

# RES PUBLICA

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

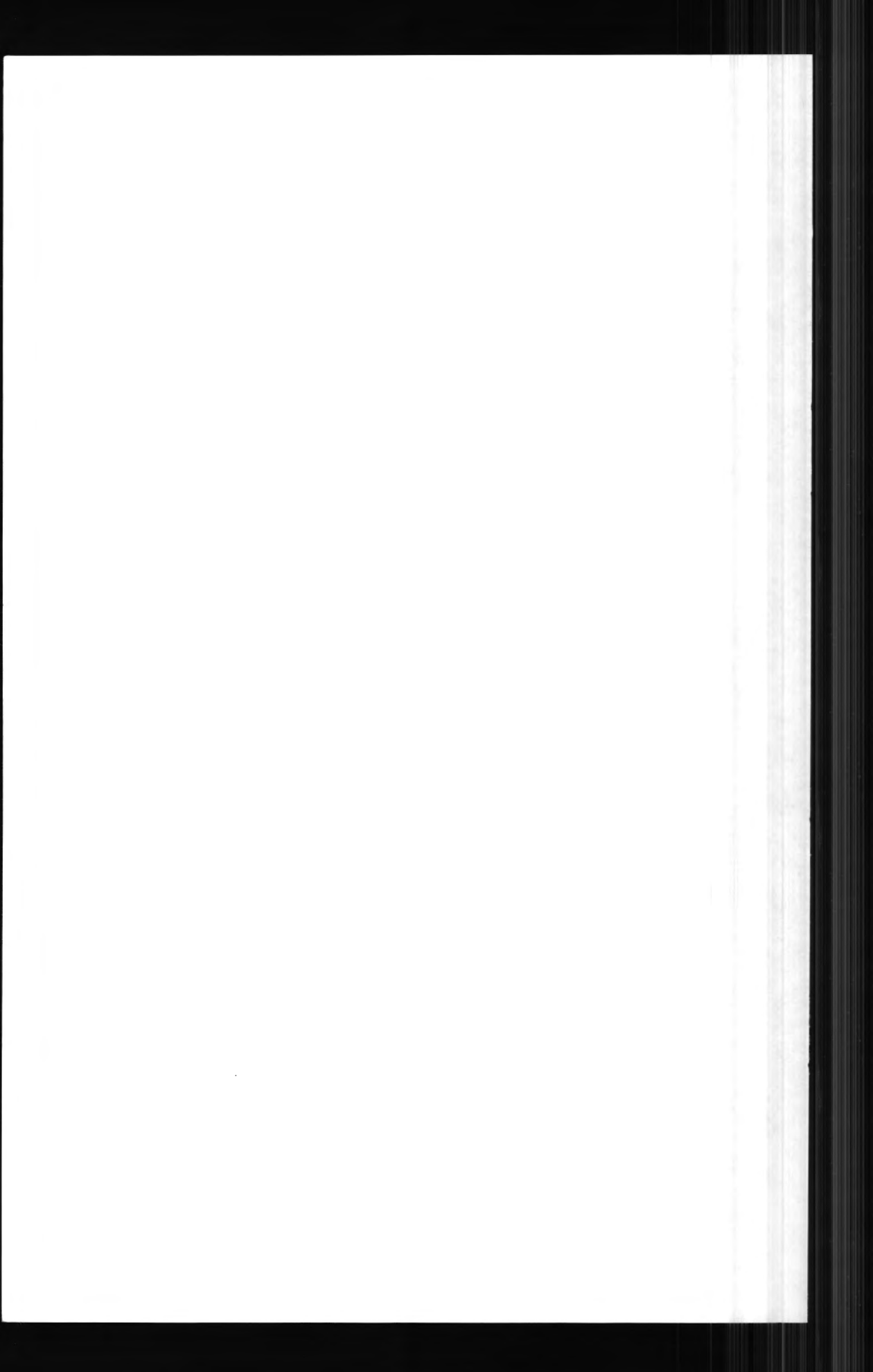
---

## INHOUD - SOMMAIRE - CONTENTS

### Spelen op het middenveld: drukkingsoegroeperingen, participatie en politiek

Algemene inleiding: Machtige en onmachtige drukkingsoegroepen	
door A. VAN DEN BRANDE . . . . .	5
Het lidmaatschap van sociale organisaties en trouw stemgedrag	
door J. BILLIET . . . . .	11
Inspraak van het lid in het VBO	
door W. BEIRNAERT . . . . .	31
De spreiding van betogingen in België	
door J. SMITS . . . . .	35
De sociale verkiezingen: betekenis en knelpunten van een inspraakmechanisme	
door H. DEJONCKHEERE . . . . .	53
Adviesraden als stap naar institutionalisering en medebeslissing	
door W. DEWACHTER . . . . .	67
De beperking van de wapenhandel	
door L. VANDEWEYER . . . . .	79
De invloed van de milieubeweging op het milieubeleid	
door M. HOOGHE . . . . .	93
Het gezondheidsbeleid in België in handen van corporatieve organisaties	
door G. PEETERS . . . . .	109
Het sociaal-economisch overleg als besluitvoering	
door H. DELEECK . . . . .	115

---



**SPELEN OP HET MIDDENVELD:  
DRUKKINGSGROEPERINGEN,  
PARTICIPATIE EN POLITIEK**

---





# Algemene inleiding: Machtige en onmachtige drukkingsgroepen

door August VAN DEN BRANDE

Gewoon hoogleraar Sociologie en Politicologie aan de UG

Wij mogen - denk ik - van dit congres verwachten dat het ons een dieper inzicht zal opleveren over het politieke middenveld in België. Daar staan de namen van de sprekers, die na mij komen, borg voor. Maar om geen verwachtingen te wekken, die allicht niet kunnen ingelost worden, wil ik hier toch dadelijk bijvoegen dat de kans klein is dat wij op het einde van de dag tot een sluitend en eenduidig beeld komen.

Daar zijn meerdere redenen voor. Ik noem er een drietal:

- Ten eerste: In heel wat Westeuropese landen - ook bij ons - heerst zowel in de politiek als in de politieke wetenschap verdeeldheid over de rol van groepen in het politieke besluitvormingsproces. Het eerste is misschien bij pozen beter zichtbaar dan het tweede - dit hebben we recent wel gemerkt - maar voor beide sectoren geldt dat wat voor sommigen evident is, voor anderen geen bestaansrecht heeft. Dit kan zowel tot tegenstrijdigheden en misverstanden leiden als tot het doodzwijgen van de problematiek.

Het is ook wat verwonderlijk als men daarbij bedenkt dat de Amerikaanse pluralistische theorie al bijna een eeuw oud is.<sup>1</sup>

- Een tweede reden waarom dit thema moeilijk ligt is dat het om een vrij grijze zone gaat, zelfs als er enige institutionalisatie bestaat. Soms worden er wel eens wensen op een brutelere manier duidelijk gemaakt, maar meestal gaat het om een ingewikkeld, discreet en subtiel spel van invloeden.

- De derde reden ligt in het verlengde van de twee vorige: dat is dat er weinig systematisch wetenschappelijk overzicht aanwezig is. Er zijn wel een paar pogingen tot synthese geweest rond de jaren zestig<sup>2</sup>, er is de continue beschrijvende arbeid van de CRISP<sup>3</sup> en recent ook van de Gentse pool van het steunpunt Socio-Politiek Systeem<sup>4</sup>, maar in het algemeen moet men zeggen dat de bijdragen - hoe verdienstelijk ook - fragmentarisch zijn.

1 A.F. Bentley's grondlegend boek "The process of government" is van 1908.

2 Voor België bv.: J. MEYNARD, J. LADRIÈRE en F. PÉRIN (eds.): *La décision politique en Belgique*. Paris, 1964.

P.H. CLAEYS: *Groupes de pression en Belgique, les groupes intermédiaires socio-économiques*. Bruxelles, 1973.

A. VAN DEN BRANDE: *Ontwerp van een macro-sociologische model voor het Belgisch politieke systeem, 1954-68*. Diss. Gent, 1974.

3 Zie vooral "Courrier hebdomadaire du CRISP", maar ook: *Répertoire des organisations socio-politiques*. Bruxelles, 1992.

4 Cfr. *Repertorium van zuilgebonden V.Z.W.'s*. Gent, 1992.

Na deze eerder negatieve situering van ons onderwerp willen we toch trachten de positieve toer op te gaan en even nadenken over de vragen die we ons kunnen stellen.

Onze inleiding wil deze vragen vooral opwerpen en situeren. Het aanbrengen van antwoorden zal in de loop van deze dag moeten gebeuren.

Een eerste fundamentele vraag dan is in welke mate het groepsleven bijdraagt tot de democratie. En hier zitten we al weer direct in de ambivalentie:

Er is langs de ene kant de pluralistische traditie, waarvoor de democratie gewoon op het bestaan van groepen gebouwd is en dat op twee manieren:

Ten eerste wordt het verenigingsleven als leerschool gezien voor de democratie. Ten tweede vormt het in deze opvatting een kanaal van vragen en van steun naar de beslissingscentra toe, om het in de termen van David Easton<sup>5</sup> te zeggen.

Maar hier begint de ambivalentie al, want voor dezelfde Easton hebben de kanalen ook sluizen. Hij spreekt van "gatekeepers". De verenigingen - of beter hun leiders - kunnen dus ook bewakers zijn van de toegangen tot de beslissingscentra. En dan zitten we al vlug bij de elitetheoretici, die in navolging van Robert Michels op de "ijzeren wet van de oligarchie" wijzen en er de nadruk op leggen dat oligarchische tendensen vooral zullen optreden in grote verbanden die moeten vechten om zich in het machtsspel van de vertegenwoordigende democratie te handhaven.

Als we de machtshiërarchie van de politieke posities in België bekijken, zoals die naar voor komt uit een recent onderzoek (1988-90) van W. Dewachter en E. Das<sup>6</sup>, dan staan de vertegenwoordigers van belangrijke machtsgroepen inderdaad hoog op de lijst, direct na ministers en partijvoorzitters, maar ver boven de parlementsleden.

Anderzijds zien we dat België bij de wereldtop-tien zit wat betreft syndicalisatie<sup>7</sup>, dat bijna veertig procent van de bevolking actief lid is van minstens één vereniging<sup>8</sup>, en dat daarbij de verenigingen gezien worden als zeer belangrijke politieke kanalen<sup>9</sup> desnoods ook voor onconventionele actie, met dan voor België een voorkeur voor betogen, waar Jozef Smits het straks nog verder zal over hebben.

Daaruit volgt dat organisaties (of toch een aantal organisaties) duidelijk als politieke krachten erkend worden en minstens subjectief ook als mogelijke participatiekanalen ervaren worden.

Er zitten dus twee schijnbaar tegengestelde, maar o.i. toch complementaire aspecten in de aanzetten tot antwoord op onze eerste vraag en het is goed dat twee

5 D. EASTON: *A systems analysis of political life*. New York, 1965.

6 W. DEWACHTER & E. DAS: *Politiek in België. Geprofileerde machtsverhoudingen*. Leuven, 1991.

7 Voor een vergelijking zie: *Rapport mondial sur le développement humain*. Paris, 1994, p. 206.

Zie ook: E. ARCQ & J. NEUVILLE: *L'évolution des taux de syndicalisation 1972-81*. In: *Courrier hebdomadaire du CRISP*, n° 1147 (1987). 6.

8 Zie: Ann CARTON e.a.: *Source book of the voters' study in connection with the 1991 general election*. Leuven, 1993.

9 Zie bv.: J. SMITS: *Democratie op straat. Een analyse van de betogingen in België*. Leuven, 1984, p. 97.

luiken van dit congres eraan gewijd zijn: het eerste over inspraak van de leden en het tweede over oligopolisering en institutionalisatie.

Toch zal ook wel duidelijk geworden zijn dat we nog bijkomende vragen moeten stellen om meer klaarheid te krijgen. Dit zijn dan de klassieke vragen: wie, wat, hoe, waarom...?

