeeld, poneert zij zelfs de stelling dat het niveau van de Europese lobby-activiteit geen indicator is om steun aan de integratie te meten en dat de stijging van het aantal lobby-activiteiten eerder een antwoord is op integratiestappen dan wel een voorloper erop ²⁰.

Deze twee schijnbaar tegengestelde stellingen van dezelfde auteur kunnen enkel verzoend worden indien het begrip integratie opgedeeld wordt in twee momenten: de politieke beslissing om tot integratie over te gaan en het voeren van een beleid op het geïntegreerde niveau. De vorming van Europese belangengroepen ligt dan tussen de twee momenten in. Belangengroepen reageren zo enerzijds op de politieke beslissing en anticiperen anderzijds op de daadwerkelijke uitvoering van die beslissing.

Hoe dan ook, er bestaat een correlatie tussen de oprichting van Euro-groepen en de bevoegdheden van de Europese instellingen. Deze samenhang kan ook verklaren waarom niet alle sectoren een gelijke ontwikkeling gekend hebben. Enkele voorbeelden illustreren dit. Terwijl de industrie en de werkgevers reeds sinds de jaren 60 zowel op overkoepelend als op gespecialiseerd niveau Europese organisaties telden, is het *CES (Confédération européenne des Syndicats)* pas in

18 *ibidem*, p. 400.

19 KOHLER-KOCH, B., 'Changing Patterns of Interest Intermediation in the European Union', in: *Government and Opposition*, 29, (2), 1994, p. 171-172.

20 KOHLER-KOCH, B., *Changing Patterns of Organized Interests in the EC: Driving Forces, Co-evolution or New Type of Governance?*, Paper voor het XVIde IPSA Congres, Berlijn, 21-25 augustus 1994.

1973 opgericht en waren er lange tijd maar weinig Europese gespecialiseerde werknemersorganisaties. Een evenwicht in het aantal is nog steeds niet bereikt, maar zowel werknemers als werkgevers zijn nu wel erkende partners in het ontluikende Europees sociaal beleid. Deze evolutie is mee veroorzaakt doordat alle belangrijke *issues* voor de vakbonden zich lange tijd afspeelden op nationaal of intergouvernementeel niveau.

Ook Europese publieke belangengroepen (*Mouvements d'Intérêt Publique*) zijn later dan de professionele groepen ontstaan. Zo is COFACE (*Confédération des Organisations Familiales de la Communauté Européenne*) in 1969 opgericht en het EEB (*European Environmental Bureau*) in 1974. Opnieuw kan de verklaring voor een deel gevonden worden bij de bevoegdheidsdomeinen van de Europese Gemeenschap, concreet in dit geval bij het feit dat de EEG lang een uitsluitend economische activiteit ontwikkelde.

Het verband tussen Europese bevoegdheden en de proliferatie van Europese belangengroepen wordt nog duidelijker wanneer de relatieve machtspositie van de supranationale componenten (Commissie en Europees Parlement) ten aanzien van de inter-gouvernementele Raad onderzocht wordt. De ondertekening van de Eenheidsakte illustreert dit.

Vóór de Eenheidsakte was de invloed van het Europees Parlement, in het kader van de raadplegingsprocedure, beperkt tot een eenmalig niet-bindend advies. Met de samenwerkingsprocedure werd een tweede lezing ingevoerd die aan het Parlement de mogelijkheid bood het Gemeenschappelijk Standpunt van de Raad te beoordelen en door het aannemen van amendementen het de Raad moeilijker te maken de voorstellen van de Commissie te verwerpen. Ook de relatieve machtspositie van de Raad verminderde. Tot aan de Eenheidsakte werden door het Akkoord van Luxemburg een groot aantal besluiten in de Raad met unanimitie genomen. Het volstond derhalve voor belangengroepen om, in het geval van negatieve lobbying, één lidstaat te overtuigen om een bepaalde beslissing te blokkeren²¹. Deze machtspositie van de Raad werd, onder andere met betrekking tot Interne Markt-wetgeving, beknot door de gekwalificeerde meerderheid in te voeren. Al deze zaken wijzigden de relatieve machtsverhoudingen in het voordeel van de supranationale organen, zodat de belangengroepen meer en meer verplicht worden om naast de nationale regeringen ook de Commissie en het Parlement als doelwit uit te kiezen.

De bevoegdheden van de verschillende organen zijn echter niet de enige motivatie die sectoren aanzetten tot het oprichten van Europese koepelorganisaties. De tweede motivatie komt vanuit de houding van de Commissie. Deze heeft vaak zelf de creatie van Europese groepen gestimuleerd door te weigeren nationale groepen als eerste gesprekspartner te erkennen. Ze doet dat nu trouwens nog steeds. De Commissie hanteert deze strategie omdat zij niet wenst tussen te komen in de standpuntbepaling binnen de Europese groepen. Op die manier laat zij de onderhandelingen tussen nationale entiteiten over aan de groepen en profileert zij zich als Europees gegeven, verheven boven het gekibbel tussen verschillende nationaliteiten. Bovendien heeft de Commissie de Europese groepen nodig om technische informatie te vergaren en gebruikt zij hen als een netwerk van informatie-verstrekkers over haar eigen activiteiten. Hierdoor worden coalities

21 Onder negatieve lobbying wordt verstaan dat belangengroepen pogingen ondernemen om wetgeving te verhinderen of uit te stellen. Bij positieve lobbying wordt getracht om de wetgeving aan te passen overeenkomstig de eigen belangen.

gecreëerd waarvan de Commissie gebruik kan maken om (o.a. via de nationale leden van de Europese groepen) de lidstaten onder druk te zetten ²².

Ten slotte is door het comitologiebesluit van 1987 de uitvoerende bevoegdheid van de Commissie en daardoor ook onrechtstreeks de rol van Europese groepen toegenomen. Immers, door ook tijdens de implementatiefase de supranationale Commissie in te schakelen, werd voor de belangengroepen een extra bewegreden in het leven geroepen om zich op het Europese niveau te organiseren. Ook het publiceren van Witboeken en memoranda deed de discussie tussen Commissie en belangengroepen aanwakkeren ²³.

2. Soorten belangengroepen

Het geheel van belangengroepen in de Europese Unie biedt een onoverzichtelijke aanblik. Dit wordt niet zozeer veroorzaakt door het grote aantal dan wel door de vele verschillende soorten van actoren. Een classificatie maken is dan ook niet eenvoudig. Er zijn meerdere ingangen mogelijk, waarvan sommige inherent zijn aan het Europese niveau: op basis van het soort van belang, het niveau van organisatie, de interne organisatiekenmerken, het aantal leden, het budget, Europese versus niet-Europese actoren, private versus publieke actoren, vertegenwoordigingen van belanghebbende actoren versus ingehuurd lobbyisten, permanente versus ad hoc organisaties en een heel aantal onderverdelingen binnen de economische sectoren. De voorgestelde classificatie zal niet alle criteria aanwenden omdat sommige veel te ver zouden leiden en het uiteindelijke doel van overzichtelijkheid meer zouden belemmeren dan bevorderen. Wij stellen een boomstructuur voor die achtereenvolgens verschillende criteria aanwendt.

2.1. *professionele lobbyisten versus belanghebbende actoren*

De eerste vertakking maakt een onderscheid tussen actoren die zelf met eigen personeel hun belangen behartigen enerzijds en professionele lobbyisten anderzijds.

2.1.1. Professionele lobbyisten zijn personen die niet exclusief voor een bepaalde belanghebbende actor werken maar die integendeel op tijdelijke basis ingehuurd kunnen worden door eender welke actor. Deze mensen zijn specialisten in Europees en administratief recht of bekwaam in public relations en communicatie technieken. Het maakt hen weinig uit wie de opdrachtgever is of welk belang behartigd wordt. Zo kunnen achtereenvolgend of zelfs gelijktijdig pure economische en meer publieke belangen bij de Europese instellingen opgevolgd en aangekaart worden.

Binnen de groep van professionele lobbyisten wordt soms een onderverdeling gemaakt. Ten eerste zijn er de **management consultants**, die naast het geven van beheersadvies en het uitvoeren van audits ook de belangen van hun cliënten bij diverse overheden vertegenwoordigen. Onder hen bevinden zich grote namen als *Arthur Andersen & Co*, *Coopers & Lybrand Europe* en *Ernst & Young EC Office*. Ten tweede is er de groep van **political consultants** die zich, in de Europese context, meer exclusief bezig houden met het opvolgen van het Euro-

²² SIDJANSKI, D., 'Pressure Groups and the European Community', in: *Government and Opposition*, 2, (4), 1967, p. 402-403.

²³ PETITE, M., 'Les lobbies européens', in: *Pouvoirs*, 48, 1989, p. 102.

pese beleid en met politieke contacten met Europese besluitvormers ten behoeve van hun cliënten. Ten derde zijn er de **public relations consultants** die de externe relaties van hun cliënten, en dus ook met besluitvormers, verzorgen. Tenslotte zijn er de **advocatenkantoren** die naast hun juridische taken ook politieke contacten verzorgen. Het onderscheid is echter zeer vaag. Of ze nu exclusief, hoofdzakelijk of slechts sporadisch lobbywerk doen, is niet zo relevant. Belangrijk is dat zij de belangen van derden behartigen.

De Angelsaksische namen van bovengenoemde actoren verraden de Amerikaanse oorsprong van vele onder hen: een groot aantal in Brussel gevestigde *consultancy bureaus* is dan ook een afdeling van een Amerikaans kantoor. De mate waarin in de Europese Unie gebruik gemaakt wordt van dergelijke professionele bureaus kan daarom een graadmeter zijn voor de mate waarin het Amerikaans systeem van belangenbehartiging in Brussel is doorgedrongen.

2.1.2. De tweede tak van de eerste splitsing bevat **actoren die met eigen personeel, al dan niet via een permanente vertegenwoordiging, hun eigen belangen behartigen** bij de Europese instellingen. Deze tak behoeft verdere uitwerking en vormt daarom het startpunt van een tweede vertakking.

2.2. *verschillende soorten belangen*

Het tweede criterium dat aangewend wordt, is een onderverdeling op basis van het soort van belangen. Drie categorieën kunnen onderscheiden worden: sociaal-economische belangengroepen, promotiegroepen en territoriale belangengroepen.

2.2.1. De **sociaal-economische belangengroepen** vormen de grootste categorie. Er resulteren vele verschillende soorten belangen onder: industriële werkgevers en producenten, de dienstensector, de landbouwsector, de handelssector, werknemersorganisaties uit alle vorige categorieën, en allerhande beroepssectoren waaronder de vrije beroepen.

Binnen deze economische sectoren kunnen opnieuw op basis van meerdere criteria vertakkingen groeien die naast elkaar kunnen bestaan. Ze gelden bovendien niet voor alle sectoren, en voor degenen waarvoor ze gelden, ook niet in gelijke mate. Enkel het criterium organisatieniveau wordt hier weerhouden en verder uitgewerkt. Waarom bijvoorbeeld het criterium private versus publieke belangen niet wordt weerhouden, wordt verder beargumenteerd.

Het onderscheidingscriterium **organisatieniveau** geldt vooral voor de belangrijkste categorieën van werkgevers en producenten en in mindere mate voor andere sectoren. Het laagste organisatieniveau is de individuele actor. Dit niveau is alleen van toepassing op de producenten omdat enkel zij soms voldoende groot zijn om zelf op het Europese niveau actief te zijn. Deze individuele actoren kunnen zich verenigen in nationale organisaties die meestal de vorm aannemen van federaties. Op hun beurt zijn die nationale organisaties dan weer verenigd in Europese organisaties. Een bijkomend criterium is hier het onderscheid tussen sectorale en transsectorale organisaties, waarbij binnen de eerste categorie vaak nog eens onderverdelingen (subsectoren) voorkomen. Bovendien zijn heel wat van deze actoren via rechtstreeks of onrechtstreeks lidmaatschap of andere banden met elkaar verbonden.

Een voorbeeld uit de werkgeverssector maakt één en ander duidelijk. Het individuele niveau herbergt afzonderlijke grote nationale firma's en multinationals zoals Solvay en BASF. Zo heeft de vestiging van BASF in Brussel een afdeling

die alle relevante Europese wetgeving opvolgt en politieke contacten onderhoudt.

Laat ons eerst het niveau van de lidstaten bekijken. Solvay en BASF zijn chemische bedrijven en dus lid van de respectievelijke nationale Chemiefederaties: Solvay in België van FECEMIE, de *Federatie van de Belgische Chemische Industrie*, BASF in Duitsland van het *Verband der Chemischen Industrie* en van de *Arbeitsring der Arbeitgeberverbände der Deutschen Chemischen Industrie*. Maar aangezien BASF een multinational is met een vestiging in Antwerpen, is BASF-België ook lid van FECEMIE. Het wordt nog complexer wanneer men bedenkt dat grote chemische bedrijven verschillende soorten produkten maken. Zo maakt BASF onder andere pesticiden voor de landbouw. Daarom is het, naast lid van andere gespecialiseerde organisaties, in Duitsland ook lid van het *Industrieverband Pflanzenschutz- und Schädlingsbekämpfungsmittel* en in België van Phytophar, *Association Belge de l'Industrie des Produits Phytosanitaires*²⁴. Naast de sector-gebonden organisaties bestaan er echter ook overkoepelende nationale transsectorale organisaties. In België het VBO, *het Verbond van Belgische Ondernemingen* (en de gefederaliseerde organisaties) en in Duitsland het BDI, het *Bundesverband der Deutschen Industrie*. Vaak zijn bedrijven niet rechtstreeks lid van deze organisaties, maar slechts via hun sectorale verenigingen. Het gegeven van multiple lidmaatschappen vinden we ook hier weer terug.

Dezelfde organisatieloga kenmerkt het Europese niveau. Opnieuw behoren zowel rechtstreekse als onrechtstreekse lidmaatschappen tot de mogelijkheden, evenals één of andere vorm van geaffilieerd lidmaatschap. Rechtstreeks lidmaatschap is vaak het geval bij zeer gespecialiseerde groepen en tijdelijke coalities die over sectorale grenzen heen leden hebben. Laat ons hetzelfde voorbeeld aanhouden. Op sectoraal vlak (de landbouwpesticiden) bestaat de GEFAP, *European Grouping of National Associations of Pesticide*, die de nationale organisaties als lid heeft, en op sectoraal vlak (de chemische industrie) is er CEFIC, *European Council of Chemical Industry Federations*, die opnieuw nationale federaties onder haar leden telt. Op transsectoraal vlak zijn de producenten en werkgevers verenigd in UNICE, *Union of Industrial and Employers' Confederations of Europe*.

Andere economische sectoren zijn op een gelijkaardige manier gestructureerd. Verder moet de aandacht gevestigd worden op een aantal economische actoren die buiten deze organisatieloga vallen maar die wel een belangrijke plaats innemen op het Europese toneel. Vooreerst zijn er de Kamers van Koophandel, zowel de nationale kamers uit lidstaten als uit niet-lidstaten. Onder hen ook de Amerikaanse Kamer van Koophandel in Europa, AMCHAM. Daarnaast is er ook nog de European Round Table, die de voornaamste bedrijfsleiders uit Europa verenigt.

Een ander mogelijk onderscheidingscriterium is de breuklijn tussen *private en publieke* economische actoren. Aangezien echter de private actoren een onevenwichtig groot deel uitmaken van de economische sector, is het niet zinvol om een dergelijke tweedeling als criterium te weerhouden. Dat zou het orde scheppen in de chaos niet ten goede komen, temeer daar ook andere categorieën, die verder behandeld worden, uitsluitend tot de publieke sector behoren. Om de complexiteit te benadrukken is het wel interessant om aan te stippen dat er bijvoorbeeld een aparte organisatie van Europese overheidsbedrijven bestaat,

²⁴ Deze zeer gespecialiseerde nationale organisaties spelen echter maar een kleine rol op het Europese niveau.

nl. CEEP, *Centre Européen des Entreprises à Participation Publique*. Ook vakbonden kennen, vooral op nationaal niveau, centrales die specifiek de belangen van overheidspersoneel verdedigen.

2.2.2. Een tweede groep wordt gevormd door de **promotiegroepen**. Deze actoren verdedigen geen economisch belang en beperken hun achterban dus niet tot een bepaalde economische groep, maar komen intendeel op voor zaken die brede segmenten van de samenleving aanspreken. Sommigen opteren om een vaag onderscheid te maken tussen *public interest groups*, die zaken behartigen die een groot deel van de samenleving aanbelangen en *promotiegroepen strictu sensu* die specifieke culturele, religieuze, politieke of andere ideeën verdedigen. Naar onze mening is dit onderscheid echter te vaag. Wij verkiezen om beide categorieën onder de noemer promotiegroepen te plaatsen. We onderscheiden wel verschillende types.

In de eerste plaats gaat het om wat soms *nieuwe sociale bewegingen* genoemd worden, die uiting krijgen in niet-gouvernementele organisaties. Typevoorbeelden zijn mensenrechten-, milieu-, derde wereld- en vredesbewegingen.

Ten tweede gaat het om *groepen die de hele samenleving raken* zoals consumenten-verenigingen (o.a. BEUC - *European Bureau of Consumers Unions*) en de Europese burgerbeweging (ECAS - *European Citizen Action Service*). We noemen deze categorie brede public interest groepen.

Een derde type wordt gevormd door actoren die meer *specifieke groepen* zoals jongeren (*Youth Forum*) en gezinnen (*COFACE - Confederation of Family Organisations*) vertegenwoordigen. Deze categorie noemen we enge public interest groepen.

In de regel vertonen al deze groepen een gelijkaardige structuur: de vertegenwoordigingen in Brussel zijn koepelorganisaties van nationale verenigingen die zelf ook een rol op het Europese niveau kunnen spelen.

Nemen we het voorbeeld van de Europese Milieubeweging. De belangrijkste overkoepelende organisatie is de EEB, *European Environmental Bureau* die is opgericht met steun van de Europese Commissie en er nog steeds voor een deel door gefinancierd wordt. Zij heeft tot doel om alle Europese milieubewegingen te coördineren. Daarnaast hebben de verschillende milieubewegingen ook eigen Europese overkoepelende vertegenwoordigingen. Zo worden de nationale afdelingen van *Friends of the Earth* overkoepeld in CEAT (*Coordination européenne des Amis de la Terre*). Samen met de EEB vormen de Europese koepelorganisaties van *Friends of the Earth*, het Wereld Natuur Fonds, Greenpeace, *Transport and Environment*, *Climate Network Europe* en *Birdlife International* een informele 'G7' van milieubewegingen.

Een vierde type wordt gevormd door *politieke bewegingen* en de zogenaamde *Euro-Thinktanks*. Hoewel ook deze organisaties politieke en ideologische ideeën verdedigen, vallen echte politieke partijen niet onder deze noemer²⁵. Een voorbeeld van politieke bewegingen is de Europese Beweging (*Mouvement européen*), van een thinktank de Club de Bruxelles. Het gaat meestal om organisaties die de Europese integratie promoten.

25 Er moet een fundamenteel onderscheid gemaakt worden tussen politieke partijen die streven naar machtsdeelname en belangengroepen die pogen om de actoren die aan de macht deelnemen te beïnvloeden. De systeemanalytische benadering illustreert dit onderscheid: belangengroepen bevinden zich vooral aan de inputzijde, terwijl politieke partijen tot het politieke systeem zelf behoren en uitsluitend actief zijn in de conversiefase.

2.2.3. De derde groep wordt gevormd door de **territoriale belangengroepen**. Zij verdedigen de belangen van een bepaalde geografische entiteit. De grootte daarvan kan uiteenlopen van steden over regio's en landen tot associaties van landen.

Hier belanden we bij de vraag of lidstaten ook als belangengroepen moeten beschouwd worden. De eigen-aardige structuur van de Europese integratie met het naast elkaar voorkomen van inter-gouvernementele en supranationale componenten, laat toe om regeringen van lidstaten deels te beschouwen als verdedigers van nationale belangen bij de supranationale instellingen en deels als een onderdeel van de besluitvorming in de intergouvernementele Raad. Aangezien lidstaten of regeringen van lidstaten ook behoren tot de besluitvormende actoren, opteren wij ervoor hen niet als belangengroepen te beschouwen, maar als een categorie sui generis. Anders ligt de zaak voor derde staten. Zij kunnen zowel als lid van een internationale organisatie als afzonderlijk hun belangen bij de Europese Unie verdedigen. Vele landen doen dit via hun ambassade bij de Unie of bijvoorbeeld, in het geval van handelsbelangen, via de vertegenwoordiging van de Europese Vrijhandels Associatie in Brussel. Ook internationale organisaties die naast lidstaten van de Europese Unie ook andere landen als leden hebben, kunnen als belangengroepen beschouwd worden. Een voorbeeld hiervan is de NAVO.

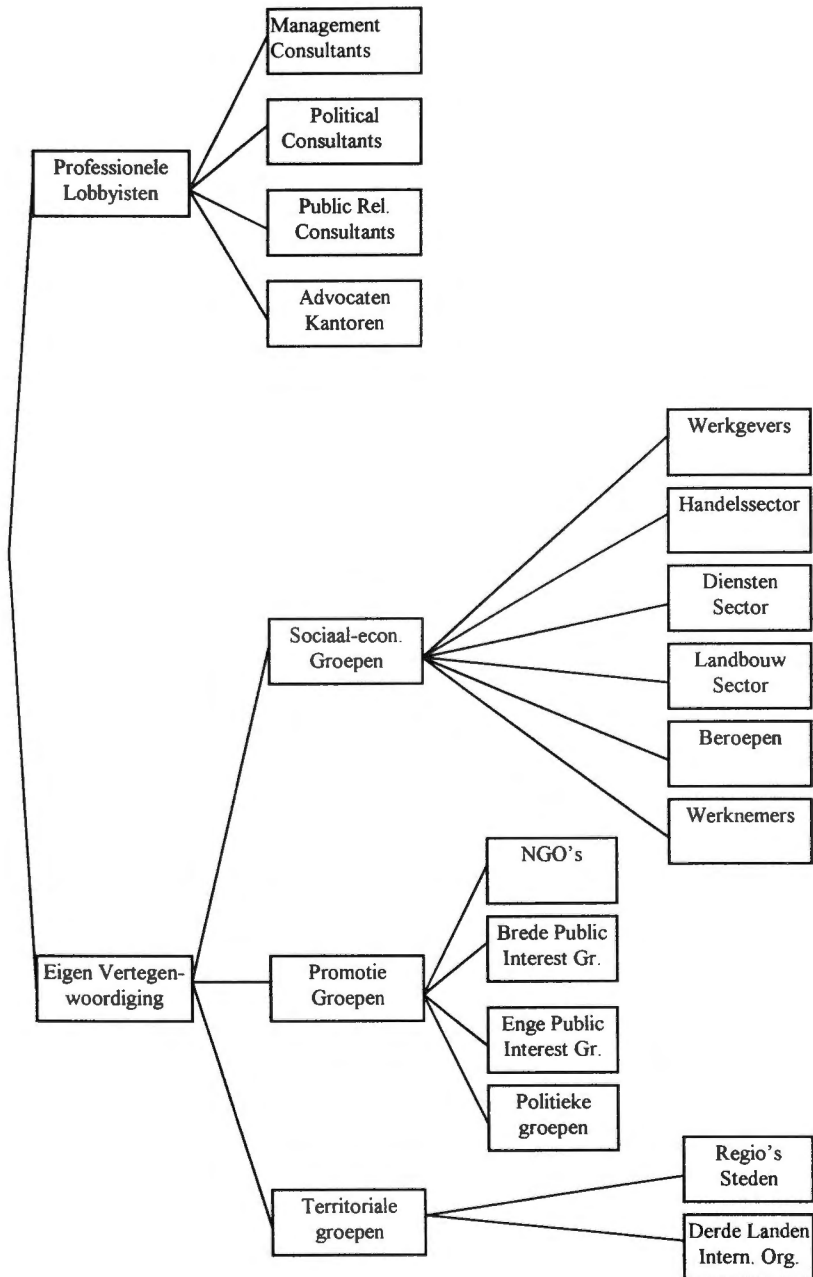
Regio's en deelstaten van lidstaten maken eveneens deel uit van deze categorie belangengroepen. De Duitse Länder gaven hier de toon aan maar zijn intussen vervoegd door Belgische deelstaten, en Spaans, Britse, Italiaanse en Deense regio's. Om het gamma compleet te maken hebben soms ook grote steden, afzonderlijk of gezamenlijk, een vertegenwoordiging in Brussel.

Figuur 1 geeft een schematisch overzicht van de soorten belangengroepen die in de Europese Unie actief zijn.

Beide vorige paragrafen hebben aangegeven dat de proliferatie van het aantal en van de soorten belangengroepen, de Europese scène zo onoverzichtelijk maakt dat een regelgeving zich opdrong. De volgende paragraaf beschrijft hoe de Commissie en het Europees Parlement daarop gereageerd hebben.

FIGUUR 1

Een schematische overzicht van de Europese belangengroepen.



3. De evolutie van de regelgeving

3.1. *Het Europees Parlement*

Gegeven de correlatie tussen de bevoegdheden van een instelling enerzijds en de mate waarin die instelling het doelwit is van lobby-activiteiten anderzijds, heeft de Eenheidsakte voor het Europees Parlement ernstige gevolgen gehad. De wetgeving met betrekking tot de Interne Markt en de uitbreiding van de parlementaire bevoegdheden resulteerden in een onoverzichtelijk aantal belangengroepen dat het Europees Parlement als doelwit uitkoos. In 1989 werd in een schriftelijke vraag aan het Bureau van het Europees Parlement en de Commissie aan de kaak gesteld dat het niet langer duidelijk was wie de lobbyisten zijn en welke belangen zij vertegenwoordigen²⁶. In zijn antwoord wees Jacques Delors erop dat er reeds een gepubliceerd overzicht bestond van beroepsorganisaties en dat de Commissie niet van plan was een gedragscode op te leggen.

Pas in april 1991 vroeg het Bureau van het Parlement om voorstellen uit te werken in verband met een register en een gedragscode. Marc Galle (SP-Euro-parlements lid) werd aangeduid als verslaggever²⁷. Hij organiseerde in januari 1992 een hearing waarop van gedachten gewisseld werd tussen Euro-parlementsleden en vertegenwoordigers van de meest uiteenlopende lobby-groepen. Zowel Euro-parlementsleden als lobbyisten waren het erover eens dat één of andere controle nodig was. Over de manier waarop waren er wel meningsverschillen, zowel tussen Euro-parlementsleden en lobbyisten als binnen beide groepen onderling²⁸.

De vertegenwoordigers van de Groene en Socialistische fracties bleken sterkere voorstanders te zijn dan de vertegenwoordigers van de Liberale en Christen-Democratische fracties. Alle Euro-parlementsleden waren het er wel over eens dat een regelgeving geen beperking van de toegang tot het Parlement mocht inhouden.

De scheidingslijn binnen de groep van lobbyisten liep tussen de grote industriële lobby's en de anderen. Terwijl de eerste groep, waaronder vertegenwoordigers van UNICE, CEFIC (*European Chemical Industry Council*) en de *Fédération européenne des Associations de l'Industrie Pharmaceutique*, gekant was tegen een regelgeving omdat ze ervan uit gingen dat de lobbyisten zelf moeten instaan voor hun deontologische regels, waren vertegenwoordigers van non-profit lobby's, zoals ECAS (*European Citizen's Action Service*) en de Europese vakbondskoepels, eerder voorstander. Alle lobby's waren er echter van overtuigd dat, als er een register en een gedragscode werd opgesteld, de lobby-groepen zelf maximale inspraak zouden moeten behouden in hun eigen organisatie²⁹.

In oktober 1992 werd het rapport Galle door de bevoegde parlementaire commissie, met een verdeelde stemming, goedgekeurd.³⁰ Het rapport wenste de open-

26 Publikatieblad van de Europese Gemeenschappen, Nr. C 117 van 11 mei 1995, p. 11-12 (Vraag Nr. 893/89).

27 Parlement Européen, Cahier Spécial Nr. 2/1994, Vers une réglementation du Euro-lobbying, p. 2.

28 Agence Europe, Nr. 5654 van 25 januari 1992, p.10.

29 Parlement Européen, Cahier Spécial Nr. 2/1994, 'Vers une réglementation du Euro-lobbying, p. 5-10.

30 Parlement Européen, 200.450 / déf.

heid van het Parlement te bevestigen, maar pleitte tegelijk om enige orde op zaken te stellen in de wildgroei van lobby-groepen. Zo wilde het Parlement weten wie welke belangen vertegenwoordigt en toezien dat alle groepen gelijke toegang krijgen tot het Parlement, haar leden en haar documenten. Het rapport gaf ook een, fel betwiste, definitie van een lobbyist:

Toute personne qui agit sur instruction d'un tiers et entend défendre les intérêts de ce dernier auprès du Parlement européen et d'autres institutions communautaires ou qui fournit régulièrement des informations, soit établit ou maintient des contacts réguliers avec les membres du Parlement européen ainsi que le personnel travaillant au service de l'institution.

Daarnaast wenste het rapport dat de lobby's zouden worden aangespoord om een overkoepelende organisatie op te richten die als officiële gesprekspartner van het Parlement zou fungeren. Het Parlement zou zelf een gedragscode moeten opstellen en een register aanleggen waarin de belangengroepen geïdentificeerd zouden worden en hun belangen, personeel en eventuele banden met Euro-parlementsleden kenbaar gemaakt zouden worden. Op basis daarvan zouden belangengroepen een accreditatie krijgen die hen toegang verleent tot de publieke delen van het Parlement en de publieke vergaderingen. Het Parlement zou zich er verder moeten toe verbinden om publieke documenten tegen betaling ter beschikking te stellen van de lobbyisten maar zou tegelijk misbruik van vertrouwelijke documenten ook moeten sanctioneren. Daarnaast zouden ook Euro-parlementsleden verplicht worden om hun financiële belangen in een publiek register kenbaar te maken.

Het College van Quaestoren leverde echter zware kritiek. Het vond de definitie van lobbyist te strikt en wenste expliciet op te nemen dat ook organisaties en particulieren die hun eigen belangen vertegenwoordigen, onder de regeling zouden vallen. Het wenste verder dat er een onderscheid zou gemaakt worden tussen profit en non-profit organisaties en kante zich tenslotte tegen een gedragscode omdat het niet duidelijk was welke verplichtingen zouden opgelegd worden en hoe men op de naleving ervan zou toezien ³¹.

Toenemende meningsverschillen vertraagden daarna de behandeling van het rapport Galle. Pas in september 1993 vroeg het Uitgebreid Bureau aan het College van Quaestoren om opnieuw voorstellen te doen. Die kwamen er in maart 1994 op initiatief van Euro-parlementslid Simpson. Hij stelde voor een register aan te leggen van personen die voor langere tijd een toegangsbewijs willen. Zij zouden daarvoor de aanbeveling van minstens één Euro-parlementslid nodig hebben en een soort van gedragscode moeten ondertekenen ³². Het Uitgebreid Bureau besliste echter om het voorstel voor te leggen aan de Conferentie van fractievoorzitters en de Conferentie van commissievoorzitters. Deze waren beide de mening toegedaan dat de zaak nog niet rijp was. Uiteindelijk werden noch het rapport Galle noch het voorstel van het College van Quaestoren behandeld vóór de Europese verkiezingen van juni 1994 ³³.

31 Parlement Européen, Cahier Spécial Nr. 2/1994, 'Vers une réglementation du Euro-lobbying, p. 3.

32 Parlement Européen, PE 178.484 / Quaest.

33 Parlement Européen, Cahier Spécial Nr. 2/1994, 'Vers une réglementation du Euro-lobbying, p. 4.

De zaak werd daardoor verdaagd naar de vierde legislatuur, tijdens dewelke ze opnieuw in behandeling werd genomen door de commissie reglement. Ditmaal werd James G. Ford (PSE, UK) als verslaggever aangesteld. Er werd in alle stilte aan een rapport gewerkt dat in september 1995 door de commissie goedgekeurd werd, met slechts één onthouding.³⁴ De consensus binnen de commissie kan verklaard worden door het feit dat het rapport een aantal hete hangijzers omzeild heeft - zoals een definitie van het begrip lobbyist - en de eenvoud van het voorstel. Het rapport stelt voor dat ieder die een permanente toegang wil krijgen tot het Europees Parlement en zijn leden, zich in een publiek register moet inschrijven, een jaarlijkse bijdrage moet betalen en elk jaar zijn activiteiten moet bekend maken. Op basis hiervan zouden dan accreditaties verleend worden die meteen impliceren dat de lobbyisten zich aan een gedragscode onderwerpen. Het toezicht zou ook in dit voorstel toevertrouwd worden aan het College van Quaestoren. De voorstellen zouden eenvoudig in werking kunnen treden door een aantal artikels van het bestaande reglement aan te vullen.

Onenigheden tussen sociaal-democratische en de christen-democratische fracties maakten echter al snel duidelijk dat het verslag Ford weinig kans maakte om in plenaire vergadering aangenomen te worden. Om de plooiën eerst informeel glad te strijken werd het voorstel pas in januari '96 op de agenda geplaatst. Tijdens de plenaire behandeling verklaarden alle fracties zich akkoord met het instellen van een gedragscode en een register. Over het aannemen van giften bereikten christen-democraten en sociaal-democraten echter geen overeenstemming zodat geen allesomvattende regeling kon goedgekeurd worden. Uiteindelijk werd beslist om het dossier terug te sturen naar de bevoegde commissie, met de bedoeling om voor de zomervakantie van 1996 een nieuw voorstel klaar te hebben. Omdat de zaak nu al jaren aansleept hebben de sociaal-democraten zich alvast voorgenomen om, in afwachting van een officiële regeling, zelf met een register te starten.³⁵

3.2. De Commissie

In 1990 bleek uit het antwoord van Delors dat de Commissie nog geen initiatieven wenste te nemen om de lobby-sector te rationaliseren. Twee jaar later kwam daar verandering in. In het werkprogramma voor 1992 verklaarde de Commissie dat zij een reflectie beoogt over haar relatie met de belangengroepen en dat ze denkt aan het instellen van een gedragscode, zonder daarbij evenwel de vrijheid van de belangengroepen of de verderzetting van de contacten in vraag te stellen.

In december 1992 volgden twee mededelingen van de Commissie waarin zij benadrukt dat, in haar eigen belang, een zo groot mogelijke openheid naar de belangengroepen moet behouden blijven maar dat een minimale formalisering nodig is omwille van de enorme proliferatie van belangengroepen³⁶. Voor het eerst werden de cijfers van 3000 lobby-entiteiten en 10.000 lobbyisten genoemd. De Commissie wenste bovendien dat alle groepen, ongeacht uit welke sector of op welk niveau ze actief zijn, op een gelijke manier behandeld zouden worden.

³⁴ Parlement Européen, Info-memo Nr. 153 van 26 september 1995, p. 4-5.

³⁵ Agence Europe, Nr. 6647 van 18 januari 1996, p. 9-10 en Nr. 6650 van 22 en 23 januari 1996, p. 10.

³⁶ Publikatieblad van de Europese Gemeenschappen, Nr. C / 63 van 5 maart 1993, p. 2-10.

Bij deze gelegenheid voerde de Commissie ook het onderscheid in tussen commerciële en niet-commerciële organisaties. Onder niet-commerciële organisaties verstaat zij Europese en (inter)nationale bonden en verenigingen, voornamelijk beroepsorganisaties. Onder commerciële organisaties vallen juridische adviseurs, *public-relations consultants*, organisaties voor het openbaar belang en consultants, maar ook particuliere bedrijven ³⁷.

Met betrekking tot de Europese niet-commerciële organisaties wenste de Commissie zelf een register aan te leggen. Informatie over deze organisaties was en is wel aanwezig maar te verspreid over de verschillende directoraten-generaal. Een opname in het register zou echter geen enkel voorrecht inhouden. Met betrekking tot de commerciële organisaties wenste de Commissie dat de lobby's zelf een register zouden samenstellen omdat het zeer moeilijk is om te bepalen welke organisaties daarin moeten opgenomen worden.

In beide gevallen wilde de Commissie een nauwe samenwerking met het Europees Parlement opbouwen. Deze samenwerking heeft echter vertraging opgelopen omdat de werkzaamheden van het Parlement in het dossier hebben stilgelegen en omdat de verzameling en verwerking van data binnen de Commissie langer duurde dan verwacht ³⁸.

Wat betreft het opstellen van een gedragscode gaf de Commissie de voorkeur aan zelfregulering door de verschillende lobby-sectoren. Tot slot was de Commissie voorstander van een overkoepelende organisatie van lobbyisten die als officiële gesprekspartner naar de Commissie toe zou kunnen fungeren.

De Commissie heeft allerlei informele gesprekken gehouden en een ronde tafelbijeenkomst georganiseerd om haar standpunten inzake doorzichtigheid en relaties met de belangengroepen aan de lobby's uiteen te zetten. De belangengroepen bleken echter zeer terughoudend te staan tegenover het opleggen van registers, gedragscodes of overkoepelende organen. Zij argumenteerden dat de bestaande structuren en werkwijzen voor hen goed functioneren. Zij toonden wel belangstelling voor een vorm van zelfregulering, maar namen echter weinig initiatief ³⁹.

Op het vlak van de databank werd de meeste vooruitgang geboekt. Eind 1995 werd een eerste versie door de Commissie in gebruik genomen en tegen betaling aan het publiek aangeboden. Op het vlak van de zelfregulering werd echter nog maar weinig vooruitgang geboekt. Het enige concrete resultaat is een gedragscode van de *Public Affairs* sector. Die code is echter zeer vrijblijvend en geldt maar voor één sector die slechts een klein deel vertegenwoordigt van het totaal aantal lobbyisten. Er wordt intussen wel gewerkt aan een gelijkaardige code door niet-gouvernementele organisaties en de *Public Relations* Sector. Van een overkoepelende organisatie is alsnog geen sprake: de lobby-groepen zijn niet te vinden om zichzelf te organiseren.

37 Dit onderscheid is echter zeer verwarrend omdat bijvoorbeeld bedrijven tot de commerciële organisaties gerekend worden en federaties waartoe deze bedrijven behoren tot de niet-commerciële. Wij verkiezen de eerder genoemde eigen classificatie aan te houden. Aangezien echter het onderscheid van de Commissie belangrijk is om de voorstellen van de Commissie te begrijpen, wordt het hier even aangeraakt.

38 Europese Commissie, Directoraat-generaal Voorlichting, Communicatie, Cultuur en Audiovisuele sector, *Informatie, Communicatie, Doorzichtigheid*, 1994, p. 82.

39 Publikatieblad van de Europese Gemeenschappen, Nr. C / 166 van 17 juni 1993, p.7-B.

3.3. Evaluatie

(a) Het is opvallend hoe de problematiek van de relaties met de belangengroepen steeds weer gekoppeld is geworden aan de doorzichtigheid en openheid van de besluitvorming en van de instellingen. De parlementaire vraag in 1989 ging reeds over de bereidheid van de Commissie om een overzicht vrij te geven van personen of organisaties die op initiatief van de Commissie of op eigen initiatief met de Commissie contacten hadden. Ook de vertegenwoordigers van de lobbygroepen koppelden de problematiek van de regelgeving aan die van de transparantie, meer bepaald aan de toegang tot officiële documenten. Vooral voor de lobbygroepen is dat een goede zaak. Zij kunnen immers de koppeling uitbuiten en in ruil voor toegevingen aan de Europese overheden inzake registrering en gedragscode, eisen stellen in verband met het bekomen van documenten en de toegang tot de instellingen.