Het is niet aan ons hier echt op in te gaan, maar we dachten dat deze vragen voor een heel deel samenkwamen in de vraagstelling die ook als vlag voor deze inleiding dient, nl.: "welke groepen zijn nu machtig of politiek belangrijk en waarom?".

Hier zullen we dus verder onze aandacht aan besteden.

Ingrid Vanhoren heeft vrij recent een mooi overzicht gemaakt van de factoren die de actietechnieken en de effectiviteit van drukingsgroepen bepalen. Wij mogen aannemen dat ook de politieke belangrijkheid - dus de macht - van de groepen hieruit voortvloeit. Zij maakt een onderscheid tussen interne en externe factoren. Hierbij noemt zij eerst een reeks van drie duidelijk interne factoren: de financiële macht, het ledenbestand en de organisatie en infrastructuur.<sup>10</sup>

Ten tweede klasseert zij een paar factoren als intern die wij eerder als bruggen tussen binnen en buiten zouden beschouwen: nl. de aard van de verdedigde belangen en de mate van institutionalisatie. Wat dit laatste betreft heeft zij vooral oog voor de consultatieve administratie, iets wat hier vandaag ook ter sprake zal komen, en uiteraard belangrijk is. Toch kan men ook naar institutionalisatie op andere niveau's en in minder formele vormen gaan kijken: vaste vertegenwoordiging in partijorganen en kabinetten bv., voorbehouden plaatsen op kieslijsten e.a.

Dan zijn er de externe factoren:

Vanhoren vermeldt hier: de relaties met de andere drukingsgroepen, de toegang tot en steun van publieke instanties en de algemene context. Die valt uiteen in 4 punten: de internationale toestand, de economische toestand (vnl. de conjunctuur), de mentale of culturele, en de structurele toestand.

Vanhoren deed vanuit deze uitgangspunten een empirisch onderzoek bij vier drukingsgroepen over twee periodes van twee jaar: 1977-1978 en 1982-1983. Zij komt tot de conclusie dat vooral de strikt interne factoren belangrijk zijn. Hoewel dit een interessant, en binnen de perken van het onderzoek, valabel resultaat is, blijft dit onderzoek o.i. toch te beperkt om de variatie van de externe factoren en vooral van de algemene context, recht te doen. Zo heeft de conjunctuur - de economische context dus - heel duidelijk invloed op de mogelijkheden en strategieën van bepaalde groepen.<sup>11</sup>

Even belangrijk lijkt ons wat Vanhoren de "culturele en structurele toestand" noemt. Er zijn recent een paar buitenlandse onderzoeken die in die richting wijzen.<sup>12</sup> Wijzelf hebben er vroeger reeds herhaaldelijk op gewezen dat wijzigingen

10 Zie: I. VANHOREN: Actiemiddelen van drukingsgroepen in België. In: Res Publica, 1990, pp. 95-115.

11 Zie bv.: X. MABILLE: La concertation sociale: la crise du système belge. In: Pouvoirs, vol. 54 (1190).

12 Zie bv.: W.D. COLEMAN: State traditions and comprehensive business associations: a comparative structural analysis. In: Political Studies 38 (1990) 2, pp. 231-252.

D.S. MEYER & D.R. IMIG: Political opportunity and the rise and decline of interest group sectors. In: Social Sciences Journal 30 (1993) 3, pp. 253-270.

hierin ook verschuivingen meebrengen in de belangrijkheid van heersende machtslogica's, en hebben dit ten dele trachten te toetsen aan het optreden van groepen in het politieke veld.<sup>13</sup> En al is Dewachter het niet eens met waarneembare verschillen in belangrijkheid, wel treedt uit zijn werk het bestaan naar voor van verschillende types van besluitvorming,<sup>14</sup> waarbij het verband met sommige van de door ons voorgestelde machtslogica's wel voor de hand ligt.

Het is duidelijk dat belangengroepen meer of minder invloed zullen hebben naargelang zij betrokken zijn in verschillende types van besluitvorming en als men de thesis van de verschuivende belangrijkheid van machtslogica's en van de daarbij horende besluitvormingscircuits aanneemt, moet ook dit een invloed hebben op het relatief belang van de verschillende groepen.

Daarom was het m.i. nodig deze culturele en structurele context ter sprake te brengen, temeer daar het derde luik van het congres dit thema aanraakt door te spreken over "Het aandeel van ontzuilde drukingsgroepen". Nu weten we allemaal dat verzuiling in de structurering van het Belgische middenveld nog altijd een belangrijke rol speelt, maar sedert de oorlog geleidelijk aan van inhoud is veranderd.

Waar men doorgaans minder de nadruk op legt is dat ook de politieke betekenis ingrijpend is veranderd:

De dominantie van het levensbeschouwelijke voor de legitimatie van de politiek ligt al lang achter ons en verzuiling is o.i. een kader geworden om achtereenvolgens eerst - in de vijftiger en de eerste helft van de zestiger jaren - een dominant systeem van doorkruisende breuklijnen (m.a.w. een gestructureerd pluralistisch systeem) te helpen beheren en daarna om de nodige krachten te aggregeren in een voornamelijk neo-corporatistisch bestel. Het is inderdaad pas de vierde en meest recente machtslogica, die men meestal als postmaterialistisch pleegt aan te duiden, die vooral buiten de verzuilde structuren vorm begint te krijgen. Dit vermoedelijk omdat juist decentralisatie, verscheidenheid en brede vermaatschappelijking van de politiek<sup>15</sup> hierin een grote rol spelen. Hier begint dan ook een nieuwe vorm van basisdemocratie naar voor te komen. Het is m.i. logisch dat naargelang men deze verschuivingen aanvaardt, men ook veranderingen in rol en macht van belangengroepen mag veronderstellen.

Dit betekent concreet dat wanneer verzuiling dominant is, groepen erg belangrijk zullen zijn langs levensbeschouwelijke lijnen, bij pluralisme langs verschillende breuklijnen en bij neo-corporatisme vooral langs de sociaal-economische dimensie, terwijl bij de groei van het postmaterialisme de nieuwe sociale bewegingen zullen naar voor komen.

Tenslotte wil ik nog iets zeggen over de internationale context. Van verschillende zijden is gewezen op de invloed die de globalisatie heeft op het functioneren van de belangengroepen.<sup>16</sup> De Europese integratie is daar natuurlijk een

13 Zie: A. VAN DEN BRANDE: Voluntary associations in the belgian political system 1954-1968. In: Res Publica 15 (1973) 2, pp. 329-356.

A. VAN DEN BRANDE: Modellen voor machtsverwerving en machts-uitoefening. In: Tijdschrift voor Sociologie 6 (1985) 6, Congresnummer, pp. 181-212.

14 W. DEWACHTER: Besluitvorming in politiek België. Leuven, 1992.

15 Cfr. L. HUYSE: De politiek voorbij. Leuven, 1994.

16 W. COLEMAN: La globalisation et les groupes d'interêt. Un futur incertain. In: Etudes internationales 24 (1993) 3, pp. 631-651.

aspect van.<sup>17</sup> In dit verband is de titel van een recent artikel van Streeck & Schmitter<sup>18</sup> veelzeggend: "Van nationaal corporatisme naar transnationaal pluralisme".

Betekent dit vanuit de daarnet vermelde opsomming van opeenvolgende machtslogica's dat de klok achteruit gezet wordt? In zekere zin wel, omdat langs de ene kant de economische belangen t.o.v. de sociale sterker staan in de internationale dan in de nationale context en aan neo-corporatisme op Europees niveau geen behoefte hebben, terwijl anderzijds de werknemersorganisaties er op dit niveau niet rijp voor zijn.

Toch halen Streeck & Schmitter ook elementen aan die eerder aan de nieuwe postmaterialistische dimensie doen denken: nl. decentralisatie en verscheidenheid. In geen geval zal een Europees pluralisme het beperkte gestructureerde karakter hebben dat bv. het Belgische had. Streeck & Schmitter verwijzen hier o.i. terecht eerder naar het vagere, meer gedifferentieerde Amerikaanse model.

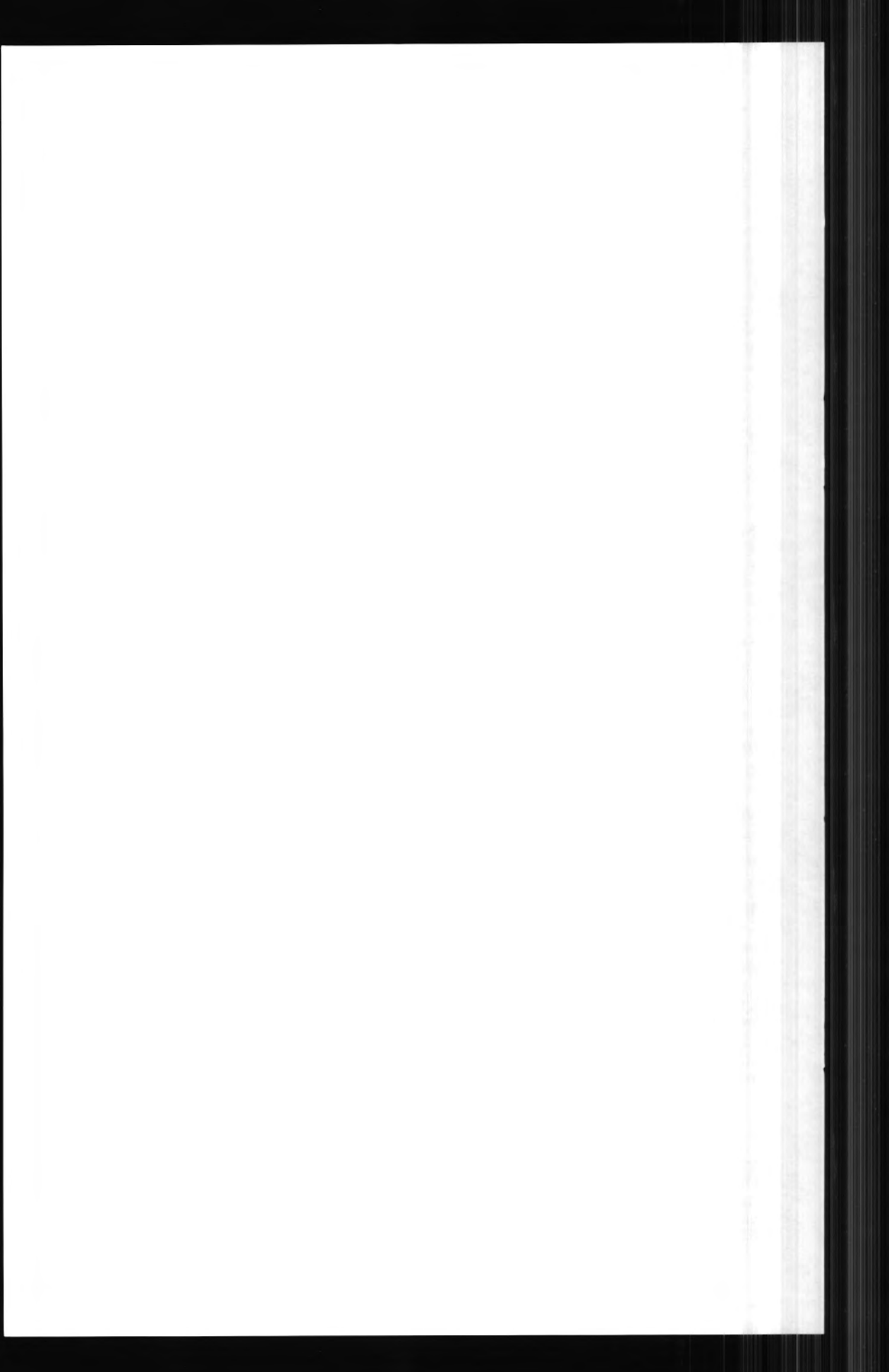
Dit alles roept natuurlijk meer vragen op dan er beantwoord werden, maar ik hoop dat in de volgende bijdragen meer antwoorden - of minstens elementen hiervan - zullen aangereikt worden. En intussen hopen we ook enigermate een kader geschetst te hebben waarbinnen dit kan gebeuren.