Maar ook de Europese instellingen zelf behandelen beide materies steeds tezamen, zij het vanuit uiteenlopende motiveringen. De Commissie is vooral bezorgd om haar imago op het vlak van doorzichtigheid en communicatie met de burgers en wil met de regelgeving waken over de gelijke toegang voor iedereen. Het Parlement daarentegen blijkt van de gelegenheid gebruik te maken om intern orde op zaken te stellen en de Euro-parlementsleden zelf te responsabiliseren. De vraag is echter nog maar of dit laatste ook in de realiteit wat zal veranderen. Vooral de ruime controlebevoegdheid die bij het College van Quaestoren gelegd wordt, legt een hypotheek op het in de praktijk brengen van de bepalingen uit het rapport Ford. De responsabilisering komt immers neer op zelfcontrole aangezien het College door de Parlementsleden verkozen wordt en de facto fungeert als een 'vakbond der verkozenen'.

(b) Doorheen de discussies in het Europees Parlement zijn er twee coalities ontstaan. Aan de ene kant de progressieve fracties en de minder sterke belangengroepen zoals vakbonden, consumenten- en milieuverenigingen, en aan de andere kant de liberale fracties en de machtige lobby-organen van industrie en werkgevers. De impliciete alliantie tussen de eerder zwakke lobby's en de progressieve fracties is te verklaren doordat deze laatsten relatief meer openstaan voor de belangen van de eersten. De milieulobby bijvoorbeeld heeft zeer goede contacten met de groene en de sociaal-democratische fracties, en het ligt voor de hand dat socialistische vakbonden de PSE (de fractie van de Europese Sociaal-Democraten) als bevoorrechte gesprekspartner beschouwen. Een groen Euro-parlementslid stelde zelfs voor om een onderscheid te maken tussen profit en non-profit lobby's en deze laatsten op een positieve manier te discrimineren⁴⁰. Ook de andere alliantie is te begrijpen vanuit de traditionele relaties tussen werkgevers en liberale partijen.

Dat vooral zwakke lobby's een regelgeving wensen kan er op wijzen dat het ontbreken van enige regels een voordeel is voor de machtige lobby's die grote middelen kunnen inzetten. Het is niet ondenkbaar dat zij in de huidige situatie impliciet bevoordeeld worden. Wanneer elke regelgeving ontbreekt, verlopen de relaties eerder volgens het recht van de sterkste, (lees: de rijkste). Een regelgeving zou ervoor kunnen zorgen dat iedereen gelijke toegang krijgt. Het zou de invloed van de sterke groepen niet absoluut aantasten, maar wel relatief omdat het invloedsniveau van de zwakke groepen opgetild zou worden.

⁴⁰ Parlement Européen, Cahier Spécial Nr. 2/1994, 'Vers une réglementation du Euro-lobbying', p. 9.

(c) De redenen voor het uitstellen van de regelgeving binnen het Europees Parlement kunnen voor een deel gelegd worden bij de te grote verschillen in aanpak tussen de lidstaten en het feit dat de Euro-parlementsleden op basis van nationale culturele eigenheid hun houding bepalen. Volgens Petite vinden bovendien vele Euro-parlementsleden dat eerst intern orde op zaken moet gesteld worden, dat m.a.w. de Euro-parlementsleden hun privé- en zakenbelangen moeten aangeven in een publiek register ⁴¹. Daarnaast staat een aanzienlijk deel van de Euro-parlementsleden niet zo positief tegenover het zelf uitwerken van een gedragscode en zien zij meer brood in het standpunt van de Commissie ⁴². Lobbyisten hebben waarschijnlijk ook gelobbyd om het strikte voorstel van sommige Euro-parlementsleden tegen te houden. Vooral de discretionaire macht die zou worden toegekend aan het Bureau van het Parlement inzake opstelling van de gedragscode en samenstelling van het register is velen onder hen een doorn in het oog.

(d) Belangrijk is de vaststelling dat er een aanzienlijk verschil bestaat tussen de aanpak van de Commissie en die van het Europees Parlement. Het is duidelijk dat, tenminste een deel van de parlementsleden, veel verder wil gaan dan de Commissie in de zin dat zij de regels zoveel mogelijk zelf willen uitschrijven. Verschillende redenen voor deze discrepantie kunnen aangegeven worden.

Ten eerste heeft het Europees Parlement veel minder ervaring met het benaderd worden door lobbyisten. Pas na de Eenheidsakte loonde het de moeite om ook het Parlement als doelwit te kiezen zodat het Parlement toen plots met een enorm aantal lobbyisten geconfronteerd werd. Euro-parlementsleden hebben niet de tijd gekregen om langzaam met het lobbyfenomeen vertrouwd te geraken. Bovendien worden de meeste onder hen om de vijf jaar vervangen. Aangezien het lobbyen in Europa vooral de vorm aanneemt van zeer persoonlijke contacten, kan het doorgeven van ervaring niet echt een oplossing bieden.

Ten tweede is de situatie van de Commissie helemaal anders. Zij heeft alvast een zeer lange traditie van contacten met belangengroepen. Maar belangrijker is dat zij erkent voor een deel afhankelijk te zijn geworden van de expertise en de informatie die belangengroepen haar kunnen leveren. Vooral met betrekking tot zeer technische onderwerpen is externe hulp onontbeerlijk geworden. De Commissie moet er immers over waken dat ze realistische voorstellen doet die in praktijk uitvoerbaar zijn. Het is derhalve evident dat zij een zeer open relatie wenst te behouden met de lobby-groepen. Deze relatie heeft trouwens ook een politieke functie. Door coalities te sluiten met vooral Europese belangengroepen bouwt de Commissie een grote dosis Europese legitimiteit op en verstevigt ze haar positie ten aanzien van de inter-gouvernementele Raad en de lidstaten. Commissie en lobby's hebben derhalve een soort van verstandshuwelijk dat weinig regelgeving behoeft en misschien ook weinig regelgeving kan verdragen. Zelfregulering lijkt dan ook een mooie gulden middenweg te zijn. Het zet de lobby-groepen aan om in hun eigen sector orde op zaken te stellen en de Commissie houdt een stok achter de deur: als de lobby's het nalaten om hun eigen sector voldoende te ra-

41 DE BONY, E., 'lobbying the EU: the Search for Ground Rules', in: *European Trends*, derde kwartaal, 1994, p.78.

42 Europese Commissie, Directoraat-generaal Voorlichting, Communicatie, Cultuur en Audiovisuele sector, *Informatie, Communicatie, Doorzichtigheid*, 1994, p. 81.

tionaliseren, kan zij alsnog regels opdringen⁴³. De Commissie staat dus lang niet apathisch tegenover de evolutie. Bovendien kan ook de, zij het, beperkte institutionalisering van de belangenvertegenwoordiging door de Commissie begrepen worden als een vorm van minimale regelgeving: op die manier bepaalt zij immers ook wie wel en wie niet toegelaten wordt tot het besluitvormingsproces.

4. Conclusies

De Eenheidsakte heeft een enorme proliferatie en diversificatie van belangengroepen veroorzaakt. Het Europees Parlement en de Commissie werden hierdoor verplicht om in te grijpen. Opdat de besluitvorming niet aan efficiëntie en effectiviteit zou inboeten, werden voorstellen gedaan om regels op te stellen in verband met een registrering en een gedragscode voor de belangengroepen. De aanvankelijk magere resultaten waren te wijten aan de verdeeldheid binnen het Europees Parlement, de sterke tegenstand van het grootste en machtigste deel van de belangengroepen en de gebrekkige samenwerking tussen Parlement en Commissie. Daarbij valt het vooral op dat beide instellingen een verschillende aanpak voorstaan. Dit verschil is te verklaren vanuit de verschillende ervaring die beide instellingen hebben in contacten met belangengroepen en vooral door de verschillende rol die zij spelen in de institutionele setting van de Europese Unie.

De uiteindelijke resultaten weerspiegelen deze uiteenlopende motivaties van Commissie en Parlement. Terwijl het Parlement opteert voor een strikte registrering en een onderwerping aan een gedragscode van iedereen die toegang wil krijgen tot de gebouwen en de parlementairen, is de Commissie, omwille van haar streven naar openheid en, veel beduchter om zelf regels uit te vaardigen. Samenwerking tussen beide instellingen op het vlak van het aanleggen van een databank en het opleggen van gedragscodes wordt er dan ook niet gemakkelijker op. Verschillende regelingen dragen bovendien niet bij tot meer overzichtelijkheid. Eén grote, gecentraliseerde databank die toegankelijk is voor iedereen, zowel voor instellingen als voor private actoren, zou de transparantie daarentegen aanzienlijk vergroten.

Misschien behoort een dergelijke harmonisatie in de toekomst wel tot de mogelijkheden. Het is immers duidelijk dat met de huidige stand van zaken de kous niet af is. De regelgeving zal ongetwijfeld evolueren met de proliferatie van het aantal Europese belangengroepen. Hoe de regelgeving er precies uit zal zien, is moeilijk te voorspellen. Dat zal in grote mate afhankelijk zijn van de evolutie van de integratie en die parameters zijn onzeker.

Processen zoals verdieping van de bevoegdheden en uitbreiding van het aantal leden zullen elk op hun manier bijdragen tot een vergroting van het aantal lobby-groepen: de eerste evolutie zal tot een kwalitatieve uitbreiding leiden, in de vorm van actoren uit nieuwe beleidsdomeinen enerzijds en meer gespecialiseerde organisaties anderzijds, de tweede tot een kwantitatieve, in de vorm van actoren uit nieuwe lidstaten en nieuwe leden voor de reeds bestaande overkoepelende organisaties.

Indien verdieping en uitbreiding stagneren, zal het aantal groepen zich niet zo snel meer uitbreiden. Ook een verzadiging van de markt en selectie qua ge-

43 GREENWOOD, J., McLAUGHLIN, A.M., 'The Management of Interest Representation in the European Union', in: *Journal of Common Market Studies*, 33, (1), 1995, p. 147-148.

sprekspartners door de besluitvormers kunnen de stijging van het aantal stremmen: wanneer quasi alle sectoren op het Europese niveau vertegenwoordigd zijn, kunnen er uiteraard niet veel meer bijkomen.

Welke evolutie zich ook zal aandienen, de mate waarin de belangengroepen daadwerkelijk betrokken zullen zijn, zal wel toenemen. De legislatieve werkzaamheden van de Commissie en het Parlement zullen immers steeds technischer en gedetailleerder worden zodat de noodzakelijke expertise steeds meer van buiten af zal moeten komen. De input van belangengroepen is trouwens een essentieel onderdeel van het democratisch proces: zij bezorgen de besluitvormers naast de parlementaire vertegenwoordiging een extra legitieme basis. In het licht van het democratisch tekort, de geringe bevoegdheden van het Europees Parlement, is de inbreng van belangengroepen in het Europese besluitvormingsproces derhalve onontbeerlijk. Gezien de huidige overspoeling is een rationalisering echter even onmisbaar.

Bibliografie

Agence Europe, Nr. 5654 van 25 januari 1992 en Nr. 6165 van 7 en 8 februari 1994, Nr. 6647 van 18 januari 1996 en Nr. 6650 van 22 en 23 januari 1996

ANDERSEN, S.S., ELIASSEN, K.A., 'European Community Lobbying', in *European Journal of Political Research*, 20, (2), 1991, p. 173-187

Commissie van de Europese Gemeenschappen, 'Werkprogramma van de Commissie voor 1992', in: *Bulletin van de Europese Gemeenschappen*, Supplement 1 / 92

Commissie van de Europese Gemeenschappen, Directoraat-generaal Voorlichting, Communicatie, Cultuur en Audiovisuele sector, *Informatie, Communicatie, Doorzichtigheid*, 1994, 96 p.

DE BONY, E., 'Lobbying the EU: the Search for Ground Rules', in: *European Trends*, derde kwartaal, 1994, p. 73-79

GREENWOOD, J., McLAUGHLIN, A.M., 'The Management of Interest Representation in the European Union', in: *Journal of Common Market Studies*, 33, (1), 1995, p. 143-157

KOHLER-KOCH, B., 'Changing Patterns of Interest Intermediation in the European Union', in: *Government and Opposition*, 29, (2), 1994, p. 166-180

KOHLER-KOCH, B., 'Changing Patterns of Organized Interests in the EC: Driving Forces, Co-evolution or New Type of Governance?', Paper voor het XVIde IPSA Congres, Berlijn, 21-25 augustus 1994, 24 p.

MAZEY, S., RICHARDSON, J.J., 'Transference of Power, Decision Rules and Rules of the Game' in: MAZEY, S., RICHARDSON, J.J., *Lobbying in the European Community*, Oxford University Press, New York, 1993, p. 3-26

MORRIS, B., BOEHM, K., VILCINSKAS, M., *The European Community: A Practical Directory and Guide for Business, Industry and Trade*, London, Macmillan, 1986

Parlement Européen, 200.450 / déf.

Parlement Européen, Cahier Spécial Nr. 2/1994, Vers une réglementation du Euro-lobbying, 25 p.

Parlement Européen, PE 178.484 / Quaest

PETITE, M., 'Les lobbies européens', in: *Pouvoirs*, 48, 1989, p. 95-103

Publikatieblad van de Europese Gemeenschappen Nr. C 63 van 5 maart 1993, Nr C 117 van 11 mei 1995, (Vraag Nr 893/89) en Nr. C / 166 van 17 juni 1993

RIDEAU, J., 'Les Groupes d'intérêt dans le système institutionnel communautaire', in: *Revue des Affaires Européennes*, Nr 3, 1993, p. 49-73

SIDJANSKI, D., 'Les groupes de pression dans la Communauté Européenne', in: *Il Politico*, 47, (3), 1982, p. 539-560

SIDJANSKI, D., 'Pressure Groups and the European Community', in: *Government and Opposition*, 2, (4), 1967, p. 397-416

SIDJANSKI, D., AYBERK, U., 'Bilan des groupes et du processus de décision dans la communauté des six', in *Res Publica*, 16, (1), 1974., p. 33-62

SIDJANSKI, D., AYBERK, U., 'Le nouveau visage des groupes d'intérêt communautaires', in: *Revue d'intégration européenne*, 10, (2-3), 1987, p. 173-201

Summary: European Lobbies and European Institutions

The amount of European level organized interest groups has dramatically increased since the Single European Act came into force in 1987. In 1995 approximately 3000 lobby-groups, employing 10.000 lobbyists, are based in Brussels. This has resulted in a complex arrangement of European interest intermediation and caused important constraints on decision making procedures and institutional actors. The first part of this article offers a discription and evaluation of this proliferation and diversification of European interest groups. It also suggests a classification of all European interest groups including professional lobbyists and actors that defend their interests by themselves. The second part gives a discription of the way in which both European Parliament and Commission have dealt with this proliferation and assesses the differences in approach between both institutions.

Rational choice, sociaal dienstbetoon en de mythe van de collectieve probleemoplossing

De invloed van het politiek dienstbetoon van Vlaamse parlementsleden op de parlementaire functievervulling in 1992-93

door Sam DEPAUW

Onderzoeker aan de Afdeling Politologie, Katholieke Universiteit Leuven

Het sociaal dienstbetoon van parlementsleden is een vreemd gegeven in onze moderne samenleving. Het vormt een openlijke ontkenning van het universalistische gedachtengoed, waarop de staat sinds de Franse revolutie wil stoen. *Alle Belgen zijn gelijk voor de wet* en het niet te miskennen bewijs van het tegendeel stuit telkens weer tegen de borst. Nochtans is het sociaal dienstbetoon nauwelijks een marginaal verschijnsel in de huidige samenleving. Een aanzienlijk deel van de bevolking verkiest op deze wijze haar alledaagse en minder alledaagse beslommeringen met allerlei instanties te verlichten. Schattingen van het gebruik van dienstbetoon lopen uiteen van 18 tot 30 % van de ondervraagden.¹ Zo kan de aanwezigheid van dienstbetoon aangetoond worden in politieke partijen, zuilorganisaties, drukingsgroeperingen, de administratie en in de taakvervulling van het individuele parlements lid.²

Het sociaal dienstbetoon van parlementsleden is nauwelijks marginaal. Het wordt niet uitsluitend, zelfs niet hoofdzakelijk door mensen uit de marge van de samenleving bezocht.³ Politici verdedigen hun uitgebreide inspanningen voor de

1

	Dienstbetoon	Geen dienstbetoon
Leeronderzoek 1987-1988	29.9%	68.7%
Leeronderzoek 1988-1989	29.9%	60.3%
Leeronderzoek 1989-1990	22.7%	76.6%
PIOP-onderzoek 1991-92	27.0%	73.0%
ISPO-onderzoek 1991	17.7%	82.3%

Bovenstaande tabel is gebaseerd op Leeronderzoeken van de Afdeling Politologie van K.U. Leuven, uitgevoerd in 1987, 1988, 1989, 1990 (ongepubliceerd), FROGNIER, A.P. AISH-VAN VAERENBERGH, A.M. VAN DIEST, S. *Enquête nationale sur les opinions, les attitudes et les comportements politiques et sociaux des Belges 1991-1992. Codebook. Wallonie*. Louvain-la-neuve, Point d'appui interuniversitaire sur l'opinion publique et la politique, 1993, p. 53-54, CARTON, A. SWYNGEDOUW, M. BILLIET, J. BEERTEN, R. *Source Book of the Voter's Study in Connection with the 1991 General Election*. Leuven, Interuniversitair Steunpunt Politieke-Opinie Onderzoek, 1993, p. 77.

2 Er moet evenwel een duidelijk analytisch onderscheid gemaakt worden tussen het dienstbetoon en de dienstverlening van dergelijke instanties. Mutualiteiten, ministeries vervullen vele diensten naar de bevolking toe, doch dienstbetoon heeft slechts betrekking op die diensten, die niet berusten op algemene criteria, toepasselijk op alle subjecten van een bij wet of koninklijk besluit vastgelegde categorie. Dit wil niet meteen betekenen dat dienstbetoon a priori onwettig zou zijn, ook versnelling van de procedure, begunstiging van een bepaalde persoon of het verstrekken van meer informatie is niet voor alle subjecten van een bepaalde categorie voorzien.

3 DE WINTER, L. De politici van de eerste lijn. Het succes van het dienstbetoon. In: *De nieuwe maand*. 32, 1989, 1, p. 13-14.

grievens van de bevolking vaak vanuit de stelling dat zij op die manier de vinger aan de pols van de samenleving kunnen houden. Zo kunnen zij kennis nemen van de soms nare en contraproductieve gevolgen van bepaalde wetten en administratieve procedures, want *men moet een weduwe op zijn dienstbetoon hebben zien wenen om te weten wat een pensioen is.* ⁴ Via het dienstbetoonkanaal kunnen zij mensen bijstaan in hun rechtmatige eisen, welke zij zelf nooit hadden kunnen hardmaken. Vele mensen hebben een onvoldoende geloof in de overheid en een onvoldoende kennis van de administratie om met hun problemen aan de juiste deur te willen of te kunnen aankloppen. Bovendien wordt in de ellende van de ziddagen vaak de ontoereikendheid van de wetgeving getoond, waaraan dan via wetsvoorstellen, interpellaties, schriftelijke vragen,... kan gemedieerd worden. *Case work is a salutary lesson to politicians as to the limits of political action and a warning against their sometimes overblown pretensions.* ⁵

Dienstbetoon is nauwelijks een marginaal verschijnsel. Het dankt zijn klaarblijkelijk succes niet aan een 'achterlijk' gebleven gedeelte van de bevolking, dat de sprong naar een universalistische politieke cultuur nooit heeft weten te maken, of een immorele klasse politici, louter uit op persoonlijk gewin. We zullen in deze bijdrage trachten aan te tonen dat het dienstbetoon zowel vanuit het oogpunt van de cliënt-kiezer, als vanuit het oogpunt van het parlementslid een rationele vorm van gedrag is, waarbij de kosten geminimaliseerd en de baten gemaximaliseerd worden. Op deze manier wordt een collectieve oplossing van de particuliere problemen, die leven onder de bevolking, via wet of koninklijk besluit, zelden bereikt.

Theoretisch zullen wij onze beschouwingen inbedden in de rijke rational choice traditie. Empirisch zullen wij trachten aan te tonen dat het dienstbetoon van parlementsliden niet meteen een positief effect heeft op de functieervulling van het Belgische Parlement, waarbij we de nadruk zullen leggen op de wetgevende en controlerende functie. Hierbij zullen wij steunen op een schriftelijke enquête, afgenomen bij 101 Vlaamse parlementsliden in het najaar van 1994. Vermits bij een schriftelijke enquête het de parlementsliden zelf zijn, die de steekproef bepalen, al dan niet op basis van attitudes verbonden met het onderwerp van onderzoek, beperken onze beschouwingen zich noodgedwongen tot deze steekproef. Betreffende de verdeling over de politieke partijen lijkt de bekomen steekproef alvast de populatie te benaderen, een lichte oververtegenwoordiging van Agalev- en CVP-parlementsliden en een lichte ondervertegenwoordiging van de SP-, VU- en Vlaams Blok-mandatarissen niet te na gesproken.

TABEL 1

Verdeling over de verschillende partijen in de steekproef

	CVP	SP	VLD	VLBlok	Agalev	VU	Rossem
% steekproef	33.7	16.8	19.8	8.9	10.9	7.9	2.0
% stemmen Kamer '91	27.0	19.6	19.1	10.4	7.9	9.4	5.2

⁴ BLANCKAERT, K. Over twee jaar een andere Kamer. In: *Knack*. 28 juni 1978 en Martens is de knapste, de beste en de sterkste. In: *Knack*. 4 april 1984, zoals geciteerd in WECKX, P. *De visie van Vlaamse Kamerleden op het nationale Parlement en hun parlementaire taak. (1977-1987)*. Leuven, KUL Eindverhandeling Fac. Sociale Wetenschappen, 1989, p. 106.

⁵ GOULD, B. The MP and Constituency Cases. In: MACKINTOSH, J.P. *People and Parliament*. Westmead, 1978, p. 93.

Of de weerhouden parlementsleden ook de populatie benaderen, wat betreft hun dienstbetoon en hun parlementaire activiteiten was gezien de beperkte middelen en tijd in het kader van dit onderzoek niet na te gaan. Toch is deze werkwijze niet geheel zonder betekenis en kunnen er algemene oriëntaties van denken aangegeven worden, die een beetje meer openheid, een beetje meer klaarheid beogen te scheppen in het welwillende duister dat het dienstbetoon en haar rol in een parlementaire polyarchie omgeeft.

1. De rationele kiezer-cliënt en dienstbetoon als politieke participatie

In de naoorlogse periode heeft de staat steeds meer taken en steeds meer uitgebreide taken op zich genomen. De staat heeft zich steeds dieper ingegraven in het leven van zijn burgers, doch dit is niet gepaard gegaan met een bredere en meer intense participatie in de politieke besluitvorming. Er is een spreekwoordelijke kloof ontstaan tussen de politiek en de burger, tussen een opzwellende politieke output en een smalle input. De rationele burger, als kiezer, als politiek dier, tracht een gedeelte van deze politieke participatie opnieuw te verwerven via het dienstbetoon van parlementsleden.⁶ Als rational choice samen te vatten is in één woord: optimalisatie, dan tracht de burger in het politieke systeem zijn invloed en controle op zijn levensomstandigheden te optimaliseren.

We kunnen drie mogelijke alternatieven voor onze rationele burger onderscheiden om een concreet probleem aan te pakken: hij kan rechtstreeks contact opnemen met de bevoegde instantie, hij kan zich trachten te organiseren met zijn lotgenoten en politieke drukking uitoefenen, of hij kan beroep doen op het dienstbetoon van een parlements lid. Er zijn om evidente redenen nog meerdere participatievormen mogelijk, doch wij willen onze argumenten tot deze drie beperken. De keuze van het alternatief wordt bepaald door het verwachte voordeel, zijnde het resultaat van de grootte van het beoogde voordeel, de kans dat dit gerealiseerd wordt, en de kosten om het te bereiken:

$$E(v) = P(s) \cdot V - E(k) \quad 7$$

Het voordeel van de actie is in alle gevallen hetzelfde, nl. de oplossing van een concreet probleem, waarmee de burger kampt: het aanvragen van een bouwvergunning, het bekomen van een pensioen, een sociale woning,.... De handelswijze beïnvloedt echter de kans op succes en de kost, die daarbij opgelopen wordt. Het dienstbetoon kent slechts een lage kostprijs: de toegang tot het dienstbetoon is vrijwel drempelloos -zeker wanneer schriftelijk contact opgenomen wordt-, de cliënt wordt met een vriendelijke en vlotte stijl te woord gestaan en de directe kostprijs bedraagt slechts een voorkeurstem.⁸ Bovendien wijst men in de literatuur op een succesgehalte van 50 tot 75 % van de aanvragen van het dienstbetoon⁹: meer concreet schatten de opeenvolgende leeronderzoeken van de Afde-

6 POGGI, G. Clientelism. In: *Political Studies*. 31, 1983, p. 662-663.

7 Met $E(v)$ het verwachte voordeel, $P(s)$ de kans op succes, V het voordeel van de actie, $E(k)$ de verwachte kost.

8 DE WINTER, L. Het sociaal dienstbetoon van politici als niet-juridische vorm van probleemoplossing. In: *Kultuurleven*. 50, 1983, 3, p. 239-240.

9 VERMEULEN, D. Politiek dienstbetoon is macht, ook in de Christen Democratie. In: *De Nieuwe Maand*. 21, 1978, 9, p. 535.

ling Politologie van de K.U.Leuven het succespercentage van dienstbetoon op 54.5% voor het jaar 1987-88, 53.9 % voor het jaar 1988-89 en 60.7 % voor het jaar 1989-90. ¹⁰ Het ISPO-onderzoek van 1991 acht dit iets hoger, nl. 66.8 %. ¹¹ Het PIOP-onderzoek tot slot besluit tot een succesgehalte van 70.6 % van de dienstbetoonhouders. ¹² Al moeten deze cijfers gerelativeerd worden, vermits ze gebaseerd zijn op de eigen perceptie van succes van de betrokken cliënten. Doch het verwachte voordeel ligt klaarblijkelijk erg hoog.

Hoger wellicht dan bij de andere alternatieven. Immers het free-ridersdilemma bemoeilijkt aanzienlijk het succes van de collectieve actie. Het doel van een particuliere organisatie is voor haar leden in alle opzichten een collectief goed en de leden zullen ieder voor zich beslissen niet te coöpereren aan de verwezenlijking ervan, doch mee te drijven op de inspanning van de anderen. Om dit te begrijpen hoeft men geen beroep te doen op het eigenbelang van de kiezer, zelfs een altruïst moet een keuze maken tussen vele belovende alternatieven, waaraan hij zijn schaarse tijd en inzet zal besteden. Zelfs altruïsten zullen geneigd zijn zich soms te laten meedrijven op het initiatief van anderen. ¹³ Bovendien moet een drukkingsgroepering zijn macht kunnen tonen d.m.v. haar ledenaantal en haar maatschappelijke onmisbaarheid in staking of manifestatie. Voor particuliere problemen van gewone burgers kent deze handelswijze dan ook een geringe kans op succes en een hoge kostprijs. Ook het rechtstreeks in contact treden met de bevoegde bureaucratie kent een hogere kostprijs wegens de meer dan eens norse, weinig toeschietelijke houding van ambtenaren. Tenslotte mogen we ook de invloed van de politieke vriendschap van het parlementslid en bepaalde ambtenaren op de succesvolle behandeling van een gesteund dossier niet onderschatten.

We hoeven dus niet te steunen op de oude bewering dat vooral burgers, die niet voldoende geschoold zijn om de werking van de administratie te kunnen doorgronden, gebruik zouden maken van het dienstbetoon. Dienstbetoon is een vorm van politieke participatie, die rationeel is voor elke kiezer-cliënt. Dit blijkt duidelijk uit de gegevens van het ISPO-onderzoek; we deelden het percentage cliënten van dienstbetoon per onderwijsniveau door de percentages van de verschillende onderwijsniveaus in de totale bevolking: ¹⁴ Laaggeschoolden zijn slechts licht oververtegenwoordigd onder de gebruikers van sociaal dienstbetoon. Het quotiënt (vermenigvuldigd met 100) met het aandeel laaggeschoolden in de bevolking ligt net boven de 100. Universitair en hoger opgeleiden zijn licht ondervertegenwoordigd, doch de chikwadratoets toont geen relatie aan tussen het gebruik van dienstbetoon en het opleidingsniveau. Het chikwadrat bedraagt slechts 4.082 met een p-waarde van .395.

¹⁰ Leeronderzoek van de Afdeling Politologie van K.U.Leuven, uitgevoerd in 1987, 1988, 1989 en 1990 (ongepubliceerd).

¹¹ CARTON, A. SWYNGEDOUW, M. BILLIET, J. BEERTEN, R. *a.w.*, p. 78.

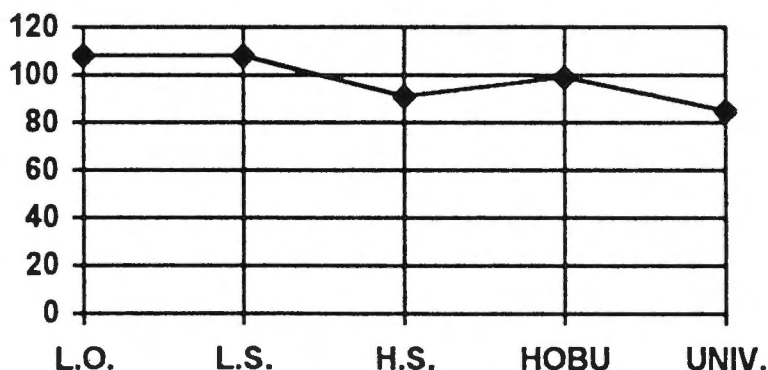
¹² FROGNIER, A.P. AISH-VAN VAERENBERGH, A.M. VAN DIEST, S. *a.w.*, p. 52.

¹³ MCLAIN, I. *Public Choice. An Introduction.* Oxford, 1987, p. 48-49.

¹⁴ Deze grafiek is gebaseerd op gegevens verzameld door het Interuniversitair Steunpunt Politiek-Opinieonderzoek, beheerd door de Federale Diensten voor Technische, Culturele en Wetenschappelijke Aangelegenheden.

GRAFIEK 1

Gebruikers van dienstbetoon ISPO 1991



Dienstbetoon is een rationele vorm van politieke participatie; het is een vorm van interest articulation die ingrijpt op de besluitvorming in de uitvoeringsfase. Tussen stemming in het Parlement en de uitvoering van de wet in het veld ligt een ruime politieke arena, waar geheel eigen regels spelen en een tussenkomst van de burger via een parlements lid vaak meer resultaat oplevert dan de meer geijkte vormen van politieke participatie.¹⁵

2. Het rationele parlements lid en het electorale voordeel van dienstbetoon

Ook voor het parlements lid is dienstbetoon een rationele vorm van handelen. Het parlements lid tracht zijn herverkiezing te bewerkstelligen, hiertoe tracht hij zijn stemmenaantal te optimaliseren. Hij verschijnt aldus als een ondernemer in de politieke arena. Er is, aldus de rational choice theorie, geen reden om aan te nemen dat de politicus minder zelfgeïntereerd, minder baatzuchtig zou zijn dan zijn economische tegenhanger¹⁶, doch om deze stemmen te bekomen moet hij de problemen van de bevolking oplossen. Kiezers kiezen rationeel voor diegene, van wie zij al dan niet terecht het meeste voordelen verwachten.

Het parlements lid kan zich hiertoe rationeel beter richten tot het dienstbetoon dan tot de meer geijkte vorm van collectieve probleemoplossing: de wet of, via de controlerende taken van het parlement, het koninklijk besluit. Onderzoek heeft overvloedig aangetoond dat het parlement zijn grondwettelijke taken als wetgevend en controlerend orgaan niet langer kan uitvoeren. Het parlementair wetgevend initiatief kent slechts een slaagkans van 10 %, zodat 85 % van de wettens stammen uit regeringsinitiatief. Bovendien wordt slechts 12 % van de amen-

¹⁵ SCOTT, J.C. Corruption, Machine Politics and Political Change. In: *American Political Science Review*. 63, 1969, 4, p. 1142.

¹⁶ MCLEAN, I. Rational Choice and Politics. In: *Political Studies*. 39, 1991, p. 502-503.

dementen van parlementaire oorsprong goedgekeurd.¹⁷ Sinds het einde van de jaren zeventig is hierin weinig verandering gekomen: in 1989-90 bedraagt het regeringsinitiatief nog steeds 81.9 % van de wetten, in 1990-91 79.5 % en in 1991-92 zelfs 100 %. Wanneer enkel de materiële wetten in beschouwing genomen worden, met uitzondering dus van begrotingen, internationale verdragen, legercontingenten, daalt het aandeel van het regeringsinitiatief tot ongeveer 75 %.¹⁸ Ook de controletaak van het parlement blijft dode letter: interpellaties monden uit in een eenvoudige dagorde¹⁹, vragen worden nietszeggend, laattijdig of niet beantwoord²⁰ en slechts twee van de 38 naoorlogse regeringen zijn in het parlement gevallen.²¹ *Whatever legislative bodies are doing when they debate and vote on proposals to spend more or less money on this or that program, it is no longer easy to think of them as deciding or choosing to do so.*²² De kans op een succesvolle oplossing ligt dus hoger bij het dienstbetoon dan bij de meer geijkte vormen van parlementair initiatief.

Bovendien vormt een wetswijziging een collectief goed voor de parlementsleden. Zelfs indien zij het erover eens zijn dat het probleem een oplossing en liefst een collectieve oplossing, moet krijgen, dan nog is hun wetgevend werk onderhevig aan het *prisoner's dilemma*. Een en ander kan geïllustreerd worden aan de hand van onderstaande tabel, waarbij de grootte van de cijfers de waardering van de oplossing weergeeft. Het cijfer 4 geeft een betere oplossing weer dan het cijfer 3, de cijfers hebben slechts een ordinaal karakter. De cijfers aan de linkerzijde verwijzen naar persoon 1, die aan de rechterzijde naar persoon 2. Persoon 2 kan begrepen worden als het collectief van de overige parlementsleden, persoon 1 is het individuele parlements lid dat hierop zijn strategie bepaalt.

TABEL 2

Prisoner's dilemma en de collectieve oplossing

	2. Collectieve oplossing	Dienstbetoon
1. Collectieve oplossing	3,3	1,4
Dienstbetoon	4,1	2,2

Zelfs indien parlementsleden ervan overtuigd zijn dat een probleem collectief aangepakt moet worden, doen zij er beter aan niet te coöpereren: dit brengt hen een groter voordeel op. Indien andere parlementsleden een collectieve oplossing nastreven en hierin slagen, is ook de cliënt van het niet-actieve parlements lid geholpen, zonder dat het parlements lid enige van de kosten van het initiatief nemen moet dragen, zoals het uitwerken van concrete voorstellen, het overtui-

17 Voor deze en andere cijfers zie CLIJSTERS, E. VAN SCHOOR, W. MEEUSEN, V. De effectiviteit van wetsvoorstellen en amendementen als parlementair wetgevend initiatief. In: *Res Publica*. 22, 1980, 1-2, p. 189-212.

18 VOS, M. Statistical Review of the Political Year 1992. In: *Res Publica*. 35, 1993, 3-4, p. 567-568.

19 DE CROO, H. HUENENS, R. *Het Parlement aan het werk*. Brussel, 1968, p. 75.

20 DRION, F. Les questions parlementaires écrites. In: *Res Publica*. 17, 1975, 2, p. 208, 219 en 220.

21 DESCHOUWER, K. The Termination of Coalitions in Belgium. In: *Res Publica*. 36, 1994, 1, p. 50-51 en HOLVOET, L. De stemmingen over het investituurdebat in Kamer en Senaat (1944-1979). In: *Res Publica*. 22, 1980, 1-2, p. 38-41.

22 LOEWENBERG, G. PATTERSON, S.C. *Comparing Legislatures*. Londen, 1979, p. 59.

gen van fractieleden, commissieleden, de plenaire vergadering. Bovendien geniet dit parlementslid dan als enige van het electorale voordeel, dat voortspuit uit zijn dienstbetoon. Dit is voor parlementslid 1 de best mogelijke oplossing. Niet-coöpereren levert het parlementslid in het geval dat de overige parlementsliden een collectieve oplossing nastreven een groter voordeel op, i.c. de electorale beloning van het dienstbetoon, dan wel coöpereren. Indien er geen collectieve oplossing nagestreefd wordt door de andere parlementsliden, heeft hij nog steeds, zij het een kleiner voordeel van zijn dienstbetoon. Niet-coöpereren levert in dit geval nog steeds een groter voordeel op dan op zijn eentje een collectieve oplossing pogen te bereiken. Het collectieve goed, de collectieve oplossing, zal wellicht niet gerealiseerd worden.

Deze impasse kan slechts overwonnen worden indien voor een bepaalde actor de verwachte voordelen van het collectieve goed zo groot worden, dat zelfs de situatie, waarin hij als enige coöpereert, verkiesbaar wordt boven de situatie, waarin het collectieve goed niet gerealiseerd wordt. Doch bij deze collectieve oplossing van particuliere problemen is het voordeel van de initiatiefnemer niet groter dan dat van de anderen. De maatschappelijke draagwijdte van de beslissing is wellicht te klein om ruime aandacht te verkrijgen in de media, zodoende blijft de initiatiefnemer onbekend voor het kiezerspubliek. Bovendien is een collectieve oplossing bij definitie eenmalig, terwijl in het dienstbetoon voor elke geholpen cliënt afzonderlijk een bonus opgestreken kan worden. In onze parlementaire enquête is er immers een Pearson's correlatiecoëfficiënt van .21 te constateren tussen de score op de 500-voorkeurschaal²³ en het totaal aantal uren besteed aan dienstbetoon, zoals deze door de parlementsliden zelf werd gespecificeerd. Aldus zou een collectieve oplossing het electoraal lonende dienstbetoon overbodig maken, zonder een specifieke compensatie te verlenen aan de initiatiefnemer voor de collectieve probleemoplossing.

Het electoraal voordeel van sociaal dienstbetoon is reëel, doch moet genuanceerd worden. In de PIOP-bevraging verzekeren bijna zes op tien van de gebruikers van dienstbetoon dat zij hun weldoener ook beloofd hebben met een voorkeurstem. In het ISPO-onderzoek bedraagt dit slechts 49 %. De gebruikers van dienstbetoon, die het parlementslid niet beloonden voor zijn hulp, wijten dit vooral aan externe omstandigheden: het parlementslid kandideerde niet meer de volgende verkiezingen of kandideerde in een andere kiesomschrijving. Ongeveer 15 % belooft zijn parlementslid niet omdat diens tussenkomst niet succesvol is geweest. Slechts één op tien wijst expliciet op het feit dat dienstbetoon geen geldige reden biedt om voor een bepaald parlementslid te stemmen.²⁴ Vele burgers maken klaarblijkelijk op een erg instrumentele wijze gebruik van het dienstbetoon, een dankbaarheidsstelsel past niet in een dergelijke denktrant.

²³ Deze score wordt al volgt bekomen:
$$\frac{\text{Aantal voorkeurstemmen}}{500} - \frac{\text{Aantal voorkeurstemmen} \times 100}{\text{Aantal stemmen van de partij}}$$
 zoals uitvoerig beschreven in: DEWACHTER, W. Over het rekenen met de voorkeurstemmen in de wetgevende verkiezingen. In: *Politica*. 1967, 3, p. 205-217.

²⁴ FROGNIER, A.P. AISH-VAN VAERENBERGH, A.M. VAN DIEST, S. *a.w.*, p. 53-54, CARTON, A. SWYNGEDOUW, M. BILLIET, J. BEERTEN, R. *a.w.*, p. 80-81.

TABEL 3

Waarom dienstbetoon geen stem oplevert

	PIOP	ISPO
<i>Kandideerde niet in verkiezingen</i>	18.1%	28.3%
<i>Beboort niet tot mijn kiesomschrijving</i>	17.0%	15.7%
<i>Beboort niet tot mijn partij</i>	14.9%	15.2%
<i>Dienstbetoon was niet succesvol</i>	14.9%	17.0%
<i>Lijststem</i>	5.3%	5.4%
<i>Dienstbetoon is geen voldoende reden</i>	16.0%	8.1%
<i>Andere redenen</i>	13.8%	10.3%

In de traditie van de rational choice theorieën kan dus aangetoond worden dat ook al is dienstbetoon als handelswijze rationeel te verklaren voor zowel de kiezer-cliënt, als het parlamentslid, het toch voor de samenleving een suboptimale oplossing kan vormen. De rational choice toont *how actions that are reasonable or rational for actors can combine to produce social outcomes, sometimes intended by actors, sometimes unintended, sometimes socially optimal, sometimes non-optimal.*²⁵ Zoekend naar een oplossing voor de particuliere problemen van de kiezers, wordt een collectieve oplossing niet gezocht en zelden gevonden.

3. De invloed van het politiek dienstbetoon op de functievervulling van het Parlement

Het parlement vervult vele functies in een polyarchie, sommige officieel erkend, sommige ontkend, sommige gewenst, sommige omstreden.²⁶ Een traditioneel belangrijke functie van het Parlement is precies het vinden van collectieve oplossingen voor de problemen van de samenleving, het opstellen van regels, die voor iedereen gelden. Deze functie ligt vervat in zijn wetgevende en controlerende taak. Evenzovele rollen kan het individuele parlamentslid opnemen: ombudsman voor het kiesdistrict, woordvoerder voor de regio, partijactivist, wetgever, regeringscontroleur, mediafiguur, ... Hij kan zeels of zo weinig doen als hij zelf wil, alles volbrengen is uitgesloten. Er zijn slechts weinig generalisaties, enkel 396 wijzen om een onduidelijke taak te volbrengen. Elk parlamentslid stelt zijn eigen profiel samen.

25 OLEMAN, J.S. FARARO, T.J. Introduction. In: COLEMAN, J.S. *Rational Choice Theory. Advocacy and Critique*. Londen, Key Issues in Sociological Theory n° 7, 1992, p. XI-XII.

26 Zie o.m. BAGEHOT, W. *The English Constitution*. Londen, 1867, SARTORI, G. Parlement et démocratie. In: *Res Publica*, 2, 1960, 2, p. 112-120, SARTORI, G. Representation: Representational systems. In: *International Encyclopedia of the Social Sciences*. 1968, p. 465-474, EULAU, H. HINCKLEY, K. Legislative Institutions and Processes. In: ROBINSON, J. *Political Science Annual*. 1966, p. 85-190, PACKENHAM, R. Legislatures and Political Development. In: KRONBERG, A. MUSOLF, L. *Legislatures in Developmental Perspective*. 1970, p. 521-582, PASQUINO, G. Elective Assemblies. In: *European Journal of Political Science*. 1973, 4, p. 331-356, LOEWENBERG, G. PATTERSON, S.C. *Comparing Legislatures*. Londen, 1979, p. 43-47 en NORTON, P. *Does Parliament Matter?* New York, 1993, p. 6-9 en 201-213.

Sociaal dienstbetoon vormt van deze parlementaire taak een belangrijk onderdeel. 18 % van de door ons bevroegde parlemenstleden zien hierin hun belangrijkste bestaansreden en 48 % acht het een belangrijke functie. In navolging van Searing kunnen we de rolpercepties van Belgische parlementsleden verdelen in vier types: *het 'echte' parlements lid*, de *aspirant minister*, de *partijactivist*, de *constituency member*. Dit laatste type omvat zowel de dienstbetoner, als de regionale vertegenwoordiger, die ijvert voor zijn kiesomschrijving in zijn globaliteit.²⁷ Onderstaande tabel geeft een batterij van 18 items, waaruit de parlementsleden de vier voor hen belangrijkste selecteerden. Bij de rol van 'constituency member' gelden de eerste twee items, '*is vooral actief in eigen kieskring*' en '*neemt actief deel aan gemeenschapsleven*', zowel voor de deelrol dienstbetoner, als regionale vertegenwoordiger. 78 is dus de som van deze items en '*besteedt veel tijd aan dienstbetoon*', '*wil individuele problemen van bevolking oplossen*'. Het totaalcijfer 404 is te wijten aan het toeval en betekent geenszins dat 101 parlementsleden elk vier antwoorden geven, vermits er 27 dubbeltellingen zijn. Een aanzienlijk deel van de parlementsleden kruiste minder dan vier items aan.

TABEL 4

Dienstbetoon in de rolconceptie van parlementsleden

Rolconceptie van Vlaamse parlementsleden	
<i>Parlements lid</i>	141
is trouw aanwezig op elke plenaire vergadering	32
houdt zich vooral bezig met wetgevend werk	42
levert vooral werk in de commissies	56
controleert alleen de grote lijnen van het regeringsbeleid	11
<i>Aspirant Minister</i>	61
tracht zich te doen opmerken door de partijtop in debatten	1
wil zijn stempel drukken op het beleid	15
streeft naar meer verantwoordelijkheid	4
volgt regering van zeer nabij	41
<i>Partijactivist</i>	53
steunt regering vanuit meerderheid, bekritiseert haar vanuit oppositie	5
verdedigt in de eerste plaats de partijideologie	21
stemt steeds volgens partijlijn	2
levert vooral werk in de fractie	25
<i>Constituency Member</i>	
is vooral actief in eigen kieskring	17
neemt actief deel aan gemeenschapsleven	10
• <i>Dienstbetoner</i>	78
besteedt veel tijd aan dienstbetoon	29
wil individuele problemen van bevolking oplossen	22
• <i>Regionale vertegenwoordiger</i>	71
bezoekt frequent scholen, bedrijven,...	12
verdedigt economische, culturele en ecologische belangen van de streek	32
<i>Totaal</i>	404

27 SEARING, D.D. The Role of the Good Constituency Member and the Practise of Representation in Great Britain. In: *Journal of Politics*. 47, 1985, 2, p. 348-381.

Dienstbetoon lijkt de aangewezen manier voor het Parlement, als collectieve besluitvormer, om de individuele noden van de bevolking te leren kennen. Problemen omtrent wetten of administratieve beslissingen dienen zich aan bij de parlementsleden, die vanuit hun ruime ervaring en vanuit hun bemiddelende positie als lokaal verkozenen en nationale mandataris de noden bundelen tot collectieve probleemstellingen, waaraan via wetgevend initiatief of via drukking op de regering kan verholpen worden. Toch laat de rational choice theorie veronderstellen dat de parlementsleden deze informatiebron niet zullen aanwenden om te komen tot een collectieve, parlementaire oplossing van veelvoorkomende problemen. Tot soortgelijke bevindingen komen ook wij in een proeve van empirisch onderzoek naar de invloed van het dienstbetoon op het Parlement. Wij zullen ons beperken tot de invloed op de wetgevende en controlerende functie, hoewel we geenszins willen ontkennen dat het Parlement ook andere functies uitoefent. Doch de wetgevende en controlerende functie dienen bij uitstek een collectieve probleemoplossing.

In het verleden zijn vele verschillende indicatoren van sociaal dienstbetoon gehanteerd, zoals de rolconceptie van het parlements lid aan de hand van zijn attitudes ten opzichte van de taken die een 'goed' parlements lid vervult²⁸, het aantal ontvangen brieven²⁹, het aantal uren besteed aan zitdagen³⁰, het totaal aantal uren besteed aan dienstbetoon³¹ - dus ook de tijd doorgebracht met het oplossen van voorgelegde problemen, het lopen door ministeriële gangen, het verzamelen van grieven op allerhande sociale manifestaties- en het aantal dienstbetoon dossiers³², aangelegd in een bepaalde periode. In ons onderzoek weerhouden we enkel het aantal dienstbetoon dossiers, het aantal uren zitdagen, het totaal aantal uren besteed aan dienstbetoon. De gegevens werden bekomen door een schriftelijke enquête bij de parlementsleden. Dit houdt een reële mogelijkheid tot onderrapportering in, doch dit was gezien de beperkte tijd en middelen, die ons ter beschikking stonden, de meest aangewezen methode.

De rolconceptie van de parlementsleden wordt verder in het onderzoek niet weerhouden omdat zij onvoldoende samenhang vertoont met de andere indicatoren van dienstbetoon. Deze indicatoren vertonen wel een voldoende onderlinge correlatie: de Pearson's correlatiecoëfficiënt van het aantal dossiers en het aantal uren zitdag bedraagt .78, van het aantal dossiers en het totaal aantal uren dienstbetoon .54, van het aantal uren zitdag en het totaal aantal uren dienstbe-

28 SEARING, D.D. *a.w.* p. 348-381.

29 BARKER, A. RUSH, M. *MP and his Information*. Londen, 1970, p. 174, LANCELOT, M.T. Le courrier d'un Parlementaire. In: *Revue française de science politique*. 12, 1962, 2, p. 426-432.

30 DOWSE, R.E. The MP and his Surgery. In: *Political Studies*. 11, 1963, p.340, DEWEERDT, M. *Functies en dysfuncties van het dienstbetoon door Parlementsleden*. Leuven, KU Leuven Eindverhandeling Fac. Sociale Wetenschappen, 1975, p.38.

31 KING, A. *British Members of Parliament. A Self-Portrait*. Londen, 1974, p. 27, GOULD, B. *a.w.*, p. 85, ELLING, R.C. The Utility of State Legislative Casework as a Means of Oversight. In: *Legislative Studies Quarterly*. 4, 1979, 3., p. 357.

32 CAIN, B.E. Blessed be the Tie that Unbinds: Constituency Work and the Vote Swing in Great Britain. In: *Political Studies*. 31, 1983, 1, p. 104, CAIN, B.E. FERREJOHN, J.A. FIORINA, M.P. The House is not a Home: British MP's in their Constituencies. In: *Legislative Studies Quarterly*. 4, 1979, 4, p. 518, CAIN, B.E. FERREJOHN, J.A. FIORINA, M.P. The Constituency Component. A Comparison of Service in Great Britain and the United States. In: *Comparative Political Studies*. 16, 1983, 1, p. 78.

toon.80. Onderstaande tabel geeft een overzicht van de spreiding van de indicatoren van dienstbetoon in de steekproef.

TABEL 5

Indicatoren van dienstbetoon									
Aantal dossiers per jaar	N	%	Zitdagen per week	N	%	Totaal uren per week	N	%	
-200	26	33	-2 u.	30	31	-2 u.	23	24	
200-400	12	15	2-4 u.	40	41	2-4 u.	8	8	
400-600	11	14	4-6 u.	18	19	4-6 u.	17	18	
600-800	7	9	6-8 u.	6	6	6-8 u.	15	16	
800-1000	2	3	8-10 u.	2	2	8-10 u.	12	13	
1000-1500	10	13	10-15 u.	1	1	10-15 u.	12	13	
1500-2000	5	6	+15 u.	0	0	15-20 u.	7	7	
+2000	5	6				+20 u.	1	1	

Op basis van deze indicatoren zullen wij trachten te onderzoeken in welke mate het Parlement niet tot een collectieve probleemoplossing kan of wil komen. In navolging van Richard C. Elling zal de invloed van het dienstbetoon op de functie-ervulling van het Parlement in een viertal vormen bekeken worden: de narrow gauge controle, de formele controlemiddelen, de administratieve zelfcontrole en het wetgevend initiatief.³³

Narrow gauge controle. Narrow gauge is de meest enge vorm van controle op regering en administratie. Wanneer een individuele burger met zijn grief komt aankloppen en het parlementslid erin slaagt via een rechtstreekse tussenkomst de gewraakte beslissing te doen wijzigen, dan is tenminste voor deze burger het doel van de parlementaire controle bereikt. Dit is de basisidee van het dienstbetoon: zelfs wanneer er geen collectieve oplossing tot stand komt, vervult het parlementslid in zijn dienstbetoon de controlerende taak van het Parlement. Deze vorm van controle is volgens de literatuur in België erg succesvol: cijfers duiden op 50 tot 75 % kans op succes.³⁴ Deze cijfers zijn echter gefundeerd op de eigen perceptie van succes gehanteerd door de betrokken cliënten.

Veel hangt af van wat onder succes verstaan wordt. Er moet onderscheid gemaakt worden tussen het veranderen van een beslissing, het verschaffen van bijkomende informatie over het standpunt van de administratie en het herbekijken van een zaak, die door het parlementslid opnieuw onder de aandacht wordt gebracht. In de Angelsaksische wereld wordt de lat voor werkelijk gewijzigde beleidsbeslissingen vaak veel lager gelegd: veelal resulteert de tussenkomst van het parlementslid er enkel in het heropenen van de procedure³⁵, het versnellen van

³³ ELLING, R.C. *a.w.*, p. 353-379.

³⁴ Deze cijfers zijn gebaseerd op de leeronderzoeken van de Afdeling Politologie van de K.U.Leuven, uitgevoerd in 1987, 1988, 1989, 1990 (ongepubliceerd), FROGNIER, A.P. AISH-VAN VAERENBERGH, A.M. VAN DIEST, S. *a.w.*, p. 52, CARTON, A. SWYNGEDOUW, M. BILLIET, J. BEERTEN, R. *a.w.*, p. 78 en VERMEULEN, D. *a.w.*, p. 535.

³⁵ RIDLEY, F.F. The Citizen against Authority: British Approaches to the Redress of Grievances. In: *Parliamentary Affairs*. 37, 1984, 1, p. 25.

de procedure³⁶, het weghalen van het dossier uit de laagste regionen van het ambtelijk apparaat³⁷. Vaak wordt enkel de genomen beslissing bevestigd en gerechtvaardigd.³⁸ Zo oordeelde Rawlings dat van de 909 dossiers, die hij onderzocht, er bij 14 % sprake was van een gewijzigde beleidsbeslissing, bij 7 % enkel een versnelling van de procedure te merken was en bij 47 % de bestaande beslissing gehandhaafd bleef, al dan niet met bijkomende informatie. 22% van de zaken waren nog hangende op het moment van onderzoek.³⁹ Of zelfs in de meest enge definitie van succes de tussenkomst van het parlementslid noodzakelijk of beslissend is, blijft een open vraag. *A Consensus has emerged that TD's (leden van de Ierse Kamer van Volksvertegenwoordigers, de Dáil) can be helpful, not by getting people things to which they are not entitled but by enabling them to obtain things to which they are entitled but which, without a TD's assistance, many people simply would not know how to obtain or of which they would be completely unaware.*⁴⁰

In België vertonen de gedane studies naar de inhoud van de dienstbetoondossiers van parlementsliden geen verdere specificatie van de aard van de 'succesvolle' tussenkomst. Wellicht is een succesgehalte -in de zin van werkelijk veranderde beslissing- van rond de 50 à 75 % overdreven, vermits succes in de vermelde onderzoeken beantwoordt aan de eigen subjectieve maat van tevredenheid van de respondenten. Toch kunnen we veronderstellen dat in België het aantal werkelijk veranderde beslissingen iets hoger ligt dan in de Angelsaksische wereld, gezien de partijpolitiserings van de ambtenarij, en kent het dienstbetoon voldoende successen om de *narrow gauge controle*-idee te rechtvaardigen.

Deze vorm van controle is echter zeer belastend voor de administratie. Hoewel rationeel voor zowel kiezer-cliënt, als parlementslid, levert deze onzichtbare hand geen optimale oplossing voor het politieke systeem in zijn globaliteit. Het veelvuldige tussenkomen van parlementsliden, soms rechtstreeks, soms via de ministeriële kabinetten, doet een alternatief besluitvormingscircuit ontstaan in de administratie. *It is to try to jump the bureaucratic queue and to go outside the criteria, which ought to be standard and which ought to operate in an entirely impartial manner.*⁴¹ Het creëert een rijstrook, waar het bureaucratische verkeer zoveel sneller en vlotter verloopt. De meer geijkte rijstroken in de administratie slibben verder dicht, omdat meer aandacht besteed dient te worden aan het nieuwe beslissingscircuit naarmate meer burgers er zich tot wenden.⁴² Aldus houdt het dienstbetoon zichzelf in stand.

Bovendien leidt de tussenkomst van het parlementslid soms tot het verstrekken van manifest onwettelijke voordelen. Emiel De Becker ontdekte dat ongeveer 5 % van de dienstbetoonvragen, behandeld door een Volksunievolksverte-

36 PAGE, A. MP's and the Redress of Grievances. In: *Public Law*. 1985,1, p. 7, NORTON, P. Dear Minister... The Importance of MP-to-Minister Correspondence. In: *Parliamentary Affairs*. 35, 1982, 1, p. 70.

37 KING, A. *a.w.*, p. 31, PAGE, A. *a.w.*, p. 7, RAWLINGS, R. The MP's Complaint Service. In: *Modern Law Review*. 53, 1990, 1, p. 41.

38 NORTON, P. *a.w.*, p. 64, DINNAGE, R. Parliamentary Advice Bureau. In: *New Society*. 19, 1972, 492, p. 393.

39 RAWLINGS, R. *a.w.*, p. 39.

40 GALLAGHER, M. KOMITO, L. Dáil Deputies and their Constituency Work. In: COAKLEY, J. GALLAGHER, M. *Politics in the Republic of Ireland*. Galway, 1992, p. 139.

41 KING, A. *a.w.*, p. 31.

42 DE WINTER, L. *a.w.*, 1983, p. 240.

genwoordiger, dergelijke extra-legale gunsten behelzen.⁴³ In een onderzoek in de jaren tachtig bedroeg het cijfer bij een socialistisch volksvertegenwoordiger zelfs 8.3%.⁴⁴ Wanneer dienstbetoon zich ook inlaat met de normale recrutering van het ambtelijk personeel en politieke overwegingen de bovenhand hebben op bekwaamheden en verdiensten, ontstaat een algemene praktijk van partijpolitisering van de administratie die nefast is voor het openbaar ambt.⁴⁵ Al is dienstbetoon een rationele handelswijze voor elke kiezer-cliënt en elk parlementslid, als sociaal fenomeen zijn de gevolgen verre van optimaal voor de samenleving.

Dienstbetoon en de formele controlemiddelen. In het dienstbetoon kunnen de parlementsliden in contact komen met de problemen, die actief leven onder de bevolking. De zitdag wordt door velen aanzien als het dokterskabinet van de samenleving. De hier opgedane informatie kan dan aangewend worden om de regering op algemene misbruiken in de administratie of in de regelgeving te wijzen. In de meeste westerse polyarchieën staat het parlementslid hiertoe een ruim gamma aan controle-instrumenten ter beschikking, zo kent België de interpellatie, de mondelinge vraag, de schriftelijke vraag (al dan niet met mondeling antwoord), de motie van wantrouwen...

De relatie tussen de parlementaire controleactiviteiten⁴⁶ en de verschillende indicatoren voor dienstbetoon in ons onderzoek, het aantal behandelde dienstbetoonondossiers per jaar, het aantal uren besteed aan zitdagen per week en het totaal aantal uren dienstbetoon per week, doet echter de wenkbrauwen fronsen. Hoewel zelden significant, lijken parlementsliden, die zeer actief zijn in het dienstbetoon eerder minder actief in het parlement betreffende de controle op de regering. Van een positieve relatie, als zou het dienstbetoon een belangrijke bron van inspiratie zijn voor het stellen van schriftelijke vragen, het interpellieren van ministers,... is zeker geen sprake.

TABEL 6

Dienstbetoon en parlementaire controle

	Federale Parlement	Vlaamse Raad
Aantal dossiers	- 0.032 p = 0.79	- 0.160 p = 0.17
Aantal uren zitdagen	- 0.162 p = 0.12	- 0.203 p = 0.05
Totaal aantal uren dienstbetoon	- 0.215 p = 0.04	- 0.255 p = 0.01

⁴³ DE BECKER, E. *Het parlementslid als makelaar in dienstbetoon*. Leuven, Eindverhandeling Fac. Sociale Wetenschappen, 1984, p. 86-87.

⁴⁴ MAGDELIJNS, D. *Politiek dienstbetoon van de S.P. bij regeringsdeelname en bij oppositie (1977-1985)*. Leuven, Eindverhandeling KULeuven Fac. Sociale Wetenschappen, 1987, p. 136.

⁴⁵ Zie o.m. HUYSE, L. Patronage en makelaardij in het Belgisch benoemingsbeleid. In: *Civis Mundi*. 13, 1974, 1, p. 222-229, POULLET, E. De politisering van het openbaar ambt. In: *Kultuurleven*. 41, 1974, 2, p. 294-304, DE WINTER, L. De partijpolitisering als instrument van participatie. Een overzicht van de ontwikkeling sinds de Tweede Wereldoorlog. In: *Res Publica*. 23, 1981, 2, p. 53-85.

⁴⁶ Voor de opmeting van de parlementaire activiteiten in de Parlementaire Handelingen en het Bulletin van Vragen en Antwoorden werd een beroep gedaan op de punten telling, die C. Hocepiéd benutte in zijn publicatie: HOCEPIÉD, C. De activiteitsgraad van de Belgische Senatoren tijdens de zitting 1982-83. In: *Res Publica*. 26, 1984, 5, p. 645-661.

Wanneer de parlementaire activiteiten van de parlementsleden in het federale parlement en in de Vlaamse Raad samenvoegen, blijft de samenhang met dienstbetoon licht negatief: de Pearson's correlatie van het aantal dossiers en de parlementaire controleactiviteiten bedraagt $-0,070$, voor het totaal aantal uren dienstbetoon bedraagt die $-0,059$. Ook wanneer het aantal dossiers en het totale aantal uren dienstbetoon samengesmeed worden tot een nieuwe maat van dienstbetoon, hiertoe berekenden we de som van hun respectievelijke z-scores, vertoont deze slechts een licht negatieve samenhang met de parlementaire controleactiviteiten: $-0,237$ in de Vlaamse Raad, $-0,132$ in het federale parlement en $-0,178$ in het totaal.

Aggregatie van de problemen om te komen tot een collectieve probleemoplossing veronderstelt dat grieven, die frequent geopperd worden in het dienstbetoon, ook in het parlement aan bod komen. Een Engels lid van het Lagerhuis getuigt dat *95 % of the things that come from constituents are of a standard character, have standard considerations, have a standard destination.*⁴⁷ Zodoende moet er toch een ruime mogelijkheid zijn, dergelijke problemen aan te kaarten in het Parlement om te streven naar een algemene, collectieve oplossing voor deze problemen.

In de parlementaire enquête werden parlementsleden gevraagd een rangordening te maken van enkele domeinen op basis van frequentie van voorkomen in hun dossiers. Voor hun parlementaire handelingen werd een soortgelijke rangordening gemaakt op basis van de puntentelling van Hocepied. Identieke posities zowel in het Parlement, als in het dienstbetoon, leveren één punt op, posities die slechts één plaats van elkaar verschillen, een half punt, bijv. een vierde en een vijfde plaats.

Echter wanneer we de rangorde van meest voorkomende domeinen in het dienstbetoon en in het Parlement bekijken, komen we tot opmerkelijke vaststellingen. De beschouwde domeinen omvatten: tewerkstelling, sociale zekerheid, belastingen, huisvesting, vervoer en communicatie, familiale problemen, cultuur en onderwijs, leger, justitie en politie, vreemdelingenzaken. Andere domeinen behandeld in het Parlement worden niet beschouwd. Het aantal domeinen, waarop een parlements lid in zijn dienstbetoon actief is, is dus erg beperkt en brengt de mogelijkheid van inspiratie tot politieke controle tot deze domeinen terug, met uitsluiting van het buitenlandse, monetaire,... beleid.

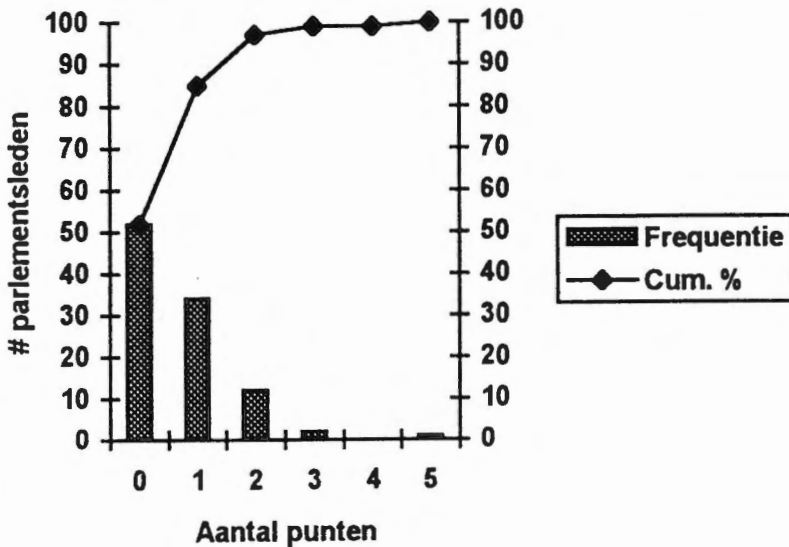
Zelfs binnen de beschouwde domeinen is er weinig overeenstemming tussen de dienstbetoonactiviteiten en de parlementaire, zoals blijkt uit bovenstaande grafiek. In de linkerschaal vinden we het absolute aantal parlementsleden terug, hieraan beantwoordt het staafdiagram. Zo scoren, bijvoorbeeld, 51 parlementsleden geen enkel punt. In de rechterschaal vinden we de percentages uitgedrukt, deze worden in het lijndiagram cumulatief getoond. Er lijkt weinig overeenstemming tussen de domeinen van het dienstbetoon en de zaken, waaraan men in het Parlement werkt. De helft van de parlementsleden behaalt niet eens één punt, 97 % niet meer dan twee. Ondanks de specialisatie onder de parlementsleden werkt men in het dienstbetoon en in het Parlement duidelijk aan verschillende zaken.

Dit is niet verwonderlijk, de formele controle-instrumenten worden door parlementsleden meer als een teken van ongenoegen benut, dan als bewerkers van controle. Formele controle verhoogt de zichtbaarheid van de problematiek en dus de druk op de minister. De keerzijde van deze verhoogde druk is een defen-

⁴⁷ KING, A., *a.w.*, p. 35.

GRAFIEK 2

Domeinen van parlementaire controle en dienstbetoon



sieve reactie: eerder dan een vergissing toe te geven, zal de minister zich ertoe beperken het gevoerde beleid te bevestigen. Het parlement heeft geen effectief middel tot controle in dat geval: de minister is niet individueel aansprakelijk voor een fout in een individueel dossier van de administratie. Interpellaties en mondelinge vragen moeten blijf geven van een algemeen, actueel belang en zijn dus niet ontvankelijk voor de individuele problemen van de bevolking. Resten nog de schriftelijke vragen. *C'est la seule manière d'intervenir dans notre régime, sur toute une série de petits points très importants pour les intéressés, quoiqu'ils concernent peut-être moins l'intérêt général...*⁴⁸ Case studies wijzen echter, ondanks de voorwetenschappelijke opinie, op een zeer bescheiden gebruik van schriftelijke vragen voor dienstbetoon dossiers. De Becker telt er in 436 onderzochte schriftelijke vragen slechts 17, die stammen uit het dienstbetoon.⁴⁹ In Groot-Brittannië telt Rawlings er slechts 8 op een totaal van 1096 dienstbetoon dossiers. Aldus blijkt dat *Members went rarely public, treating cases as private and confidential.*⁵⁰

Dat dienstbetoon dossiers slechts een geringe inspiratie leveren tot de parlementaire controle, wijten enkele auteurs ook aan het geringe gehalte werkelijke informatie dat cliënten op een zitdag verstrekken. Cliënten verdraaien de zaken in hun voordeel of leggen zaken voor, die kant noch wal raken. Een Londens parlements lid vertelt de anekdote van een vrouw, die bij hem kwam aankloppen en *complained that the Metropolitan Commissioner of Police was running the brothels of London and moreover that all the drug manufacturers were in a con-*

48 DRION, F. Les questions parlementaires écrites. In: *Res Publica*. 17, 1975, 2, p. 216.

49 DE BECKER, E. *a.w.*, p. 133.

50 RAWLINGS, R. *a.w.*, p. 161.

*spiracy with him to try and keep this dreadful secret quiet and were polluting all the medicins that were given to her.*⁵¹ Bovendien wordt veel dienstbetoon opgevolgd zonder veel geestdrift. Zaken worden doorgestuurd naar de administratie om de cliënten tevreden te stemmen, zonder echter de duimschroeven aan te draaien. *You can't actually say constituents are dotty... but if you say it's not quite clear what they are saying, the Department will get the message...*⁵²

Hoewel we niet kunnen ontkennen dat dienstbetoon een bron van inspiratie kan vormen voor de parlementaire controle op regering en administratie, lijkt deze bevruchting niet op grote schaal plaats te vinden. Dienstbetoon kan wellicht een individuele vraag inspireren, maar geeft geen aanleiding tot een verdoorgedreven controleactiviteit.

Dienstbetoon en administratieve zelfcontrole. Inkomende dienstbetoonzaken kunnen de administratie wijzen op de uitwerking van haar procedures in het veld en op eventuele probleemgebieden. De administratie zou deze informatie kunnen aanwenden om haar beslissingen bij te sturen. Er wordt alleszins voldoende aandacht besteed aan tussenkomsten van parlementsleden in de administratie, gesteunde dossiers worden doorgaans sneller en op een hoger echelon behandeld. Het is echter moeilijk na te gaan of dit op een reële schaal gebeurt. Rawlings vermeldt slechts 27 gevallen, waarin de administratie haar procedureregel veranderd heeft, op 909 onderzochte dossiers.⁵³ Ook voor ambtenaren levert dienstbetoon immers een zeker voordeel op: de politici schermen hen af van de bevolking. Parlementsleden aanhoren de klachten van de bevolking, weren er de meest onwaarschijnlijke zaken uit en presenteren de overige op een manier, geknipt voor de administratie.⁵⁴

Bovendien wijst de Belgische literatuur vooral op het verstikkende effect van massaal dienstbetoon op de administratie, niet zozeer op de inspirerende invloed. Vaak wordt gewezen op de onwettige voordelen, die bedongen worden via de politicus, bovendien wordt het normale besluitvormingscircuit verstoord door de veelvuldige politieke tussenkomsten.⁵⁵ Administratieve zelfcontrole behoort tot de mogelijkheden. Hoewel bijkomend onderzoek zeer zeker aangewezen is om hieromtrent uitsluitsel te brengen, lijkt administratieve zelfcontrole echter als gevolg van dienstbetoon niet op wijd verbreide schaal te geschieden,

Dienstbetoon en wetgevende correctie. Politici beweren vaak dat hun wetgevende initiatieven geboren worden uit hun dienstbetoon. Wanneer mensen met specifieke problemen een parlements lid onder de arm nemen in hun conflict met de overheidsadministratie, kan het parlements lid hiervan de vruchten plukken op wetgevend vlak. Hij/zij leert de problemen op het terrein kennen en tracht eraan te verhelpen via de wet. Een dergelijke probleemaggregatie om tot een collectieve oplossing te komen, loopt echter niet van een leien dakje. Zo rekent 51 % van de door ons bevroegde parlementsleden dienstbetoon slechts weinig nut toe als inspiratiebron voor wetgevend initiatief, 22 % ziet in dienstbetoon wel een belangrijk hulpmiddel. De omvang van het dienstbetoon speelt hierin een nau-

51 KING, A. *a.w.*, p. 30.

52 RAWLINGS, R. *a.w.*, p. 36-37.

53 RAWLINGS, R. *a.w.*, p. 39.

54 GALLAGHER, M. KOMITO, L. *a.w.*, p. 144-145.

55 DE BECKER, E. *a.w.*, p. 86-87, MAGDELIJNS, D. *a.w.*, p. 136, DE WINTER, L. *a.w.*, 1983, p. 237-240, DE WINTER, L. *a.w.*, 1981, p. 73-74 en 83-84, HUYSE, L. *a.w.*, p. 222-229, POULLET, E. *a.w.*, p. 294-304.

welijks noemenswaardige rol. De cijfers in onderstaande tabel zijn uitgedrukt in absolute waarden, tenzij anders aangeduid.

TABEL 7

Dienstbetoon als inspiratiebron voor wetgevend werk

	Geen nut	Weinig nut	Min of meer nut	Groot nut	Zeer groot nut
Weinig dienstbetoon	20	5	10	6	0
Veel dienstbetoon	9	5	10	8	3
Totaal	38%	13%	26%	18%	4%

Dit geringe nut blijkt ook uit het niet bestaan van een positieve relatie tussen dienstbetoon en wetgevend werk. Veelal is de relatie negatief, doch statistisch niet-significant. Parlementsleden, die erg actief zijn in het sociale dienstbetoon, in hun kiesomschrijving, lijken daarom geen grotere activiteit te ontwikkelen in het Parlement. Wanneer zowel de wetgevende activiteiten in het federale parlement, als deze in de Vlaamse Raad beschouwd worden, bedraagt de Pearson's correlatie tussen het aantal dossiers en de totale parlementaire wetgevende activiteiten $-0,080$, voor het totaal aantal uren besteed aan dienstbetoon, is dit $-0,069$. Bij de samenvoeging van beide metingen van dienstbetoon op basis van de z-scores neemt de sterkte van de samenhang met het parlementaire wetgevende werk een weinig af: de Pearson's correlatie tussen dienstbetoon en de parlementaire wetgevende activiteiten van parlementsleden bedraagt $-0,063$. Aldus kunnen er vragen gesteld worden bij het dienstbetoon als middel om *the feel of the electorate* te krijgen en hieruit een wetgevende correctie af te leiden. Dienstbetoon geeft immers geen aanleiding tot een verhoogde wetgevende activiteit. Een collectieve probleemoplossing wordt blijkbaar zelden bereikt.

TABEL 8

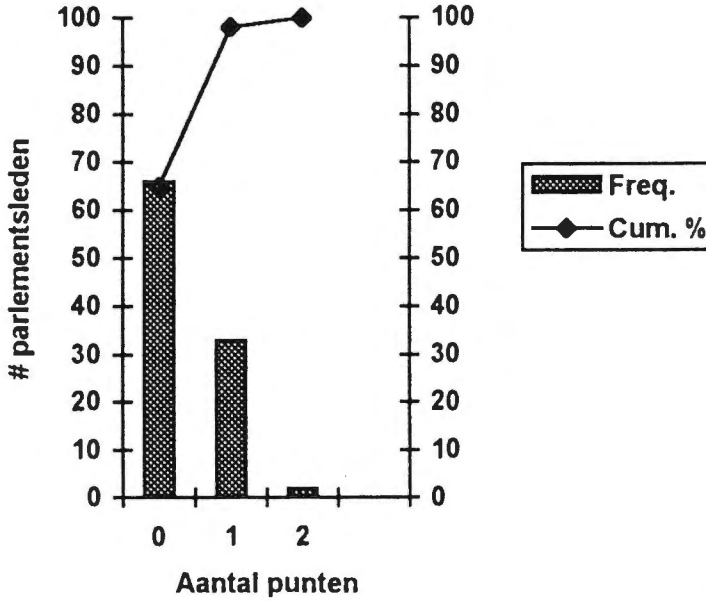
Dienstbetoon en parlementair wetgevend werk

	Federale Parlement	Vlaamse Raad
Aantal dossiers	- 0.009 p = 0.94	- 0.096 p = 0.43
Aantal uren zitdagen	0.064 p = 0.54	- 0.032 p = 0.76
Totaal aantal uren dienstbetoon	0.009 p = 0.94	- 0.050 p = 0.64

Wanneer we weerom de domeinen beschouwen, waarop de parlementsleden actief zijn geweest in zitting 1992-93 en de domeinen van hun dienstbetoon, wordt de visie van een precare collectieve probleemoplossing slechts versterkt. 65 % van de parlementsleden scoort geen enkel punt, niemand meer dan 2. Deze score is vooral te wijten aan het bedroevend lage aantal domeinen, waarop parlementsleden wetgevend actief zijn. Niet vanwege een verdoorgedreven arbeidsverdeling, doch eerder omdat het Parlement zijn grondwettelijk bepaalde wetgevende taak nauwelijks nog uitoefent. Dit blijkt uit de spreidingstabel van de wetsvoorstellen. De onderzochte parlementsleden dienen gemiddeld 1.52 wetsvoorstellen in op één jaar tijd. De mediaan bedraagt slechts één, de modus nul. Meer dan dertig parlementsleden is gedurende één jaar op geen enkele manier wetgevend actief geweest.

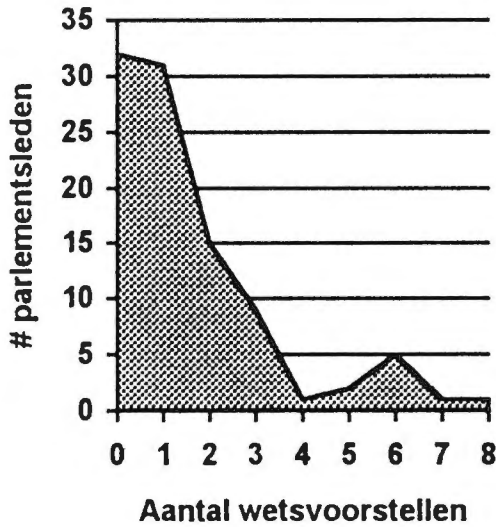
GRAFIEK 3

Domeinen van wetgevend werk en dienstbetoon



GRAFIEK 4

Hoeveelheid wetsvoorstellen



Hoewel we weerom de mogelijkheid van het dienstbetoon om het parlementair wetgevend initiatief te ondersteunen, niet willen ontkennen lijkt er niet op een dermate schaal van gebruik te worden gemaakt om van een streven naar een collectieve oplossing te kunnen spreken. *It probably remains true that the average Member is more effective in dealing with specific means than in drawing policy conclusions from them and acting succesfully upon those conclusions.*⁵⁶

4. Wanneer het dienstbetoon geen uitweg biedt...

Sociaal dienstbetoon vervult een belangrijke taak in de eerstelijns hulp bij administratieve ongevallen. De dienstverlening is bijna drempelloos voor de gebruikers, kent een grote veelzijdigheid naar verstrekte hulp en een goede kans op succes. Echter het betekent ook een informele, niet-juridische vorm van probleemoplossing: de algemene regel wordt omzeild en soms verbroken. Het sociale dienstbetoon van parlementsleden lijkt de functie niet te vervullen, waarop velen haar bestaan funderen: het dienstbetoon vormt wellicht slechts sporadisch een inspiratiebron om aan de noden van de bevolking op een andere dan een fragmentarische, particuliere manier te verhelpen. Het is vaak de allerindividueelste expressie van het allerindividueelste probleem en wordt als zodanig ook behandeld, een collectieve oplossing in de zin van een verbeterde wet of een verbeterde administratieve procedure lijkt slechts zelden uit de bus te komen. *Brokerage can be seen as a factor working to sustain the status quo. (...) It perpetuates itself because, like charity, it helps people without removing their vulnerability.*⁵⁷

Hoewel rationeel voor zijn gebruikers en voor de dienstverleners, is het dienstbetoon verre van rationeel voor het politieke systeem in zijn geheel. Vanuit een sociaal standpunt beantwoordt de politieke markt niet aan het model van volstrekke mededinging en kan de onzichtbare hand de politieke markt niet tot een optimum leiden. Wanneer alle actoren hun eigenbelang nastreven in het dienstbetooncircuit, raakt de Belgische polyarchie uit balans.