**Summary: General introduction: Powerful and powerless pressure groups.**

*This introductory text intends to draw the attention on some questions important for the discussion as a whole. The first one is whether pressure groups contribute to democracy. In Belgium, there is some evidence both for elite theories and pluralist explanations. Several papers of this congress go further into this matter. A second question is: what makes groups powerful? The author refers to research done by Ingrid Vanhoren. She stresses the importance of some internal characteristics of groups, as there are: financial power, membership and organisation. The author sees external factors, particularly the cultural and structural situation, as very important too. It gives rise to different logics of power, favouring some interest groups and disfavouring others. For post-war Belgium, the author found competition and alternating dominance of four structural logics: vertical pluralism, cross-cutting cleavages, neo-corporatism and post-materialism. He also pays attention to the effects of international globalisation.*

17 B. KOHLER-KOCH: Interessen und Integration. Die Rolle organisierter Interessen in westeuropäischen Integrationsprozess. In: Politisches Vierteljahrschrift, Sonderheft 23 (1992), pp. 81-119.

18 W. STREECK & Ph. SCHMITTER: From national corporatism to transnational pluralism: organized interests in the single European market. In: Politics and society 19 (1991) 2, pp. 133-164.



# Het lidmaatschap van sociale organisaties en trouw stemgedrag

door Jaak BILLIET

Gewoon hoogleraar aan de K.U.Leuven en promotor van het Interuniversitair Steunpunt Politieke Opinieonderzoek (I.S.P.O.)

## 1. Inleiding

In welke mate hebben de aangeslotenen bij sociale organisaties in het zgn. middenveld inspraak in het beleid van hun organisaties? Zo luidde de oorspronkelijke vraag die mij in het kader van het politologencongres over "spelen in het middenveld" werd voorgelegd. Deze brede empirische vraag, kan moeilijk beantwoord worden bij gebrek aan onderzoeksgegevens. Om die reden is het nodig de probleemstelling in te perken: de inspraak van de leden over de relatie tussen hun organisaties en politieke partijen. Niet alleen om praktische redenen maar ook omwille van de politieke realiteit is deze specificatie van de vraag zinvol. Na het tweede burgermanifest van Verhofstadt zijn oproepen verschenen voor een 'positieve' en voor een 'progressieve' frontvorming.<sup>1</sup> Deze denkoefeningen baseren zich op een of andere wijze op opvattingen over oude en nieuwe breuklijnen. Scenario's over de relatie tussen organisaties in het middenveld en politieke partijen zijn daarin steeds expliciet en normatief aan de orde. Voor de een moeten deze organisaties (drukkingsgroepen) zich ver uit het politieke domein terugtrekken<sup>2</sup> terwijl anderen aan deze organisaties belangrijke politieke rollen blijven toebedelen<sup>3</sup>, echter niet op dezelfde wijze zoals in het verleden.

In hoever hebben de aangeslotenen bij sociale organisaties, bijvoorbeeld bij vakbonden en mutualiteiten, hierover inspraak? Dat hierover van gedachte gewisseld wordt op diverse niveaus binnen de organisaties van de Kristelijke Arbeidersbeweging (KAB) is geweten. Daar is de relatie tussen de beweging en politieke partijen sinds een studiedag van het bestuur van het ACW op 20 januari 1994 opnieuw expliciet aan de orde gesteld.<sup>4</sup> Na raadpleging van de verschillende gedingen zal een bijzonder congres zich in 1995 over die relatie kunnen uitspreken. Dat is niet nieuw voor die beweging. In 1982-1984, een periode van roomsblauwe coalities, werden (begeleide) bevragingen gehouden waarin een meerderheid zich uitsprak voor een grotere invloed van het ACW binnen de CVP. Dit standpunt werd vertolkt in de congresbesluiten van 1986 en het werd na het congres van oktober 1992 opnieuw bevestigd. Na januari is echter in reactie op de gewijzigde situatie en op stellingnames binnen de CVP een wijziging merkbaar (zie verder). Ook in de liberale wereld is de relatie tussen sociale organisatie en de 'eigen' hervormde politieke partij openlijk ter sprake gekomen. Het voorstel tot zeer grote beperking van de politieke invloed van de organisaties viel niet bij

1 G. VERHOFSTADT, *De weg naar de politieke vernieuwing*, Antwerpen-Baarn, 1992. Zie ook: J. BOUVEROUX, *De partij van de burger*, Antwerpen, 1992; J. VAN HECKE, *De slogans voorbij. Appel aan de verantwoordelijke Vlaming*, Tiel, 1994. Verschillende modellen van herverkaveling vindt men in het themanummer van *Samenleving en Politiek* van december 1994 met o.m. bijdragen van N. DE BATSELIER, M. VAN PEEL en J. GEYSELS. In een bijdrage van P. ZEEUWTS worden diverse scenario's tegen elkaar afgewogen.



alle vertegenwoordigers van de liberale sociale organisaties in goede aarde. In de socialistische wereld lijkt de hechte band van de sociale organisaties met de partij nog het minst van al ter discussie gesteld te worden. Van de zgn. nieuwe sociale bewegingen (vredesbeweging, bewegingen rond de derde wereldproblemen en de milieubeweging) is geweten dat zij zich heel gereserveerd opstellen tegenover politieke partijen, ook tegenover de qua kiezers en ideeën zeer nabije partij Agalev.<sup>5</sup>

2 In het eerste burgermanifest van G. VERHOFSTADT (1991) worden de drukkinggroepen en de zuilen aangewezen als hoofdschuldigen van de kloof tussen burger en politiek. In de ontwerp congresstekst "*De Burgerdemocratie*" (1993, pp. 7-8), opgesteld o.l.v. J. Gabriëls, wordt over de zuilen gesproken in termen van "belangengroepen" en de "belangrijkste stoorzenders". De zuilen worden ten onrechte aangeduid als een noodzakelijk instrument in het middenveld, tussen de burger en de overheid. Er wordt gesproken over nadelen op het economisch vlak en op politiek vlak. Als voordelen wordt gewezen op de uitwisseling van informatie, het aanbrengen van correcties en de mogelijkheid van het sociaal overleg. Concreet wordt deze afstand van de zuilen vertolkt in art. 18 van de ontwerpstatuten van het tweede VLD-Congres (Kortrijk, 27-28 maart 1993) waarin concrete maatregelen i.v.m. beperkingen van cumul van mandaten in sociale organisaties voorgesteld worden. In de ontwerpresoluties van het Congres over Burgerdemocratie (Gent, 23-24 oktober 1993) staan eveneens maatregelen i.v.m. het aantal overlegorganen, de juridische structuur en interne democratie van de belangengroepen, onverenigbaarheden van mandaten in overlegorganen en de beperking van taken van onderaanneming. Zie: *De Burgerdemocratie*, 1993, pp. 18-19. In het derde burgermanifest van G. VERHOFSTADT worden de zuilen of drukkinggroepen nog steeds de hoofdoorzaak van de Belgische ziekte genoemd maar er wordt ook gewezen op de positieve maatschappelijke functies die verenigingen in het middenveld hebben. Er is echter sprake van een "ander" (nieuw) middenveld zonder politieke macht. Zie: G. VERHOFSTADT, *Angst, afgunst en het algemeen belang*, Antwerpen-Baarn, 1994, pp. 151-155.

3 Zie: J. VAN HECKE, o.c., 1994, pp. 83-84.

4 L. MARYNISSEN berichtte hierover in *Het Volk* op 22-23 januari 1994 in de vorm van een interview met voorzitter Theo ROMBOUTS (p. 14). De besluiten van de studiedag van het ACW-bestuur werden als voorstel van het dagelijks bestuur verspreid via een nota STU/94/180c ten behoeve van een politieke studiedag op 26 maart 1994. Tegelijk werd de te volgen procedure meegedeeld (STU/94/179c) die ondertussen wel enige vertraging heeft opgelopen.

5 Over het stemgedrag of de partijvoorkeur van deelnemers aan activiteiten van de nieuwe sociale bewegingen bestaan enkele beperkte studies, o.m. J. BILLIET, G. LOOSVELDT, B. CAMBRE en J. VANCOILLIE, *In beweging brengen van solidariteit. Een sociologisch onderzoek naar 11.11.11.-comités en -medewerkers*, Leuven, 1993; E. VAN HOVE, B. KERREMANS en M. PHILIPS, *Ledenonderzoek Pax Christi Vlaanderen*, Antwerpen, UIA, 1993; F. DEVISCH, *De anti-racistische beweging in Vlaanderen*, (eindverhandeling Faculteit der Sociale Wetenschappen) Leuven, 1994. Er kan ook verwezen worden naar een reeds wat ouder onderzoek uitgevoerd op de samenkomst "Wegen naar Bevrijding" van 995 maatschappij-kritische christenen in mei 1990. Zie hiervoor J. BILLIET, *Basic Communities in Flanders: evolution, types, characteristics and significance in a pillarized context*. Paper presented at the 16th International Conference for the Sociology of Religion, Lausanne, August 30-Sept. 2, 1981. De voornaamste bevindingen zijn ook opgenomen in J. BILLIET en K. DOBBELAERE, Naar een desinstitutionalisering van de christelijke zuil? In: K. DOBBELAERE, L. VOYE, J. BILLIET en J. REMY (red.), *België en zijn goden*, 1985, p. 150-153. Over de opkomst en de ontwikkeling van de zgn. nieuwe sociale bewegingen is een studie gepubliceerd door S. WALGRAVE, *Nieuwe sociale bewegingen in Vlaanderen*, Leuven, 1994. Het aspect van de relaties tussen nieuwe sociale bewegingen en Agalev is grondig uitgewerkt in het doctoraatproefschrift van S. WALGRAVE, *Tussen loyaliteit en selectiviteit. Een sociologisch onderzoek naar de ambivalente verbouding tussen nieuwe sociale bewegingen en groene partij in Vlaanderen*, Leuven, 1995.



Over de mate waarin de 'basis' van de KAB bij de bevragingen in het begin van de jaren tachtig betrokken was is heel wat te doen geweest<sup>6</sup> In de publikaties waarover ik beschik, en die meestal uit de hoek van de Werkgroep Kongresbesluiten (WKB)<sup>7</sup> afkomstig zijn wordt zowel de methode als de synthese betwist. Maar als onderzoeker kan men moeilijk op één versie steunen en ik voel mij niet geroepen om een socio-historische reconstructie van de bevragingen van een decennium geleden uit te voeren. Dit kan trouwens niet zonder diepgaand en langdurig onderzoek. Bij de liberale en socialistische bewegingen vond ik nog minder informatie over een ruime inspraak van de achterban over de relatie met politieke partijen, gegeven dat die er al geweest zou zijn. Wat de nieuwe sociale bewegingen aangaat kan het niet de bedoeling zijn hier een samenvatting te geven van het indrukwekkend werk van Walgrave<sup>8</sup> dat o.m. heel wat informatie bevat over de opvattingen van aanhangers van de zgn. nieuwe sociale bewegingen over (de relatie tot) de politieke partijen. Om deze redenen is het niet aangewezen om in het kader van mijn bijdrage dit spoor verder te volgen.

Is er dan geen andere en eenvoudiger methode om zicht te krijgen op de mate waarin de leden van sociale bewegingen de door hun organisaties onderhouden band met een bevoorrechte politieke partij aanvaardden? Wordt de aanvaarding of verwerping van de door de beweging onderhouden band met een politieke partij niet regelmatig impliciet uitgedrukt in het feitelijk stemgedrag van die leden? Men mag inderdaad aannemen dat de mate waarin de achterban van de sociale organisaties de politieke keuze van de leiders aanvaardt tot uiting komt in het trouw stemgedrag van die achterban. Vanzelfsprekend levert deze *onrechtstreekse* methode om de 'inspraak' van de leden te achterhalen geen zuivere meting op van de mate waarin de achterban met de traditionele band tussen sociale organisaties en partij binnen elke politieke familie instemt. De partijtrouw kan immers door nog andere factoren beïnvloed worden, bijvoorbeeld door de gewoonte of door de voorkeur voor bepaalde kandidaten. Toch krijgen we voldoende zicht op de mate van impliciete consensus aangaande de band tussen sociale organisaties en welbepaalde politieke partijen.