Het is wellicht niet zo dat het dienstbetoon één van de hoofdoorzaken van het machtsverlies van het Parlement vormt. Er is geen uitgesproken negatieve relatie te bespeuren tussen de aandacht, die een parlements lid aan dienstbetoon besteedt, en het werk dat hij verricht in het Parlement. Dienstbetoon is wellicht voor het parlements lid niet dermate tijdsopslopend dat het parlementair werk er ernstig onder lijdt. De Pearson's correlatiecoëfficiënt bedraagt slechts -.18. Wanneer we het aantal dossiers en het totaal aantal uren dienstbetoon samensmeden op basis van hun z-scores, neemt de negatieve relatie toe tot -.196. In navolging van Deweerdt⁵⁸, kunnen de parlemenstleden in vier categorieën ingedeeld worden: de parlementairen, die actief zijn zowel qua dienstbetoon, als in het parlement; de parlementairen, die actief zijn in het parlement, doch niet qua dienstbetoon; de parlementairen, die actief zijn qua dienstbetoon, doch niet in het parlement en de parlementairen die noch qua dienstbetoon, noch in het parlement erg ondernemend zijn. Onderstaande tabel geeft een idee van de mogelijke grootte van voornoemde categorieën in ons onderzoek. De grenzen tussen de categorieën worden gevormd door de steekproefgemiddelden: voor het totaal aantal uren per

56 GOULD, B. *a.w.*, p. 88.

57 GALLAGHER, M. KOMITO, L. *a.w.*, p. 149.

58 DEWEERDT, M. *a.w.*, p. 65.

week besteed aan dienstbetoon bedraagt dit 6 uren, voor de parlementaire activiteiten 96 punten.

TABEL 9

Dienstbetoon en parlementaire activiteiten

	Actief in het parlement	Weinig actief in het parlement	Totaal
<i>Veel dienstbetoon</i>	14	30	44
<i>Weinig dienstbetoon</i>	11	19	33
<i>Totaal</i>	25	49	74

Ongeveer de helft van de parlementsleden beantwoordt aan de idee, dat dienstbetoon en parlementaire activiteiten elkaar uitsluiten. De categorie, die noch in het parlement, noch qua dienstbetoon erg actief is, kan duiden op de nieuwelingen, die op het moment van onderzoek, na een half jaar in het parlement, hun rol nog moeten zoeken. De erg actieve categorie kan mede verklaard worden doordat enkele zeer ondernemende parlementsleden via radio en televisie een ruime bekendheid hebben verworven. Burgers zullen dan ook sneller geneigd zijn bij deze parlementsleden aan te kloppen.

Wellicht ook liggen oorzaak en gevolg anders en vlucht het parlements lid, dat in het Paleis der Natie geen activiteit meer aan de dag kan leggen als gevolg van de partijdiscipline, de groeiende techniciteit, het algemene machtsverlies van het Parlement, in zijn dienstbetoon, waar hij de voldoening nog kan smaken werkelijk iets voor de bevolking te kunnen doen. *Most full-time backbench MP's find that their responsibilities at Westminster are less pressing than might be imagined... I believe that many Members of Parliament do not find as much satisfaction in their Westminster role as they might have hoped when they entered Parliament. They tend therefore to turn to, at least to accept, constituency work as a part of their job, which enables them to feel greater satisfaction than they could do if they were left with nothing but a few interventions in debates on national affairs.*⁵⁹

Niet alleen op zoek naar eigen voldoening keert het parlements lid zich tot dienstbetoon. Veelal wordt hij hiertoe ook gedwongen door de onderlinge concurrentie van partijen en kandidaten. Lokale partijafdelingen vragen ook vaak van hun parlementsleden een uitgebreide dienstverlening naar de kiesomschrijving toe. Om zijn herverkiezing te bewerkstelligen moet het parlements lid enerzijds de lokale partijafdeling tevreden stellen en anderzijds ook kandidaten van andere partijen de wind uit de zeilen nemen. Dienstbetoon lijkt hiertoe het aangewezen middel.⁶⁰

Hoewel het dienstbetoon geen uitgesproken negatieve invloed op de parlementaire functievervulling uitoefent -tenzij misschien door de tijd die het dienstbetoon opslokt-, draagt het er zeker ook niet toe bij. We kunnen ons dan ook de vraag stellen of de dienstverlening naar de bevolking toe, welke zo positief is voor een segment van de bevolking en bijdraagt aan een verhoging van de legitimiteit van het politieke bestel in de ogen van dat deel van het electoraat, ook niet op een andere wijze kan ingevuld worden. Een vraag die stevast kadert in de problematiek omtrent de herwaardering van het Parlement. Wanneer het Parlement

59 GOULD, B. a.w., p. 89.

60 DE WINTER, L. a.w., 1983, p. 241.

slechts een legitimerende functie vervult naar de regering toe dan vormt dienstbetoon de meest belangrijke taak van een parlemenstslid, doch wanneer het Parlement ook een zekere beslissende functie toebedeeld wordt, dienen misschien andere paden gezocht te worden. Immers in politieke participatie via dienstbetoon verwordt de kiezer, van zowel maker als onderdaan van de *volonté générale*, tot consument. Zijn actieve producentenrol in de politieke arena legt hij af. Karikaturaal gesteld maakt *zulk stelsel van de rechthebbenden bedelaars en van de parlementsleden handelsreizigers waardoor ze hun taak van wetgever en controleur van de openbare macht niet meer aankunnen*⁶¹. De werkelijkheid is natuurlijk genuanceerder dan dat, maar het laat duidelijk de selectiviteit van de integratie door dienstbetoon voelen. Dienstbetoon is erg beperkt als mogelijkheid tot participatie, het is eerder *a mechanism whereby the state gains access to clients rather than clients acquiring access to the state*,⁶² het vormt een 'lange arm' voor mensen om het politieke systeem te raken, doch houdt de mensen meten op armslengte.

Wil een remedie erin slagen het dienstbetoon terug te dringen, dan moet zij een structurele oplossing bieden voor de aantrekkelijkheid van het dienstbetoon. Het heeft wellicht weinig nut een beroep te doen op de moraliteit van burgers en politici om een einde te maken aan het dienstbetoon. Hoewel dergelijke deontologische codes voor mandatarissen, -zoals zij al jaren bestaan binnen Agalev en het Vlaams Blok, zoals zij ook recent besproken werden binnen de SP⁶³, -waarbij politici zich niet langer mogen inzetten voor het bekomen van onwettige voordelen of om de normaal lopende procedures te doorkruisen, natuurlijk toe te juichen zijn, is er weinig te verwachten van een zelf-restricterende politiek, indien het dienstbetoon structureel zo aantrekkelijk is.

Een duurzame oplossing moet de drempel naar de normale administratieve gang van zaken verlagen en de kansen ervan verhogen. Steevast wordt hierbij verwezen naar de Scandinavische ombudsman. Eind 1992 werd een dergelijke functie in de Vlaamse administratie ingevoerd en uit de getuigenissen van Jan Goorden, de eerste ombudsman van de Vlaamse Gemeenschap, blijkt hoe weinig een dergelijk fenomeen in de Belgische politieke cultuur is ingeburgerd: *Eerst kloppen ze (de burgers) met hun probleem aan bij hun burgemeester, dan bij de plaatselijke volksvertegenwoordiger, vervolgens bij de voorzitter van Kamer of Senaat en uiteindelijk schrijven ze een brief aan de Koning, als dat allemaal niets oplevert, contacteren ze mij*.⁶⁴ Een dergelijke functie, indien voldoende bekend en vertrouwd zou de vraag naar dienstbetoon kunnen doen afnemen zonder de essentiële dienstverlening naar de bevolking toe in gevaar te brengen, hoewel vele zaken, voorgelegd in dienstbetoon wellicht te onbeduidend zijn om een ombudsman mee te belasten vermits er geen sprake is van slecht beleid, louter van bedelen om gunsten of onbekendheid met de administratie.⁶⁵

61 HUYSE, L. Politieke machtsstructuren in België. In: HUYSE, L. VAN OUIRIVE, L. DE-HAENE, J.L. *Machtsgroepen in de samenleving*. Leuven, 1973, p. 37-38.

62 THEOBALD, R. The Decline of Patron-Client Relations in Developed Societies. In: *European Journal of Sociology*, 24, 1983, p. 142.

63 TEGENBOS, G. SP laat geen dossiers meer bovenaan leggen. In: *De Standaard*. Donderdag, 2 november 1995, p. 2.

64 GOORDEN, J. Politiek dienstbetoon is immoreel. Het moet gedaan zijn met de achterpoortjes. In: *Humo*. n° 2843, 2 maart 1995, p.43.

65 GALLAGHER, M. KOMITO, L. *a.w.*, p. 144.

Vele contacten met de ombudsman van de Vlaamse Gemeenschap zijn dan ook vragen om informatie. Op de 4650 contactnamen in 1994, die de Vlaamse Gemeenschap betroffen, zijn er 4006 enkel telefonisch. In zulk onderhoud kan bezwaarlijk een geheel dossier aan bod komen. ⁶⁶ Van de 644 resterende zaken, waarvan wel een dossier werd aangelegd, zijn er 118 vragen om informatie, 328 verzoeken om bemiddeling en 198 verzoeken om in beroep te gaan. Bovendien *beeft de ombudsdienst in de meeste gevallen de informatie van het Departement Onderwijs enkel kunnen bevestigen. De verstrekte informatie was steeds juridisch correct, maar leed in veel gevallen aan een gebrek aan duidelijkheid en verstaanbaarheid.* ⁶⁷ Vele verzoeken van burgers betreffen dus ofwel informatie, omdat zij onbekend zijn met de administratie, ofwel onterechte verzoeken, vermits de ombudsdienst de administratie veelal moet steunen in haar besluit. Het is dus op zijn minst onduidelijk in hoeverre de ombudsman in deze de rol van het sociaal dienstbetoon van parlementsleden kan overnemen.

5. Besluitende beschouwingen

In de traditie van de rational choice theorie kan aangetoond worden dat sociaal dienstbetoon een rationele vorm van politieke participatie is voor zowel kiezer, als parlements lid. Voor de kiezer is de kans op succes in een geschil met de administratie veel groter en de inspanning kleiner in geval van een tussenkomst van een parlements lid, dan bij enige andere vorm van participatie. Voor het parlements lid betekent het dienstbetoon een handig middel tot stemmenmaximalisatie, waar de wetgevende en controlerende taken falen.

Doch wat rationeel is voor de individuele actoren, is daarom niet optimaal voor de gemeenschap. Hoewel niet uitgesloten in geïsoleerde gevallen, vormt het sociale dienstbetoon van parlementsleden geenszins een belangrijke muze voor het wetgevende en controlerende werk. Een collectieve oplossing voor veelvoorkomende problemen wordt zelden nagestreefd, vermits dienstbetoon electoraal zoveel lonender geacht wordt en zoveel meer persoonlijke voldoening schenkt. Bovendien heeft het dienstbetoon wellicht een negatieve invloed op de administratie. Elke remedie, die het dienstbetoon wenst terug te dringen, zal moeten trachten een einde te maken aan zijn structurele aantrekkelijkheid voor kiezer-client en parlements lid.

Zonder de rationaliteit van het dienstbetoon voor de kiezer-client in individuele problemen te verontachtzamen, is de impact van dienstbetoon als politieke participatie beperkt, wanneer blijkt dat dienstbetoon zelden aanleiding kan geven tot een collectieve probleemoplossing. Het brengt mensen nader tot het politieke systeem met hun eisen, problemen en gevoeligheden, doch beperkt deze integratie tegelijkertijd tot een gunst. Participatie is een schaars goed en dus een ruilmiddel. Dienstbetoon verschaft een vorm van politieke participatie in ruil voor electoraal voordeel, doch beperkt deze tegelijkertijd om participatie schaars te houden. Op deze manier wordt de kloof tussen burger en politiek weliswaar overbrugd, doch eveneens bestendig.

⁶⁶ GOORDEN, J. *De ombudsman van de Vlaamse Gemeenschap. Jaarverslag 1994*. Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap, Brussel, 1995, p. 9.

⁶⁷ GOORDEN, J. *a.w.*, 1995, p. 31.

Summary: Rational choice, casework and the myth of collective problemsolving.

According to rational choice theory casework is a rational form of political participation for both voter and Member of Parliament. It increases the voter's chance to a redress of grievance and it is an important means for MPs to maximize their votes, which parliamentary activities fail to contribute to. Though rational for individual actors, casework is far from optimal for society as a whole. Disregarding isolated cases, casework does not constitute an important source of inspiration for legislative and oversight activities. A written survey among 101 Flemish MPs tends to show that a collective solution for grievances in great demand is not pursued, as casework seems electorally and personally so much more rewarding. A cure for casework cannot be found, unless it ends this structural attractiveness of constituency service. Disregarding its rationality in isolated cases, casework, because it does not result in collective measures, seems to be a meager substitute for political participation.



De emancipatie van de ministerraad onder druk van de Tweede Wereldoorlog

door Luc VANDEWEYER

Doctor in de geschiedenis, Katholieke Universiteit Leuven

De relatie tussen de ministers en het staatshoofd is een cruciaal onderdeel van de kern van ons politiek systeem. Koning en ministers vormen *samen* de Uitvoerende Macht. Daarbinnen kan geen conflict bestaan. De grondwet schrijft immers voor dat er een eenheid van politiek gedrag bestaat tussen staatshoofd en ministers, waarbij enkel deze laatsten politiek verantwoordelijk zijn. Deze eensgezindheid was zoek in 1940, een cruciaal jaar in de politieke geschiedenis van België. Er mag terecht van "les deux politiques" gesproken worden.¹ Tot dusver was er slechts weinig aandacht voor het institutionele aspect dat mede aan de basis lag van dit conflict; namelijk de emancipatie van de regering als instelling, als *Ministerraad*.

De verslagen van de ministerraad zijn nu consulteerbaar en daarmee beschikken we over de nodige archivalische basis om dit institutionele facet te onderzoeken. Deze documenten laten toe de argumenten en beweegredenen die binnen de ministerraad werden op tafel gelegd, te kennen en te evalueren. De man die de verslaggeving domineerde was de katholieke jurist Hubert Pierlot. Hij hechtte veel belang aan de functie van eerste minister en aan de ministerraad.² Dat Pierlot zich, als regeringsleider in dramatische omstandigheden, gesteund wilde weten door de totaliteit van de ministers heeft sterk bijgedragen tot de verdere configuratie van dit bestuurslichaam en tot de verhoging van het historische belang van de verslagen.³

De verschillende fases in deze evolutie, de beweegredenen en de invloeden die bij dit emancipatieproces hebben meegespeeld, vormen het onderwerp van deze studie.

1 Naar de titel van de bekende synthese van J. STENGERS, *Aux origines de la question royale. Léopold III et le gouvernement. Les deux politiques belges de 1940*, Parijs-Gembloux, 1980. De meest recente en diepgaande studie is J. VELAERS en H. VAN GOETHEM, *Leopold III. De Koning, het Land, de Oorlog*, Tielt 1994. Voor de politieke gebeurtenissen op de achtergrond bij dit artikel wordt naar dit werk verwezen.

2 Zie hiervoor ondermeer de getuigenis van Pierlots kabinetschef en secretaris van de ministerraad: P. D'YDEWALLE, *De memoires 1912-1940*, Tielt 1994, p. 91.

3 Microfilm 2081/1 /2 en /3, bewaard in het Algemeen Rijksarchief te Brussel (verder afgekort als ARA). Deze omvatten de oorlogsperiode tot september 1944..

De Belgische Koning en zijn Ministers

Dat de Belgische koningen een traditie hadden van vaak verregaand ingrijpen in het regeringswerk is door de geschiedschrijving aangetoond.⁴ Dat ingrijpen kon conflictueus zijn maar het bracht nooit de stabiliteit van het regime in gevaar. Zeker in oorlogstijd kon het staatshoofd zijn beslissingsmacht sterk opschroeven. Tijdens de Eerste Wereldoorlog was koning Albert I de werkelijke leider van België. Hij hield het leger en de buitenlandse politiek stevig in zijn greep, zonder veel inspraak vanwege de ministers te dulden. Bovendien trad hij gedurende de oorlog vaak op als voorzitter van de ministerraad - waartoe hij het recht had - zodat ook daar zijn invloed zeer groot was. Dat ging veel verder dan adviseren, hetgeen grondwettelijk zijn plicht was. Er bestond daardoor een ernstige spanning tussen de ministeriële verantwoordelijkheid en de politieke onverantwoordelijkheid van de koning die immers de besluitvorming in handen had.

Deze stap terug in de grondwettelijke praktijk leidde niet tot een openlijk bevoegdheidsconflict omdat de ministers telkens de duimen moesten leggen en omdat Albert aan het hoofd van een triomferend leger naar Brussel terugkeerde. Meteen daarna werd voor het eerst officieel een "Eerste Minister" aangeduid in de persoon van 's konings vertrouweling Leon Delacroix. Dat was een opmerkelijk feit. Pierre D'Ydewalle, als jurist en kabinetschef van Pierlot en jarenlang secretaris van de ministerraad een geprivilegieerd waarnemer bij uitstek, vroeg zich zelfs af "of het binnenbrengen van een eerste minister in het raderwerk van de staat niet het gevolg is van een verstrooidheid van de koning, hij die zich tot dan toe steeds zowel tegen de titel als tegen de functie had verzet." Hij vond zelfs dat de functie "ons publiek recht op een heimelijke manier was binnengeslopen".⁵ Het was in de grondwet inderdaad niet voorzien. Koning Albert dacht vermoedelijk, omdat hij vertrouwelingen uitkoos als eerste minister en deze opdrong aan de partijen, via deze figuren voldoende greep te kunnen houden op de regeringen.

In de volgende jaren zou Albert I nog herhaaldelijk zwaar wegen op de regeringen maar hij moest pluimen laten onder invloed van de politieke democratisering. De algemene tendens was dat het gewicht van de regeringsploeg en van de schragende elementen, de politieke partijen met hun netwerken van organisaties, toenam. Al bleef de macht van Laken goed voelbaar. Zoals de koningen in de negentiende eeuw beseften dat de uitbreidingen van het stemrecht afbreuk zouden doen aan hun macht⁶ zo besepte Albert I, en na hem zijn zoon Leopold III, dat de versterking van de politieke rol van de ministers als groep, als ministerraad, nefast was voor de stempel die de dynastie op de Uitvoerende Macht kon drukken. Bij zijn laatste interventie, op 3 januari 1934, liet Albert I goed voelen dat hij zijn interpretatie van de grondwet wilde zien primeren op de invulling door de gewoonte van gezamenlijke besluitvorming op regeringsvergaderingen. Daarin ontkende hij het recht van de ministerraad om rechtsgeldige vergaderingen te houden. Het mocht enkel gaan om "échanges de vues". Albert I had heel goed gezien dat de Raad meer en meer als raad optrad en dat dit in brede kring

⁴ Voor een aantal voorbeelden van dergelijk ingrijpen: J. STENGERS, *De koningen der Belgen. Macht en invloed. Van 1831 tot nu*, Leuven 1992. Ook L. Wils legt in vele van zijn studies sterk de nadruk op de belangrijke impact van de koninklijke macht.

⁵ P. D'YDEWALLE, *De memoires*, p. 87.

⁶ L. WILS, *De politieke ontwikkeling in België 1870-1894*, in *Algemene Geschiedenis der Nederlanden*, nr. 13, slotzin p. 206.

aanvaard werd. "Des confusions s'étant parfois produites à ce propos dans l'opinion, il est peut-être opportun de rappeler la vérité constitutionnelle."⁷

Er was dus een hemelsbreed verschil gegroeid tussen de grondwetstekst en de gebruiken. Toch hield de politieke elite zich verre van een grondwetsherziening die de toestand kon regulariseren. Daardoor werd de politieke werkelijkheid niet tekstueel vastgelegd. In het rapport *De Hervorming van den Staat*, dat in 1937 werd gepubliceerd, gericht aan eerste minister Paul Van Zeeland, werd de actieve rol van de koning bevestigd. Rapporteur Max-Léo Gérard beweerde dat de koninklijke macht zelfs niet echt besproken werd want dat was niet nodig: "Het land heeft werkelijk eenparig zijn instemming betuigd met de wijze waarop onze vorsten... hun nationale taak hebben vervuld." Die invloed was "zo machtig als discreet" maar de commissie was van oordeel dat ze dienaangaande geen hervorming hoefde voor te stellen. Wel wilde ze de belangrijke rol van de eerste minister bevestigd zien. Al evenzeer toonde ze zich voorstander van de regelmatig vergaderende ministerraad, die gezamenlijk beslissingen kon en moest nemen. Dat ging dus veel verder dan wat Albert, drie jaren voordien wenselijk had gevonden.⁸ De kracht van de gewoonte was sterker dan het koninklijk ongenoegen.⁹

7 Albert I maakte van een dispuut over maatregelen betreffende ex-activistische ambtenaren gebruik om de ministers zijn interpretatie van de grondwet op te leggen. Het moet onderstreept worden dat de regering er voor koos om deze tekst te publiceren. Dit incident werd onderwerp van een studie en tekstuitgave van de toenmalige secretaris van de ministerraad L. DE LICHTERVELDE, *La dernière intervention politique du Roi Albert*, in *Koninklijke Belgische Academie. Mededelingen van de Klasse der Letteren en der Morele en Staatkundige Wetenschappen*, 5e reeks, boek XXXVI, Brussel 1950, p. 227-243. Het citaat zou nadien in vrijwel alle publikaties van grondwetspecialisten, waarin de ministerraad ter sprake kwam, aangehaald worden. Interessant detail is dat de Lichtervelde, als naaste medewerker van regeringsleider de Broqueville tijdens de Eerste Wereldoorlog, rechtstreekse betrokkene was in de machtsstrijd tussen Albert I en de regering..

8 Over de koning p. 1-4 en 17-19; over de rol van de eerste minister en ministerraad p. 15-16 en 24-31. Opvallend is dat het Studiecentrum zich uitsprak tegen de invloed van de partijen op de benoemingen van ministers en dit uitsluitend wilde zien als een voorrecht van de koning.

9 Wie als eerste heel sterk de nadruk legde op de rechtmatigheid van de gewoonte, wat betreft de rol van de ministerraad, is L. DE LICHTERVELDE, *Le Conseil des Ministres dans le Droit public belge*, in *Koninklijke Belgische Academie Mededelingen van de Klasse der Letteren en der Morele en Staatkundige Wetenschappen*. 5de reeks, Boek XXXIII, Brussel 1947, p. 21-44. Dit is uiteraard een naoorlogse publikatie maar opmerkenswaard is dat hij zich in zijn inleiding beroept op Louis Wodon, destijds kabinetschef van Albert I, die "a insisté sur la part importante de la coutume dans le fonctionnement de nos institutions." Opmerkelijk is dat Wodon tijdens het interbellum en tijdens de bezetting voorstellen formuleerde die een fundamentele koerswijziging naar een autoritaire grondwetsinterpretatie betekenden en die de koning een zeer grote macht zouden toegekend hebben. Wat grondwetsinterpretatie betreft, mag met de Lichtervelde en Wodon als tegenpolen beschouwen maar over het principe dat de gewoonte bij de interpretatie een zeer grote rol had te vervullen, waren zij het eens.

De besluitvorming in groep had haar politieke nuttigheid al bewezen en kon in feite niet gemist worden.¹⁰

Albert I had nog communicatie met politieke verantwoordelijken. Hij kende hen en wist wat een ministerraad, of moeten we op dat ogenblik nog spreken van "ministerversameling", was. Door zijn verbale tegemoetkomingheid slaagde Albert erin om bij velen vertrouwen te wekken hetgeen pacificerend werkte.¹¹ Het werd anders onder zijn zoon Leopold III. Die kende het regeringswerk niet van nabij want hij brak met de koninklijke traditie om aanwezig te zijn op belangrijke ministerraden.¹² Wanneer hij dan toch eens opdook, zoals op 14 oktober 1936, las hij gewoon een rede voor. De tweede maal, op 2 februari 1939, kwam hij kritiek leveren op de werking van instellingen. Als voorzitter of raadgever trad hij niet op. Die niet-aanwezigheid in de ministerraad ging gepaard, behalve met een zekere vervreemding van de politieke elite, met een openlijk gebrek aan achting voor de gekozenen van het volk. Zo weigerde hij een aantal parlementsleden, waaronder uiteraard gewezen of potentiële ministers, ostentatief een medaille. Begin 1939 eiste hij het ontslag van de regering hetgeen door de ministers geweigerd werd.¹³

Het is een feit dat de vorst, hierin zijn persoonlijke zin volgend, onontkoombaar zichzelf als instelling, als staatshoofd, in een confrontatiepositie bracht met de politieke topklasse. Mede daardoor moest de regering zich noodgedwongen als instelling, als ministerraad, verder blijven ontwikkelen. De eerste minister werd nog meer een leidende figuur omdat het gat in het besluitvormingsproces, dat door Leopolds gewilde afwezigheid werd opengelaten, wel moest opgevuld worden door de premier. Had koning Albert I enkele jaren daarvoor, in 1934, nog gewaarschuwd dat de raad geen functie had als permanente 'instelling' volgens de grondwet; dan was het toch zo dat overleg en afspraken binnen coalitierege-

10 In het Algemeen Rijksarchief te Brussel bevindt zich het zogenaamde archief van het "cabinet" van de eerste minister tijdens het interbellum. In werkelijkheid is dit het archief dat door de medewerkers van de eerste ministers werd aangelegd ter ondersteuning van de besluitvorming in de ministerraad. Het archief is niet volledig maar uit de dossiers en de organische samenhang blijkt dat de diverse eerste ministers het archief beschouwden als een geheel dat continuïteit moest hebben, eigen aan de functie, en dus geen persoonlijk bezit was. Het archief toont aan hoezeer collegiale besluitvorming en de rol van de eerste minister als onontbeerlijk werden beschouwd.

11 L. SCHEPENS, *Koning Albert, Charles de Broqueville en de Vlaamse Beweging tijdens de Eerste Wereldoorlog*, Tielt 1982. Over de grote greep van Koning Albert op diplomatie, leger en regering tijdens de oorlog zie M. DESMET-THIELEMANS, *Albert I. Carnets et correspondance de guerre 1914-1918*, Paris, Louvain-la-Neuve 1991. Over het verschil tussen de waan die Albert verspreidde en zijn werkelijke invloed zie gegevens in de studie van L. WILS, *Honderd jaar Vlaamse Beweging - II. Geschiedenis van het Davidsfonds. 1914 tot 1936*, Leuven 1985. R. BOIJEN, *De taalwetgeving in het Belgisch leger 1830-1940*, Brussel 1992. Wie heel uitdrukkelijk op dit opvallende kenmerk van Alberts persoonlijkheid wees was R. DE SCHRYVER, *Koning Albert en de Vlaamse Beweging*, in *Handelingen van het colloquium Koning Albert*, Brussel 1976, met aansluitende bespreking, p. 209-243..

12 J. Stengers legt de nadruk op dit belangrijke feit in onze politieke geschiedenis in *Évolution historique de la royauté en Belgique: modèle ou imitation de l'évolution européenne*, in *Res Publica*, 1991, p. 94.

13 Voor het optreden van Leopold III tegenover de politieke wereld: J. STENGERS, *De koningen der Belgen*, enkele belangrijke voorbeelden p. 67, 81-82, 129, 208, 152-153. Ook G. EYSKENS, *De mémoires*, Tielt, 1993, p. 157-158; geeft enkele indicaties over de ergernis in politieke middens betreffende de koning vóór 10 mei 1940. Het meest grondig onderzocht in J. VELAERS en H. Van GOETHEM, *Leopold III*.

ringen gewoon onvermijdelijk waren. En waar overleg moet zijn kan een gespreksleider en knopendoorhakker niet gemist worden. Vandaar dat de eerste minister hoe langer hoe zwaarder woog. Dit viel niet uit de lucht. De versterking van de positie van de ministers als collectief was het gevolg van de democratisering. De bewindslieden beseften dat zij vertegenwoordigers waren van brede volkslagen. Bovendien waren het hoe langer hoe meer andere politici - hun collega's - die hen als kandidaat-regeringslid vooruit duwden en veel minder de koning die hen uitkoos. En dat terwijl noch de partijen, noch de functie van eerste minister, noch de ministerraad, door de grondwet voorzien werden. De dagelijkse praktijk was weg gegroeid van de letterlijke interpretatie van de grondwet.

Naarmate de oorlogsdreiging voor België vanaf september 1939 scherp toenam, werd geopteerd voor een driedelige regering van 'nationale eenheid' hetgeen de waarde van de regering, als emanatie van de zich Belgisch en democratisch voelende bevolking, ontegensprekelijk deed toenemen. Pierlot wilde Leopold overhalen om opnieuw een gewoonte te maken van zijn voorzitterschap van de ministerraad, daarbij verwijzend naar de houding van zijn vader Albert I. Leopold weigerde. Hij koos daarmee voor een confrontatie met de ministerraad want hij dwarde haar weg. Hij weigerde zelfs voor de Kamers te verschijnen op 10 mei 1940 met het argument dat het strijdtoneel hem opeiste. Ook dat was een breuk met wat zijn vader in augustus 1914 had gedaan. Leopold III deelde de eerste minister mede dat hij het bevelhebberschap van het leger persoonlijk op zich nam. Pierlot was helemaal van streek.¹⁴

Nu de oorlog voor de deur stond, zouden daarmee de facto twee hoogste beslissingsorganen ageren. Pierlot besefte heel goed dat dit kon evolueren naar een ernstige patstelling. Per slot van rekening had de Kamer op 5 september en de Senaat de volgende dag, de regering toestemming gegeven om "bij in ministerraad overwogen besluit, wetskrachtige beslissingen te treffen". Daarbij hoorde al wat nodig was om de openbare orde te verzekeren en het waarborgen van de veiligheid en de verdediging van het grondgebied en het Rijk. Dat was een opdracht die enkel kon uitgevoerd worden met de strijdkrachten en die werden nu net door de koning onttrokken aan het gezag van de ministerraad.¹⁵ Dat was eigenlijk geen verrassing want Leopold III voerde al jaren een eigengereide, persoonlijke politiek op militair en diplomatiek vlak, zonder dat er van ministeriële voorkennis en betrokkenheid veel sprake was.

Toen het land op 10 mei 1940 werd aangevallen, nam het belang van de strijdkrachten en de diplomatie nog sterk toe. Dat betekende de facto machtsverlies voor de ministers. Mede om dat te pareren werd de samenhang van de regering versterkt. De nieuwe gewoonte - optreden, niet als individuele ministers, maar als *ministerraad* - werd een permanent juridisch gegeven vanaf de Duitse aanval. Wanneer de hele regering een K.B. ter ondertekening aan de Koning voorlegde werd de nieuwe wettekst voorafgegaan door de opmerking "Op de voordracht van Onze Ministers, die er in de Raad over beraadslaagd hebben."¹⁶ In

¹⁴ Getuigenis in P. D'YDEWALLE, p. 144. J. VELAERS en H. VAN GOETHEM, p. 112-113.

¹⁵ R. SENELLE, *De Ministerraad in België*, Zwolle 1983, p. 29, geeft enkele voorbeelden uit het verdere verleden betreffende het voornemen van regeringen om op treden als ministerraad in geval van oorlog. Er bestond dus een zekere publiekrechtelijke traditie wat betreft de inschakeling van de ministerraad als zodanig in het uitvaardigen van oorlogswetgeving.

¹⁶ Dergelijke voorbeelden zijn te vinden in het *Belgisch Staatsblad* van 11 mei en volgende dagen. Het ging om besluiten betreffende de oorlogstoestand.

het *Belgisch Staatsblad* van 12 mei verscheen zelfs "op de voordracht van Onze ministerraad". Dat deze "beraadslaging" aan de wettekst een extra gewicht toe-kende, is zonneklaar. Het waren niet meer uitsluitend de Ministers van de Koning; niet meer uitsluitend de "van Uwe majesteit de zeer eerbiedige en zeer getrouwe dienaars". De verzameling van de ministers was een collectief dat gezamenlijke en unanieme beslissingen nam. De raad profileerde zichzelf daardoor openlijk en gewild als een instelling. Nochtans was er grondwettelijk slechts voorzien in de mogelijkheid dat de raad zou optreden in crisissituaties: nl. wanneer er tijdelijk geen koning was, bij overlijden bijvoorbeeld, of wanneer de koning in de "onmogelijkheid" verkeerde om te regeren. Daarvan was bij de Duitse inval (nog) geen sprake. De politieke topklasse aanvaardde dus niet dat de oorlogstoestand zou leiden tot een beleidsmatig terugtreden vanwege de ministers maar integendeel als een omstandigheid die haar provoceerde tot het nemen van gezamenlijke beslissingen als ministerraad.

De Ministerraad wil het politieke oppergezag

Ondertussen rolde de Blitzkrieg over het land. De ministers beseften dat militaire beslissingen onontkoombaar ook politieke beslissingen waren want de toekomst van het land hing er van af. Daarom werd de afscherming door de koning niet aanvaard. De ministerraad probeerde dat op te vangen door vooraanstaande ministers naar het hoofdkwartier te sturen en daar overleg te eisen.¹⁷ Op de 14e en de 15e mei al had Leopold III gezegd dat hij de mogelijkheid van een militaire nederlaag onder ogen zag. De ministerraad besliste daarna dat België de oorlog moest verder zetten van op geallieerde bodem en dat daarvoor zoveel mogelijk soldaten én de koning-opperbevelhebber aan de Duitse greep moesten onttrokken worden. De raad belastte premier Pierlot ermee om deze beslissing schriftelijk - het vertrouwen in de luisterbereidheid van de koning-opperbevelhebber was blijkbaar niet groot - aan de koning mede te delen. De ministerraad eiste dus de rol van hoogste beslissingsorgaan. Ook als het militair-strategische beslissingen betrof.¹⁸

Op 17 mei in de namiddag kwam de raad weer samen. De militaire toestand was ondertussen verder verslechterd. De ministerraad vond dat het staatshoofd zijn door grondwettelijke gewoonte gevestigde opperbevelhebberschap niet ten volle kon blijven uitvoeren wanneer dit inhield dat er kans bestond op gevangenneming door de Duitsers. De ministers hadden ondertussen wel begrepen dat de koning weinig geneigd was om dat standpunt te volgen. Spaak zag een koninklijke weigering onverbloemd onder ogen. In dat geval moesten een of meerdere ministers bij de koning blijven. Om een koninklijke politieke Alleingang - grondwettelijk nochtans een onmogelijkheid - te vermijden en om minstens altijd een deel van de regering als buffer tussen het staatshoofd en de Duitsers te hebben. Uiteraard keken de ministers in eerste instantie naar wat de minister van Landsverdediging, generaal Denis, zou zeggen. Die ministerpost was traditioneel de meest koningsgebonden functie in de regering. Denis leunde onver-

¹⁷ Deze gesprekken werden in de wetenschappelijke literatuur reeds uitvoerig gereconstrueerd en geanalyseerd en ook in de verslagen van de ministerraad komen zij uitgebreid aan bod.

¹⁸ Ministerraad, 16 mei 1940. Tijdens de vergadering bleek dat het driemanschap Pierlot-Spaak-Janson in deze kwestie het voortouw nam. Spaak als woordvoerder voor de socialisten en Janson als woordvoerder voor de liberalen kan men zien als een prefiguratie voor de latere instelling van de functie van vice-premiers.

bloemd aan bij het standpunt van zijn collegae-ministers. Hij wilde geen ministers afvaardigen om permanent bij Leopold in het hoofdkwartier te verblijven. "En effet, après que le Roi aura pris sa résolution, qui ne peut être que conforme à l'avis du Conseil, la présence des Ministres au Grand Quartier Général deviendra inutile." Janson verklaarde: "que le devoir du Roi est de suivre l'avis du Gouvernement." Pierlot overwoog als laatste toch nog eens de mogelijkheid dat de koning met zijn troepen zou omsingeld worden; dan zou hij zich persoonlijk verplicht voelen om bij het staatshoofd te blijven. Maar de raad reageerde daar klaar en duidelijk op en besloot: "Cette hypothèse, poursuit M. le Premier Ministre, ne doit cependant plus être envisagée, puisque le Conseil a décidé que l'armée devait faire tout ce qui est possible afin de se replier vers la France."

In de namiddag van 18 mei, trokken Pierlot, Spaak en Denis naar de koning in Sint-Denijs-Westrem met de dwingende boodschap van de ministerraad. Leopold moest goed beseffen dat er meer was dan zijn opperbevelhebberschap: "Le Roi, ont déclaré les Ministres, n'est pas seulement le chef de l'armée; sa qualité de souverain absorbe celle de commandant en chef. Il incarne la Belgique et doit, pour ces raisons, faire tout ce qui est en son pouvoir afin de ne pas se laisser prendre par l'ennemi." De koning vroeg alvast dat vier ministers bij hem zouden blijven. Wat de vorige dag door de ministerraad van tafel was geveegd - de fysieke splitsing van de ministerraad - werd nu toch doorgevoerd.

Dat de ministers onder hoogspanning leefden, is duidelijk maar hun eenheid was van kapitaal belang in de gegeven omstandigheden. Pierlot vroeg tot slot dat iedereen zijn kalmte in alle omstandigheden zou bewaren. "Tout éternement risque de compromettre gravement les intérêts du pays. Maintenant que les circonstances obligent le gouvernement à se scinder la solidarité ministérielle importe plus que jamais." Vanaf dan waren er geen gezamenlijke ministerraden meer. De raad had zichzelf in feite buiten werking gesteld op vraag van de koning. Op korte termijn was dat niet erg want beide groepen ministers wisten wat ze moesten doen. De ene groep moest in Frankrijk de voortzetting van de strijd voorbereiden; de andere groep moest in België redden wat er te redden viel. De vier achterblijvers, Pierlot, Spaak, Denis en minister van Binnenlandse Zaken Arthur Vanderpoorten, moesten voor de zoveelste maal ervaren dat hun invloed op Leopold zeer gering tot onbestaande was en ze opteeden ervoor om ook naar Frankrijk te reizen. Zo vonden de ministers elkaar weer in Parijs op 26 mei 's avonds. De raad functioneerde weer als een collectief.¹⁹

De ministers hadden ervaren dat hun woorden niet erg zwaar wogen bij de opperbevelhebber. Het gebruik dat de ministers 's konings eerste raadgevers waren, werd door Leopold op schromelijke wijze met de voeten getreden. Hun verwijtende optreden verstoorde Leopold. De koning slikte het niet dat de ministers zijn zienswijze niet deelden, zelfs verwierpen, en dat bléven doen. De kloof diepte zich uit.²⁰ Leopold wilde dus nog wel formeel ministers als raadgevers

19 Ministerraad van 26 mei. Op deze vergadering maakte Pierlot een gedetailleerd overzicht waaruit in volgende alinea's wordt geput. Pierlot formuleerde zijn bevindingen betreffende de handelwijze van de koning veel scherper dan tijdens vorige dagen en liet dat ook zo notuleren. Het was een aanduiding van het feit dat de kloof tussen ministerraad en staatshoofd breder werd.

20 Dit kwam ook tot uiting in de briefwisseling tussen Pierlot en Leopold op 22 en 23 mei waarbij beiden nadrukkelijk naar de grondwet verwezen ter rechtvaardiging van hun houding. Deze brieven in Liberaal Archief (afgekort tot LA) Archief Arthur Vanderpoorten nrs. I en II.

maar dan wel in de omstandigheden van een Duitse bezetting, die hij verkoos boven uitwijken naar Frankrijk. Men is het er over eens dat op 25 mei een belangrijk keerpunt viel. Op die dag maakten de betrokken ministers het voor zichzelf uit dat ze zich los moesten maken van Leopold III en de oorlog desnoods zonder hem voortzetten.

Pierlot las op deze ministerraad in Parijs een telegram voor dat hij zopas van graaf de Grunne had ontvangen via Engeland. In naam van de koning vroeg de Grunne de handtekening van een of meerdere ministers zodat hij de regering officieel ontslag kon verlenen en zodat de Koning desgewenst nieuwe ministers kon benoemen. Opnieuw bleek de sterke cohesie van de ministerraad: de weigering op dat verzoek in te gaan was volgens het verslag unaniem. Het zou de liquidatie betekend hebben van de ministerraad als instelling en emanatie van een parlementaire meerderheid. De ministers konden nu zichzelf er niet meer van overtuigen dat de koning te goeder trouw was maar misleid. Het staatshoofd wilde nu immers de ministerraad liquideren. Deze conflictsituatie bracht onuitsproken art. 25 van de grondwet ten berde: alle machten gaan uit van de Natie. De Ministers voelden zich wat dat betreft sterk omdat de verenigde Kamers op 10 mei hen hun steun hadden toegezegd, óók woordvoerders van de oppositie. Hun politieke meerderheid was zéér breed.

Als Leopold III zich overgaf, zouden de ministers doen wat ze juist achtten: verder vechten. De strijd opgeven zou politiek zonder twijfel zware gevolgen hebben en Pierlot besepte dit. "Le Premier Ministre laisse ensuite entrevoir les difficultés considérables devant lesquelles se trouvera le gouvernement s'il décide de continuer la lutte. Si, néanmoins, le gouvernement capitulent également, il y avait lieu de redouter qu'un autre gouvernement se forme en dehors de la légalité." Een dergelijk initiatief zou vermoedelijk op steun kunnen rekenen bij talrijke Belgen. Met alle gevolgen vandien voor de zo noodzakelijk geachte samenhangigheid van de Belgen; en dus voor de soevereiniteit van het land in de toekomst.²¹ De zetelende ministerraad kon er misschien nog in slagen de formele eenheid van de Uitvoerende Macht in stand te houden. De eventuele oprichting van een exil-regering verbrak dit per definitie en dan was het niet ondenkbaar dat de oorlog met de Duitsers zou evolueren naar een burgeroorlog tussen Belgen.

De volgende dag werden de Ministers van Staat, Carton de Wiart, Brunet en Hymans, erbij geroepen. Dit was een poging om leden van de Kroonraad²² achter de regering te scharen. Pierlot sloot hierbij aan bij de traditie dat de Kroonraad werd samengeroepen bij ernstige oorlogsdreiging zoals in 1870 en in 1914 of in 1919 n.a.v. van het vredesverdrag van Versailles. De Ministers van Staat werden vergezeld door de voorzitters van Kamer en Senaat, Frans Van Cauwelaert en Robert Gillon, waarmee ook de Kamers tegelijkertijd symbolisch gehoord konden worden. Van deze oudere en ervaren politici kreeg de ministerraad warme

²¹ Ministerraad van 26 mei 1940.

²² Betreffende de Kroonraad zie R. SENELLE, *De Ministerraad in België*, Zwolle 1983, p. 20-24. Al was het dan geen echte Kroonraad vermits de koning niet aanwezig was. Overigens waren lang niet alle Ministers van Staat beschikbaar. Het is, hoe dan ook, tekenend dat deze leden van de Kroonraad aan dergelijke vergaderingen van de ministerraad deelnamen. Zij erkenden daardoor de facto het oppergezag van deze ministerraad boven dat van de koning die in feite de enige was die de Kroonraad kon samenroepen. Dat zij de regering effectief advies gaven wordt door de verslagen van de ministerraad bewezen. De Kroonraad had overigens geen grondwettelijk statuut maar er was wel een traditie.

steun. Henri Carton de Wiart verwees naar de grondwet: "C'est nous, en effet" verklaarde hij "qui représentons la nation. La nation préexistait à la monarchie."²³ Dat deze Ministers van Staat veelal politici waren die tijdens de Eerste Wereldoorlog regeringsverantwoordelijkheid hadden gedragen zal voor de ministers in functie emotioneel zeker niet zonder betekenis geweest zijn.

De volgende ochtend, op 28 mei, kwamen de Ministers, de Ministers van Staat en de parlementsvoorzitters weer samen. De overgave van het Belgische leger stond vast maar de staat van krijgsgevangenschap van Leopold III kon grondwettelijk een uitweg bieden. Op deze vergadering werd, met beroep op art. 82 van de grondwet, het wetsbesluit beslist dat vaststelde dat de Koning in de onmogelijkheid verkeerde om te regeren. Het staatshoofd werd door de ministerraad als instelling uitgeschakeld door ze op non-actief te zetten. De ministerraad moest daardoor vanaf dan automatisch ook de functie van staatshoofd vervullen. Daardoor werd de eenheid van de Uitvoerende Macht herwonnen vóór de publieke opinie begrepen had dat die in feite niet meer bestond.²⁴

In de radiotoespraak van Pierlot nadien werd verwezen naar de grondwet die de ministerraad, in voorkomend geval, aanduidde als verantwoordelijke voor de Uitvoerende Macht.²⁵ Pas op 30 mei kon de regering het Staatsblad doen verschijnen met het bewuste wetsbesluit, een primeur in onze geschiedenis. Op 10 juni legden "de in Rade verenigde Ministers" vast dat de nieuwe eed zou luiden: "Ik zweer gehoorzaamheid aan de grondwet en aan de wetten van het Belgische volk en, bij toepassing van artikel 82 van de grondwet, getrouwheid aan de Regering." Het was de ministerraad die vanaf dan ook formeel de leiding van de Natie had genomen.²⁶

Een dergelijke situatie had België nog nooit gekend. Op 1 juni bevestigde Pierlot tegenover zijn ministers dat het moeilijk was om aan het publiek uit te leggen waarom de regering de daden van de koning niet dekte met de ministeriële verantwoordelijkheid. Bovendien mocht men de zaken niet te hard spelen want men moest aan de toekomst denken: "Souhaitons que l'on puisse oublier plus tard; songeons à l'avenir, à l'unité du pays et à la dynastie. Ne faisons et ne disons rien qui puisse compromettre ces intérêts primordiaux. Il nous en coûtera souvent de garder le silence; mais ce n'est pas à nous-mêmes qu'il faut penser."²⁷ Het was dansen op een slappe koord waarvan niemand kon bevroeden waar ze naartoe leidde. Wat zou er binnen de publieke opinie in beweging komen als, in deze rampzalige omstandigheden, een strijd tussen koning en ministerraad open en bloot zou gevoerd worden? Ondertussen zat de regering immers met een martelende onzekerheid wat de koning betrof. Als hij politieke daden zou stellen, zoals het vormen van een nieuwe regering, betekende dit dat hij niet aanvaardde dat hij "in de onmogelijkheid" verkeerde.

Op 8 juni, tien dagen na de overgave van Leopold, kon men weer evalueren wat de koning deed, op basis van via Zwitserland doorgesijpelde documenten. Deze documenten wijzigden de situatie. Formeel dan toch! De vorst had tot dus-

23 Ministerraad, Parijs 27 mei 1940 in de namiddag. Carton de Wiart was o.a. minister van Justitie geweest tijdens de Eerste Wereldoorlog.

24 Ministerraad, Parijs 28 mei 1940 in de voormiddag.

25 De tekst van de toespraak werd afgedrukt in het verslag van de ministerraad van 28 mei 1940.

26 Besluitwet van 10 juni 1940 in het *Belgisch Staatsblad*, 9-11 juni 1940.

27 Ministerraad, 1 juni 1940.

ver geen politieke initiatieven genomen en beschouwde zich wel degelijk als een soldaat in krijgsgevangenschap hetgeen leidde tot gevoelens van opluchting bij de ministers. Constitutioneel was de "nota van drie juristen" die de vorst had geraadpleegd betreffende zijn grondwettelijke positie, het belangrijkste. Leopold III wilde trouw blijven aan de grondwet. Hayoit de Termicourt, Pholien en Devèze hadden immers ook besloten tot de "onmogelijkheid tot regeren" en de koning had zich daarbij neergelegd. Pierlot verwoordde de gevoelens van de ministers: "Le Roi semble avoir changé d'opinion quant au caractère politique de son acte. C'est là une circonstance heureuse et dont le gouvernement doit s'inspirer."²⁸ Het belangrijkste gevolg was dat de ministers weer vertrouwen kregen in de afhankelijkheid van het staatshoofd tegenover de grondwet en dat hij dus de "onmogelijkheid tot regeren" die de raad in het wetsbesluit had afgekondigd, ook effectief wilde uitvoeren.

Het was een goede reden om op 10 juni weer een uitgebreide ministerraad bijeen te roepen waarbij ook Van Cauwelaert en Gillon en de Ministers van Staat, Van de Vyvere, Poncellet, Van Overbergh, Carton de Wiart, Hymans en Brunet aanwezig waren. Pierlot blikte nog eens uitvoerig terug op de voorbije gebeurtenissen. De koning handelde gedurende de veldtocht helemaal alleen, zonder handtekening en tegen de uitdrukkelijke wil in van de ministers, hetgeen het grondwettelijk probleem stelde. Pierlot zijn mening was duidelijk: "Le Roi ne possède pas, en cette manière, des pouvoirs différents de ceux qu'il exerce en tous autres domaines, sous la responsabilité ministérielle."²⁹ In Wijnendaele op 25 mei bevestigde de koning dat hij een regering op Frans grondgebied niet beschouwde als de zijne. Dan kwam de scheiding en de overgave van de vorst en het leger. Tot de regering dus de genoemde documenten ontving. Spaak gaf als conclusie: "D'après ces éléments, il semble que le Roi considère que la Belgique est toujours en guerre." Zo interpreteerden de anderen het ook.

In feite betekenden deze documenten geen fundamentele wijziging in het gedrag van Leopold. Er was géén toenadering. Boodschapper Jo Berryer trad op eigen houtje verzoenend op en Leopold was ten zeerste ontstemd over deze poging om de gebroken potten te lijmen.³⁰ Het was inderdaad niet zozeer een 'toenadering' maar tot het bewijs van het tegendeel kon de ministerraad aannemen dat Leopold inderdaad als krijgsgevangene mocht beschouwd worden. Dus was er slechts een plaatselijke wapenstilstand en zeker geen vrede met de invaller en

28 Naast de interpretatie van de grondwet was er een nota over het verloop van de militaire operaties, de "ordre du jour" van de koning aan de troepen, een brief van Leopold aan de Amerikaanse president Roosevelt en de bekende pastorale brief van kardinaal Van Roey.

29 Hier kwam Aloys Van de Vyvere tussen: Wat Leopold deed was net hetzelfde als wat zijn vader, koning Albert, tijdens de Eerste Wereldoorlog had gedaan. Het conflict daarover had destijds zelfs geleid tot het terugtrekken van de Broqueville. Voor de houding van Van de Vyvere in 1940 t.a.v. Leopolds politiek zie V. JANSSENS, *Burggraaf Aloys van de Vyvere in de geschiedenis van zijn tijd (1871-1961)*, Tielt 1982, p. 284-285.

30 E. VERHOEYEN, *België bezet 1940-1944. Een synthese*, Brussel 1993, p. 24. J. VELAERS en H. VAN GOETHEN, p. 290-295.

mocht de strijd voortgezet worden door de Belgen die dat konden doen; onder leiding van de ministerraad in Frankrijk dus.³¹

De ministerraad had zich tot dusver bijzonder eensgezind doorheen de moeilijkheden geworsteld. De ministers waren zich immers ten volle bewust van de draagwijdte van hun doen en laten. Pierre D'Ydewalle beschrijft hoe zij zich voelden op dat ogenblik: "Ze trokken één lijn, maakten front. Hun verstandhouding vertoonde barst noch sleet. Ze dachten en handelden als één man. Bij hen was alles gemeenschappelijk, ook de begoochelingen en de vergissingen."³² Zij beseften dat hun instandhouding als ministerraad van kardinaal belang was. Ze werden gedreven door oprechte patriottische gevoelens en ze wisten zich gelegitiemd door de steun van het overgrote deel van de bevolking. Maar die gevoelens zouden zwaar onder druk komen te staan naarmate de Duitsers meer en meer terrein wonnen. De vraag hoe de bevolking in het bezette land er over dacht, werd hoe langer hoe belangrijker.

Problemen met de legitimiteit

De overtuiging dat het handelen van de ministerraad tot dusver kon genieten van een volstrekte legitimiteit, was onwrikbaar. De ministers voelden zich de leiders van de natie en twijfelden niet aan de gegrondheid van hun beslissingen. Zodanig zelfs dat de juridische interpretaties van de grondwet pas achteraf, na het besluitvormingsproces, werden geformuleerd. We beschikken over een eersterangs getuigenis in de persoon van Marcel Vauthier, kabinetschef van Arthur Vanderpoorten: "Il ne s'agissait nullement d'une discussion d'ordre juridique - Nous avons tous également conscience que le temps n'était pas aux ratiocinations de cette espèce. Nous n'avions d'autre souci tous que de déterminer les éléments d'une ligne de conduite conforme aux traditions nationales. C'est plus tard seulement que nous eûmes l'occasion de constater que les solutions des sentiment qui nous étaient venues tout naturellement à l'esprit étaient en tout point conformes au Droit Constitutionnel."³³

Ondertussen ging het Duitse offensief onstuitbaar verder. Zouden de bondgenoten in staat zijn om de oorlog nog lang verder te zetten? Op de raad van 14 juni moesten de ministers een eventuele Franse nederlaag onder ogen zien. De regering kon in dat geval vertrekken naar Londen. Maar kon dat met achterlating van al die medewerkers en vluchtelingen? Dat betekende dat haar legitimatie bij de burgerbevolking zwaar zou aangetast worden, zoniet verdwijnen, want wat zouden de achtergeblevenen daarvan denken? Op 17 juni vertelde Pierlot de raad dat Frankrijk geïnformeerd had naar de voorwaarden voor een wapenstilstand. Nu konden ze de beslissing niet lang meer uitstellen. De meningen waren ver-

31 Nogal wat regeringsleden kleefden persoonlijk een negatiever interpretatie aan dan de officiële van de ministerraad. Leopold had hen op hun ziel getrapt en de herderlijke brief van de kardinaal zal dergelijke negatieve gevoelens bij de vrijzinnigen onder hen drastisch versterkt hebben. Op langere termijn was dit belangrijk; op dat ogenblik zelf niet omdat de 'documenten van Bern' de legitimiteit van het beleid van de ministerraad formeel versterkten en dat primeerde. De notulen laten daarover geen enkele twijfel bestaan.

32 Betreffende de eensgezindheid binnen de ministerraad, getuigenis van P. D'YDEWALLE, p. 94, 313 en 350.

33 Rapport van Vauthier over de gebeurtenissen op 25 mei 1940. LA Archief A. Vanderpoorten nr. 3.3.2., p. 9-10.

deeld. Spaak vreesde een gebrek aan steun bij de Belgische publieke opinie. De terugtocht naar Frankrijk achtte hij een uiting van de wil van de meerderheid van de Belgen. Maar een verdere terugtocht, nu overzee, zou daar niet meer kunnen op rekenen. Spaak was geneigd om nu het ontslag aan te bieden. Maar ook dat was niet zo eenvoudig als het leek. De koning was immers krijgsgevangene en verkeerde dus ook in de onmogelijkheid om het ontslag te aanvaarden. Jaspas vond een ontslag "difficile". Denis: "d'autant plus que le Roi ne règne plus." De ministers waren dus de gevangenen geworden van hun eigen grondwetsinterpretatie.

Op 18 juni besloten de ministers ter plaatse te blijven, geen regeringshandelingen meer te stellen maar voorlopig ook geen ontslag te geven om geen vacuüm te scheppen.³⁴ Ze voelden zich schaakmat gezet door het dreigende gebrek aan legitimiteit en materiële mogelijkheden. Lang konden ze die situatie niet laten duren. Er moest terug contact genomen worden met de koning en ze moesten weten welke de stemming was bij de Belgische bevolking. De besluiten die de ministers uit de documenten-via-Bern hadden getrokken konden nu immers niet meer gelden als richtinggevend. Vernemen wat men in Brussel dacht en deed, kon licht brengen en er voor zorgen dat de band tussen de mensen in het bezette land en de Belgen in Frankrijk, tussen koning en ministerraad, terug verstevigd werd.

Nu de strijd op het continent voorbij was, bleek dat ook vanuit bezet België prominenten pogingen deden om met de ministerraad in contact te treden. Wat de ministers van hen hoorden, was dat de koning hen bleef afwijzen en dat de publieke opinie thuis erg koningsgezind en fel tegen de regering was. Maar ze vernamen ook dat de koning geen openlijke initiatieven nam en zich tot dusver formeel gedroeg als krijgsgevangene.³⁵ Ze stuurden gouverneur Holvoet naar Brussel om de repatriëring van de burgerbevolking te regelen. Holvoet ging ook naar het koninklijk hof waar hij waarschuwde voor de mentaliteitskloof die bestond tussen de bevolking in het bezette land en de gevluchte Belgen in zuidelijk Frankrijk. Die moest zo vlug mogelijk gedicht worden.³⁶ Holvoet achtte de stemming in België niet erg gunstig want de Duitse propaganda had invloed. De bevolking was "atteinté d'une véritable psychose, soigneusement entretenue par les Alle-

³⁴ Wie resoluut de oorlog wilde verder zetten was minister Marcel-Henri Jaspas. Hij trok op eigen houtje naar Londen van waar hij, in zijn hoedanigheid van minister, zijn landgenoten oproep verder oorlog te voeren. Daardoor verbrak hij de solidariteit die constitutief was voor de ministerraad. Hij werd prompt uit de regering gezet op de vergadering van 24 juni 1940.

³⁵ Tot de mensen die vernoemd werden op de ministerraad behoren minister Antoine Delfosse en de vroegere koninklijke commissaris Louis Camu. Zie ook het verslag van het gesprek van Vanderpoorten met Delfosse op 22 juli 1940, LA Archief Vanderpoorten nr. XI.

³⁶ Ook de verantwoordelijke voor de repatriëring en vertrouwensman van de regering Hannecart wilde uitdrukkelijk van zijn functie gebruik maken om bruggen te bouwen tussen de ministerraad in Vichy en Brussel als noodzakelijk element om België te redden. Zie hiervoor de nota van Hannecart voor de regering, 26 juli 1940, LA Archief Vanderpoorten nr. XVI.

mands." ³⁷ De Duitsers waren ook een bepalende factor in de zin dat ze er militair belang bij hadden om de overgave van Leopold III te beschouwen als het volledig uittreden van België uit de oorlog. Vandaar dat ze de uitgeweken Belgische regering, die de strijd had voortgezet, beschouwde als niet-legitiem en ze verboden zelfs de terugkeer van de ministers naar Belgisch grondgebied.

Op 29 juli werd de 28 mei-verklaring nog eens geëvalueerd. De "ligne politique", - verder vechten, samen met de geallieerden - bleef onaantastbaar, daarover waren de ministers het eens. De ingenomen positie zou behouden blijven. Maar ze namen zich voor alles te doen om de nationale eenheid te bewaren en dat betekende de facto het ontwikkelen van polemiek over de meningsverschillen tussen staatshoofd en ministerraad voorkomen. ³⁸ De ministers waren in feite onderworpen aan verschillende factoren. De meesten waren bereid om hun ontslag aan te bieden aan de koning maar die kon het niet aanvaarden en dus bleven ze formeel in functie. Ze bleven dus de gevangenen van hun eigen vaststelling van het constitutionele onvermogen van het gevangen staatshoofd. De simpele oplossing van het ontslag aanbieden in handen van de koning was daardoor onmogelijk gemaakt. Een andere mogelijkheid was zomaar publiek maken dat de regering op Franse bodem zich als demissionair beschouwde. Dagenlang werd gepraat over een proclamatie die een einde zou stellen aan het bestaan van de regering in Frankrijk. Maar de ministers wilden geen geestelijke zelfmoord plegen door te beweren dat hun politiek beleid fout was geweest en bovendien botste die optie frontaal met hun patriottische gevoelens. Ze zaten er zwaar mee in de knoop. De historische waarheid publiceren werd ervaren als een botsing met het Belgische algemeen belang want dat zou de kloof tussen koning en regering uitdiepen en de bevolking in kampen verdelen.

De 'oplossing' kwam er toen van uit Brussel berichten doorsijpelden dat het volgen van de Britse optie op steun kon rekenen. Op 20 augustus bracht Denis verslag uit van de berichten die de vroegere directeur-generaal van het departement Ravitaillering, Maurice Lambilliotte en de bekende priester en publicist Van den Hout uit Brussel hadden overgebracht. Ze hadden het over een moeilijke materiële toestand en dat de winter "terrible" zou worden. Ze vertelden ook over de "revivrement total de l'opinion". De regering kon in België weer op begrip rekenen. Over het algemeen vond men dat ze in functie moest blijven. Dat bericht zorgde voor een opstoot van adrenaline in de vergadering.

Legitimiteit komt ook van de bondgenoten

Al voor België door de Duitsers werd aangevallen, was duidelijk gebleken dat de regering en een groot deel van de bevolking, veel vertrouwen stelden in de Fransen en de Britten. Leopold III deelde dit vertrouwen niet. Hij volgde ook hier

³⁷ Behalve het verslag van de ministerraad, bevindt er zich een gedetailleerd verslag van Holvoet betreffende zijn zending van 20 tot 23 juli, in zijn archief, Navorsings- en Studiecentrum voor de Geschiedenis van de Tweede Wereldoorlog (afgekort als NSGTW) nr. 2. In dit rapport noemde hij het gesprek met Frédéricq "cette entrevue profondément bouleversé". Het is duidelijk dat hij zijn contacten met het hof géén positieve ervaring vond. Zie ook zijn persoonlijk herinneringen in zijn memoires, p. 111-112, nr. 1. Volgens deze memoires, p. 106, had Arthur Vanderpoorten Holvoet op de hoogte gebracht van het verloop van het gesprek met de Leopold III te Wijnendale. Het moet onderstreept worden dat Holvoet in voorgaande jaren herhaalde malen contact had met leden van de koninklijke familie en met hofdignitarissen.

³⁸ Ministerraad 29 juli 1940.

de mening van zijn vader zoals die tijdens de Eerste Wereldoorlog bepalend was geweest. Leopold wenste de democratische staten uitdrukkelijk als garanten te zien, niet als bondgenoten. Dat was meer dan een nuanceverschil. Pierlot voelde goed aan dat hier de voornaamste reden lag voor het verschil in oorlogspolitiek tussen staatshoofd en ministerraad. Het zou de hele oorlog blijven leven en nogmaals scherp tot uiting komen in het zogenaamde "politiek testament".³⁹

Het is een feit dat vooral het francofone en vrijzinnige deel van de bevolking sterker pro-Frans en pro-Brits dacht dan de Vlaamse en katholieke opinie. De verschillen leefden dus ook bij de bevolking en ze liepen voor een stuk parallel met levensbeschouwelijke en communautaire verschillen. De ministerraad zag Fransen en Britten uitdrukkelijk wel als bondgenoten. Bovendien haalden de ministers, naarmate hun voeling met de bevolking in het bezette gebied verzwakte door de afstand en de royalistische en Duitse propaganda, voor een stuk hun legitimiteitsgevoelens uit de buitenlandse steun en de emotionele verbondenheid met deze naties. Dat moest doelbewust gecultiveerd en onderhouden worden. De overgave van het leger en de koning had het vertrouwen van Londen en Parijs al ernstig geschokt. Het feit dat de ministerraad onmiddellijk duidelijk maakte dat zij verder zou vechten op Franse bodem hielp haar. Het hielp ook de Belgische vluchtelingen behoeden voor vijandige reacties die op hun beurt de loyale gevoelens voor de geallieerde zaak hadden kunnen fnuiken. Bovendien kon de ministerraad deze hypotheek voor een stuk lichten door de documenten-via-Bern meteen door te spelen naar de Britse en Franse regering. Daarbij werd er van uitgegaan dat de Duitse opmars zou gestopt worden. Die verwachting kwam niet uit en de ineenstorting van het Franse leger na enkele weken, betekende een formidabele opdoffer. Spaak zuchtte op de raad van 17 juni: "Nous avons perdu celui de nos alliés que le pays sentait le plus proche de lui. Pouvons-nous encore quelque chose?"⁴⁰

Het vertrouwen in de bondgenoten bleef erg groot. Op 30 juli werd beslist dat de Belgische goudvoorraad naar de Verenigde Staten, of desnoods naar Canada, moest overgebracht worden. Minister van Financiën Camille Gutt wierp in het midden dat de Nederlandse regering in Londen blijkbaar naar tevredenheid kon werken. Gutt stelde voor dat hij persoonlijk naar Londen zou gaan zodat de Belgische goudvoorraad kon veilig gesteld worden. Daarnaast kon hij aan de Britten de recente Belgische regeringspolitiek toelichten. Niemand had daar openlijk bezwaar tegen. De pro-geallieerde lijn bleef dus onaangetast. Ook het succes van de missie van minister De Vleeschauwer om de Belgische belangen in Kongo te gaan veilig stellen, hing af van de goede wil van de Britse regering en ook dat duidt op een verregaand vertrouwen in Londen.

Heel anders was het in Frankrijk dat nu immers rekening moest houden met de Duitse overwinnaar. Er waren meer en meer tekenen dat de Franse Vichy-regering het de Belgische ministers moeilijk zou maken om hun functie nog langer uit te oefenen. De ministerraad werd in haar volheid van bevoegdheid dus bedreigd. Dit was een enorme stimulans om uit de lethargie te treden. Op 11 augustus was de raad het ermee eens dat Pierlot eventueel, en onder zijn persoonlijke verantwoordelijkheid, naar Londen zou afreizen. Van een echte, soevereine Belgische regering op Franse bodem kon immers geen sprake meer zijn. Daarover was de raad het eens. Wel in Engeland zoals de Nederlandse, Noorse, Tsjechooslowaakse, Poolse... voorbeelden bewezen. Alleen was die "persoonlijke verant-

39 D'YDEWALLE, *De memoires*, p. 200..

40 Ministerraad, 29 juli 1940.

woordelijkheid" onvoldoende. Pierlot wilde immers enkel gaan als dat met het gezag van de ministerraad kon. Anders had het geen zin.

Het principe van concertatie met de koning bleef behouden en de ministerraad stuurde gezanten - zoals Hannecart - naar Brussel maar het is typerend dat Pierlot voor een dergelijke belangrijke beslissing niet wilde wachten op een signaal uit Laken. Hij geloofde er niet meer in. De volgende ochtend al stelde hij voor dat hijzelf en Spaak naar Engeland zouden gaan, liefst vergezeld van nog meer ministers. Om grondwettelijke redenen moest wel de hele ministerraad daarmee akkoord gaan. Opnieuw een bewijs van het feit hoe belangrijk hij de collectieve besluitvorming wel vond. Dat bleek niet vanzelfsprekend. Voor het eerst openbaarde zich in de raad een echt verschil van mening. De ministers beseften dat de oorlog nu een jarenlange uitputtingsslag zou worden waarbij het continent door de Britse vloot uitgehongerd zou worden. Het stond vast dat de Belgische bevolking daar fysiek nadeel zou van ondervinden. Kon dat een legitieme regeringspolitiek zijn? De meeste ministers vonden van niet maar er was een uitweg en Janson gaf die aan: hij was gekant tegen de Britse optie maar kon zich wel vinden in een afreizen naar de Verenigde Staten met de bedoeling van daaruit zorg te dragen voor de bevoorrading van het bezette België. De raad vond het in ieder geval noodzakelijk dat er Belgische regeringsactiviteit zou blijven in de vrije landen, hetgeen in feite al wekenlang gaande was via de missies van minister van Koloniën Albert De Vleeschauwer en minister van Financiën Camille Gutt. Er bestond dus nog altijd een groot vertrouwen in de nog overblijvende staten met parlementaire regimes. De Amerikaanse optie "en vue d'assurer le ravitaillement" kreeg algemene steun.

Maar Pierlot wilde verder gaan en de gewapende strijd verder zetten met de Belgische vlag in de hand. Op 22 augustus werd op de raad een brief voorgesteld waarin Gutt en De Vleeschauwer weer eens uitdrukkelijk vroegen om de geleerden in Londen te komen versterken. Het was een gelegenheid voor Pierlot om opnieuw de Britse optie ten berde te brengen. De meningen leken onverzoebaar. Spaak hield eerder vast aan de Verenigde Staten als reisdoel. Janson was vierkant tegen met het argument dat de regering niet meer verder kon en mocht oorlogvoeren. Daarop antwoordde Pierlot dat de raad nooit besloten had de vijandelikheden definitief te staken. Hij overtuigde niet. Vrijwel al de anderen keurden de Britse optie af. Spaak kwam nu af met een bijzonder spitsvondige oplossing die de eenheid in de ministerraad zou redden: laat ons gezamenlijk beslissen dat de twee betrokken ministers naar de Verenigde Staten trekken. De achterblijvers moesten in dat geval verzaken aan elke regeringsmacht. Des te meer omdat hen consulteren dan toch onmogelijk zou worden. Als ze eenmaal in Amerika waren konden de twee ministers autonoom beslissen om toch nog naar Londen te gaan om daar opnieuw de collegiale besluitvorming met Gutt en Devleeschauwer te installeren. De raad ging met het voorstel om zichzelf gevoelig af te slanken akkoord. Elke minister kon nu voor zichzelf uitmaken of hij een privépersoon wilde worden ofwel de oorlog als minister zou verder zetten van op de Britse eilanden.

Op 23 augustus bracht Hannecart verslag uit van zijn pogingen om poolshoogte te nemen aan het hof.⁴¹ Hannecart had generaal Tilkens van het Militair Huis, aangesproken. Tilkens verklaarde dat Leopold op Pierlot's vraag geen antwoord kon geven. "Mais le général Tilkens a exprimé; à ce sujet, son avis personnel et il a paru laisser entendre que ce qu'il dirait serait conforme aux sentiments du Roi." Tilkens vond dat de regering naar Londen moest gaan en de oorlog verder zetten. Tilkens was ervan overtuigd dat de geallieerden de oorlog zouden winnen; net zoals een groeiend deel van de bevolking trouwens: "Celle-ci commence par être excédée de la présence des Allemands". De publieke opinie was aan het kantelen; binnenkort was het mogelijk om de regeringspolitiek openlijk te verdedigen.

Fundamentele gevolgen heeft deze boodschap niet gehad maar de optie van Pierlot en Spaak werd er wel door verstevigd. Hierna vroeg Pierlot dat de achterblijvers hun persoonlijk ontslag op papier zouden zetten zodat hij dit aan de koning kon bezorgen zo gauw het mogelijk was.⁴² Ook ditmaal nam Pierlot de rol van staatshoofd over, zij het uitdrukkelijk tijdelijk. Op 25 augustus ging de laatste ministerraad door in Frankrijk. Een nieuwe episode in de oorlogvoering was aangebroken. Op 24 oktober 1940 kon Gutt op de radio aankondigen dat de Belgische regering de strijd zou voortzetten vanuit Engeland. Pierlot en Spaak waren op weg naar Londen.⁴³ In die toespraak was Gutt zeer tegemoetkomend over de politiek die Leopold III had gevoerd. De breuk werd zedig toegedekt. Toch bleef het permanent nodig het op non-actief plaatsen van de koning als staatshoofd voor het publiek te motiveren. Zodanig zelfs dat op 18 juli 1941, De Vleeschauwer voor de radio een rede uitsprak die door de ministerraad zo belangrijk werd geacht dat ze integraal in het *Belgisch Staatsblad* werd afgedrukt. Daarin verdedigde hij nogmaals de volkomen grondwettelijke verantwoording van de regeringskoers sinds de Duitse inval. De koning "kan noch wil" regeren. De volksvertegenwoordigers bijeenroepen was onmogelijk. "Als enig in functie gebleven orgaan van het Belgisch Staatsgezag, moet de regering, zover de omstandigheden het vereisen, de volle grondwettelijke macht uitoefenen: niet enkel de Uitvoerende Macht, maar zelfs de Wetgevende Macht. Die verplichting volgt uit artikel 82 van de grondwet en uit het beginsel der staatscontinuïteit." De Vleeschauwer legde wat dat laatste aspect betrof, er de nadruk op dat daarvoor uitwijken naar Londen nodig was. "België zou niet langer van zijn bestaan als Staat hebben doen blijken. Hebt gij wel overwogen, lijk wij het deden, welke gevaren zulke

41 Na A. DE JONGHE, in zijn *Hitler en het politieke lot van België*, heeft ook E. VERHOEYEN zich gebogen over Hannecart als tussenpersoon. Zie hiervoor *Belgisch Tijdschrift voor Nieuwste Geschiedenis*, 1978, p. 270-271. Het geval werd door hem verder uitgediept in *De zending-Hannecart en de verbodding koning-regering in augustus 1940*, in *Belgisch Tijdschrift voor Nieuwste Geschiedenis*, 1980, p. 465-474. Het moet vermeld worden dat Hannecart ook nadien door de ministers in Londen gezien werd als pro-geallieerde vertrouweling en als doorgeefluik naar de koning en diens medewerkers toe. Zie hierover J. VELAERS en H. VAN GOETHEN, *De memoires*, p. 523-525. De rol van generaal Tilkens verdient een verder onderzoek.

42 De persoonlijke ontslagbrief van Arthur Vanderpoorten van 28 augustus 1940 bevat inderdaad de vraag dat Pierlot dit ontslag zo vlug mogelijk aan de koning zou overhandigen. LA Archief Vanderpoorten, nr. XXIII..

43 Tekst van de radiotoespraak in NSGTW archief Raoul Richard, nr. 71. Ook Richard behoorde tot de geallieerd-gezinde tussenpersonen die door de ministerraad werden ingeschakeld als tussenpersonen om contact met Laken en de politieke wereld in Brussel te behouden.

toestand, waar deze tijdens heel de oorlog zou voortduren, voor België en voor de Kolonie onvermijdelijk moest medebrengen?"⁴⁴

Hier haalde De Vleeschouwer een bron van legitimiteit voor de ministerraad aan die in het volkerenrecht normaal wordt geacht maar die de Belgische grondwet uiteraard niet kent: de erkenning door andere regeringen. Een staat bestaat slechts in de mate ze door voldoende regeringen als zodanig erkend wordt. Wie de verslagen van de ministerraad voor de volgende jaren naleest zal merken hoezeer de ministerraad legitimiteit haalde uit de goedkeuring en steun van de regering van het land waarin ze te gast was.⁴⁵ Dit zou zich na de bevrijding doorzetten en het was het onontkoombaar gevolg van het feit van de sterk gegroeide internationale interdependentie onder de Westerse geallieerden en de aanhanke-lijkheid die de Belgische bevolking had ontwikkeld tegenover de geallieerden en die op extatische wijze tot uitdrukking kwam tijdens de bevrijding in september 1944.

Het moet aangestipt worden dat deze groeiende interdependentie een evolutie was die Leopold III, in navolging van zijn vader, koning Albert I, had willen tegenhouden. Mede daarom had hij geweigerd naar Frankrijk te gaan, hetgeen in belangrijke mate aan de bron lag van het conflict met de ministerraad. Zijn houding heeft uiteindelijk precies het omgekeerde voor gevolg gehad en België voor generaties aan zijn buurlanden vastgeklonken op basis van de Westers-democratische oorlogscoalitie.

De gevolgen voor de werking van onze instellingen

Na de Tweede Wereldoorlog hadden de ministerraad en haar leider, de eerste minister, ook formeel duidelijk aan belang gewonnen tegenover het staatshoofd. Dit werd met instemming vastgesteld door de grondwetspecialisten. Pierre Wigny zou de vergadering "un organe essentiel" noemen.⁴⁶ Prof. Senelle, die de ontwikkeling van de ministerraad grondig bestudeerde, aarzelt niet om te stellen dat de raad "een van de belangrijkste politieke instellingen in het Belgisch staatkundig leven (is) geworden". Daar kan inderdaad niemand meer naast kijken. Ook het staatshoofd niet. De maanden vanaf 10 mei '40 zijn daarin cruciaal. Nochtans

⁴⁴ *Belgisch Staatsblad*, 10 december 1941..

⁴⁵ Een andere zaak was het feit dat de ministerraad was gereduceerd tot vier mensen, weliswaar met de volheid van de regeringsbevoegdheid. In de zomer van 1941 sijnelden er berichten door dat de in Frankrijk verblijvende ex-ministers graag naar Londen zouden overkomen om hun vroegere plaats in de regering weer in te nemen. Daar was de ministerraad niet erg happig op. Niet alleen omdat dit tot problemen bij de Belgische troepen aanleiding zou geven maar ook omdat deze mensen in Britse ogen onaanvaardbaar leken. Het was een duidelijke erkenning dat nu ook de bondgenoten, de Britten, een bron waren voor legitimiteit. Zie hierover ministerraad van 29 augustus, 20, 26 september, 2, 23, 30 oktober, 6 november 1941.

⁴⁶ P. WIGNY, *Droit constitutionnel. Principes et droit positif*, Brussel 1952, p. 675-684. Zie ook L. DE LICHTERVELDE, *Le conseil des ministres dans le droit public belge*, Académie royale de Belgique, Bulletin de la classe des lettres et de sciences morales et politiques, 5e serie, deel XXXIII, nr. 21, Brussel, 1947. Beide auteurs waren vooraanstaande politici en goed vertrouwd met de problemen die aanleiding gaven tot de koningskwes- tie. Zie ook R. URBAIN, *La fonction et les services du Premier Ministre en Belgique*, Brussel 1958. Het gezaghebbende handboek *Overzicht van het Belgisch grondwettelijk recht* van A. MAST zou, in zijn diverse uitgaven, eveneens de ministerraad een rol toekennen als instelling.

werd deze belangrijke fase in onze institutionele geschiedenis tot dusver door de auteurs weinig belicht wat de emancipatie van de ministerraad betreft. De schroom om het dan ook ten gronde over de koningskwesitie te moeten hebben was zonneklaar een sterke hinderpaal. Is dat al begrijpelijk voor de auteurs van de jaren vijftig zoals Urbain, de Lichtervelde, later Mast... Het geldt ook nog voor de monografie van prof. Senelle. Hij blijft voor de toestand onder het bewind van Leopold III erg beknopt: slechts vijf regels.⁴⁷ Met dit artikel hebben we dit haat in onze grondwettelijke geschiedenis alvast gedeeltelijk opgevuld.