De voorwaarde om deze methode te kunnen gebruiken is de beschikbaarheid over betrouwbare steekproeven waarin zowel het lidmaatschap van sommige sociale organisaties als het actueel en voorbije stemgedrag werd onderzocht. Het verkiezingsonderzoek dat na de parlementsverkiezingen van 1991 werd georganiseerd door het Interuniversitair Steunpunt Politieke Opinieonderzoek (ISPO) voldoet aan die voorwaarde. De dataset van Vlaanderen bevat informatie over het actuele en voorbije stemgedrag van 2.691 Vlaamse kiezers met bovendien o.m.

---

6 Zie o.m. P. WEYNS, Meningen over ACW en politiek. *De Nieuwe Maand*, 1984, nr. 3, pp. 246-253; P. WEYNS, De gedachten zijn vrij. *De Nieuwe Maand*, 1984, nr. 9, pp. 647-559; P. WEYNS, Bevraging wordt begraving. *De Nieuwe Maand*, 1984, nr. 9, pp. 661-672; Red., Een rondetafelgesprek over ACV, ACW en politiek. *Vakbond en Democratie*, 1984, nr. 9, pp. 6-12;

7 De WKB opteerde voor de oprichting van een autonome christelijke arbeiderspartij en zou volgens eigen (gewogen) berekeningen op 35% van de ACW achterban kunnen gesteund hebben. In de officiële voorstelling zou die optie bij 15% van de achterban steun gekregen hebben.

8 Zie: S. WALGRAVE, o.c. 1995.

informatie over het lidmaatschap van een mutualiteit en van een vakbond of beroepsvereniging<sup>9</sup>.

In deze studie zal nagegaan worden in hoeverre in 1991 de jongere en oudere generaties van aangeslotenen bij de christelijke, de socialistische en de liberale vakbonden en mutualiteiten trouw bleven kiezen voor respectievelijk de CVP, de SP en de PVV. De gegevens laten ook toe om dit bij benadering ook te bestuderen voor verschillende types van betrokkenheid bij de Kristelijke Arbeidersbeweging (KAB). Daarnaast zal ook nagegaan worden welk het netto-effect is van het lidmaatschap van vakbonden en mutualiteiten op het trouw stemgedrag. Onder netto-effect verstaan we het effect dat is uitgezuiverd voor de invloed van andere relevante factoren zoals de mate van kerkelijke betrokkenheid, de leeftijd (of generatie), de mate van verstedelijking en de actieve betrokkenheid bij verenigingen.

Alvorens deze empirische analyse aan te vangen wordt de relatie tussen het middenveld en politieke partijen echter gesitueerd binnen de huidige discussie. Hierbij wordt het klassieke model van de verzuiling ter herinnering gebracht als ook de voorwaarden waaronder dit kan of kon functioneren. Tevens wordt nagegaan welke veranderingen in ideeën over dit model gaande zijn. De empirische analyse moet in deze context gelezen worden. Dit zal gebeuren bij wijze van besluit.

## 1. Het zuilmodel ter discussie

De wijze waarop in het zuilmodel een politieke partij aan een netwerk van sociale organisaties in het middenveld gekoppeld is wordt door Walgrave getypeerd als *exclusief*, *duurzaam* en *formeel* (of structureel)<sup>10</sup>.

De traditionele sociale bewegingen (de christelijke, de socialistische en de liberale netwerken van sociale organisaties) hebben elk een exclusieve en langdurige formele band met één politieke partij. In de katholieke zuil is de relatie van de standen ('subzuilen') met de CVP veel complexer dan in de socialistische en de liberale netwerken van organisaties. Deze relatie wordt daar ook vaker van binnenin ter discussie gesteld. De naoorlogse CVP is in principe een deconfessionele leden- en programmapartij met een autonome organisatorische uitbouw t.o.v. de standenorganisaties (Algemeen Christelijk Werkersverbond, Boerenbond en Christelijk Middenstandsverbond). Als partij probeert de CVP de standen te overstijgen. In de praktijk is dat echter niet zo eenvoudig gebleken. De standen doen immers hun best om hun politieke 'vrienden' zoveel mogelijk te profileren en verkozen te krijgen. Zij pogen hun bevriende mandatarissen ertoe te bewegen om de standenbelangen te verdedigen binnen de CVP en in het parlement en het regeringsbeleid. De coördinatie tussen het ACW, de Boerenbond en het NCMV enerzijds en de CVP anderzijds verloopt via permanente (politieke) comités. Impliciet is er steeds een bijzonder vertrouweling van deze standen

<sup>9</sup> De gegevens werden verzameld in het kader van het Nationaal Onderzoeksprogramma in de Sociale Wetenschappen onder het beheer van de Federale Diensten voor Wetenschappelijke, Technische en Culturele Bijzonderheden (voorheen DPWB).

<sup>10</sup> Zie hiervoor: S. WALGRAVE, o.c., 1995, p. 201.

opgenomen in het partijbureau<sup>11</sup>. Deze duurzame band tussen sociale organisaties en partij zorgt ook voor een verzekerde aanwezigheid van de vertrouwelingen of vertegenwoordigers van de standen binnen de regering, in de politieke kabinetten en binnen de talrijke overleg- en adviesorganen<sup>12</sup>. Dat is ook het geval voor de socialistische wereld en het was ook zo voor de liberalen.

Onder welke *voorwaarden* kan dit model functioneren?

(1) Vooreerst dient er een gemeenschappelijk *ethisch-maatschappelijk project* te zijn dat zowel de sociale organisaties als de partij overspant. Zo'n project onderscheidt zich o.m. van zogenaamde politieke 'issues' doordat het quasi *to-taal* is, d.i. de verschillende domeinen van het leven van individuen en van de samenleving doordringt, en een model van maatschappelijke organisatie voorhoudt. Momenteel heeft men het in dit verband vaak over 'de grote verhalen' die er niet meer zouden zijn.

(2) Een tweede voorwaarde is een zekere *harmonie* tussen de door sociale organisaties voorggehouden en beleefde *waarden* enerzijds en de *belangen* van groepen en individuen anderzijds. In de bloeiperiode van de sociale bewegingen kwam dit tot uitdrukking in een harmonie tussen de individuele en collectieve promotie en emancipatie. Arbeiders die zich bijvoorbeeld ten volle ingezet hadden voor de realisatie van de waarden van hun sociale beweging verwierven tegelijk meer eigenwaarde en werden er op termijn zowel individueel als in groep beter van<sup>13</sup>. Als waarden en belangen (of morele en materiële belangen) te ver uit elkaar liggen, komen er interne spanningen in de sociale beweging en dit mondt uit in een lastiger relatie van sommige segmenten van de sociale beweging met de politieke partij. Er is een niet te ontkennen spanning tussen wereldsolidariteit en de zorg voor het milieu versus economische groei; de zorg voor toekomstige generaties en actuele consumptie en welvaart, gastvrijheid en veiligheid. Met deze ethisch geladen thema's die in sommige segmenten van de sociale bewegingen leven zijn momenteel door de politieke partijen weinig stemmen te halen.

(3) Dat het politieke landschap hoofdzakelijk *ingedeeld is volgens de thema's* (de breuklijnen) waar de sociale bewegingen gedurende een lange periode rond mobiliseren is een derde voorwaarde voor het goed functioneren van het verzuiingsmodel. Als brede lagen van burgers meer aangesproken worden door thema's of strijdpunten die buiten de geïnstitutionaliseerde breuklijnen vallen dan ligt het veld open voor nieuwe partijen die moeilijk aansluiting vinden bij de gevestigde sociale bewegingen en hun politieke partijen. Dit is o.m. het geval voor thema's als zorg voor het milieu, wereldsolidariteit en de integratie van migranten.

(4) Een vierde voorwaarde is een zekere mate van *politieke passiviteit* onder de burgers in de zin dat deze niet geneigd zijn om veel politieke activiteiten te ontplooiën *buiten* de voorziene kanalen zoals verkiezingen, het beroep doen op

11 De structurele banden tussen de CVP en de christelijke zuil worden o.m. beschreven in J. BILLIET, *De complexe relaties tussen de CVP en de christelijke zuil. Kultuurleven*, 1987, nr. 5, pp. 424-434.

12 W. DEWACHTER, *Besluitvorming in politiek België*, Leuven, 1992, pp. 127-162, 234-246. Zie ook: W. DEWACHTER en E. DAS, *Politiek in België. Geprofileerde machtsverhoudingen*, Leuven, 1991.

13 De schoolstrijd van 1954 tot 1958 en de strijd van de Vlaamse Beweging kunnen eveneens gezien worden als voorbeelden van een harmonisch samengaan tussen waarden en belangen.

diensten en het deelnemen aan demonstraties die door hun organisaties opgezet worden.

(5) Een vijfde voorwaarde is dat er een voldoende mate van *verbondenheid* of identificatie ('behoren tot') is van de burgers met de sociale netwerken die zuilen genoemd worden. Het is duidelijk dat dit 'behoren tot' de voorbije decennia aan grote veranderingen onderhevig was <sup>14</sup>.

(6) Een zesde voorwaarde, die de verdere focus van mijn bijdrage zal vormen, is het *langdurig vertrouwen* tussen de achterban, de leiders van de sociale organisaties en de politici. Dit moet tot uiting komen in een grote mate van trouw van de kiezers die tot diverse sociale netwerken (zuilen) behoren aan de politieke partij die met die sociale netwerken verbonden is. Indien de langdurige trouw van de achterban van de sociale organisaties aan de bevriende netwerkpartij substantieel afneemt en de partij mede daardoor aan invloed moet inboeten dan kan het zuilmodel onder druk komen staan. De partij kan minder geneigd zijn om de belangen van de sociale organisaties te laten doorwegen indien zij onvoldoende 'betaald' wordt in stemmen en op zoek kan gaan naar nieuwe markten. De sociale beweging van haar kant kan geneigd zijn om haar 'partijaandelen' te spreiden.

Men zou elk van deze voorwaarden kunnen onderzoeken voor de traditionele politieke families. Laten we dit even ter illustratie doen voor de niet geringste, de CVP en haar verhouding tot de Kristelijke Arbeidersbeweging (KAB). Ondanks de inschatting dat sommige van de vermelde voorwaarden niet meer voorhanden zijn blijft het ACW nog grotendeels vasthouden aan het zuilmodel. Het ACW probeert op een exclusieve wijze de politiek te beïnvloeden via de vrienden in de CVP. Hiervoor worden vier redenen aangevoerd <sup>15</sup>. Als minst belangrijke reden geldt dat de achterban het niet zou begrijpen indien politici van meerdere partijen formeel gesteund zouden worden. De gegevens over trouw stemgedrag zullen een aanduiding geven over de mate waarin dit het geval kan zijn. Een tweede reële reden is dat de plaatselijke kandidaten niet zo opgetogen zijn met een door het ACW gesteunde concurrent in eenzelfde arrondissement. Een derde reden ligt in het vertrouwen in personen. Men neemt aan dat een aanzienlijk aantal CVP-politici nog steeds de sterkste affiniteit hebben met de projecten van de beweging. Tenslotte wordt gesteld dat de exclusieve, formele en langdurige koppeling aan één partij beleidsmatig het meest efficiënt is.

Toch is, zoals reeds gezegd, sinds januari 1994 een voorzichtige wijziging in de opstelling merkbaar. De mogelijkheid wordt overwogen om in de toekomst,

14 Zie hiervoor: J. BILLIET, *Ondanks beperkt zicht. Studies over waarden, ontzuiling en politieke veranderingen in Vlaanderen*, Brussel/Leuven, 1993, pp. 121-164.