Er is niet alleen de vaststelling van de institutionele promotie van de ministerraad. Daarmee onlosmakelijk verbonden is de vraag naar de rol van de bepalingen van de grondwet. Daarbij moeten we verder kijken dan de letterlijke tekst. De grondwet is inderdaad méér dan "een vodge papier".⁴⁸ Zij is ook het geheel van gedragingen en interpretaties voor zover deze kunnen bogen op een zekere consensus binnen de 'staatsdragende' politieke elite. Bij een wet heeft men het over de "letter" en de "geest". Dat is dus bij de grondwet niet anders. Zij is zelfs nog veel meer onderhevig aan de invloed van de politieke praktijk. Het minste wat men kan zeggen is dat de 'gestelde machten' in 1940 inderdaad hebben blijk gegeven van hun bewuste wil om de grondwetsartikelen te interpreteren.⁴⁹

Die 'gestelde machten' waren in 1940 en volgende jaren dermate verdeeld dat het hierbij tot een openlijk conflict kwam wat de interpretatie betreft. Het gaat hier niet om juridisch gevit maar om een botsing in maatschappijvisie. Tot dusver is de vraag of Leopold III zijn gedrag niet voortvloeyde uit een gebrek aan democratisch overtuiging, nog maar zelden gesteld. Na het magistrale werk van Jan Velaers en herman Van Goethem en dit onderzoek naar de emancipatie van de ministerraad moeten we die vraag positief beantwoorden. De koning en zijn partijgangers wilden de verdere democratisering van het land fruiken en uiteindelijk terugdringen. Daarom zag Leopold III de westerse democratische staten slechts als garanten terwijl de ministerraad hen zag als bondgenoten. De steun van de publieke opinie, zeg maar de 'natie', zou hierbij doorslaggevend zijn. De Ministerraad steunde haar politiek gedrag daar in zeer belangrijke mate op af hetgeen voor een deel haar weifelende houding na de Franse nederlaag verklaarde. Naarmate de oorlog vorderde, zou de publieke opinie in haar richting evolueren. Opmerkelijk is tevens dat de de regeringen en de publieke opinie bij de bond-

47 R. SENELLE, *De Ministerraad in België*, Zwolle 1983, p. 1-14, geeft een overzicht van de evolutie van de ministerraad vanaf de Nederlandse tijd. Het was een constante dat de koningen de betekenis van de ministerraad als collectief beslissingsorgaan zo veel mogelijk wilden terugdringen.

48 Deze formulering komt van premier Leo Tindemans, uit boosheid omwille van de in zijn ogen, te vergaande interpretatie van de grondwets teksten door andere politici. Zie H. DE RIDDER, *De keien van de Wetstraat*, Leuven 1983, p. 183.

49 De grote betekenis van de praktijk, voor wat de geplogenheden binnen de Uitvoerende Macht betreft, en de onwil om aan de desbetreffende artikelen van de grondwet te sleutelen werd reeds in *De hervorming van den Staat* van het Studiecentrum tot Hervorming van den Staat, Brussel 1947; vastgesteld en dit met veel waardering. De auteurs evalueerden dit uitdrukkelijk als positief. A. MAST deed dit verschijnsel uit de doeken in een artikel *De grondwettelijke norm*, T.B.P. 1970, 426-439. De opmerking dat de 'gestelde machten' de plicht hebben tot interpretatie van de grondwetsartikelen is van deze auteur. Hoe belangrijk en actueel dit artikel blijft, wordt bewezen door het feit dat het integraal werd opgenomen - met de raad aan de studenten dit "aandachtig" te lezen - in de syllabus van A. ALEN, *Staatsrecht*, academiejaar 1992-1993, p. 61-74.

genoten, binnenslopen als legitimatiegrond voor het politiek beleid van de ministerraad.

Toch was er, vanwege de ministerraad, nooit enig gevaar voor de dynastie als zodanig. De ministers waren overtuigde partijgangers van de grondwettelijke eenheid van de Uitvoerende Macht, zijnde koning en ministerraad. De vorst incorporeerde immers de nationale eenheid. Ook de ministers waren daar zeer gevoelig voor. Spaak zei eens op een ministerraad in Frankrijk: "Parce que, au point de vue belge, le Roi représente plus que nous, les 14 Ministres ensemble." Dat redde de dynastie. Maar het redde niet Leopold III omdat die niet wilde aanvaarden dat de situatie ingrijpend veranderd was en hij zich moest aanpassen. Daardoor werd de personalisering van de 'Staat' in de persoon van Leopold III problematisch voor een belangrijk deel van de politieke elite en de publieke opinie.⁵⁰ Tot hij moest verzaken en de rol als staatshoofd doorgeven aan zijn zoon Boudewijn?⁵¹

Na het boek van prof. Jean Stengers over de Belgische koningen hebben we een overzicht van de sterke evolutie van het koninklijke politieke gedrag sinds 1830. Nooit heeft dit geleid tot een herziening van de formuleringen in de grondwet, betreffende "la fonction royale".⁵² Ook in de periode die wij hier analyseerden was dit niet het geval. Dat dit conflict om de macht tussen ministerraad en staatshoofd geen gevolgen heeft gekend voor de tekstuele formulering van de grondwet is te danken aan het feit dat deze ministerraad uitermate voorzichtig was in haar uitlatingen over Leopold III en hem ettelijke keren de hand heeft gereikt voor een reddingsoperatie; al was de raad daarbij niet bereid zichzelf te verloochenen. Het is niet overdreven te stellen dat het bewustzijn te moeten optreden als instelling die ministers heeft behoed voor de confrontatiekoers die vele parlementsleden in Limoges hadden ingeslagen en die de ministers als individu of partijpoliticus misschien ook wel hadden verkozen. Maar ze konden het niet en ze waren zich daarvan scherp bewust: de ministerraad kon immers institutioneel niet los gezien worden van het staatshoofd.⁵³

Dat de promotie van de ministerraad ook belangrijke gevolgen had voor de samenhang van de politieke elite staat buiten kijf. De confrontatie met Leopold III en het besef samen de kern van de natie te moeten behoeden, zou er voor zorgen dat deze politieke elite België doorheen de moeilijke naoorlogse jaren kon loodsen zonder dat het bestaan van het land en het parlementair regime in gevaar kwamen. Dit maakte een belangrijk verschil tijdens de koningskwestie want de toppolitici uit de drie traditionele politieke families beseften dat zij een ge-

50 Deze personalisering was nochtans sinds 1830 constitutief voor de Belgische staat. Zie hierover H. VAN IMPE, *De staat als sociaal-psychologisch fenomeen, voorheen en thans*, in *De grondwet honderdvijftig jaar. Ontmoeting 7 februari 1981. Verslagboek*, Brussel 1981, p. 13-25.

51 Over de verminderde aanhankelijkheid tegenover de figuur van Leopold III had P. STRUYE het in zijn bekende en accurate verslagen over de bewegingen in de publieke opinie tijdens de bezetting. Deze onderdelen werden evenwel pas gepubliceerd door J. GOTOVITCH, *L'opinion et le Roi, 1940-1944*, in *Res Publica*, 1978, p. 55-98. Zie ook M. VANDEN WIJNGAERT, *Een koning, geloofd, gelaakt, verloochend. De evolutie van de stemming onder de katholieke bevolking ten aanzien van Leopold III tijdens de bezetting (1940-1944)*, Leuven 1984..

52 Zie hierover *Le Roi dans le régime constitutionnel de la Belgique. Documents 1831-1993*, CRISP, Courrier hebdomadaire nr. 1407, 1993.

53 Al is het vrij waarschijnlijk dat vele ministers persoonlijk veel meer verbitterd waren jegens de figuur van Leopold III dan kan blijken uit de verslagen van de ministerraad.

meenschappelijk belang hadden te verdedigen dat ver uitsteeg boven de figuur van Leopold III, die door zijn stugheid en gebrek aan inzicht immers een bedreiging bleef voor hen allen.⁵⁴ Deze verstandhouding aan de top was de basis waarop de politieke elite én Leopold III deed plooiën én de opgezweepte militanten en eigen achterban uiteindelijk kon kalmeren.

Immers, als die verstandhouding werd gekraakt omwille van de blijvende ambities van Leopold, zou het hele regime op de helling komen te staan. Niet iedereen begreep dat. De katholieke flamingantische senator Frank Baur, stelde het probleem zeer nauwkeurig op de onderzoekscommissie die de C.V.P. had opgezet om de verantwoordelijken in eigen partijrangen voor haar ogenschijnlijke nederlaag in de afloop van de koningskwestie, te identificeren en politiek te liquideren: "Nous n'avons jamais connu les raisons de l'antileopoldisme de certains dirigeants - Ils ont manqué de confiance vis à vis de leurs amis, mais en avaient pour des gens comme Spaak."⁵⁵ Het zinde Baur niet maar dat dit verschijnsel pacificerend werkte, hoeft geen betoog. Het ging zelfs verder dan dat. Baur en zijn geestesgenoten zagen niet in dat het degenereren van Leopold III tot koning van de katholieke partij - én de collaborateurs niet te vergeten! - de vernietiging van de "fonction royale" moest inluiden. Dat zou meteen ook het verworven goed van de ministerraad als instelling op de helling zetten. Dat wilden de partijelites niet opgeven. Zelfs tijdens het hoogtepunt van de koningskwestie werd een zekere politieke consensus in stand gehouden, al was het slechts door de absolute politieke top. Bij de verschijning van Désiré Lamalle voor de C.V.P.-onderzoekscommissie kreeg hij de vraag welk het effect was van het bestaan van "les conversations de canapé" die, ondanks alle polarisering, bleven plaatsgrijpen tussen katholieken en vrijzinnigen. Het antwoord sloeg de nagel op de kop: "C'est qu'aucune des parties en cause n'a cru à la fermeté de la position de l'adversaire."⁵⁶

Het is correcter te zeggen dat de leidende figuren zeer goed beseften dat ze in deze best met elkaar konden onderhandelen tot een door ieder verdedigbaar standpunt en ze wisten van elkaar dat die wil aanwezig was. Dat lag volkomen in de lijn van de politiek van de ministerraad, zeker vanaf 10 mei 1940: de primauiteit van de ministers - en dus van de politici - op de koning wat de Uitvoerende Macht betrof. Zonder grondwetsherziening, en mét behoud van de dynastie want die werd door deze politieke elite ervaren als een onontbeerlijk, stabiliserend

⁵⁴ De meest uitvoerige analyse is P. THEUNISSEN, 1950: *ontknopting van de koningskwestie*, Anwerpen, Amsterdam, 1984.

⁵⁵ Commission d'enquête, verslag van de vergadering van 17/8, Katholiek Documentatie- en Onderzoekscentrum (afgekort als KADOC) Archief R. Houben, nr. 4. Over het verloop van deze onderzoekscommissie en de politieke draagwijdte zie R. VANLANDSCHOOT, *Michiel Vandekerckhove. Leven en werk*, Tielt 1980, p. 181-192. Vandekerckhove was initiatiefnemer en voorzitter van deze commissie.

⁵⁶ Commission d'enquête, verslag van de vergadering van 17/8, KADOC Archief R. Houben, nr. 4. Désiré Lamalle was in 1945 gekozen tot secretaris van de franstalige vleugel van het Nationaal Comité van de C.V.P.

sluitstuk. Aan de grondwetteksten veranderde er niets, aan de grondwettelijke praktijk was er héél veel veranderd.⁵⁷

Besluit

De emancipatie van de ministerraad was het gevolg van de democratisering van het politieke leven. De ministers van 1940 waren er van overtuigd dat hun interpretatie moest primeren want zij waren gekozen vertegenwoordigers, op basis van algemeen mannenstemrecht. Zij voelden zich bovendien gedragen door partijen en zuilen die het grootste deel van de burgers groepeerden. De ministerraad bleek daarnaast onontbeerlijk als institutionele basis voor het functioneren van coalitieregeringen. De politieke emancipatie van de ministerraad binnen de Uitvoerende Macht, versterkte bovendien een zekere consensus aan de politieke top. Die verstandhouding fungeerde niet alleen als mogelijkheidsvoorwaarde voor deze nieuwe instelling, ze leefde ook door in het dagelijkse politieke leven, sterk gestimuleerd door de patriottische gevoelens van identificatie met de Belgische natie. Die gevoelens werden door de oorlogsomstandigheden drastisch versterkt. Daardoor was de politieke elite in staat om het land doorheen de bezettingstijd en de moeilijke naoorlogse jaren van de koningskwestie te doen laveren zonder fundamentele schade voor het regime.

Leopold bracht deze ontwikkeling in gevaar door zijn eigengereid optreden als bevelhebber van het leger waarbij hij het gezag van de ministerraad niet erkende. Dat was de zweeps slag die zorgde voor een acceleratie. Om het koningsprobleem niet de laten ontsporen, wat kon leiden tot de vernietiging van de staat, profileerde de ministerraad zich uitdrukkelijk en openlijk als instelling en zij eiste het hoogste gezag op. Daardoor ontstond er een scherp conflict. De wijze waarop door de ministerraad met dit conflict werd omgegaan, vormt een cruciale episode in de geschiedenis van de interpretatie en toepassing van de grondwet. Dat zij dit aandurfde hing nauw samen met de overtuiging dat zij de emanatie was van de Belgische publieke opinie; een rechtstreeks gevolg van de grondwettelijke bepaling (art.25) dat alle macht voortvloeit uit de natie. Dan lag de politieke primauteit per definitie bij de ministers als collectief, als ministerraad.⁵⁸ Dat Leopold III, zoals na 28 mei 1940 bleek, de grondwet dan toch niet openlijk overboord gooide, milderde de spanning zodat er nog wel een sluimerend conflict kon bestaan met de persoonlijkheid van Leopold III maar niet met de dynastie.

Deze evolutie werd gestimuleerd en gedragen door de democratisering van het politieke leven. De publieke opinie werd zeer belangrijk geacht als bron van legitiem politiek gedrag. Er werd vastgesteld dat ook de publieke opinie bij de bondgenoten drastisch in belang toenam zodat ook zij een bron van legitimiteit werd. De nationale souvereiniteit van België hing nu immers meer dan vroeger af van

57 Het is een bijzonder moeilijke zaak om de tekst van de grondwet aan te passen aan de politieke praktijk zoals ze door de geschiedenis werd gelegitimeerd. W. DEWACHTER stelde nog in 1992 vast dat men nog altijd "de nagenoeg volledige juridische fictie van art. 63 tot 65 van de Grondwet, fictie die stelt dat de ministers nog steeds de ministers van de koning zijn, niet kan, wil noch durft op te heffen. Juridisch is men daar nog (lang) niet aan toe, getuige de moeilijkheden om de ministerraad grondwettelijk te plaatsen", in *Besluitvorming in Politiek België*, Leuven, Amersfoort 1992, p. 164.

58 L. LEERMAKERS, *Het ambt van eerste-minister in België. Retro- en perspectief*, in *Tijdschrift voor Bestuurswetenschappen en Publiekrecht*, oktober 1993, p. 649-658.

de wil van de bondgenoten. Die banden werden versterkt door de democratische politieke cultuur die België gemeenschappelijk had met de bondgenoten.

De beslissingen die na 10 mei 1940 werden genomen, geven inderdaad aan wat de diepere opties waren van de politieke elite van België.⁵⁹ De institutionele gevolgen hiervan binnen de Uitvoerende Macht - en dus ook van de grondwettelijke praktijk dienaangaande - werden in deze studie aangetoond.

Summary: The Emancipation of the Belgian Council of Ministers during the Second World War

Since the creation of the Belgian state in 1830, the kings, head of state, always tried to expand their political influence. Part of this strategy was the treatment of the ministers as individuals, not as a council. The process of democratisation and the development of political parties pushed back this royal influence. In the mean time, as a result of the fact that coalitions were necessary to establish a government, the Council of Ministers was developing more and more as an institution. That was necessary to gain some governmental stability. This permanent Council was not stated in the constitution of 1830. King Leopold III did the same during the thirties as his predecessors and tried to block this evolution. The Second World War established the circumstances to expand his power. The Council of Ministers choosed for the western democracies. Leopold III did not. Nevertheless the dynasty was not treathened but Leopold, who was not able to adapt, had to forsake the throne. After the war, the Council of Ministers was acknowledged as one of the most important institutions of the Belgian political system.

⁵⁹ In "normale tijden" blijft dit goeddeels verborgen. Op dit aspect van de crissistoe-stand van 1940 werd gewezen door M. CLAEYS-VAN HAEGENDOREN, *Hendrik De Man. Een biografie*, Antwerpen, Utrecht, 1972, p. 293-294.

Partijgebeuren en rolverwachtingen t.a.v. de verkiezing of selectie van de partijvoorzitter in de Parti Socialiste (1981-1995)*

door Stefaan FIERS

Wetenschappelijk medewerker, Afdeling Politologie, Katholieke Universiteit Leuven.

Inleiding

Het is opvallend hoe weinig onderzoek besteed wordt aan de partijvoorzitters in België. En dit is des te meer treffend als men weet welke de grote macht en beslissingscapaciteit van een partijvoorzitter in België is. Sloganesk geformuleerd: de wetenschappelijke aandacht voor een partijvoorzitter in België verhoudt zich omgekeerd evenredig tot de macht van de partijvoorzitter. Het cumulatief onderzoekswerk moet derhalve van een lage basis vertrekken. Onderzocht zijn de statutaire beschrijving van de partijvoorzitter en zijn verkiezing - al dan niet ritueel¹. De selectie van de ene kandidaat of de kandidaat van de partijleiding is de volgende stap die geëluideerd moet worden. Pas als men zich daaraan zet, valt op hoe weinig voorstudies ter zake beschikbaar zijn. Het werk moet vanaf de basis: interviews, memoires, krant artikels beginnen. Ook de theorievorming daarrond is nog niet ver opgeschoten. W. Dewachter heeft een handzaam model van de rollen van de partijvoorzitters opgesteld². M. Maes heeft een eerste relatie uitgetekend tussen verkiezingsresultaten en handhaving of ontslag van partijvoorzitters, waaruit de frequentie van de verkiezingsnederlagen als voornaamste factor naar voor komt. Het verband met het functioneren van de eigen partij - bij voorbeeld al was het nog maar geoperationaliseerd aan de stijging of daling van het ledenaantal - en de participatie van de partij aan de politieke besluitvorming - in de eerste plaats regeringsdeelname - zijn tot nog toe nauwelijks aangepakt. Een beschrijvende inventarisatie is daarom aangewezen, opdat vanuit die pasklare informatie zou kunnen doorgestoten worden naar de grondige analyse en theorievorming. Onderhavige beschrijving van de verkiezing van de partijvoorzitters in de Parti Socialiste schrijft zich in dat perspectief in. Dat uittekend de Parti Socialiste gekozen wordt, heeft alles van doen met haar pool-position als meest partocratische partij in België³.

* Onderzoeksproject OT/91/05 Onderzoeksfonds K.U.Leuven.

1 MAES M., De formele aanstelling van de partijvoorzitters in België 1944-1990. In: *Res Publica*, jg. 32, 1990, n° 1, p. 3-62. DE WINTER L., The selection of party presidents in Belgium. In: *European Journal of Political Research*, jg. 24, 1993, n° 3, p. 233-256.

2 DEWACHTER W., *Besluitvorming in politiek België*, Leuven, Acco, 1995 (2de herw. uitg.), p. 286-290 en DEWACHTER W., *Sociologie van de politieke partijen*, Leuven, Afdeling Politologie K.U.Leuven, 1994, p. 283-302.

3 Zie themanummer *Res Publica*, 'Participatie', jg. 23, 1981, n° 1, 177 p.

De onderzoeksperiode vangt aan in februari 1981, met de opvolging van André Cools door Guy Spitaels als partijvoorzitter. Spitaels haalde het op 22 februari 1981 op Alain Van der Biest en Ernest Glinne, en werd nadien op 5 februari 1983, 16 februari 1985, 14 februari 1987, 19 februari 1989 en 19 januari 1991 telkens als enige kandidaat herkozen. Op 8 januari 1992 werd Spitaels, vrij verrassend, voorzitter van de Waalse Gewestregering, een functie die niet cumuleerbaar was met het partijvoorzitterschap. Op het congres van 25 januari 1992 werd Philippe Busquin tot nieuwe partijvoorzitter verkozen door 515 van de 519 stemgerechtigde congresafgevaardigden. Hij was de enige kandidaat voor het voorzitterschap, zo ook bij zijn herkiezingen op 13 februari 1993, 12 maart 1994 en 18 februari 1995. Zijn herkiezing in 1994 was het resultaat van een plebisciet dat hij uitgelokt had, in een poging om zijn machtspositie uit te bouwen en de eendracht in de partij te herstellen.

A. Guy Spitaels, 22 februari 1981

1. Einde van het voorzitterschap van André Cools

Op het PS-partijbureau van maandag 26 januari 1981, verklaarde PS-voorzitter André Cools dat hij het congres van 22 februari te Namen niet om de hernieuwing van zijn voorzittersmandaat zou verzoeken. Officieel heette het dat Cools, na 23 jaar actieve politiek, het iets rustiger aan wou doen. Cools was echter, sinds de installatie van de regering Martens IV op 22 oktober 1980, en vooral bij de stakings- en betogingsgolf van januari 1981, meerdere keren in aanvaring gekomen met de leiding van het FGVB, de socialistische vakbond. Ook Cools' rol in de totstandkoming van de fusiegroep Cockerill-Sambre werd hem niet in dank afgenomen door het FGVB. Daarenboven was Cools, toen hij een sanctie eiste tegen twee PS-Kamerleden die tegen de matigingswet van de regering hadden gestemd, slechts door een minderheid van de PS-Kamerfractie daarin gevolgd.

De voorzittersverkiezingen zouden een maand later plaats hebben tijdens het statutaire congres van 22 februari 1981. Het afsluiten van de officiële kandidatenlijst zou gebeuren op 7 februari. Op de vergadering van het partijbureau van 2 februari werden de modaliteiten van de verkiezingen vastgelegd: de verkiezingen zouden "à huis clos" plaatsvinden, en indien geen enkele kandidaat de absolute meerderheid zou halen, zou een tweede ronde gehouden worden tussen de twee sterkste kandidaten uit de eerste ronde.

2. Een felle strijd om Cools' opvolging

Op de vergadering van het partijbestuur op 26 januari 1981 werd onmiddellijk akte genomen van de kandidatuur van Guy Spitaels voor het voorzitterschap. Vice-eerste minister en minister van verkeerswezen Spitaels, die op dat moment op missie was in de Volksrepubliek China, erkende later dat hij reeds vooraf op de hoogte gesteld was door André Cools van diens voornemen om het voorzitterschap van de partij over te laten, maar pas in Peking vernomen had dat Cools' besluit definitief was⁴. Spitaels heeft vanuit Peking per telex aan de socialistische ministers gevraagd of ze hem zouden steunen, een noodzakelijke voorwaarde voor Spitaels om zijn kandidatuur in te dienen. Door de voorafgaandelijke contacten met Cools en het akkoord van de socialistische regeringsleden,

⁴ *Le Peuple*, 23 februari 1981, p. 2.

kon Spitaels er op vertrouwen dat hij de steun van de partijtop genoot, en desgevolg met een geruster gemoed de verkiezingen tegemoet treden.

Op 28 januari, na het akkoord van de onderscheiden takken van de 'gemeenschappelijke actie' te Charleroi die op dezelfde dag in een gezamenlijke vergadering bijeengekomen waren, stelde Europarlementslid Ernest Glinne officieel zijn kandidatuur voor het voorzitterschap: "Je suis candidat, sur l'insistance de camarades travailleurs et parce que le parti doit être l'affaire de tous les affiliés, pour essayer d'assurer la continuité d'un socialisme de combat. Ceci comporte un grand besoin de clarification en ces temps difficiles où le parti voit décliner sérieusement son prestige politique, sa force morale et son rayonnement dans les milieux progressistes. Les affrontements de personnes seraient plus que jamais méprisables, mais la ligne politique et le style appliqués depuis plusieurs années - et surtout depuis plusieurs mois - doivent être contestés. Il est particulièrement nécessaire de reconstruire, sur une base saine, des rapports fraternels avec les personnes et les organisations représentatives de l'Action commune - le FGTB, mutualités, coopératives - et ainsi avec les masses qu'elles encadrent: Aucune assise sérieuse ne sera donnée à une quelconque entreprise de redressement pour le PS sans règlement de ce préalable, qui subordonne tout. C'est ensemble qu'il doit être possible de combattre l'acceptation de plus en plus résignée de la régression sociale et du déclin économique, ainsi qu'un risque d'affaiblissement de l'idée socialiste. Il faut, par ailleurs, faire jouer à plein la démocratie dans le parti, favoriser les conditions d'un 'appel travailliste' fondé sur le front commun syndical et mener une action internationaliste plus conséquent notamment au plan européen. Dans l'attachement aux intérêts légitimes des régions wallonne et bruxellois, il s'impose de rechercher une convergence réelle avec les socialistes flamands"⁵.

Alain Van der Biest, burgemeester van Grâce-Hollogne en voorzitter van de PS-fractie in de Waalse Gewestraad, maakte tijdens de vergadering van het PS-partijbureau op 2 februari 1981 zijn kandidatuur bekend. Naar eigen zeggen stelde hij zijn kandidatuur als een democratische handeling: "[j]e ne trouvais pas normal que trois types décident, seuls dans un bureau, qui serait le prochain président"⁶. Onzekerheid heerste omtrent een eventuele kandidatuur van oud-eerste minister Edmond Leburton.

Het onverwacht grote aantal kandidaten zette André Cools er toe aan om eenmaal de kandidatenlijst afgesloten zou zijn een bijeenkomst van de kandidaten te organiseren "afin de discuter avec eux d'un 'modus vivendi' ayant pour but d'éviter les polémiques entre eux"⁷. "Cette mission de conciliation convient à merveille", zo verklaarde Cools⁸. Hij had hiervoor het akkoord van het partijbureau verkregen. Of die bijeenkomst er ooit gekomen is, is niet echt duidelijk. Cools moest evenwel op 9 februari constateren dat "il devenait impossible de réunir ces trois candidats pour leur demander de ne pas faire de polémique". De grote belangstelling in de media en de felle strijd tussen de kandidaten, vooral dan tussen de twee grootste kanshebbers Ernest Glinne en Guy Spitaels, dreigde de partij te verscheuren. De getuigenis van senator Marcel Busieau hierover in een lezersbrief in *Le Peuple*, waarin hij verklaarde niet akkoord te kunnen gaan met de gevoerde campagne: "Mais tout y est: accusations, insinuations, démoli-

5 Verklaring van Ernest Glinne, opgenomen in *Le Peuple*, 29 januari 1981, p. 1.

6 *La Wallonie*, 23 februari 1994, p. 3.

7 *Le Peuple*, 3 februari 1981, p. 2.

8 *Ibidem*.

tion de l'un et de l'autre candidat" ⁹. Het officiële partijblad *En direct* pleitte er in haar nummer van maart 1981 voor om in de toekomst het tendensrecht in te voeren indien zich meerdere kandidaat-voorzitters zouden melden, "selon le système français sur base de motions. Il aurait été plus simple que chacun des candidats, Spitaels, Glinne et Van der Biest, mais aussi les autres comme Leburton et tous ceux dont un tel système aurait délié la langue (enfin), présentent leur programme, leur façon d'envisager la présidence. (...) Pouvons-nous espérer que le nouveau président puisse en souligner l'esprit? Bien sûr il sera malaisé d'empêcher les oppositions d'hommes, mais si on évitait déjà les affrontements..." ¹⁰.

De bekommernis om de strijd binnen de partij niet te laten escaleren, was één van de argumenten voor Edmond Leburton om zijn kandidatuur, waarover openlijk gespeculeerd werd, uiteindelijk dan toch niet in te dienen. Leburton spaarde zijn kritiek op André Cools niet: "Alors que André Cools veut mettre à la retraite certains militants, il dit aussi que je dois être candidat à la présidence, alors qu'il sait que j'approche des 65 ans. Et cela parce qu'il veut un affrontement entre les diverses tendances du parti" ¹¹. Leburton, zelf co-voorzitter van de unitaire PSB van januari 1971 tot februari 1973, hekelde in scherpe bewoordingen de wijze waarop Cools de voorzittersverkiezingen geregeld wou zien: "On ne nomme pas un président comme un chef de bureau. Il est inimaginable que le président sortant désigne son dauphin, ou que celui-ci soit désigné par une oligarchie" ¹².

De 'Groupe alternative socialiste', een beweging die in de nadagen van de parlementsverkiezingen van 1978 was opgericht en waarvan Leburton één van de voortrekkers was, had een ideaal voorzittersprofiel uitgetekend en was tot de bevinding gekomen dat Ernest Glinne "peut réaliser cette synthèse et pourra être le président qui réunira la famille socialiste" ¹³. De ideale voorzitter "a) doit être un rassembleur et favoriser l'entente plutôt que la division; b) doit avoir du coeur et un esprit fraternel: il doit pouvoir regrouper la famille socialiste, les personnes et les organisations; c) doit jouir de la confiance des hommes qui se situent aux différents pôles de la pensée socialiste et qui veulent se rejoindre; d) doit refuser le processus de continuité au sein du parti, car plus rien ne va, mais au contraire vouloir redresser la situation actuelle" ¹⁴.

Met 16 stemmen voor en 7 tegen schaarde ook het nationaal bureau van de Jongsocialisten zich achter Ernest Glinne. De Jongsocialisten overhandigden hem tegelijk een memorandum betreffende "la nécessaire restructuration du mouvement socialiste" ¹⁵.

3. De drie kandidaten Spitaels, Glinne en Van der Biest

André Cools was er dus niet in geslaagd om de kandidaat van zijn voorkeur zonder commotie als partijvoorzitter voor te dragen. In zoverre Van der Biests kandidatuur geïnterpreteerd werd als een louter fait divers, betekende de kandidatuur van Ernest Glinne een gooi naar de macht over de partij vanuit een ten-

9 *Le Peuple*, 10 februari 1981, p. 2.

10 *Le Peuple*, 20 februari 1981, p. 3.

11 *En direct*, n° 62, maart 1981.

12 *Le Peuple*, 4 februari 1981, p. 2.

13 *Ibidem*.

14 *Le Peuple*, 4 februari 1981, p. 1.

15 *Ibidem*.

dens binnen de PS. Glinne moest een breuk met de beleidslijn van Cools bewerkstelligen.

Eén minister in functie, één oud-minister en één burgemeester-volksvertegenwoordiger dongen naar het voorzitterschap van de partij.

a) Guy Spitaels

Guy Spitaels, 49 jaar oud, zetelde sinds de verkiezingen van 1974 in de Senaat; eerst als provinciaal senator voor Henegouwen en vanaf 1977 als senator voor het arrondissement Doornik-Ath-Moeskroen. Sinds de fusie van de gemeenten in 1976, was hij burgemeester van Ath. Hij was als gewoon hoogleraar verbonden aan de ULB en was in de periode 1972-1974 lid geweest van verschillende ministeriële kabinetten. In vijf regeringen had hij een ministerportefeuille beheerd: van de regering Tindemans I (van 3 juni 1977 tot 11 oktober 1978) maakte hij deel uit als minister van tewerkstelling en arbeid, van de regering Martens I (van 3 april 1979 tot 15 januari 1980) en Martens II (van 23 januari 1980 tot 3 april 1980) als vice-eerste minister en minister van begroting, en van de regering Martens III (18 mei 1980 tot 4 oktober 1980) en Martens IV (van 22 oktober 1980 af) als vice-eerste minister en minister van verkeerswezen. Deze laatste functie bekleedde hij nog toen de opvolging van Cools aan de orde was.

Spitaels verklaarde zich solidair met de politieke keuzen die de PS in het verleden gemaakt had; met Spitaels aan het hoofd van de partij zou de beleidslijn van André Cools dus grotendeels voortgezet worden. Wel nam Spitaels zich voor om, de lessen trekkende uit het ontslag van Cools, als eerste objectief een dialoog op te starten met de 'gemeenschappelijke actie' en met de vakbond, het FGTB, in het bijzonder: "Je proposerai aussi au bureau de reformuler la demande de réunion de l'action commune et plus spécialement de contact avec la FGTB. Ceci ne suppose aucun alignement d'une organisation sur une autre. La fonction du syndicat et celle du parti politique sont trop différentes pour qu'il puisse en être ainsi. Mais la discussion doit reprendre"¹⁶. Die dialoog wou hij verder doortrekken zowel naar partij-geaffilieerde verenigingen, als naar partij-externe groeperingen. Spitaels vroeg bijzondere aandacht voor de ondervertegenwoordiging van de vrouwen en de jongeren in de beleidsorganen van de PS en stelde de vraag of er geen gegarandeerde quota's ingevoerd moesten worden om aan dit probleem te verhelpen. Een derde objectief bestond er in een ideologisch congres voor te bereiden voor het najaar van 1981. In Spitaels' analyse waren de resoluties van het vorige ideologisch congres in 1974 door de economische situatie drastisch achterhaald, waardoor vernieuwing en nieuwe actie zich opdrongen; vandaar de titel van dit project "Rénover et agir". Spitaels had er de blauwdruk reeds voor klaar liggen.

Bij dit alles had Spitaels zich voorgenomen geen 'cavalier seul' te spelen, noch dat hij "une belle-mère ou un co-adjuteur" naast zich zou dulden. In een vrije tribune op de voorpagina van de krant *Le Peuple* verklaarde Spitaels hierover: "[e]st-ce imaginable que le président du parti soit un homme-orchestre couvrant à lui seul toute l'activité politique ainsi que les problèmes d'organisation du PS? Quelles que soient ses qualités, un homme ne peut jamais à lui seul tout connaître. Le président ne devrait-il pas être entouré d'une équipe qui se partage en quelque sorte les secteurs d'activité?"¹⁷

16 *Le Peuple*, 11 februari 1981, p. 2.

17 *Le Peuple*, 12 februari 1981, p. 2.

b) Ernest Glinne

Ook Ernest Glinne, 49 jaar oud, sinds 1961 volksvertegenwoordiger voor het arrondissement Charleroi en sinds 1968 lid van het Europees Parlement, oud-burgemeester van Courcelles en oud-minister van tewerkstelling en arbeid in de regering Leburton-Tindemans-De Clercq (van 26 januari 1973 tot 19 januari 1974), werd een grote kans toegedicht voor het voorzitterschap. Hij had de expliciete steun van Edmond Leburton en diens 'Groupe alternative' en de impliciete steun van de 'gemeenschappelijke actie', zowel in Wallonië als in Brussel. Met betrekking tot het verbond van Glinne met Edmond Leburton verklaarde Spitaels "ce n'est donc pas (...) le front des non - c'est le front de la courtoisie. C'est une qualité que j'apprécie mais cela me paraît un peu mince comme ciment d'une alliance"¹⁸.

Ernest Glinne definieerde vier problemen die prioritaire aandacht vroegen. Het meest dringend was de reconstructie van de banden met de andere takken van de 'gemeenschappelijke actie': het FGTB, de mutualiteiten en de coöperatieven. Hij eiste een verbreding van de intra-partij democratie "pour relancer le dialogue avec tous les militants, au service d'un socialisme de combat"¹⁹. In dit opzicht lanceerde Glinne de idee om de voorzitter in de toekomst te laten kiezen via een algemene en geheime stemming onder de leden. Hij wou tevens de beperking tot twee opeenvolgende mandaten als partijvoorzitter invoeren, evenals "structurer plus collégialement la fonction présidentielle"²⁰. Tegen het beleid van Spitaels in - dat prioritair op Wallonië gericht was - pleitte Glinne voor een nauwere samenwerking met de Vlaamse socialisten. Hij eiste finaal dat alle instanties van de partij zich zouden houden aan de statutaire bepalingen en aan de beslissingen die op congressen werden genomen. Met betrekking tot de statutaire bepalingen vermeldde hij expliciet het probleem van de cumul.

c) Alain Van der Biest

Alain Van der Biest was als 37-jarige de jongste van de drie kandidaten. In tegenstelling tot Spitaels en Glinne had Van der Biest geen enkele ministeriële ervaring. Wel was hij van 1975 tot 1977 nationaal secretaris van de unitaire BSP geweest, terwijl hij sinds 1 januari 1977 burgemeester van Grâce-Hollogne was. Bij de parlementsverkiezingen van 17 april 1977 werd hij voor het eerst verkozen tot volksvertegenwoordiger voor het arrondissement Luik. Van der Biest was de eerste voorzitter van de PS-fractie in de Waalse Gewest Raad, die op 15 oktober 1980 haar eerste zitting hield.

Van der Biest erkende dat zijn kandidatuur vanuit velerlei hoeken verkeerd begrepen werd. Het ging niet om een 'candidature de diversion', noch was zijn kandidatuur bedoeld om stemmen af te snoepen bij Ernest Glinne of Spitaels' kandidatuur te ondermijnen. Hij ontkende dat zijn kandidatuur louter bedoeld was om de aandacht op zijn persoontje te vestigen: "(...) ma candidature relève tout naturellement du droit qu'a chaque militant d'aspérer à une responsabilité quand il sent en lui les moyens de l'assumer"²¹.

In Van der Biests analyse was de leemte die André Cools bij zijn vertrek achtergelaten had, groot - waardoor Van der Biest zich bij een eventuele verkiezing niet

18 *Le Peuple*, 18 februari 1981, p. 2.

19 *Le Peuple*, 12 februari 1981, p. 2.

20 *Le Peuple*, 4 februari 1981, p. 2.

21 *Le Peuple*, 21 februari 1981, p. 4.

dezelfde rol durfde aan te meten - maar ze bood tegelijkertijd de kans om het voorzitterschap van de PS "qui voudrait vraiment être fédératrice de la plupart des courants (...) revêtir d'une autre forme"²². Van der Biest verduidelijkte hierbij dat het voorzitterschap meer collegiaal gedragen moest worden. Daartoe moest er een tijdelijk politiek secretariaat opgericht worden, dat zou instaan voor het opvolgen van de binnenlandse en regionale aangelegenheden en de buitenlandse politiek, dat de contacten met het electoraat, de andere takken van de socialistische beweging en het bedrijfsleven zou onderhouden en dat zou instaan voor de propaganda. "Bref, il me semble urgent de diversifier l'image du PS et de redistribuer les rôles politiques, de couvrir le plus possible l'espace socialiste"²³. Het aanpassen van de partijstructuur aan de gewijzigde economische en culturele situatie was Van der Biests meest dringende programmapunt. Verder was zijn pleidooi voor een aanscherpen van het Waals bewustzijn opmerkelijk in het licht van de posities die de andere kandidaten op dit punt innamen: "[l]e PS doit être aussi un parti qui vivifie le patriotisme wallon et francophone"²⁴.

4. Guy Spitaels wordt tot partijvoorzitter verkozen

Op het tweejaarlijks administratief congres van de PS op zaterdag 22 februari 1981 te Namen, werd de nieuwe partijvoorzitter verkozen. Voor het eerst in de geschiedenis van de partij kregen de congresleden de keuze over meer dan één kandidaat-voorzitter. Het was in de na-oorlogse geschiedenis van de PS(B) pas de vierde keer - op 23 voorzitters'verkiezingen' - dat de partijvoorzitter niet bij handgeklap verkozen werd. Eerder waren Leo Collard zowel op de algemene raad van 10 juli 1959 als op het congres van 12 december 1965 via federatieafroeping en André Cools door een geheime stemming onder de federatie-afgevaardigden op het congres van de pas afgescheurde PS op 27 januari 1979, niet bij handgeklap verkozen.

Van de 595 geldig uitgebrachte stemmen op 22 februari 1981, behaalde Spitaels er 295 (49,5 %), tegen 273 voor Ernest Glinne (45,9 %) en 27 voor Alain Van der Biest (4,5 %). Geen enkele kandidaat had de vereiste absolute meerderheid van de stemmen behaald, waardoor een tweede ronde onder de twee sterkste kandidaten beslissend zou zijn. In die tweede ronde werden 598 stemmen uitgebracht: 311 voor Spitaels (52,0 %), tegen 282 voor Ernest Glinne (47,2 %) bij drie onthoudingen en twee blanco stemformulieren. Guy Spitaels werd de nieuwe PS-voorzitter, en werd in de regering vervangen door Valmy Féaux op het departement verkeerswezen, terwijl Guy Mathot, wiens bevoegdheid over het departement binnenlandse zaken overgedragen werd aan de minister van nationale opvoeding Philippe Busquin, de functies van vice-premier overnam terwijl hij bevoegd bleef voor het departement begroting.

5. Programma van Guy Spitaels

Tijdens zijn eerste persconferentie als partijvoorzitter herhaalde Guy Spitaels zijn standpunten op de thema's die de campagne beheerst hadden. Met betrekking tot het regeringswerk wilde hij de continuïteit belichamen. De eertijds genomen beslissingen zouden scrupuleus gerespecteerd worden. Verder wou Spi-

²² *Le Peuple*, 14 februari 1981, p. 3.

²³ *Ibidem*.

²⁴ *Ibidem*.

taels zo vlug mogelijk de contacten met het FGFB verbeteren en wou hij werk maken van het congres 'Rénover et agir' dat weliswaar pas gehouden zou worden wanneer de partij daartoe bereid en klaar was.

Spitaels was er zich van bewust dat hij af te rekenen zou krijgen met een belangrijke minderheid binnen de partij. "C'est pourqoi je veux écouter, recevoir, entendre les gens représentant toutes les tendances, pour être le président de tous"²⁵.

B. Guy Spitaels, 5 februari 1983

1. Einde van het eerste mandaat van Guy Spitaels

Spitaels had een dreigende breuk tussen de verschillende stromingen in de PS kunnen vermijden door de interne verdeeldheid op het achterplan te schuiven en de partij te verenigen door in te spelen op actuele themata. Door resoluut een regionalistische politiek te voeren en het economisch federalisme te promoten, werden de verhoudingen met het FGFB genormaliseerd. Die harde Waalse politiek van de PS had in september 1981 ook de regering M. Eyskens ten val gebracht, waardoor vervroegde parlementsverkiezingen uitgeschreven werden. Mede dankzij het openstellen van de PS-lijsten voor kandidaten van het Rassemblement Populaire Wallon²⁶ - een van het Rassemblement Wallon afgescheurde groep onder leiding van Paul-Henry Gendebien en Yves de Wasseige - boekte de PS een winst van drie Kamerzetels, hoewel ze één zetel verloor in de Senaat²⁷. Hoewel de Koning verscheidene pogingen ondernam om de PS bij de regeringsonderhandelingen te betrekken, had Spitaels reeds onmiddellijk na de verkiezingen besloten om op nationaal niveau geen regeringsverantwoordelijkheid op te nemen.

Midden januari 1982 presenteerde Spitaels een 300 pagina's tellende analyse van de socio-economische situatie onder de titel *Faire face à la crise. Rénover et agir I*. Het was de neerslag van het werk van twee commissies - één belast met de economische analyse en één met de sociale analyse - dat aan de verschillende PS-federaties ter amendering voorgelegd was. Het doctrinair congres van de PS dat op 27 en 28 maart 1982 te Brussel gehouden werd, amendeerde de tekst in meer radicale zin²⁸.

Het openstellen van de PS-lijsten voor een deel van het Rassemblement Populaire Wallon bij de parlementsverkiezingen van 8 november 1981 kaderde in de pogingen van Spitaels om alle progressieve krachten in Wallonië rond de PS te verzamelen. Zo kandideerden bij de gemeenteraadsverkiezingen van 10 oktober 1982 ook communisten, RW'ers, RPW'ers, christen-democraten en onafhankelijkken op PS-lijsten. De PS verwierf 8 burgemeestersambten en 16 schepenambten

²⁵ *Ibidem*.

²⁶ *Le Peuple*, 23 februari 1981, p. 2.

²⁷ Het openstellen van de PS-lijsten verliep niet altijd even vlot. Zie hiervoor onder meer CEULEERS J., La composition des listes électorales aux partis socialistes. In: *Res Publica*, jg. 24, 1982, n° 1, p. 67-68.

²⁸ Door het pact met de PS haalde het RPW twee senaatszetels, die hier in het totaal van de PS-zetels meegerekend werden. De PS *sensu stricto* verloor met andere woorden drie zetels.

méer dan in 1976²⁹, hoewel ze in de Waalse gemeenten een tiende van haar electoraat uit 1976 verloor³⁰.

2. Guy Spitaels, enig kandidaat voor het voorzitterschap

Op 10 januari 1983 besliste het bureau van de PS het tweejaarlijkse administratief congres te houden op 5 februari in de Magdalenazaal te Brussel. Eventuele tegenkandidaturen voor de verkiezing van de voorzitter konden tot vrijdag 28 januari 1983 op het partijsecretariaat ingediend worden. Er diende zich finaal geen tegenkandidaat aan - er was ook op geen enkel moment enige sprake van geweest - waardoor Guy Spitaels verzekerd was van zijn herkiezing aan het hoofd van de partij. Op het statutair congres van 5 februari 1983 te Brussel kreeg Spitaels 580 van de 613 uitgebrachte stemmen (94,6%), bij 30 onthoudingen en 3 ongeldige stemmen.

3. Programma van Guy Spitaels

In zijn toespraak tot het congres kondigde Spitaels een belangrijk statutair congres aan dat tijdens de eerste helft van de maand juni gehouden zou worden. Er was een statutaire commissie opgericht, belast met het uitwerken van nieuwe voorstellen op negen domeinen: het tendensrecht, de plaats van de jongeren binnen de partij, de plaats van de vrouwen binnen de partij, het recht op cumul, de 'gemeenschappelijke actie', de ondernemingssecties, de parlementaire fracties, de regeling van eventuele conflicten en de relatie met de pers. Ten aanzien van internationale vraagstukken zou de PS meer eigen beleidsaccenten uitwerken.

De relaties met de andere organisaties binnen de 'gemeenschappelijke actie' moesten onderhouden en zo mogelijk nog verbeterd worden. Tevens mochten de inspanningen om de progressieve krachten in Wallonië te bundelen niet ophouden: "(...) nous avons le devoir particulier d'être à l'écoute des mouvements qui naissent dans notre société et d'être sensibles à toutes les aspirations nouvelles de transformation sociale"³¹. Spitaels schaarde zich achter de voorstellen die het FGTB had uitgewerkt op het vlak van de sociale zekerheid, de prijzenpolitiek, de bedrijfseconomische politiek, en de werkgelegenheid, en zegde de steun van de PS toe aan de vakbondsmanifestaties die gericht waren tegen de regering en de werkgeversorganisaties.

C. Guy Spitaels, 16 februari 1985

1. Einde van het tweede voorzittersmandaat van Spitaels

Ondanks nieuwe initiatieven op ideologisch-programmatorisch vlak, zoals de platformen 'Rénover et agir I et II', en hervormingen op organisatorisch-struc-

²⁹ Zo sprak het congres zich uit voor de invoering van een vermogensbelasting, een kadaster der fortuinen, de nationalisering van de holdings en de energiesector, en de uitbreiding van de bevoegdheden van de gewesten.

³⁰ ACKAERT J., De gemeenteraadsverkiezingen van 9 oktober 1988. In: *Res Publica*, jg., 31, 1989, n° 3, p. 374. In zijn toespraak tot het congres van 5 februari 1983 had Guy Spitaels het over een winst van 45 schepenenambten.

³¹ Het electoraat van de PS viel terug van 714.269 op 640.644 kiezers. Bron: ACKAERT J., *a.w.*, p. 371.

tureel gebied, zoals de statutaire hervormingen³² die goedgekeurd werden op het congres 'Rénover et agir II' (Namen, 11 juni 1983) continueerde de daling van het ledenaantal van de PS gedurende Spitaels' tweede ambtstermijn als voorzitter. Waar de partij in 1981 nog 167.087 leden telde, was dat aantal in 1984 reeds teruggevallen tot 150.671³³.

Niettegenstaande het dalend aantal partijleden, boekte de PS bij de Europese verkiezingen van 17 juni 1984 een belangrijke overwinning. In vergelijking met de parlementsverkiezingen van 1981 werd in de Waalse kantons een winst van 2,0 procentpunten behaald. In vergelijking met de Europese verkiezingen van 1979 was de winst zelfs 6,6 procentpunten: 34,0 % in plaats van 27,4 %. De partijleiding had José Happart, een niet-lid, op de vierde en verkiesbare plaats op de lijst geplaatst. Hoewel Happart een uiterst populaire figuur was en hij de partij een electoraal succes garandeerde, was er scherpe kritiek tegen de beslissing van de partijtop, onder meer van Ernest Glinne, de PS-lijsttrekker voor de Europese verkiezingen³⁴. Happart behaalde 234.996 voorkeurstemmen, meer dan de overige tien PS-kandidaten samen. Het aanbieden van de vierde plaats op de lijst voor de Europese verkiezingen aan Happart, kaderde in een nieuwe en meer Waals-nationalistische strategie van de PS en van Guy Spitaels in het bijzonder. Die radicale koerswijziging, waarbinnen ook de opname van provinciaal senator Yves de Wasseige kaderde, werd door een congres op 23 september 1984 te Hoei officieel bevestigd als nieuwe partijstrategie. Het zou de partij nieuwe electorale successen bezorgen.

Tijdens zijn toespraak op 1 mei 1984 had Spitaels het 'contrat socialiste avec la population' voorgesteld. De PS zou haar acties op zeven beleidsdomeinen toespitsen: "relancer l'économie (...), augmenter le nombre d'emplois par la réduction du temps de travail prioritaire à l'augmentation des salaires, le maintien de l'index, blocage des prix qui se galopent, maintien des droits fondamentaux des assurés sociaux, maîtrise des finances publiques, fédéralisme permettant aux francophones de faire leurs propres choix"³⁵.

2. Guy Spitaels wordt een tweede maal verkozen

De tweede herkiezing van Guy Spitaels verliep in een zeer serene sfeer. Ook al met het oog op de naderende parlementsverkiezingen bleef de partij gevrijwaard

32 Toespraak van Guy Spitaels op het congres van 5 februari 1983 te Brussel, p. 33.

33 De statuten werden op vier punten gewijzigd: de invoering van quota's voor de gegarandeerde vertegenwoordiging van vrouwen (20 %) en jongeren (15 %) in alle geledingen van de partij; de formele erkenning van de 'sections d'entreprises' waardoor die recht hadden op een volwaardige vertegenwoordiging en op volwaardig stemrecht; de erkenning van het tendensrecht en de oprichting van een controlecommissie o.l.v. de partijsecretaris die op de naleving van de strengere cumulregeling moest toezien.

34 Cijfer uit het congresrapport van 14 februari 1987. MAES M., *De ledenaantallen van de politieke partijen in België, 1945-1987*, Leuven, Afdeling Politologie K.U. Leuven, 1988, p. 169. In *Res Publica* is er evenwel sprake van 164.980 leden in 1984. Zie: VANPOL I., *Morphologie des partis politiques francophones en 1984 et 1985*. In: *Res Publica*, jg. 28, 1986, n° 3, p. 510. Het ledenaantal uit *Res Publica* is waarschijnlijk een overschatting.

35 Het incident escaleerde toen Ernest Glinne van de socialistische Eurofractie verkreeg dat Happart niet als "geapparenteerde" in haar schoot opgenomen zou worden. Vervolgens werd Ernest Glinne bij unanieme beslissing van het *Exécutif* van de partij op 24 augustus 1984 voor drie maanden geschorst als lid van het PS-bureau. Zie *En direct*, n° 93, 30 augustus 1984.

van een verscheurende strijd tussen kandidaat-voorzitters, zodat Guy Spitaels als enige kandidaat-voorzitter werd voorgedragen. Hij werd op het partijcongres van 16 februari 1985 te Brussel herkozen met 544 stemmen, bij 31 onthoudingen. Er waren 575 stemgerechtigden. Spitaels werd herkozen met 94,6 % van de stemmen, een identiek percentage als bij zijn eerste herkiezing in 1983.

3. *Programma van Spitaels voor zijn derde voorzittersmandaat*

Spitaels pleitte in zijn toespraak tot het congres voor het respecteren van de 20 %- vertegenwoordigingsregel voor de jongeren en de vrouwen in alle geleidingen van de partij. Hij verklaarde dat van alle partijen de PS de meeste kansen bood aan de vrouwen, en hij verwees daarbij meer bepaald naar de zes vrouwen die in het pas herkozen PS-partijbureau zitting hadden. Met betrekking tot de samenstelling van de lijsten voor de naderende parlementsverkiezingen, zei Spitaels verheugd te zijn door het grote succes van de vernieuwing die sinds 1981 ingezet was en door de oproep van Philippe Moureaux, voorzitter van de Brusselse PS, aan de progressieven binnen het FDF. De hoofdobjectieven van de partij waren immers het bewerkstelligen van het federalisme en het hergroeperen van alle "forces de progrès"³⁶.

Benadrukkend dat het niet zijn bedoeling was een nieuwe schoolstrijd te ontketenen, was het voor Spitaels onaanvaardbaar dat er enkel nieuwe benoemingen in het net van de vrije scholen gebeurden, waardoor het net van de rijkscholen achterop gesteld dreigde te worden. De PS was volgens Spitaels de enige partij die de belangen van het rijksonderwijs ten volle verdedigde. Ook op sociaal-economisch gebied had Spitaels felle kritiek op het beleid van de regering Martens V. Aangaande de relatie tussen de partij en het FGVB, benadrukte Spitaels - daarbij Laurent Fabius citerend - "eux, c'est eux, et nous, c'est nous"³⁷. De syndicale beweging was erg belangrijk voor de partij, maar uiteindelijk was het deze laatste die autonoom de beslissingen moest kunnen nemen, daar zij alleen er ook verantwoording voor verschuldigd was.

D. Guy Spitaels, 14 februari 1987

1. *Einde van het derde voorzittersmandaat van Spitaels*

In 1985 vierde de PS de honderdste verjaardag van de oprichting van de Belgische Werklieden Partij, onder meer met twee tentoonstellingen over de geschiedenis van de socialistische partij, een academische zitting op 17 en 18 april 1985 - de enige viering die samen met de SP werd georganiseerd - en het "Fête du 100ème"³⁸ - een massafeest in Vorst-nationaal op 20 april 1985. Er werd ter gelegenheid van het honderdjarig bestaan van een socialistische partij in België een grote rekruteringscampagne op het getouw gezet, om met het oog op de naderende parlementsverkiezingen 'de socialistische invloed te vergroten', maar ook om de partij van bijkomende inkomsten te voorzien³⁸. Het resultaat van de cam-

36 *Le Soir*, 2 mei 1984, p. 2.

37 Toespraak van Guy Spitaels op het congres van 16 februari 1985, p. 2.

38 *Op. cit.*, p. 4.

pagne viel evenwel tegen: volgens *Res Publica* won de PS 332 leden bij in 1985, terwijl het er volgens het CRISP 1.706 waren ³⁹.

Bij de parlementsverkiezingen van 13 oktober 1985 behaalde de PS een winst van 3,2 procentpunten ten opzichte van de parlementsverkiezingen van 1981. Ze bereikte in de Waalse kantons net niet de kaap van de 40 % (39,5 %). Deze winst vertaalde zich evenwel niet in een ruimere vertegenwoordiging in Kamer of Senaat, waardoor de PS de vorming van een nieuwe regering tussen christen-democraten en liberalen niet kon tegenhouden en dienvolgens niet betrokken werd bij de coalitiebesprekingen.

In de loop van zijn derde ambtstermijn haalde Spitaels de banden met het FGTB nauwer aan, wat onder meer resulteerde in het opstellen van een gemeenschappelijk actieplan op sociaal-economisch en institutioneel gebied. Het laatste gemeenschappelijk plan, over de regionalisering van de economie, dateerde van 1976. Het institutioneel luik bevatte voorstellen voor een verregaande bevoegdheidsoverdracht naar de deelstaten, terwijl een fusie van het Waalse Gewest en de Franse Gemeenschap afgewezen werd. Het sociaal-economische luik van het akkoord bevatte voorstellen om via een nieuwe industriële politiek en de hervorming van de structuren de economie in Wallonië te heractiveren. Er werd tevens gepleit voor het hernemen van de collectieve en interprofessionele arbeids- onderhandelingen en er werden eisen gesteld ter vrijwaring van het systeem van de sociale zekerheid en haar financiering ⁴⁰. In februari 1986 werd de samenwerking tussen de PS en de Waalse vleugel van het FGTB verder gezet in een nieuwe campagne die gericht was tegen het regeringsbeleid. In elke PS-federatie werden gezamenlijke 'Comités de défense et d'action' opgericht, die propaganda moesten voeren rond de alternatieve beleidsvoorstellen van het FGTB en de PS. Op 4 oktober 1986 keurde het partijcongres te Eupen het 'Contre-plan Spitaels' goed, een bundeling van alternatieve beleidsvoorstellen met het oog op het bereiken van een financieringsevenwicht zonder al te zeer in te grijpen in de sociale domeinen.

2. Guy Spitaels wordt een derde keer herkozen

Op het partijbureau van 2 februari 1987 maakte Spitaels bekend de enige kandidaat voor het voorzitterschap te zijn. Er was van enige spanning omtrent de verkiezing of de ongetwijfeld heel hoge score waarmee Spitaels verkozen zou worden, dan ook niet in het minst sprake. Op een totaal van 561 uitgebrachte stemmen, schaarde Spitaels er 536 achter zich (95,5 %), bij 25 onthoudingen. Voor de derde keer op rij kreeg Spitaels het vertrouwen, en ditmaal met een hoger percentage van de stemmen dan in 1981, 1983 of 1985.

3. Programma van Spitaels voor zijn vierde ambtstermijn

Spitaels benadrukte de aantrekkingskracht van het socialistische programma, ook en misschien vooral bij de jeugd. Dat concludeerde hij uit twee, *in se* tegenstelde, observaties: een daling van de arbeidersklasse en een vooruitgang van de PS bij de verkiezingen vanaf 1982. De verbeterde contacten met de andere

39 *En direct*, n° 117, 14 maart 1985, p. 5-6.

40 *Res Publica*, jg. 28, 1986, n° 3, p. 510: 165.312 leden in 1985, tegen 164.980 in 1984. MABILLE X. en ROWIES L., Les partis politiques en Belgique. In: CRISP, *Les dossiers du CRISP*, n° 21, 1986: 150.671 leden in 1985, tegen 148.965 in 1984.

takken van de 'gemeenschappelijke actie' en de geslaagde aanpassing van de partijstatuten waren andere belangrijke verwezenlijkingen uit zijn vorige ambtsperiode. Spitaels riep de partij op om blijvend nieuwe alternatieven te zoeken voor het regeringswerk en die via alle mogelijke media bekend te maken. Zo had de PS grondige analyses gemaakt van het beleid van de regering Martens VI op verschillende domeinen. Spitaels verweet de regering arrogantie en oneerlijkheid tegenover de bevolking, en eiste een efficiënt werkgelegenheidsbeleid en maatregelen om de koopkracht te herstellen.

Spitaels verklaarde verder dat hij, daartoe gemandateerd door het partijbureau, de volgende week tijdens een zitting van de gemengde Kamercommissie voor de hervorming van de instellingen het standpunt van de PS inzake de institutionele hervormingen met kracht zou verdedigen. Dat standpunt bestond er in dat de PS zo snel mogelijk een radicaal federalisme tot stand wou brengen. De PS was bereid hierover te onderhandelen met de andere partijen in zoverre dat noodzakelijk was om een tweederde meerderheid te kunnen vormen, maar op basis van twee noodzakelijke voorwaarden: een oplossing voor het geval Happart en de Franstalige mandatarissen in de randgemeenten rond Brussel en een volwaardige discussie over het wetsontwerp inzake de Brusselse agglomeratie.

Met het oog op de gemeenteraadsverkiezingen van oktober 1988 spoorde Spitaels de militanten aan: "nous devons assurer une occupation maximale du terrain dans les communes"⁴¹. Op nationaal vlak wou Spitaels, eens de PS opnieuw deel zou uitmaken van de regering, prioritaire aandacht schenken aan een project van economische en sociale groei, de verdere uitdieping van het federalisme en het verdedigen van de belangen van Brussel en Wallonië. Zo zou de PS weer hoop kunnen bieden aan allen die in de marge van de maatschappij dreigden te vallen: de werklozen, de jongeren zonder toekomst en de uitgesloten van eender welk systeem.

E. Guy Spitaels, 19 februari 1989

1. Einde van het vierde voorzittersmandaat van Guy Spitaels

Tijdens zijn vierde ambtstermijn als partijvoorzitter was Guy Spitaels er, na de grote winst van de PS bij de parlementsverkiezingen van 13 december 1987 en na lange onderhandelingen, in geslaagd de partij bij de vorming van een regering met christendemocraten te betrekken. De PS had in de Waalse kantons namelijk 4,5 procentpunten vooruitgang geboekt ten opzichte van haar resultaat bij de parlementsverkiezingen van 13 oktober 1985: van 39,4 % naar 43,9 %. Ook de parlementaire vertegenwoordiging werd fors uitgebreid: 5 zetels winst in de Kamer (van 35 naar 40 leden) en 3 zetels winst in de Senaat (van 33 naar 36 leden). Als gevolg van die winst werd Spitaels op 18 december 1987 door de Koning belast met een informatieopdracht voor de vorming van een regering. Hij stelde een rapport op, stuurde aan op een regering van christendemocraten en socialisten en vroeg op 4 januari 1988 van zijn opdracht ontheven te worden. Het PS-bureau nam daarna het initiatief voor de vorming van een Waalse regering met de PSC⁴².

41 Voor de tekst van het akkoord: zie *En direct*, n° 126, 20 juni 1985.

42 Toespraak van Guy Spitaels op het congres van 14 februari 1987, p. 21.

Spitaels zorgde zelf nog voor heel wat ophef door op 27 april 1988 plots en totaal onverwacht ontslag te nemen als voorzitter van het partijbureau en als PS-onderhandelaar bij de regeringsvorming ⁴³, ten gevolge van de kritiek van onder meer José Happart die vond dat Spitaels inzake de verplichte taalkennis voor mandatarissen te veel had toegegeven aan de Vlaamse eisen. Spitaels had wat meer afstand genomen van J. Happart vanaf september 1986, toen Happart het forum 'Wallonie, région d'Europe' had opgericht en van daaruit vaak kritiek uitte op het beleid van Spitaels. Korte tijd na Spitaels' terugtreden, en na een woelig PS-congres, werd de regering Martens VIII op 9 mei 1988 beëdigd. Spitaels zelf maakte de overstap naar een ministerieel departement niet - hij had die beslissing afhankelijk gemaakt van de mate waarin het PS-congres het regeerakkoord zou goedkeuren - en nam opnieuw alle functies als partijvoorzitter op, om een eind te stellen aan de dreigende breuk tussen de voorstanders en tegenstanders (onder wie J. Happart, J.-C. Van Cauwenberghe, J.-M. Dehousse en E. Glinne) van het regeerakkoord.

Mede dankzij de grondige hervorming van de Belgische staatsstructuur in de zomer van 1988, boekte de PS bij de gemeenteraadsverkiezingen van 9 oktober 1988 een ruime vooruitgang ten opzichte van de gemeenteraadsverkiezingen van 1982. In het Waalse Gewest behaalde de PS net geen 100.000 stemmen meer dan in 1982; een winst van iets minder dan 5 procentpunten.

2. *Guy Spitaels wordt een vierde maal herkozen*

De verkiezingen van het partijbureau en van de partijvoorzitter vonden plaats tegen de achtergrond van de interne strijd tussen voor- en tegenstanders van het regeerakkoord. Spitaels was omwille van de onenigheid binnen de partij noodgedwongen partijvoorzitter gebleven, "car aucun des candidats possibles à sa succession ne semble avoir l'autorité nécessaire pour ramener l'unité dans une formation déchirée par les dernières controverses [het al of niet goedkeuren van het regeerakkoord]" ⁴⁴. Spitaels was liever vice-premier in de regering Martens VIII geworden, en ook Wilfried Martens had daarop aangedrongen ⁴⁵. Hij zou in februari 1989 opnieuw tot partijvoorzitter herkozen worden, daar er geen tegenkandidaat was ⁴⁶.

Op het congres van 19 februari 1989 te Brussel werd Spitaels herkozen met 521 van de 554 uitgebrachte stemmen (94,0 %). Er waren 28 onthoudingen en 5 tegenstemmers. Het was de eerste keer dat er tegenstemmers geteld werden bij de voordracht van één kandidaat voor het voorzitterschap.

Ander opmerkelijk feit op het congres was de niet-herkiezing van Ernest Glinne, Jean-Claude Van Cauwenberghe en Jean-Maurice Dehousse tot lid van het partijbureau. In de dagen voorafgaand aan het congres was hen reeds duidelijk gemaakt dat ze niet hoefden te hopen op een verlenging van hun mandaat. Het is opmerkelijk voor de verkiezing van de leden van het partijbureau dat dit voor

⁴³ De regering Coëme werd beëdigd op 4 februari 1988. Zij werd op 10 mei 1988 grondig van samenstelling gewijzigd naar aanleiding van de beëdiging van de nationale regering Martens VIII.

⁴⁴ Ondervoorzitter Christian D'Hoogh werd interim-voorzitter van het partijbureau en Philippe Moureaux nam de plaats in van Spitaels als onderhandelaar bij de regeringsvorming.

⁴⁵ *Le Soir*, 9 mei 1988, p. 4.

⁴⁶ *Le Soir*, 7 en 8 mei 1988, p. 3.

Glinne, Van Cauwenberghe en Dehousse effectief ook gebeurde. Algemeen werd hun niet-herkiezing geïnterpreteerd als een sanctie voor hun verzet tegen het regeerakkoord; verzet waardoor zij de overstap van Spitaels naar de regering verhinderd hadden⁴⁷.

3. *Programma van Guy Spitaels voor zijn vijfde ambtstermijn*

Spitaels besteedde tijdens zijn toespraak tot het congres expliciet geen aandacht aan de situatie in de partij, maar schonk aandacht aan de acht, voor de PS meest dringend op te lossen, problemen van economische, budgettaire, sociale en internationale aard. Het economisch relance-plan dat de PS had uitgewerkt toen ze nog in de oppositie zat, moest concreet uitgevoerd worden. Uiteindelijk zou het werk van de PS op de verschillende regeerniveaus immers daarop beoordeeld worden. Daartoe moesten de openbare instellingen meer middelen krijgen en gemoderniseerd worden. Niettemin waarschuwde Spitaels voor waakzaamheid wat de budgettaire politiek betrof, en daarbij bracht hij ook het probleem van de betaalbaarheid van de pensioenen ter sprake. Spitaels vroeg tevens bijzondere aandacht voor het leefmilieu-probleem.

Hij blikte reeds vooruit naar de Europese verkiezingen van 18 juni 1989. Zelfzeker betreffende de overwinning van de PS definieerde hij de partij als "un parti ouvert, porteur des promesses d'une société plus juste, et capable de tenir des engagements clairs"⁴⁸.

F. Guy Spitaels, 19 januari 1991

1. *Einde van het vijfde voorzittersmandaat van Guy Spitaels*

De vijfde ambtsperiode van Guy Spitaels als partijvoorzitter werd gekenmerkt door het verlies bij de Europese verkiezingen van 1989, de interne spanningen omtrent de samenvoeging van de Franse Gemeenschap en het Waalse Gewest en een aantal schandalen waarbij PS-mandatarissen betrokken waren.

Spitaels had reeds bij zijn herkiezing als partijvoorzitter duidelijk gesteld dat hij geen kandidaat-Europarlementslid zou zijn bij de Europese verkiezingen van 18 juni 1989. De PS-lijst werd aangevoerd door Raymonde Dury, zetelend Europarlementslid uit Brussel, gevolgd door José Happart. Ondanks een verlies van 2,4 procentpunten in de Waalse kantons (van 43,9 % naar 41,5 %), behield de PS haar vijf zetels in het Europees parlement. Het was echter duidelijk dat de interne verdeeldheid de partij stemmen gekost had.

Die interne verdeeldheid spitste zich toe op de vraag of er al dan niet een gelijkwaardige constructie opgezet moest worden als in Vlaanderen, waarbij de Franse Gemeenschap en het Waalse Gewest zouden worden samengevoegd. Een ander voorstel hield in dat de Franse Gemeenschap gewoon zou afgeschaft worden. Beide voorstellen ontlokten heel wat kritiek bij de Franstalige Brusselaars,

47 Jean-Maurice Dehousse behaalde op de lijst van effectieven met 118 stemmen - het op één na laagste aantal voorkeurstemmen. Hij was geen kandidaat-opvolger. Jean-Claude Van Cauwenberghe kreeg als kandidaat-effectieve 282 stemmen en als kandidaat-opvolger 167 stemmen. Ernest Glinne kandideerde enkel als kandidaat-opvolger en kreeg 158 stemmen.

48 Zie o.m. *De Standaard*, 20 februari 1989, p. 4.

die meenden dat zij bij de verdwijning of een verminderd belang van de Franse Gemeenschap in een minder gunstige positie terecht zouden komen. In de loop van de maand januari 1991 zouden de Waalse federaties in een speciale zitting bijeenkomen om een standpunt ter zake in te nemen ⁴⁹.

De naam van de PS kwam daarenboven in de loop van Spitaels' vijfde ambts-termijn enkele keren in een slecht daglicht te staan. Zo onder meer werd PS-burgemeester E. Close beschuldigd van het aanvaarden van steekpenningen naar aanleiding van een bestelling van nieuwe parkeermeters voor de stad Luik en moest oud-eerste minister Edmond Leburton voor de rechtbank verschijnen in het zogenaamde 'ziekenfondsproces'. Er was de breuk tussen André Cools en Guy Spitaels die haar hoogtepunt kende op de vergadering van het partijbureau van 24 september 1990, toen André Cools een ordemotie indiende, daarin zijn onvrede met het gevoerde beleid van Spitaels uitte en aankondigde dat hij een jaar lang de vergaderingen van het partijbureau niet meer zou bijwonen. Zonder aandacht te schenken aan de replieken van Spitaels op zijn kritiek verliet Cools het partijbureau. Spitaels en Cools hebben zich nooit verzoend ⁵⁰.

2. Guy Spitaels verkozen voor een zesde mandaat

Op 19 januari 1991 werd de partij in statutair congres bijeengeroepen te Brussel. Spitaels werd er opnieuw als enig kandidaat-partijvoorzitter voorgedragen. Hij kreeg de steun van 457 van de 542 stemgerechtigden (84,3 %), bij 3 tegenstemmen en 82 onthoudingen (15,1 %). Men merke op dat het stemmenpercentage waarmee Spitaels in 1991 verkozen werd ruim 10 procentpunten lager lag dan bij zijn vorige herkiezingen in 1983, 1985, 1987 en 1989. Nooit eerder werd een PS-voorzitter, indien er zich geen tegenkandidaat had aangediend, met een dergelijke, tegenvallende score tot partijvoorzitter verkozen. Die hoge mate van oppositie kwam voornamelijk uit de Luikse PS-federatie ⁵¹, die met haar 114 stemgerechtigde congresafgevaardigden de best-vertegenwoordigde partijfederatie was. Daarmee wou de Luikse PS-federatie haar ongenoegen met het beleid van Spitaels duidelijk maken, een beleid dat zich, met de woorden van PS-minister Gilbert Mottard, in het partijbureau uitte als "un véritable régime présidentiel" ⁵². De titels "Dieu" en "L'Empereur" die Spitaels in de loop van zijn partijvoorzitterschap verwierf duiden op eenzelfde machtsconcentratie in zijn persoon.

Een sterk voorbeeld van de macht van partijvoorzitter Spitaels, leverde de verkiezing van de leden van het partijbureau op datzelfde congres van 19 januari 1991. Gilbert Mottard hierover: "Quant à José Happart, (...) dernier élu avec 305 voix, il est patent qu'il n'a pratiquement pas été soutenu par les délégués de la Fédération liégeoise à laquelle il appartient cependant par son affiliation à la section de Liège-Ville, et qu'il doit son élection à des sollicitations à peine discrètes mais en tout cas pressantes, venant du 'Boulevard de l'Empereur'. Certains révèlent ces interventions dans les couloirs du Congrès en apportant même la précision du nombre de voix qu'il leur a été suggéré ou demandé de porter sur cette

49 Toespraak van Guy Spitaels op het congres van 19 februari 1989, p. 25.

50 Uiteindelijk vond het congres plaats op 9 februari 1991 te Ans. Er werd een compromistekst uitgewerkt die stipuleerde dat de Gewesten de hoekstenen van de nieuwe staatsstructuur moesten blijven, ten nadele van de Gemeenschappen die enkel nog culturele bevoegdheden zouden overhouden.

51 Zie MOTTARD G., *Ministre en fin*. Luik, Editions du Perron, 1992, p. 141-144.

52 MOTTARD G., *a.w.*, p. 128.

candidature avec le double objectif d'assurer l'élection, mais aussi de limiter le succès personnel de l'intéressé. Cet 'appui' qui n'était ce jour-là qu'une hypothèse, a été reconnu dans la suite, formellement et publiquement, par le Président Spitaels lui-même"⁵³.

3. *Programma van Guy Spitaels voor zijn zesde ambtstermijn*

Spitaels refereerde naar het bereikte compromis inzake de toekomst van de Franse Gemeenschap⁵⁴ en bedankte Robert Collignon, Jean-Maurice Dehousse en verslaggever Claude Durieux expliciet voor hun bijdrage tot het bereiken ervan.

De partij moest klaar staan om te ageren en te reageren wanneer dat van haar verwacht werd. "Le PS de demain, cela devrait être à la fois une meilleure gestion informatique de nos moyens et un beaucoup plus grand militantisme sur le terrain"⁵⁵. De rest van zijn toespraak benutte Spitaels om een positief bilan van de regeringswerkzaamheden te schetsen: "l'important retour du coeur, la politique économique et sociale efficace et le sang-froid à l'heure de la guerre [Golfoorlog]"⁵⁶. Onaanvaardbaar voor socialisten was echter nog steeds de hoge werkloosheidsgraad. Spitaels schonk voor het eerst in tien jaar voorzitterschap - althans tijdens het partijcongres - uitgebreid aandacht aan de internationale politieke scene: het drama van de Derde Wereldlanden en de politieke instabiliteit in de Oost-Europese landen en hij hield een lange uiteenzetting over de Golfoorlog. Met betrekking tot de Golfoorlog riep Spitaels de regering op om in alle rust haar beleid uit te stippelen, wars van alle druk die op haar gelegd zou worden. De socialistische militanten moesten hun volle vertrouwen in de PS-ministers duidelijk manifesteren; enkel zo zou de eenheid binnen de partij verstevigd kunnen worden.

G. Philippe Busquin, 25 januari 1992

1. *Einde van het partijvoorzitterschap van Guy Spitaels*

De Parti Socialiste had bij de parlamentsverkiezingen van 24 november 1991 een forse verkiezingsnederlaag geleden. De parlementaire vertegenwoordiging viel terug tot op 35 Kamerzetels (een verlies van vijf eenheden) en 30 zetels in de Senaat (een verlies van zes zetels). Na een periode van bezinning, mandateerde de PS haar voorzitter op 13 december 1991 dan toch in te gaan op de uitnodiging van PVV-voorzitter en formateur Guy Verhofstadt, die een coalitie van liberalen en socialisten, eventueel aangevuld met de groene partijen Agalev en Ecolo, tot stand wilde brengen. De poging van Verhofstadt strandde uiteindelijk op een SP-veto op 18 december 1991. Op 19 december kondigde Spitaels aan dat de PS het initiatief zou nemen voor de vorming van de Franse Gemeenschapsregering en de Waalse Gewestregering. Hij had daarover op 26 december een gesprek met PSC-voorzitter Gérard Deprez, en de onderhandelingen gingen reeds op 27 december van start. De besprekingen werden afgerond in de nacht van vrij-

⁵³ *Op. cit.*, p. 130. Mottard geeft in zijn hoofdstuk 'Les instances du Parti socialiste' (p. 125-148) talrijke voorbeelden hiervan ter staving.

⁵⁴ MOTTARD G., *a.w.*, p. 128.

⁵⁵ Zie voetnoot 50.

⁵⁶ Toespraak van Guy Spitaels op het congres van 19 januari 1991, p. 7.

dag 3 januari 1992, waarna de PSC- en PS-congressen op 5 januari 1992 hun goedkeuring aan het akkoord verleenden ⁵⁷.

Meteen werd druk gespeculeerd over wie in de Waalse Gewestregering en in de Franse Gemeenschapsregering zou zetelen. "On parle même des 'bouleversements' dans les deux partis", berichtte de krant *Le Soir* op 6 januari, de dag dat de regering de eed zou afleggen ⁵⁸. Het bericht werd bewaarheid toen Guy Spitaels op 6 januari 1992 de eed aflegde als voorzitter van de Waalse Gewestregering. Door de statutair bepaalde onverenigbaarheid van deze functie met het voorzitterschap van de partij, moest een nieuwe partijvoorzitter gevonden worden.

2. De opvolging

Op 6 januari werd dadelijk een scenario opgesteld volgens hetwelke de opvolging van Spitaels diende te verlopen. De kandidaturen voor het voorzitterschap konden tot 16 januari 1992 ingediend worden op het partijsecretariaat ⁵⁹. Daarop zou binnen de 30 dagen een bijzonder congres bijeengeroepen worden te Doornik om de verkiezing van de nieuwe partijvoorzitter te organiseren ⁶⁰. Intussen zou Spitaels alle functies als partijvoorzitter blijven cumuleren met het voorzitterschap van de Waalse Gewestregering. Dat betekende dat Spitaels als PS-onderhandelaar aanbleef voor de regeringsformatie op federaal niveau. Eens de opvolger door het congres van 25 januari verkozen zou zijn, zou Spitaels zich volledig op het Waalse Gewest gaan toeleggen. Er werd zelfs gesuggereerd dat Spitaels' ontslag als partijvoorzitter mede bedoeld was om de onderhandelingen op federaal niveau te vergemakkelijken ⁶¹.