15 Zie o.m.: TH. ROMBOUTS, *Politieke herverkaveling en de rol van het middenveld*, lezing in de reeks "uitgesproken meningen" van de gezamenlijke Agalevfracties op 12 februari 1993.

naast de *voorwaardelijke*<sup>16</sup> bevoorrechte band met de 'vrienden' in de CVP, ook samen te werken over de partijgrenzen heen indien dit aangewezen is om de programmapunten van het ACW maximaal te realiseren. Deze opening om het zuilmodel bij te sturen komt niet alleen van de kant van de sociale beweging maar ook van de kant van de CVP zelf. Sinds het aantreden van voorzitter J. Van Hecke was regelmatig sprake over een grotere autonomie van de partij tegenover de sociale organisaties en van een opening naar de zgn. nieuwe sociale bewegingen. In "*De slogans voorbij*" wordt de onvervangbare maatschappelijke en politieke rol van het middenveld onderstreept maar wordt eveneens uitdrukkelijk verwezen naar de negatieve bijverschijnselen die daarmee kunnen samengaan<sup>17</sup>.

Zijn dit tekenen dat we stilaan naar een onverzuild model van intermediatie tussen middenveld en politiek gaan zoals dit reeds het geval is voor de zgn. nieuwe sociale bewegingen rond de problemen van vrede, wereldsolidariteit, milieu en multicultureel samenleven? Uit het onderzoek van Walgrave blijkt duidelijk

16 De tekst van het voorstel van het dagelijks bestuur m.b.t. de besluiten van de studiedag van het ACW-bestuur van 20 januari 1994 luidt op dit punt als volgt: "Naast de opdracht om ongebonden de noden, verwachtingen en belangen te vertolken van de werknemersgroep en de sociaal zwakkeren, zal het ACW voor het concreet omzetten van beleidsvoorstellen in wetten en besluiten op een gestructureerde wijze verder werken met de politici die vanuit onze visie op de samenleving langs de CVP deelnemen aan het wetgevend en uitvoerend werk. We kunnen deze werkwijze enkel aanhouden indien de praktijk aantoonde dat deze politici vanuit onze visie binnen de CVP hun politiek werk kunnen verrichten en daarvoor gewaardeerd worden. In die geest willen we verder waardevolle kandidaten zoeken en steunen die binnen de CVP een politiek engagement willen opnemen". En verder... "Daarenboven is in de toekomst samenwerking over de partijgrenzen mogelijk wanneer dit volgens het bestuur aangewezen is om onze programmapunten maximaal te realiseren. Deze samenwerking ziet het ACW ook als een aansporing om over de partijgrenzen heen een duurzaam sociaal progressief beleid, eventueel zelfs een politieke structuur te bevorderen..." (STU/94/180c). In de "*Discussiekrant ACW en Politiek*" alsook in de "*Begeleidersmap raadpleging ACW en Politiek 1995*" zijn wel enkele veranderingen opgetreden, o.m. wat de volgorde van de stellingen: de mogelijke samenwerking met politici uit verschillende partijen komt nu voor de bevoorrechte band met de CVP. Er wordt ook uitdrukkelijk een klasse van politici vermeld waarmee in geen geval zal samengewerkt worden, concreet het Vlaams Blok. De duidelijke verwijzing "over de partijgrenzen heen" is weggefallen. Een aangepaste versie van deze tekst wordt in brede lagen van de KAB besproken en dit thema zal het voorwerp uitmaken van een bijzonder congres dat na de syndicale verkiezingen van 1995 zou gehouden worden.

17 J. VAN HECKE, o.c., 1994, pp. 83-84. De betreffende passage luidt als volgt: "De uitschakeling van de politieke rol van het maatschappelijk middenveld zou een verschrikkelijke verarming van de politieke democratie voor gevolg hebben. Precies die organisaties die zich met belangenbehartiging bezighouden zijn vermoedelijk nog altijd de beste leerschool voor politieke activiteit van gewone mensen. Zij vangen de eerste signalen van beleidsnoden op, zij kanaliseren die tot georganiseerde actie, zij beschikken over deskundigheden om de politieke argumentatie en tactiek aan te scherpen, zij vormen een gesprekspartner voor de overheid, zij weten welke compromissen verdedigbaar zijn. In principieel. Want alle kritiek op het gedrag van bepaalde organisaties in het middenveld is zeker niet onterecht. Zo is het duidelijk dat die organisaties vaak de neiging vertonen om de overheid niet enkel als gesprekspartner, maar vooral als melkkoe te beschouwen. De organisatie stelt haar eisen, en de overheid rest niets anders dan de factuur te betalen. Een gelijkaardige dictaten-houding hanteren ze vaak ook naar de partijen waarmee ze goede contacten onderhouden. Een ander fenomeen is dat de organisatie op de duur zo gedomineerd wordt door haar professioneel personeel, dat de uitbreiding van de organisatie zelf een doel op zich wordt, en de verdediging van de belangen van de achterban pas op de tweede plaats komt".



dat het model van onverzuilde intermediatie gekenmerkt wordt door *selectieve, wisselende en informele* relaties<sup>18</sup> ook al stemmen opvallend veel mensen die rond de vermelde problemen gemobiliseerd worden voor Agalev<sup>19</sup>. Vermoedelijk evolueren we in de nabije toekomst veeleer naar een aangepast zuilmodel.<sup>20</sup> Dit zal mede afhangen van de mate waarin in de toekomst nog van trouw stemgedrag sprake kan zijn. De empirische analyse kan daar enig licht op werpen.

## 2. Ontzuilend stemgedrag?

Laten we nu met de geschetste context als achtergrond nagaan in hoever de achterban van enkele grote sociale organisaties langdurig trouw is aan de politieke partij die geacht wordt tot het zuilennetwerk te behoren.

Hoe wordt trouw stemgedrag hier gemeten? Vooreerst worden enkel de kiezers die minstens al twee keer gestemd hebben bij de analyse betrokken. Kiezers die in 1987 en in 1991 voor dezelfde partij stemden noemen we *trouwe* kiezers. Wat de traditionele partijen en de Volksunie aangaat zijn deze trouwe kiezers bovendien hoofdzakelijk *langdurig* trouwe kiezers. Onder de kiezers die in 1987 en in 1991 voor de CVP stemden deed 80% dit naar eigen zeggen ook *steeds* in het verleden. Voor de tweede grootste zuilenpartij, de SP is dat wat lager, maar toch nog 75%. Onder de trouwe PVV-kiezers beweerde in 1991 zo'n 62% steeds voor die partij gestemd te hebben; dat is ongeveer op dezelfde hoogte als de VU (65%). Van alle trouwe kiezers van Agalev en het Vlaams Blok stemde minder dan de helft steeds voor die partijen.

Uiteraard is er in deze benadering ook sprake van een categorie vlottende kiezers. Dat zijn kiezers die in 1987 en in 1991 voor een verschillende partij stemden. Deze categorie wordt in de verklarende analyse (deel 3) als referentie-categorie genomen. In hoever deze kiezers vóór 1987 nog trouw waren is niet geweten. Als men het stemgedrag van 1991 beschouwt dan bestaat de categorie vlottende kiezers uit ongeveer 21% Vlaams Blok-kiezers, 16% PVV-kiezers, 13% SP-kiezers, 12% Rossem-kiezers, 10% Agalev-kiezers, 10% CVP-kiezers, 8% Volksunie-kiezers, 5% anderen en 6% blanco en ongeldig stemmen. De laatsten kunnen als vlottend beschouwd worden omdat het merendeel van hen in het verleden al wel eens een substantiële keuze heeft gemaakt. Bij de categorie vlottende kiezers worden ook nog de kleine aantallen kiezers gevoegd (rond 1%) die voor kleinere partijen stemden, alsook de kiezers die geen stemkeuze meedeelden maar die beweerden in het verleden niet steeds voor dezelfde partij te hebben gestemd. Alleen de trouwe kiezers die hun stemgedrag niet meedeelden worden dus uit de analyse weggelaten omdat daar een klein aantal kiezers bij kan zijn (minder dan

18 S. WALGRAVE, *o.c.*, 1995, p. 197-201.

19 S. WALGRAVE, *o.c.*, 1995, pp. 143-167. Zie ook de studies die vermeld zijn in voetnoot 5.

20 Bemerkt dat ik de modellen over de relatie tussen middenveld en politieke partijen hier zuiver empirisch en beschrijvend behandel, dus niet normatief. Mijn persoonlijk standpunt hierover is voldoende bekend. Een samenvatting hiervan is te vinden in J. BILLIET, *De zuilen*. In: M. DEWEERDT, C. DE RIDDER, R. DILLEMANS (red), *Wegwijs Politiek*, Leuven, 1994, pp. 154-155. De organisaties in het middenveld hebben een onvervangbare maatschappelijke en politieke rol te spelen, maar er zijn ook gevaren aan verbonden. Ik pleit voor een meer gereserveerde rol waarbij de politieke partijen als autonome tegenmacht hun rol kunnen vervullen. Precies in een goed functionerende overlegdemocratie waarbij de belangengroepen formeel betrokken zijn, is het nodig dat politieke partijen niet te selectief en te vast aan belangengroepen gekoppeld zijn.

1,5%) dat trouw voor de traditionele partijen stemt zonder dat wij dit kunnen weten<sup>21</sup>. Als wij het in de volgende analyse gemakshalve over vlottende kiezers hebben dan bedoelen we 'vlottende kiezers en andere' zoals hier werd uitgelegd.

In de volgende tabellen wordt nagegaan in hoever er bij de aangeslotenen van de verschillende vakbonden (of beroepsverenigingen) en mutualiteiten sprake is van trouw stemgedrag voor de 'bevriende' partij. Dit wordt telkens afzonderlijk gedaan voor de jongere generaties van 22 tot 45 jaar en voor de oudere generaties. Indien men omwille van de overzichtelijkheid en de betrouwbaarheid van de schattingen gedwongen wordt om slechts een tweetal leeftijdscategorieën te onderscheiden, dan blijkt de leeftijd rond 45 jaar (grotendeels de naoorlogse generaties) de beste indeling. Inzake stemgedrag en allerhande kenmerken die met waardenoriëntaties samenhangen, tekenen zich scherpe verschillen af tussen deze generaties.

Het gaat in de tabellen uiteraard om statistische schattingen zodat telkens moet rekening gehouden worden met een foutenmarge. Deze is groter naarmate de omvang van de totalen waarop de percentages berekend zijn, kleiner zijn. De schattingen gebeurden op basis van de ongewogen steekproef. Er zijn immers slechts lichte verschillen met de gewogen steekproef. Het trouw kiezen voor de SP en het vlottend stemgedrag is in de gewogen steekproef echter gemiddeld lichtjes hoger en het trouw stemmen voor de CVP en voor Agalev is lichtjes lager. Om geen valse indruk van grote nauwkeurigheid te geven werden de percentages afgerond tot op de eenheden. Bij het afronden naar boven of naar onder is rekening gehouden met de waarden die in de gewogen steekproef bekomen worden.