Twee namen werden naar voor geschoven als mogelijke opvolgers van Spitaels als partijvoorzitter: Philippe Busquin, luidens *Le Soir* "le favori, qu'on dit très tenté" ⁶² en Philippe Moureaux. Reeds op 4 januari, bij de presentatie van mogelijke Gewest- en Gemeenschapsexcellenties had *Le Soir* over Philippe Busquin geschreven: "Sa vocation est assurément nationale. Ou... présidentielle" ⁶³. Tegen Philippe Moureaux pleitte dat hij in Vlaanderen nog steeds beschouwd werd als de man achter de val van de regering Martens VIII ⁶⁴. De Vlaamse partijen die bij de regeringsformatie betrokken waren vreesden dat met Moureaux als PS-onderhandelaar de regeringsvorming nog moeilijker zou verlopen. Daarenboven had Moureaux af te rekenen met de handicap Brusselaar te zijn, hoewel hij als opvolger van de vermoorde André Cools aan het hoofd van de holding Neos een grotere invloed in Wallonië genoot. Politiek-strategisch was Busquin, als zittend minister van sociale zaken in de aftredende regering Martens IX, een betere keuze. Het vraagstuk van de hervorming van de sociale zekerheid zou immers een uitermate belangrijk dossier worden in de volgende regering.

⁵⁷ *Op. cit.*, p. 12.

⁵⁸ Bij de Parti Socialiste werd het regeerakkoord goedgekeurd met 520 stemmen voor, bij 5 onthoudingen.

⁵⁹ *Le Soir*, 6 januari 1992, p. 1.

⁶⁰ De datum werd naderhand met twee dagen vervroegd.

⁶¹ De datum werd naderhand vastgelegd op 25 januari.

⁶² "Au moins honni que José Happart en Flandre, Guy Spitaels, après une dernière pirouette, passerait alors la main à une autre figure du parti, plus en cour auprès du CVP et du SP". *Le Soir*, 7 januari 1992, p. 3.

⁶³ *Le Soir*, 7 januari 1992, p. 1.

⁶⁴ *Le Soir*, 4 januari 1992, p. 3.

Reeds op 7 januari maakte Spitaels bekend dat Philippe Busquin hem ging opvolgen als PS-voorzitter. Dat Spitaels een grote invloed gehad heeft bij het aanduiden van zijn opvolger werd algemeen onderkend. "Personne, en tout cas, n'ignore qu'il [Busquin] est le dauphin désigné de et par Spitaels. Le Carolorégien est l'homme du consensus et il a accompli un parcours politique sans fautes. Il aura à la fois le soutien des régionalistes (Van Cauwenberghe, son rival de 'quartier', s'abstenant) et de Philippe Moureaux"⁶⁵. Spitaels verklaarde dat hij niet van plan was "de jouer les belles-mères ou les statues du commandeur"⁶⁶. Hij zou de kandidaat niet openlijk steunen, noch raad geven, waarbij hij verwees naar de situatie in 1981 toen hij het voorzitterschap van André Cools erfde: "cela ne m'a pas rendu service"⁶⁷.

Moureaux bevestigde op 8 januari dat hij geen kandidaat was voor het voorzitterschap, omdat hij vreesde met zijn kandidatuur tweedracht in de partij te zaaien, terwijl "une personnalité que j'apprécie grandement s'imposera à la quasi-unanimité, tous courants et toutes régions confondus. (...) Tout le monde se rend compte qu'il [Busquin] est le candidat du consensus et qu'il a le format nécessaire"⁶⁸. Andere kandidaturen, van minder belangrijke partijleden werden niet uitgesloten, doch geen ernstige kansen toegemeten.

3. Philippe Busquin wordt tot nieuwe voorzitter verkozen

Uiteindelijk werd Philippe Busquin als enig kandidaat voorgedragen voor het voorzitterschap. Op het partijcongres dat inderhaast op 25 januari 1992 te Doornik bijeengeroepen werd, kreeg Busquin de steun van 515 van de 519 stemgerechtigden (99,2 %). Drie federatie-afgevaardigden onthielden zich, terwijl er één tegenstem uitgebracht werd.

Dat Spitaels Busquin zou piloteren naar het voorzitterschap van de partij had een kleine vier jaar eerder zeer onwaarschijnlijk geleken. Op het einde van de vorming van de regering Martens VIII - in mei 1988 - had Busquin zijn politieke carrière immers roekeloos op het spel gezet door lang te aarzelen om het bereikte regeerakkoord goed te keuren. Spitaels had die aarzeling ervaren als een voorbehoud tegen zijn persoon. Pas na lang talmen, sloot Busquin zich aan bij de meerderheid binnen het partijbureau. Hij slaagde er evenwel niet in het regeerakkoord goedgekeurd krijgen in zijn eigen federatie Charleroi, waar zeventig procent het regeerakkoord wegstemde. Enkel bij de gratie van Spitaels was Busquin minister geworden⁶⁹.

Philippe Busquin, 51 jaar oud, was volksvertegenwoordiger voor het arrondissement Charleroi sinds de verkiezingen van 1978. Zijn politieke carrière was in 1974 begonnen toen hij provincieraadslid werd in Henegouwen. In 1977 werd hij bestendig afgevaardigde van die provincie. Busquin had een uitgebreide mi-

65 Onder meer omwille van zijn 'institutionele atoombom' op 29 september 1991, toen Philippe Moureaux over de weigering van de Vlaamse meerderheidspartijen om FN-wapens te leveren aan Saoedi-Arabië, Oman en de Verenigde Arabische Emiraten, verklaarde: "S'il n'y a pas de déblocage, cette question ne sera plus un problème belge, mais un problème exclusivement wallon". Philippe Moureaux, geciteerd in *La Libre Belgique*, 30 september 1991, p. 2.

66 *Le Soir*, 8 januari 1992, p. 3.

67 *Le Soir*, 10 januari 1992, p. 3.

68 *Ibidem*.

69 *Le Soir*, 9 januari 1992, p. 3.

nisteriële staat van dienst, zowel op nationaal als op gewestelijk niveau. Het was André Cools die Busquin eerst tot voorzitter maakte van de PS-commissie die zich bezig hield met de energie-problematiek, om hem later, in het begin van de jaren '80, tot minister te maken⁷⁰. In de regering Martens IV (22 oktober 1980 tot 31 maart 1981) was hij minister van nationale opvoeding in de Franse Gemeenschapsexecutieve die toen nog in de schoot van de nationale regering gevormd werd. Na de verkiezing van Spitaels tot partijvoorzitter werd hij op 26 februari 1981 tevens bevoegd voor binnenlandse zaken; een departement dat hij bij de bevoegdheidsherverdeling binnen de regering overerfde van Guy Mathot. Beide departementen bleef hij beheren in de daaropvolgende regering M. Eyskens (van 6 april 1981 tot 21 september 1981). Hij zetelde in de eerste drie Waalse Gewestregeringen: eerst van 23 december 1981 tot 27 januari 1982 zonder duidelijke bevoegdheidsverdeling⁷¹, in de regeringen Damseaux (van 27 januari 1982 tot 27 oktober 1982) en Dehousse (van 27 oktober 1982 tot 11 december 1985) als minister van begroting en energie. Ook in de Waalse Gewestregering Coëme (van 4 februari 1988 tot 10 mei 1988) was hij minister, ditmaal van economie, KMO's en tewerkstelling. Zijn terugkeer als lid van een nationale regering maakte hij als minister van sociale zaken in de regering Martens VIII (van 9 mei 1988 tot 29 september 1991) en de regering Martens IX (vanaf 29 september 1991).

4. *Programma van de nieuwe voorzitter*

Busquin bedankte in zijn eerste congres toespraak als partijvoorzitter zijn voorganger, Guy Spitaels "pour la manière fraternelle dont s'est opéré le passage du témoin"⁷², voor zijn onvoorwaardelijke keuze voor Wallonië en voor de intelligente en doelgerichte manier waarop hij de partij bestuurd had.

Busquin wou dat de partij meer aandacht zou schenken aan de ideologische onderbouw van haar beleidsvisie. "La pensée, l'action doivent se réveiller! Le rêve, l'imagination doivent s'éveiller!"⁷³ Onrechtstreeks veroordeelde Busquin hiermee de manier waarop Guy Spitaels gedurende meer dan een decennium de PS een pragmatische koers had laten varen, zonder zich daarbij al veel te bekommeren om de uitdieping en actualisering van de partijideologie. In zijn toespraak haastte Busquin zich evenwel om Spitaels de verdienste toe te schrijven nog in oktober 1991 de socialistische utopie op treffende wijze gedefinieerd te hebben. Er moest gewerkt worden aan de socialistische droom van een solidaire, rechtvaardige en verantwoordelijke samenleving, waarin iedere persoon zichzelf zou kunnen zijn en niemand, om welke reden dan ook, uitgesloten zou worden. De PS moest zich opnieuw duidelijker gaan profileren als de beweging van de strijd

70 "Guy Spitaels lui [het bureau exécutif van de PS-federatie Charleroi die met 70 % het regeerakkoord had weggestemd en daardoor haar eigen minister Philippe Busquin had gedesavoué] avait laissé un marché très délicat en mains: ou bien elle persistait dans son opposition à l'accord gouvernemental et elle ne recevrait alors pas le moindre mandat dans le prochain gouvernement et pas le moindre nomination dans un cabinet, ou bien elle marquait publiquement son ralliement au vote majoritaire intervenu au congrès du PS. Pour cela, il fallait que la fédération de Charleroi accepte que Philippe Busquin soit ministre". *Le Soir*, 9 mei 1988, p. 4.

71 Zie de verwijzing van Philippe Busquin tijdens zijn eerste toespraak als partijvoorzitter op het congres van 25 januari 1992, p. 9.

72 Zie ook BRASSINNE J., *La Communauté française et la Région wallonne: An II. In: Res Publica*, jg. 25, 1983, n° 2-3, p. 332.

73 Toespraak van Philippe Busquin op het congres van 25 januari 1992, p. 1.

voor de menselijke waardigheid, als de partij die oor heeft naar de behoeften van de mensen. "Nous devons être un parti-laboratoire d'idées, un parti du dialogue, un parti avec la démocratie comme maître-mot"⁷⁴.

H. Philippe Busquin, 13 februari 1993

1. Het einde van het eerste voorzittersambt van Philippe Busquin

Hoewel de partijstatuten het niet expliciet eisen, was het eerste voorzittersmandaat van Busquin bedoeld om het door Spitaels in 1991 aangevatte mandaat te vervoleindigen. Een gewoon tweemaaligks statutair congres waarop een nieuwe partijvoorzitter verkozen diende te worden, werd vastgelegd voor zaterdag 13 februari 1993 te Libramont.

In zijn eerste maanden als partijvoorzitter rondde Busquin met succes de vorming van de regering Dehaene af. Er was de dialoog van gemeenschap tot gemeenschap die dreigde te mislukken indien er het Sint-Michielsakkoord van 29 september 1992 niet was geweest. De PS eiste de verdienste van de deblokking van de dialoog voor zich op, omdat haar voorstel "Pour une nouvelle architecture de l'Etat" - dat in september unaniem door het partijbureau was goedgekeurd - de doorbraak bewerkstelligd zou hebben. Busquin had zich in de loop van die maand september bijkomend geprofileerd in de discussie omtrent de financiering en de noodzakelijke hervorming van het onderwijs in de Franse Gemeenschap, enerzijds en met een pleidooi voor de verder afbouw van taken van de Franse Gemeenschap - ook en vooral vanuit financiële overwegingen, anderzijds. Hiermee had Busquin een einde willen stellen aan de discussie omtrent het al dan niet fusioneren van de Franse Gemeenschap en het Waalse Gewest.

Over de werking van de partij hing echter nog steeds de onopgehelderde moord op André Cools van 18 juli 1991. Uit haar werkzaamheden kon opmaakt worden dat het Luikse gerecht er mogelijks van uit ging dat het bij de moord op Cools eventueel om een intra-partij afrekening ging. Er werden huiszoekingen verricht bij de Luikse PS-federatie, terwijl de parlementaire onschendbaarheid van oud-minister Alain Van der Biest⁷⁵ op 15 oktober 1992 opgeheven werd.

2. De eerste herkiezing van Philippe Busquin

Op 13 februari 1993 kwam de PS in tweemaaligks statutair congres bijeen te Libramont. Op de agenda stond onder meer de verkiezing van de partijvoorzitter, ook al was Philippe Busquin - zij het door een speciaal daartoe bijeengeropen congres - pas een jaar voordien tot partijvoorzitter verkozen.

Busquin was de enige kandidaat voor het partijvoorzitterschap. Er waren 523 stemgerechtigden; 521 van hen (99,6 %) steunden Philippe Busquin. Er was één tegenstem en één onthouding. Van alle na-oorlogse voorzittersverkiezingen in België die bij geheime stemming plaatsvonden behaalde Busquin bij zijn eerste herkiezing in 1993 de hoogste score.

⁷⁴ *Op. cit.*, p. 4.

⁷⁵ *Op. cit.*, p. 7.

3. Programma van Busquin voor zijn tweede ambtstermijn

Busquin definieerde de opdracht van de partij als tweeërlei: "il [le PS] est le gardien du sens idéologique des valeurs autour desquelles l'ensemble des militants et sympathisants se rassemblent. Mais il doit aussi assurer la gestion politique du quotidien afin de concrétiser ces valeurs"⁷⁶. Het was als balanceren tussen een utopische en deels demagogische wens en een té realistisch en waarde-vrij 'gestionisme'. "Cela veut dire un esprit critique éveillé, une classe politique exemplaire dans ses comportements, une action toujours à la hauteur de nos idéaux"⁷⁷. Enkel door permanent contact te houden met de bevolking zouden de burgers zicht kunnen krijgen op de beslissingsmechanismen, en dat op alle politieke niveaus. Hij zag hier vooral een rol weggelegd voor de Jongsocialisten, de beweging van de socialistische vrouwen en de gepensioneerden. Mede in dat opzicht zou de structuur van sommige partijorganen geoptimaliseerd worden. Aan de 830 lokale afdelingen werd gevraagd bijeen te komen in "Assemblées Générales" waarbij, aan de hand van vooraf opgestelde vragenlijsten de lokale partijwerking doorgelicht zou worden. "Les structures de notre parti sont au service des militants. Utilisons-les, vivifions notre parti"⁷⁸. Dat kon mede gebeuren door onophoudelijk te wijzen op de verdiensten en verwezenlijkingen van de Waalse socialisten in de regering, vooral op het vlak van de hervorming van de staat. Er moest meer benadrukt worden dat het sociaal zekerheidssysteem *in se* een systeem was van solidariteit tussen de generaties. De PS zou onvoorwaardelijk elk wetsvoorstel tegen iedere vorm van sociale uitsluiting steunen, evenals ieder wetsvoorstel dat zou bijdragen tot een meer solidaire samenleving. Busquin somde een rij actiepunten op, evenals maatregelen van structureel-organisatorische aard, die daar zouden kunnen toe bijdragen.

Verwijzend naar het ontstaan van het socialisme vanuit een gevoel van onrechtvaardigheid, definieerde Busquin de politieke verantwoordelijkheid van socialisten als "subordonner l'économique aveugle aux intérêts sociaux", met als voor-naamste doel het terugdringen van de werkloosheid⁷⁹.

I. Philippe Busquin, 12 maart 1994

1. Busquin stelt onverwachts zijn voorzittersmandaat ter beschikking van de partij

Begin 1994 maakte de PS zware tijden door. Bij Koninklijk Besluit van 21 januari 1994 namen Guy Spitaels, Guy Mathot en Guy Coëme ontslag uit hun functie⁸⁰. Ze waren in opspraak gebracht in het onderzoek naar de moord op André Cools. Daarenboven kreeg de PS harde kritiek te verduren van het FGVB omwille van het globaal plan dat de regering Dehaene opgesteld had, was er het incident tussen Busquin en J. Happart omtrent de eerste plaats op de PS-lijst voor de Eu-

⁷⁶ A. Van der Biest was van 9 mei 1988 tot 2 mei 1990 minister van pensioenen in de regering Martens VIII.

⁷⁷ Toespraak van Philippe Busquin op het congres van 13 februari 1993, p. 3.

⁷⁸ *Ibidem*.

⁷⁹ *Op. cit.*, p. 5.

⁸⁰ *Op. cit.*, p. 17.

ropese verkiezingen van 12 juni ⁸¹, bleef het partijledenaantal dalen ⁸² en werd Philippe Busquin eind februari 1994 vernoemd in het Uniop-dossier ⁸³. Op vrijdag 25 februari verzamelde Busquin de pers in een poging de beschuldigingen die tegen hem geuit werden te counteren. Tijdens het weekend van 26 en 27 februari nam Busquin onverwachts de beslissing om zijn voorzittersmandaat terug in handen van de partij te leggen. Enkel zijn politiek secretaris Patrick Moriaux en André Flahaut waren tijdens het weekend op de hoogte gesteld van Busquins beslissing ⁸⁴. Voor de leden van het partijbureau, inclusief alle PS-ministers was het een volkomen verrassing toen Busquin de vergadering van het partijbureau op 28 februari opende met het voorlezen van een verklaring.

In die verklaring, die 's anderendaags reeds integraal gepubliceerd werd in de Franstalige dagbladen én in het wekelijkse PS-magazine *En direct* - wat er op wijst dat Busquins ontslag tactisch goed uitgekend was - gaf Busquin zijn visie over recente gebeurtenissen waarbij de partij betrokken geraakt was, evenals over toekomstige projecten die enkel in een geest van eenheid en cohesie binnen de partij resultaten zouden opleveren. Het onderzoek naar zijn mogelijke betrokkenheid in de Uniop-zaak, zo stelde Busquin, had immers ook de naam van de partij aangetast, "car le Président en est le symbole" ⁸⁵. Busquin kondigde tevens een operatie "Reprendre l'initiative" aan, dat onder meer een actualisering van de partijideologie tot doel had. "Dans cet esprit, je remets mon mandat entre les mains du parti; la procédure est désormais en cours. Pendant celle-ci, j'assumerai les responsabilités inhérentes à ma charge" ⁸⁶. Na het voorlezen van de verklaring droeg Busquin zijn bevoegdheden als voorzitter van het partijbureau over aan vice-eerste minister E. di Rupo.

De gewone procedure die voor een voorzittersverkiezing gebruikelijk was, werd versneld vanwege de hoogdringendheid. De voorzittersverkiezing zou plaats vinden op het congres ter voorbereiding van de Europese verkiezingen dat op 12 maart te Brussel gehouden zou worden. Op vrijdag 4 maart zou de officiële kandidatenlijst afgesloten worden, waarna het partijbureau de kandidaturen zou onderzoeken op haar vergadering van 7 maart. Uit de eerste reacties van de partijbureauleden kon niet verwacht worden dat er een tegenkandidatuur zou volgen: alle ondervraagde partijbureauleden, behalve Jean-Maurice Dehousse en

81 Guy Spitaels was voorzitter van de Waalse Gewestregering, Guy Mathot Waals minister voor binnenlandse aangelegenheden en Guy Coëme minister van landsverdediging in de nationale regering Dehaene I.

82 De PS-lijst voor de Europese verkiezingen moest na het ontslag van Spitaels gewijzigd worden. Spitaels was immers het lijsttrekkerschap toegewezen, en J. Happart stond als tweede op de lijst. Happart eiste de eerste plaats op, die Busquin hem eerst weigerde, maar onder druk van de partij toch toekende.

83 Het aantal partijleden was van 155.100 in 1991 gedaald tot "140.000" in 1993 (een exact cijfer werd ons niet meegedeeld door het partijsecretariaat). In zijn congres toespraak op 22 oktober 1994 sprak Busquin over "près de 125.000" leden. Cijfers uit VOS M., Morphologie des partis politiques francophones en 1990 et 1991. In: *Res Publica*, jg. 34, 1992, n° 3-4, p. 461 en JANSSENS P., Morphologie des partis politiques francophones en 1992 et 1993. In: *Res Publica*, jg. 36, 1994, n° 3-4, p. 340.

84 Een gerechtelijk onderzoek naar corruptie bij het toekennen van fondsen voor wetenschappelijk onderzoek in ruil voor partijfinanciering.

85 *La Libre Belgique*, 1 maart 1994, p. 3.

86 Verklaring van Philippe Busquin bij zijn ontslag, opgenomen in *En direct*, n° 294, 1 maart 1994, p. 1.

Yvan Ylieff⁸⁷ vroegen Busquin dat hij zijn kandidatuur zou indienen, en stelden dat ze zelf geen kandidaat zouden zijn. Enkel Jean-Maurice Dehousse liet zijn beslissing daarover afhangen van de beslissing van Philippe Busquin, die op zijn beurt eventuele tegenkandidaturen afwachtte om te beslissen of hij opnieuw zou kandideren of niet. Ondertussen werden ook de namen van Elio di Rupo, sinds 23 januari vice-eerste minister en minister van verkeerswezen en overheidsbedrijven in de regering Dehaene, en Bernard Anselme, sinds 23 januari voorzitter van de Waalse Gewestregering, als eventuele opvolgers van Busquin genoemd⁸⁸. De handeling van Busquin werd op verschillende wijze geïnterpreteerd: "ressourcer le PS en nommant un président incontestable, cri d'indignation contre la campagne dont est victime le PS, appel à la cohésion interne, volonté de laisser le libre choix au parti quant à l'opportunité pour lui de rester président, façon de démontrer qu'il ne craint rien ni personne..."⁸⁹. De opwerping als zou Busquin een plebisciet hebben willen uitlokken, werd door zijn entourage én door alle PS-topfiguren gelogenstraft. Er leefde bij veel militanten en bij de federaties echter een andere bezorgdheid: de vraag of Busquin zijn gezag niet zou willen verstevigen door een autocratische en centralistische houding.

2. Philippe Busquin, enig kandidaat-voorzitter

Op vrijdag 4 maart maakte het PS-partijsecretariaat bekend dat slechts één persoon zijn kandidatuur voor het voorzitterschap had ingediend: met name de aftredende voorzitter Philippe Busquin. In een begeleidende brief verklaarde Busquin uit alle reacties op zijn ontslag een zelfde bezorgdheid en vraag naar eenheid en cohesie te hebben ontwaard als deze die hem er toe aangezet had om zijn mandaat terug aan de partij te geven. Dat verlangen naar eenheid moest concreetiseerd worden. "C'est dans ce contexte clairement défini que je pose ma candidature à la présidence du parti"⁹⁰. Busquin gaf een antwoord op de acht punten die hij bij zijn ontslag uiteengezet had. Hij eiste de naleving door ieder partijlid van de regels die een democratisch debat in de partij garandeerden, wat ook inhield dat "le sens du devoir et de l'intérêt général doivent primer sur les stratégies et intérêts personnels"⁹¹.

3. Philippe Busquin wordt verkozen tot voorzitter van de PS

Door de onverwachte beslissing van Busquin werd de nieuwe verkiezing van de voorzitter nog snel ingelast in het programma van het Europese verkiezingscongres van de PS dat op 12 maart 1994 te Brussel gehouden zou worden. Federatie-afgevaardigden met stemrecht konden reeds voor de aanvang van het congres hun stem uitbrengen. Opmerkelijk was dat Busquin zijn toespraak hield voor de stemming helemaal afgerond was: na de toespraak van Busquin konden de federatie-afgevaardigden die hun stem nog niet uitgebracht hadden dat alsnog doen⁹². Philippe Busquin werd uiteindelijk tot voorzitter verkozen door 485 van

87 *Ibidem*.

88 *La Libre Belgique*, 1 maart 1994, p. 3.

89 *Ibidem*.

90 *Le Soir*, 1 maart 1994, p. 1.

91 Verklaring van Ph. Busquin bij zijn kandidatuur, opgenomen in *Le Peuple*, 5 maart 1994, p. 4.

92 *Ibidem*.

de 499 stemgerechtigde federatie-afgevaardigden (97,2 %). Er waren tien tegenstemmen en vier onthoudingen.

4. *Programma van Busquin*

In het eerste deel van zijn congres toespraak besteedde Busquin uitgebreid aandacht aan de vier belangrijkste problemen waarmee de partij recent geconfronteerd werd: de affaires, het beeld van verdeeldheid binnen de partij, de rol van de partij in de periode van crisis en het socialistisch maatschappij-project. De partij, die steeds op bijna unanieme wijze haar politiek uitstippelde, moest ook naar buiten toe haar eenheid tonen. Daarbij was het geenszins de bedoeling het democratisch debat binnen de partij te verhinderen, noch om de vrijheid van meningsuiting aan banden te leggen. Maar "lorsque les prises de position se réduisent à des polémiques entre personnes, lorsqu'elles dissimulent seulement des querelles de personnes, alors, il y a dérive contraire à notre éthique"⁹³. Evenzo moest men zich neerleggen bij elke democratische meerderheid en vertrouwelijke informatie voor zich houden. Toen Busquin verklaarde dat dit maar al te weinig het geval geweest was binnen de PS, kreeg hij de volle instemming van de congresgangers⁹⁴.

In een tijd van sociologische veranderingen moest het socialisme zich profileren als een hoop, een houvast omdat ze opgebouwd is op basis van gelijkheid en sociale rechtvaardigheid. Busquin verdedigde het globaal plan van de regering Dehaene "pour préserver la sécurité sociale"⁹⁵. De rechten van de sociale concertatie moesten gevrijwaard blijven, en de toegankelijkheid van kwalitatieve gezondheidszorg moest beschermd worden. Busquin riep de partijleden op om creatief mee te werken aan het project ter actualisering van het partijprogramma, een project dat zou uitmonden in een ideologisch congres in 1995. Net zoals bij zijn eerste verkiezing als partijvoorzitter onderstreepte Busquin dat de partij opnieuw een "véritable laboratoire d'idées" moest worden, zonder daarbij de reële mogelijkheden te overschatten.

In het tweede deel van zijn toespraak lichtte Busquin het project "Reprendre l'initiative" toe, waarbij hij benadrukte dat het niet zou slagen indien de partij zich niet cohesief, één en samenhangend zou opstellen op het vlak van de partijwerking en op het vlak van het ideeëngoed en de actie. De werking van de partij moest transparanter worden, en er zou een debat gehouden worden over de relaties tussen het partijbureau en de federaties, over het statuut van de dragers van verantwoordelijkheid op gelijk welk niveau binnen de partij, over de vorming van de militanten, kaderleden en mandatarissen en over de structuur en de taken van de studiedienst (l'Institut Emile Vandervelde). Met betrekking tot de socialistische actie richtte Busquin zich vooreerst naar de gemeenteraadsverkiezingen. De PS moest proberen de debatten rond werkgelegenheid, economie, onderwijs, milieu en toegang tot de justitie te domineren en te sturen. Die denkfeningen moesten onder meer als voorbereiding dienen op het ideologisch congres van 1995, waarbij de vraag "[c]omment et dans quels buts les socialistes veulent-ils s'engager à l'aube du 21^e siècle?" centraal zou staan⁹⁶.

93 Participerende observatie.

94 Toespraak van Philippe Busquin op het congres van 12 maart 1994, p. 6.

95 Participerende observatie.

96 Toespraak van Philippe Busquin op het congres van 12 maart 1994, p. 9.

J. Philippe Busquin, 18 februari 1995

1. Het einde van Busquins derde voorzittersmandaat

Na het plebisciet in maart 1994 was een zekere, zij het gespannen, rust teruggekeerd in de PS-rangen. Het kon echter niet verhinderen dat de PS bij de Europese verkiezingen van 12 juni 1994 een slechte beurt maakte: ze verloor 8 procentpunten ten opzichte van de Europese verkiezingen van 18 juni 1989 (van 38,1 % naar 30,5 %, een verlies van ruim één vijfde van haar electoraat uit 1989⁹⁷) en ze verloor 2 van haar 5 zetels. Happart eiste op basis van zijn persoonlijk verkiezingssucces - 265.376 voorkeurstemmen - meer macht, wat voor bijkomende spanningen in de partij zorgde. Aan de gemeenteraadsverkiezingen van 9 oktober 1994 participeerde de PS in 219 Waalse en Brusselse gemeenten onder het nationale nummer, 7 meer dan in 1988. Toch verloor de PS ruim 80.000 kiezers. Het betekende evenwel een winst van 35.000 stemmen ten opzichte van de Europese verkiezingen van juni 1994.

In de partij was, nadat het partijbureau Busquins actieprogramma 'Reprendre l'initiative' op 31 januari 1994 goedgekeurd had, een debat op gang gebracht dat zou uitmonden in een 'congrès d'actualisation', gepland op 8 en 9 april 1995. Ter voorbereiding daarvan werd een enquête gehouden onder de 125.000 leden over de programmapunten die prioritaire aandacht verdienden. Op het congres van 22 oktober 1994 te Dinant had Busquin verkregen dat het voorzitterschap over de Waalse partijfederaties automatisch aan de partijvoorzitter toekwam indien deze laatste uit Wallonië afkomstig was - zoals hij zelf. Busquin verhinderde op die manier dat José Happart per 1 januari 1995 het voorzitterschap over de Waalse partijfederaties zou verwerven. Het unaniem aanvaarden van Busquins voorstellen door het congres illustreert eens te meer de greep van de partijvoorzitter op de partij. Tevens keurde dat congres een statutaire wijziging goed, waardoor de federaties volgens het statuut van vzw zouden worden georganiseerd, en werd een commissie opgericht belast met het uitwerken van een deontologische code.

2. Philippe Busquin wordt een derde keer herkozen

Op 18 februari 1995 zou het tweejaarlijks administratief congres van de PS plaatsvinden te Brussel. De statuten vereisen dat op ieder administratief congres een verkiezing voor het voorzitterschap wordt gehouden, ook al was Busquins mandaat pas op 12 maart 1994 hernieuwd. Het congres werd in belangrijke mate gedomineerd door twee gebeurtenissen van de dag voordien: de aankondiging door eerste minister Dehaene dat er vervroegde parlementsverkiezingen gehouden zouden worden, en de huiszoeking in de gebouwen van de SP in het kader van het Agusta-onderzoek.

Philippe Busquin was de enige kandidaat voor het voorzitterschap. Hij werd voor de derde keer in evenveel jaar herkozen met een zeer hoge score. Van de 510 uitgebrachte stemmen, schaarde Busquin er 502 (98,4 %) achter zich, bij 7 tegenstemmen (1,4 %) en 1 onthouding.

⁹⁷ *Op. cit.*, p. 21.

3. Programma van Busquin

Voor Busquin was de vernieuwing van het partijprogramma vooral bedoeld om de eenheid in de partij te herstellen en de coherentie en continuïteit van het programma te verzekeren. Hij stelde statutaire hervormingen in het vooruitzicht: de oprichting van een 'collège des mandataires locaux', en een debat over de functies van de partijafdelingen (sections), met als doel "un parti organisé de manière moins hiérarchique, plus horizontale"⁹⁸. Over de vernieuwing van het partijprogramma zei Busquin het volgende: "[i]l faut demeurer un parti qui tende vers l'idéal (besoin d'utopie) et mouille sa chemise dans le réel, prenne ses responsabilités (besoin d'actes concrets)"⁹⁹. Als gevolg van sociologische, technologische en economische veranderingen en de nieuwe actieterreinen (zoals de Parti Socialiste Européen) moesten nieuwe elementen in het partijprogramma opgenomen worden, en de acties moesten toegespitst worden op de herverdeling van de arbeid en de rijkdom; het behoud, de herfinanciering en de hervorming van het sociaal zekerheidsstelsel en het voeren van een politiek dicht bij de burgers.

Slotbeschouwing

Conform de na-oorlogse socialistische traditie (met lange voorzitterschappen van M. Buset, L. Collard, A. Cools) en nog meer uitgesproken dan bij de SP, beschikt de PS-voorzitter in de onderzochte periode over een uitgebreid instrumentarium om zijn gezagspositie binnen de partij te consolideren of uit te breiden. Een frappant voorbeeld hiervan is het door Busquin uitlokken van een plebisiet, in een poging zijn positie als voorzitter te verstevigen en de eendracht in de partij, die in die periode ondermijnd werd door de felle strijd tussen twee facties of tendensen in de PS, te herstellen. Een voorzitter van de PS blijft in functie totdat hij zelf beslist de functie neer te leggen: een zetelend PS-voorzitter die een hernieuwing van zijn mandaat nastreeft, krijgt niet af te rekenen met een tegenkandidatuur. Indien hij geen hernieuwing nastreeft, beschikt hij over de macht om zijn kandidaat van voorkeur aan de partij op te dringen. De uitspraak van oudpartijvoorzitter Leburton in 1981 "il est inimaginable que le président sortant désigne son dauphin, ou que celui-ci soit désigné par un oligarchie"¹⁰⁰ heeft zwaarlijk enige realiteitswaarde.

In 1981 had André Cools nochtans de grootste moeite om Guy Spitaels, de kandidaat van zijn voorkeur, tot voorzitter te laten verkiezen. Niet toevallig betrof het de meest democratische voorzittersverkiezingen die tot op heden bij de PS werden gehouden, en tactisch had de gecontesteerde Cools gefaald door Spitaels openlijk te steunen, wat Spitaels meer als een nadeel dan een voordeel ervoer¹⁰¹. Doordat die eerste echte verkiezing van de PS-voorzitter - met meerdere kandidaten - was vergleden tot een ordinaire contestatie van personen in plaats van een debat over programma's en politieke visies, greep Spitaels toen hij in januari 1992 de voorzittersfunctie neerlegde, terug naar de traditie die wil dat een voorzitter zijn eigen dauphin aanduidt. Het gezag van 'Dieu' of 'l'Empereur' Spitaels dat in grote mate stoelde op de verkiezingssuccessen hoewel die slechts

98 In 1989 behaalde de PS-lijst 854.207 stemmen, in 1994 was dat 680.142 stemmen.

99 Toespraak van Philippe Busquin op het congres van 18 februari 1995, p. 5.

100 *Op. cit.*, p. 7.

101 Zie voetnoot 13.

in mei 1988 resulteerden in regeringsdeelname, verschaftte hem daartoe de nodige ruimte; cfr. de hoge scores waarmee hij in 1983, 1985, 1987 en 1989 tot partijvoorzitter werd herkozen. Die hoge scores, stemden echter in de loop van zijn voorzitterschap steeds minder overeen met een toenemende tweedracht in de partij en een groeiende oppositie tegen zijn 'véritable régime présidentiel'. Waar Spitaels bij aanvang van zijn voorzitterschap veel aandacht besteed had aan een grondige ideologische relance van de partij, ook en vooral met het oog op een verzoening met de onderscheiden takken van de 'gemeenschappelijke actie', reageerde en regeerde hij steeds pragmatischer, eens die dialoog hersteld was. De oppositie tegen zijn beleid werd manifest bij zijn herkiezing in 1991, hoewel ze niet geleid had tot een tegenkandidatuur. Spitaels begreep het signaal, en na het slechte resultaat bij de parlementsverkiezingen van 24 november 1991 duidde hij Philippe Busquin aan als zijn opvolger. "Il peut paraître curieux de voir organiser un vote alors qu'on se trouve en présence d'une candidature unique pour une fonction déterminée"¹⁰². Rolverwachtingen, maar vooral het partijgebeuren verklaren zowel het ritueel als het instrumenteel gebruik van de stemming.

Summary: Party events and role-expectations, and the election or selection of party leaders. The case of the Parti Socialiste (1981-1995).

This article deals with the process through which party leaders in the Parti Socialiste were selected in the eighties and the nineties. Despite the party congress's entitlement to elect leaders, the critical factor in winning the leadership has been endorsement by predecessors. G. Spitaels and Ph. Busquin are cases in point. The congress merely serves as a ritual, as a consequence of which the outcome of the vote is highly predictable, influenced as it is by party events and role-expectations. Socialist party leaders have a wide arsenal at their disposal to rule the party in a rather authoritarian way; a classic example being the plebiscite Busquin provoked in 1994 to expand his power. How, by whom and to what extent they obtain and enforce this authoritarian power are key questions in this study.

102 *Le Soir*, 10 januari 1992, p. 3.

RES PUBLICA

Belgian Journal of Political Science

Editor: **Kris DESCHOUWER**
Address: **Pleinlaan 2, B-1050 Brussel**

PUBLISHER

POLITOLOGISCH INSTITUUT v.z.w. : E. Van Evenstraat 2B, B-3000 Leuven

Subscriptions can be paid by bank account: 979-2795315-71.
and 300.82.940 for the Netherlands

The Journal RES PUBLICA is sponsored by the Flemish Ministry of Education

D/RP 1996/1. ISSN 0486-4700

Printed in Belgium

No part of this publication, except the abstracts, may be reproduced in any form by print, photoprint, 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 to be considered for publication should conform to the following requirements: two type-written copies (double-spaced) must be submitted, ready for press: they must include a summary in English, not longer than 150 words. Manuscripts that are not accepted are not returned.

Annual subscription and sales conditions

1. Annual subscription	
Individuals	950 BF
Institutions	2.000 BF
2. Single issue (only from 1981 on)	
Individuals	500 BF
Institutions	600 BF
Double issue (only from 1981 on)	
Individuals	800 BF
Institutions	1.200 BF
3. Collection 1963-1980 (as long as the issues in stock last)	
Belgium	25.000 BF
Other countries	28.000 BF

Claims for undelivered copies must be made no later than three months following month of publication. The publisher will supply missing copies when losses have been sustained in transit and where the reserve stock will permit.

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.

RES PUBLICA

Tijdschrift voor politologie – Revue de science politique

Uitgegeven door het Politologisch Instituut v.z.w.

Publié par le Politologisch Instituut a.s.b.l.

Hoofdredacteur – Kris DESCHOUWER – Rédacteur en chef

Redactieadres – Adresse de la rédaction

Pleinlaan 2, B-1050 Brussel

ZETEL VAN HET INSTITUUT – SIEGE DE L'INSTITUT

Politologisch Instituut v.z.w.: E. Van Evenstraat 2B, B-3000 Leuven

Politologisch Instituut a.s.b.l.: E. Van Evenstraat 2B, B-3000 Leuven

Rekening - Compte: 979-2795315-71

Het tijdschrift RES PUBLICA wordt uitgegeven

met de steun van het Vlaamse Ministerie van Onderwijs

Wettelijk depot - Dépôt légal : D/RP 1996/1.

ISSN 0486-4700

Gedrukt in België - Imprimé en Belgique

Niets uit dit tijdschrift, behalve de abstracts, mag worden verveelvoudigd en/of openbaar gemaakt door middel van druk, fotocopie, 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 bijdragen moeten persklaar aangeboden worden, getypt met dubbel interlinie. Zij moeten vergezeld zijn van een Engelstalige samenvatting van maximum 150 woorden. De niet opgenomen manuscripten worden niet teruggezonden.

De Nederlandse teksten dienen in de voorkeurspelling gesteld.

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 articles qui nous sont envoyés devront être dactylographiés en double interligne et accompagnés d'un court résumé (max. 150 mots) en anglais. Les manuscrits non insérés ne sont pas rendus.

Abonnements- en verkoopvoorwaarden van het tijdschrift

Conditions d'abonnement et de vente de la revue

1. Jaarabonnement – Abonnement annuel	B.F. - F.B.
persoon - personne	950
Instelling - Institution	2.000
Uitsluitend voor België: student (mits vermelding van de universiteit, de studierichting, het studiejaar en het inschrijvingsnummer aan de universiteit) - Uniquement pour la Belgique: étudiant (en mentionnant l'université, l'orientation et l'année des études, le numéro d'immatriculation)	500
2. Verkoop per nummer (nog uitsluitend vanaf 1981) - Vente au numéro (à partir de 1981 seulement)	
persoon - personne	500
Instelling - Institution	600
Verkoop dubbel nummer (nog uitsluitend vanaf 1981) - Vente numéro double (à partir de 1981 seulement)	
persoon - personne	800
Instelling - Institution	1.200
3. Verzameling van 1963 tot 1980 (zo lang de voorraad strekt)	
Collection de 1963 à 1980 (jusqu'à épuisement du stock)	
België - Belgique	25.000
Andere landen - Autres pays	28.000