Uit Tabel I blijkt duidelijk dat bij de generaties boven 45 jaar het trouw stemgedrag overheerst. Dat is het meest het geval voor de leden van het ABVV. Ruim 56% van hen is trouw SP-kiezer tegenover zo'n 14% gemiddeld. Onder de plus 45-jarige ACV-leden is het aandeel van de trouwe CVP-kiezers van dezelfde grootte-orde als de vlottende kiezers (rond 42%). Bij de andere beroepsverenigingen (o.m. ACLVB) vindt men relatief veel trouwe PVV-kiezers (rond 41%) in 1991. De generaties beneden 45 jaar tonen een grotendeels verschillend beeld omdat de vlottende kiezers bij elke beroepsvereniging en ook bij de niet aangeslotenen de grootste categorie vormen (41% tot 46%). De zuilpartijen komen bij de vakbonden of de bij een beroepsvereniging aangeslotenen op de tweede plaats, maar hun aandeel is aanzienlijk lager dan bij de ouderen. Opnieuw is de grootste trouw aan de netwerkpartij (SP) aanwezig bij het ABVV (39%). Bij de jongere ACV-leden is de trouw aan de CVP twaalf procentpunten lager. Bij deze jongere ACV'ers komt Agalev uitgesproken op de tweede plaats wat de trouwe kiezers aangaat (rond 11%); daarnaast zijn er bij de jongere ACV-leden nog eens 8% die in 1991 voor Agalev stemden (niet te zien in de tabel). Bij de jongere ABVV'ers komt het Vlaams Blok op de tweede plaats, niet zozeer door het aandeel van trouwe Vlaams Blok-kiezers (4%) maar door het aandeel van hen die in 1991 voor het eerst Vlaams Blok stemden (11%) en die zich onder de vlottende kiezers bevinden.

21 Deze aanpassing van de 1,5% onbekende getrouwen was niet gebeurd in de tabellen die op het congres werden rondgedeeld; vandaar de lichte verschillen met deze tabellen. Uiteindelijk gaat het ook hier om ramingen met foutenmarges.

TABEL I

Trouw stemgedrag naar lidmaatschap van beroepsvereniging en generatie (louter beschrijvend en niet gecontroleerd voor andere variabelen, geobserveerde verticale percentages).\*

<b>22-44 jaar</b>	ABVV	ACV	Andere	Geen	Gemiddeld
Trouw CVP	4	27	15	16	17
Trouw PVV	2	4	29	15	12
Trouw SP	39	4	5	7	10
Trouw VU	1	5	3	6	5
Trouw VLBlok	4	4	2	3	3
Trouw Agalev	6	11	5	7	8
Vlottend e.a.	44	45	41	46	45
Totaal	100	100	100	100	100
(N)	(148)	(340)	(94)	(744)	(1.326)
<b>45-75 jaar</b>	ABVV	ACV	Andere	Geen	Gemiddeld
Trouw CVP	4	42	13	31	29
Trouw PVV	3	5	41	12	12
Trouw SP	56		4	12	14
Trouw VU	2	6	5	7	6
Trouw VLBlok	4	0	0	1	1
Trouw Agalev	1	0	1	1	1
Vlottend e.a. 4	30	41	35	36	37
Totaal	100	100	100	100	100
(N)	(106)	(188)	(60)	(770)	(1.124)

\* De samenhang van stemgedrag met organisatie is statistisch significant ( $p < 0,001$ ) voor elke generatie en er is een significant leeftijdseffect. De nulcellen zijn steekproefnullen (niet absoluut nul).

De relatie tussen trouw stemgedrag en lidmaatschap van beroepsverenigingen heeft als nadeel dat een aanzienlijk deel van de kiezers niet als aangeslotene bij een sociale organisatie kan geclassificeerd worden door het groot aandeel van zgn. niet actieven. Dit nadeel valt weg wanneer men de mutualiteit onder ogen neemt. Iedereen is aangesloten bij een ziekteverzekering.

Het beeld van de partijtrouw naargelang van het lidmaatschap van een mutualiteit vertoont enkele verschillen met het vorige. Dat is ook te verwachten want er zijn toch enkele opmerkelijke verschillen tussen het lidmaatschap van een vakbond en de aansluiting bij een mutualiteit. Het bereik van de mutualiteiten is groter want iedereen is verplicht aangesloten. Deze aansluiting gebeurt echter via een hoofdaangeslotene en de gezinsleden volgen. Daardoor is er ook tot op zekere hoogte sprake van een soort familiale etfenis omdat men in geval van 'zelfstandigheid' overwegend aansluit bij de mutualiteit waarvan ook de ouders lid waren. Wat de christelijke zuil aangaat moet ook nog vermeld worden dat er geen afzonderlijke mutualiteiten zijn voor de verschillende standen alhoewel het Verbond van Christelijke Ziekenfondsen deel uitmaakt van het ACW.



TABEL II

Trouw stemgedrag naar lidmaatschap van mutualiteit en generatie (louter beschrijvend en niet gecontroleerd voor andere variabelen; geobserveerde verticale percentages).\*

<b>22-44 jaar</b>	Socialist	Liberaal	Christelijk	Neutraal	Gemiddeld
Trouw CVP	4	4	24	8	17
Trouw PVV	6	40	9	15	12
Trouw SP	30	4	5	6	10
Trouw VU	2	1	6	10	5
Trouw VLBlok	3	2	3	4	3
Trouw Agalev	6	5	9	7	8
Vlottend e.a.	49	44	44	50	45
Totaal	100	100	100	100	100
(N)	(252)	(99)	(840)	(145)	(1.326)
<b>45-75 jaar</b>	Socialist	Liberaal	Christelijk	Neutraal	Gemiddeld
Trouw CVP	5	5	43	21	29
Trouw PVV	6	48	8	15	12
Trouw SP	48	7	6	6	14
Trouw VU	1	4	8	13	6
Trouw VLBlok	2	0	0	1	1
Trouw Agalev	1	0	0	2	1
Vlottend	37	36	35	42	37
Totaal	100	100	100	100	100
(N)	(228)	(102)	(655)	(139)	(1.124)

\* De samenhang van stemgedrag met organisatie is statistisch significant ( $p < 0,001$ ) voor elke generatie en er is een significant leeftijdseffect.

In de generaties boven 45 jaar schommelt voor de drie traditionele politieke families het aandeel van de kiezers die trouw zijn aan de overeenkomstige netwerkpartij tussen 43% en 48%. De vlottende kiezers vormen daar telkens een minderheid van ongeveer 36%. Kiezers die daarentegen aangesloten zijn bij een van de vele 'neutrale' mutualiteiten stemmen hoofdzakelijk wisselend (42%); het aandeel van de trouwe CVP-kiezers ligt daar een stuk onder het algemeen gemiddelde (21%) maar men vindt daar meer dan gemiddeld trouwe PVV- (15%) en Volksuniekiezers (13%).

De jongste generaties tonen ook hier een ander beeld. Nog steeds ligt bij de zuilgebonden mutualiteiten het trouw kiezen voor de verwante partij boven het gemiddelde, maar dat is bij de socialistische en christelijke mutualiteiten fors lager dan het aandeel van de vlottende kiezers. Bij de liberalen is het verschil inzake trouw stemgedrag tussen de jongere en oudere generaties een heel stuk kleiner. Ik heb daar niet onmiddellijk een verklaring voor. Het is mogelijk dat deze bevinding minder betrouwbaar is omwille van de kleinere steekproefomvang van hen die bij een liberale mutualiteit zijn aangesloten. Bij de jonge leden van de neutrale mutualiteiten kan de helft als vlottend kiezer beschouwd worden.

Men krijgt een gelijkaardig beeld als men het actief lidmaatschap bij christelijke verenigingen bekijkt. Ook daar is er een verschil tussen jonge en oudere actieve leden. Bij de jongste generaties is rond 40% een trouw CVP-kiezer. Onder de kiezers boven 45 jaar stijgt dit tot 55%. Het aandeel van de vlottende kiezers ligt onder de oudere generaties tien procentpunten lager (27%) dan in de jongste generaties.

Indien we gebruik maken van de drie reeds beschreven lidmaatschappen, christelijke vakbond, christelijke mutualiteit en actief lidmaatschap van christelijke organisaties dan zijn we in de mogelijkheid om op een ruwe maar toch relevante wijze de betrokkenheid bij de KAB te meten. We hebben immers ook nog informatie over de mate van kerkelijke betrokkenheid en over de beroepssituatie van de ondervraagden. Indien we de zelfstandigen, de landbouwers, de vrije beroepen, de hogere kaders en de studenten uitsluiten dan houden we een deel van de steekproef over die betrekkelijk goed overeenkomt met de populatie waartoe de christelijke arbeidersbeweging zich richt. De ruwe variabele KAB-betrokkenheid bestaat dan uit de volgende categorieën: (1) actief (of geëngageerd) lidmaatschap, dit zijn de actieve leden van christelijke verenigingen die tot de arbeidersklasse behoren en die tevens lid zijn van het ACV of aangesloten zijn bij een christelijke mutualiteit; (2) leden, dit zijn de leden van het ACV of van de christelijke mutualiteit die bovendien niet tot de randkerkelijken behoren; (3) de cliënten, dit zijn zij die lid zijn van het ACV of aangesloten zijn bij de christelijke mutualiteit maar die ofwel randkerkelijk ofwel niet katholiek zijn (volgens eigen zegen).

Deze aangemaakte variabele "betrokkenheid bij de Kristelijke Arbeidersbeweging (KAB)" heeft als voordeel dat hier niet langer sprake is van wel-of-niet lidmaatschap van een zuilorganisatie maar van de mate waarin men er mee verbonden is. Dat werpt toch een bijkomend licht op de trouw aan de netwerkpartij, hier uiteraard de CVP. Voor de socialistische en de liberale wereld zijn we niet in de mogelijkheid een analoge constructie te maken.

In Tabel III kan men de percentages voor elke categorie van betrokkenheid vergelijken met de marginale (gemiddelde) verdeling die voor de twee generaties in de vorige twee tabellen werden vermeld.

De mate waarin men bij de KAB betrokken is speelt blijkbaar zowel bij de jongere als bij de oudere generaties een grote rol bij de trouw aan de CVP, maar ook hier zijn we aanzienlijke verschillen tussen de leeftijdscategorieën. Wij mogen aannemen dat de verschillen tussen de generaties die wij in de vorige tabellen gevonden hebben niet te verklaren zijn door de verschillende *mate van betrokkenheid* die de verschillende generaties zou kenmerken. Het behoren tot een generatie heeft vermoedelijk een zelfstandig effect op trouw stemgedrag.

Tabel III toont ook dat de trouw aan de netwerkpartij vooral afneemt eens men louter cliënt is. Vooral bij de actieve leden, maar ook bij de leden is de trouw aan de CVP opvallend hoog. Tabel III ontsluit ook duidelijk welke partij in het verleden een alternatief voor de CVP vormde onder de achterban van de christelijke arbeidersbeweging. Dit is verschillend naargelang van de generatie en het type van lidmaatschap. Bij de jongere leden en cliënten is Agalev het alternatief na de CVP. Bovenop de 9% tot 11% trouwe Agalev-kiezers bij de jongere cliënten en leden heeft men nog eens 7% kiezers die in 1991 voor Agalev stemden. Als men de vlottende kiezers meetelt doet het Vlaams Blok het ook helemaal niet zo slecht bij de jongere cliënten. Onder de oudere generaties daarentegen is de Volksunie de tweede partij als het om actieve leden gaat. De SP is de tweede partij bij de cliënten en het aantal vlottende kiezers en andere is er opvallend hoog. Men krijgt

hier een relatief goed zicht op het politiek pluralisme en op de verschillen tussen generaties en types van betrokkenheid. Indien we over betere metingen van betrokkenheid bij de KAB of het ACW zouden beschikken dan zou het beeld waarschijnlijk nog scherper te voorschijn komen.

TABEL III

Trouw stemgedrag naar mate van betrokkenheid bij de Christelijke Arbeidersbeweging (KAB) en generatie (louter beschrijvend en niet gecontroleerd voor andere variabelen, geobserveerde verticale percentages).

Stemgedrag	22-44 jaar	22-44	22-44 jaar	45-75 jaar	45-75	45-75 jaar
	Actief lid	Lid	Clïent	Actief lid	Lid	Clïent
	KAB	KAB	KAB	KAB	KAB	KAB
Trouw CVP	48	38	16	64	54	22
Trouw PVV	3	7	7	2	7	10
Trouw SP	1	3	7	2	5	14
Trouw VU	6	5	6	9	7	4
Trouw VLBlok	1	1	6	0	1	0
Trouw Agalev	5	9	11	1	0	1
Vlottend e.a.	36	37	47	22	26	49
Totaal	100	100	100	100	100	100
(N)	(86)	(210)	(379)	(159)	(229)	(164)

De samenhang van stemgedrag met mate van lidmaatschap van KAB organisaties is statistisch significant ( $p < 0,001$ ) voor elke generatie en er is een significant leeftijdseffect.

### 3. Betrokkenheid bij sociale organisaties als predictoren van trouw stemgedrag

Tot nu werd louter beschrijvend per type van lidmaatschap nagegaan hoe de aangeslotenen bij sociale organisaties zich verdelen over het kenmerk trouw stemgedrag. De aandacht ging vooral naar de vullingsgraad van de zgn. netwerkpartijen, dit zijn partijen die verbonden zijn aan het zuilen netwerk waartoe de betreffende organisaties behoren. De enige bijkomende variabele die in rekening werd genomen was de leeftijd, ingedeeld volgens twee relevante categorieën die ongeveer samenvallen met de generaties geboren voor en na 1945. Daaruit kon duidelijk op zicht besloten worden dat het lidmaatschap nog wel duidelijk 'effect' heeft op het trouw stemgedrag binnen elke onderscheiden generatie. Het is echter mogelijk dat het effect van het lidmaatschap schijnbaar is omdat dit zou kunnen tot stand komen door de onderlinge samenhang van leeftijdsklasse en lidmaatschap met andere relevante sociale kenmerken zoals de mate van kerkelijke betrokkenheid, de beroepssituatie, het onderwijsniveau, de urbanisatiegraad, of natuurlijk ook het lidmaatschap van een andere sociale organisatie die sterk met de onderzochte samenhangt. Blijft er nog een netto (of uitgezuiverd) effect van het lidmaatschap over indien al de vermelde variabelen tegelijkertijd onderzocht worden, en zo ja, hoe sterk is dat effect in vergelijking met de andere

determinanten van trouw of vlottend stemgedrag? Deze vragen worden nu beantwoord.

De analyses worden uitgevoerd m. b. v. de procedure CATMOD van SAS waarin logistische regressiemodellen getest worden met meerdere verklarende polytome en dichotome categorische variabelen en met een te verklaren variabele die eveneens categorisch en polytoom is. De precieze betekenis van de parameters uitleggen is een behoorlijk complexe aangelegenheid. Volgende enigszins vereenvoudigde voorstelling kan volstaan.

De parameters hebben betrekking op de toe- of afname van een *kansverhouding*<sup>22</sup> (de zgn. 'odds'), dit is hier de verhouding tussen de frequentie horend bij een categorie van de te verklaren variabele (bijvoorbeeld trouwe CVP-kiezers) en de frequentie horend bij de referentiecategorie. Als referentie worden de vlottende kiezers genomen. Elke parameter is bovendien berekend ten opzicht van de kansverhouding in een opgegeven referentiecategorie van de verklarende variabele die meestal zo dicht mogelijk bij het gemiddelde werd gekozen. De multiplicatieve parameters geven aan met welke grootte de kansverhouding vermenigvuldigd wordt. Parameters die *tussen 0 en 1* liggen doen uiteraard de kansverhouding *afnemen*, des te *kleiner* de parameter in waarde des te *sterker de afname*. Als een parameter de waarde 1 heeft, of rond 1 ligt en niet significant is, dan betekent dit gewoon dat het behoren tot de betreffende categorie van de verklarende variabele *geen effect* heeft op de kansverhouding. Vermenigvuldigen met 1 of met een waarde die daar rond ligt verandert immers weinig. Parameters die significant *groter zijn dan 1* doen de kansverhouding *toenemen* (als men vermenigvuldigt), en hoe *groter* in waarde des te sterker de *toename*. Omwille van de overzichtelijkheid worden enkel de significante parameters ( $p < 0,05$ ) getoond.

Een parameter van bijvoorbeeld 2,617 horend bij 'trouw CVP' betekent gewoon dat de kansverhouding 'trouw CVP/vlottend' voor die bepaalde categorie van een verklarende variabele gemiddeld<sup>23</sup> 2,6 keer groter is in vergelijking met de ratio in de referentiecategorie. De chikwadraat statistiek gedeeld door het aantal vrijheidsgraden ( $X^2/df$ )<sup>24</sup> laat toe om de globale sterkte van het effect van de verschillende significante verklarende variabelen op het stemgedrag op vergelijkende wijze te beoordelen.

22 Een kansverhouding is niet hetzelfde als een kans zoals foutief door de pers werd verspreid. Natuurlijk staan kansverhoudingen of odds ratio's in relatie tot de kansen van de partij in de teller of de noemer van de ratio. Als de kansverhouding ten voordele van een partij over een andere toeneemt, dan zal ook de kans toenemen ten gunste voor die partij. Dit zal echter niet in dezelfde mate zijn als de parameter aangeeft. Het is niet zo eenvoudig om kansverhoudingen om te rekenen in kansen, mede omdat het hier telkens ten opzichte van een referentiecategorie gaat. Daar zijn verschillende methodes voor. Zie o.m.: M. SWYNGEDOUW, *De keuze van de kiezer. Naar een verbetering van schattingen van verschuivingen en partijvoorkeur bij opeenvolgende verkiezingen en peilingen*, Leuven, 1989, pp. 145-148.

23 Geometrisch gemiddeld over alle categorieën van alle andere verklarende variabelen.

24 Deze waarden zijn niet in de tabel opgenomen.

TABEL V

Netto effecten van sociale kenmerken op het trouw stemgedrag. Vlaanderen  
1991 (multiplicatieve effect-parameters)

Referentie: vlottend e.a.	trouw CVP	trouw PVV	trouw SP	trouw VU	trouw VLBLOK	trouw AGALEV
<i>Kerkelijke betrokkenheid</i>						
Niet katholiek	0,274***		1,417**	0,490**	2,169*	1,692***
Kerkelijk	1,591***					
Kerks	2,617***		0,540**	1,458*		
referentie: Randkerkelijk						
<i>Generatie</i>						
22-29 jaar	0,648***		0,426***		2,222***	3,302**
45-59 jaar			1,378***			0,339**
60-74 jaar	1,715***		1,979***			0,332*
referentie: 30-44 jaar						
<i>Verstedelijking</i>						
Kleine landelijke gemeenten						0,587**
Verstedelijkte gemeenten						
Grote stedelijke agglomeraties.	0,725*		0,548***	0,661*	2,081**	1,582**
referentie: Groot landelijk						
<i>Lid beroepsvereniging</i>						
Lid van ABVV		0,359**	3,170***			
Lid van ACV	1,456**	0,536**				
Lid van andere		3,196***				
referentie: geen lid						
<i>Mutualiteit</i>						
Socialistische mutualiteit	0,614*	0,506***	3,227***	0,533*		
Liberaal mutualiteit	0,533*	2,811***				
Christelijke mutualiteit	2,560***	0,737**				
referentie: andere						
<i>Actief lid verenigingen</i>						
Lid christelijke vereniging	1,302***					
referentie: geen lid						

\*\*\*  $p < 0,001$ ; \*\*  $p < 0,01$ ; \*  $p < 0,05$

Het globaal sterkste effect gaat uit van de mutualiteit, vervolgens de kerkelijke betrokkenheid, vervolgens beroepsvereniging, de leeftijd en het actief lidmaatschap en tenslotte veel geringer de urbanisatiegraad. Men moet echter voorzichtig zijn bij de interpretatie van deze effecten omdat de sterkte van een effect uiteraard afhankelijk is van de referentiecategorie. Bij het kenmerk 'mutualiteiten' wordt de referentiecategorie gevormd door de zgn. neutrale mutualiteiten die op zichzelf reeds een duidelijke affiniteit met partijtrouw vertonen (Volksunie en

PVV). Bovendien zijn alle kiezers in duidelijke categorieën ingedeeld. Bij de vakbond is de referentiecategorie een zeer gemengde restcategorie (niet actieven, niet aangeslotenen) waarin nogal wat trouwe kiezers voor andere partijen aanwezig zijn. Hetzelfde geldt tot op zekere hoogte voor de randkerkelijken. Ook hangt de mutualiteit minder sterk samen met de overige variabelen in het model. In onderzoek moet men roeien met de riemen die men heeft, geen enkele methode heeft alleen maar voordelen.

De effecten per categorie van elk kenmerk kunnen afgelezen worden uit Tabel IV. De variabelen beroepssituatie en onderwijsniveau zijn niet opgenomen omdat die helemaal geen netto-effect hebben in de context van alle andere kenmerken. Voor de overige determinanten zijn, zoals gezegd, alleen de significante parameters opgenomen. Als men niet katholiek is wordt de kansverhouding 'trouw CVP/vlottend' met 0,27 vermenigvuldigd, dat is m.a.w. een afname van bijna 70% t.o.v. deze kansverhouding bij de randkerkelijken. Als men echter kerks is dan wordt die kansverhouding 'trouw CVP/vlottend' met een factor 2,62 vermenigvuldigd. Deze kansverhouding voor de kerksen is m.a.w. 9 keer groter dan bij de niet katholieken (2,62/0,27). Los van de kerksheid heeft de *actieve* betrokkenheid bij christelijke organisaties een gunstig effect op het trouw stemmen voor de CVP; ten opzichte van de niet leden en de niet actieven is de kansverhouding CVP/vlottend bij de actieve leden 1,3 keer groter. Het valt op dat, ten opzichte van de vlottende kiezers en vergeleken met de randkerkelijken, niet alleen het trouw kiezen voor de CVP maar ook de trouw aan de Volksunie (in 1991) begünstigd wordt door een grotere kerkelijke betrokkenheid van de kiezers. Voor trouw stemgedrag ten voordele van de SP, het Vlaams Blok en Agalev is het niet-katholiek zijn een gunstige factor. De PVV is indifferent in dat opzicht.

Wat de leeftijd aangaat is het behoren tot de cohortes geboren vóór 1930 gunstig voor de CVP en de SP. Kiezers geboren na 1960 hebben veel minder kans om trouw voor die partijen te stemmen. Tot die cohortes behoren is vooral gunstig voor Agalev en voor het Vlaams Blok. De kansverhouding neemt ten voordele van die partijen met respectievelijk 3,3 en 2,2 toe. Het trouw PVV-stemmen ten voordele van het vlotten wordt op zich, in vergelijking met de 30 tot 44-jarigen, niet significant door het behoren tot andere leeftijdsklassen beïnvloed.

Wonen in grote stedelijke agglomeraties is in vergelijking met grote landelijke gemeenten ongunstig voor een trouwe keuze voor de CVP, de SP en de Volksunie, en voordelig voor het vlottend stemgedrag. In de grote stedelijke agglomeraties neemt het trouw kiezen voor Agalev of voor het Vlaams Blok toe ten nadele van vlottend kiesgedrag, steeds in vergelijking met de grote landelijke gemeenten. Agalev doet het blijkbaar niet zo goed in kleine landelijke gemeenten. Ook nu weer blijkt het trouw kiezen voor de PVV weinig beïnvloed te worden.

Tenslotte de lidmaatschappen waar onze voornaamste aandacht naar uitgaat. Uitgezuiverd voor de reeds vermelde effecten blijft het lidmaatschap van een specifieke vakbond en de aansluiting bij een bepaalde mutualiteit nog een uitgesproken effect hebben op trouw stemgedrag voor de drie traditionele politieke families, en zelfs uitzonderlijk ook voor de Volksunie. Het lidmaatschap van het ABVV is zeer gunstig voor het trouw stemmen voor de SP (de kansverhouding SP/vlottend is gemiddeld drie keer groter) en zeer ongunstig voor het trouw stemmen voor de PVV (de kansverhouding daalt tot op een derde). Lidmaatschap van het ACV is gunstig voor de CVP en ongunstig voor de PVV. Het trouw stemmen voor de PVV wordt, uitgezuiverd voor de andere effecten, alleen nog maar gunstig beïnvloed door het lidmaatschap van het ACLVB of andere beroepsverenigingen.



Aansluiting bij een socialistische mutualiteit is ongunstig voor het trouw stemmen voor de CVP, de PVV en de Volksunie. De trouw aan de SP wordt heel sterk door dit kenmerk beïnvloed. Lidmaatschap van een liberale of van een christelijke mutualiteit en trouw stemmen voor de PVV of de CVP zijn elkaars tegenbeeld. Wat gunstig is voor de een is ongunstig voor de ander en omgekeerd.

#### 4. Besluit en discussie

Deze studie laat een ambigu beeld achter wat de relatie tussen lidmaatschap en trouw stemgedrag voor de netwerkpactijen aangaat. Enerzijds zijn deze lidmaatschappen nog aanzienlijk belangrijk voor een aanzienlijk deel van de bevolking (de oudere generaties) zodat, wat het aspect van het vertrouwen vanwege de achterban aangaat, het zuilmodel voor de oudere generaties nog in een aanzienlijke mate gerealiseerd wordt. De kenmerken van het zuilmodel, *exclusiviteit* en *duurzaamheid* zijn voor deze generaties nog betrekkelijk geldig. Anderzijds zijn er grote veranderingen aan het optreden en is de band van de achterban met de netwerkpactij al sterk afgezwakt bij de jongere generaties. Daar is, opnieuw wat het niveau van de kiezers aangaat, in feite veeleer sprake van onverzuilde intermediaatie tussen partij en organisaties, met als kenmerken *selectiviteit* en *kortstondigheid*<sup>25</sup>. Feitelijk staan in de bevolking op niveau van het stemgedrag van de leden de twee modellen naast elkaar.

Bekeken vanuit het oogpunt van het stemgedrag van de achterban verschilt de relatie tussen organisaties en netwerkpactijen niet alleen naargelang van de generaties maar evenzeer naargelang van de mate van betrokkenheid bij de organisaties. Dit werd getoond aan de hand van (ruwe) gegevens over betrokkenheid bij de Kristelijke Arbeidersbeweging (KAB): hoe meer geïntegreerd het lid, des te sterker domineert het zuilmodel (selectief en duurzaam). Bij de cliënten, of ze nu tot oudere of tot jongere generaties behoren, is het vlottend kiesgedrag stilaan dominant geworden. Fijnere metingen van het soort en de mate van betrokkenheid bij de sociale beweging en haar organisaties zouden dit beeld nog kunnen aanscherpen.

Er zijn ook verschillen tussen de politieke families. De trouw aan de netwerkpactij lijkt nog beduidend groter bij de socialistische vakbond (en mutualiteit) dan bij de achterban van de christelijke organisaties. Niets wijst erop dat de socialistische zuil intern steviger geïntegreerd zou zijn dan de katholieke. Hoe kan deze grotere trouw dan verklaard worden? Wellicht is de grotere interne heterogeniteit van de christelijke zuil daar een verklaring van. Dit heeft te maken met de grotere verscheidenheid in sociaal-economische gelaagdheid. Daardoor zijn er naast de CVP meer partijen kandidaat om kiezers uit de christelijke zuil aan te trekken, zoals de PVV, de Volksunie (in het verleden), Agalev (momenteel), de SP en het Vlaams Blok. Ook moeten we voor ogen houden dat er meerdere subzulen zijn terwijl de organisaties die wij konden onderzoeken (met uitzondering van de mutualiteit) alleen betrekking hebben op de christelijke arbeidersbeweging. Om de trouw van de middenstanders en de landbouwers apart te onderzoeken hebben we niet voldoende gegevens. Daarom kan met de hier gebruikte gegevens de vraag of de landbouwers of middenstanders minder trouwe kiezers

<sup>25</sup> Zie: S. WALGRAVE, o.c., 1994, p. 201. Het derde kenmerk, formeel-informeel is hier niet relevant omdat dit onderzoek louter op niveau van de individuele kiezers gebeurt (micro niveau) terwijl dit derde kenmerk op het niveau van de relaties tussen organisaties betrekking heeft (meso niveau).

leveren dan de KAB niet beantwoord worden. Het beschikbare materiaal wijst enigszins in die richting.

Uitgezuiverd voor de effecten van andere relevante factoren heeft het lidmaatschap van sociale organisaties blijkbaar nog een (netto) effect op het kiesgedrag. Dit kan vanzelfsprekend lijken. Toch was het helemaal niet zo zeker dat de lidmaatschappen alleen nog voor de drie traditionele partijen en de Volksunie een rol zouden spelen als alle andere relevante kenmerken onder controle gehouden worden. Voor de partijen op de zgn. nieuwe breuklijn is naast de generatie en de kerkelijke betrokkenheid vooral de ruimtelijke vestiging van betekenis. Lidmaatschappen van verzuilde sociale organisaties spelen als zodanig bij deze partijen geen rol meer. Zo'n conclusie kan men alleen trekken op grond van deze multivariate analyse.

Er werden enkele sporen gevonden van het verloop naar andere partijen. Voor de leden van de christelijke sociale organisaties zijn er verschuivingen doorheen de tijd, althans als we de leeftijdsverschillen als generatieverschillen mogen interpreteren. Bij de oudere meer geïntegreerde leden is (of was) de Volksunie een relatief aansprekend alternatief. Bij de oudere cliënten heeft (of had) de SP daarentegen iets meer aanhang. In de jongere generaties lijkt Agalev relatief aantrekkelijk bij leden en cliënten, maar minder bij de sterk betrokken leden. Dit laatste sluit aan bij de bevindingen uit ander onderzoek waaruit blijkt dat bij christenen die actief betrokken zijn bij activiteiten die in de sfeer van de zgn. nieuwe sociale bewegingen thuishoren (wereldsolidariteit, vrede, milieu) de aantrekkingskracht voor Agalev groot is<sup>26</sup>. Toch komt dat hier in een algemene bevolking minder sterk uit de verf dan in de beperkte en zeer gerichte case-studies.

Het zuilmodel van intermediatie zal nog sterker onder druk komen te staan, tenminste indien men de gevonden leeftijdsverschillen mag opvatten als generatieverschillen, d.w.z. indien de afgezwakte relatie tussen lidmaatschap en netwerkpartij bij de jongere generaties meegedragen wordt naarmate zij ouder worden. Dat is waarschijnlijk het geval. Deze druk zal nog versterkt worden indien de mate van betrokkenheid in de toekomst verzwakt, zoals dit bij de jongere generaties momenteel het geval is. Daardoor voelt de netwerkpartij zich onvoldoende gesteund om alle eieren in één mand te leggen. De openheid van de CVP naar groeperingen die traditioneel niet in de christelijke zuil thuishoren wijst in die richting. Voor de sociale beweging is het eveneens moeilijker om alle kaarten alleen en uitsluitend uit te spelen in de netwerkpartij indien een aanzienlijk deel van de aanhang niet zou volgen. De veranderingen in het trouw stemgedrag zijn een gunstige voorwaarde voor het model van de niet verzuilde intermediatie tussen sociale bewegingen en politieke partijen, maar niet de enige voorwaarde. Precies omwille van de ambiguïteit in de achterban van de organisaties bevinden we ons momenteel in een periode waarin de keuze tussen het een of het ander moeilijk ligt.

### **Summary: Membership in Social Organisations and Stable Voting Behaviour**

The relationships between the political parties (Christian Democrats, Socialists and Liberals) and the social movements that emerged in the last part of the previous century has been described as a pillarized form of intermediation. The

<sup>26</sup> Zie voetnoot nr. 5.



political parties were built on the major cleavages that divided the Belgium society and the links between each organisational network (pillar) and the political party were exclusive, stable, and formal (or structural). In the so-called new social movements, the links with the political parties are specific, unstable, and informal. A vast and stable support for each network party by the majority of the members of the social organisations that belong to each network (or 'world') is one of the conditions for an adequate functioning of the model of pillarized intermediation. Is that condition still met in Flanders after the General Elections of November 24, 1991?

This study, based on a sample of 2,691 Flemish voters, shows strong differences in 'faithful' and stable voting behaviour according to the generation and the kind of involvement in the social organisations (trade unions, health insurance organisations, and Christian Labour Movement). Among the generations that were born after 1945, the proportion of electoral 'movers' is larger than the proportion of voters that remain faithful to their network party. In the generations born before 1945, stable and faithful voting behaviour is still dominant in the three traditional political families. The more involvement in the Christian Labour Movement, the higher the degree of stable voting behaviour in favour of the Christian Democratic Party. A logistic regression analysis with church involvement, age category, urban environment, and several organizational variables shows that membership of social organisations still has a substantial effect on stable voting behaviour. The future of the pillarized model of intermediation is discussed in view of these results.



# **Inspraak van het lid in het VBO**

door **Wilfried BEIRNAERT**

Bestuurder-Directeur-generaal

Hoe democratisch is de besluitvorming in het VBO? Het proces van besluitvorming is de weerspiegeling van de structuur van het VBO. Hoe representatief is die structuur? Hoe kan een organisatie die als sociale partner optreedt en dus zijn trui moet nat maken op het veld, in haar besluitvorming efficiëntie en democratie verzoenen? Op welk veld moet een sociale partner spelen? Drukkingsgroep of verdrukkingsgroep? Democratische uitwas of democratisch relais?

## **Structuur van het VBO**

Het VBO heeft een piramidale structuur. Het overkoepelt 36 sectororganisaties die op hun beurt 30.000 individuele ondernemingen als lid hebben. Sommige sectororganisaties zijn op hun beurt een koepel voor groeperingen van subsectoren en subregionale deelorganisaties waarvan het individueel bedrijf lid is. Het meest uitgesproken voorbeeld is de Nationale Confederatie van het Bouwbedrijf met 24 regionale kamers en 18 beroepsfederaties.

Hoe representatief zijn de 30.000 VBO-leden voor het Belgisch bedrijfsleven? De privé-sector telt volgens de laatste RSZ-telling 5.319 werkgevers, in de juridische zin van het woord, die meer dan 50 werknemers tewerkstellen. In de realistische veronderstelling dat circa 85% lid zijn van VBO-federaties, hetzij circa 4.500, dan bestaat het lidmaatschap voor 25.500 uit KMO's. Een meerderheid hiervan vindt men onder de 25.000 privé-bedrijven met 10 tot 50 werknemers, maar in sectoren zoals bouw, drukkerijen, distributie, zijn ook talrijke kleinere bedrijven aangesloten.

Naar institutioneel gewest kan men het aantal leden in Vlaanderen op 17.000 schatten, in Wallonië op circa 8.500, in Brussel op 4.500.

## **Besluitvorming binnen het VBO**

De besluitvorming binnen het VBO draagt de stempel van zijn structuur, m.a.w. het gaat om een getrapte besluitvorming.

Hoe komt het VBO als intersectoriële koepel tot standpunten? Het belissingsorgaan in het VBO is de Raad van Bestuur. Alle 36 sectoriële federaties, die samen het VBO vormen, hebben één stem in de Raad.

De besluitvorming binnen de Raad gebeurt bij consensus. Het betekent dat wanneer een betekenisvolle en representatieve meerderheid zich voor een bepaald standpunt uitspreekt na een debat waarin elk lid recht heeft op «inspraak, uitspraak en tegenspraak», de andere leden de patronale solidariteit laten primeren.

Betekenisvol wil zeggen een duidelijke gekwalificeerde meerderheid zonder dat hiervoor een bepaald quorum in de statuten is bepaald. Een gewone meerderheid volstaat niet. De cohesie van een organisatie is een absolute prioriteit. Een soliede meerderheid is derhalve een basisvoorwaarde voor cohesie. Unanimiteit zou integendeel de «sterilisatie» van een organisatie betekenen. Representatief betekent anderzijds dat zowel federaties met grote bedrijven als typische KMO-sectoren, zowel industriële federaties als organisaties van diensten zich in de meerderheid terugvinden. Wat als een grote «bijdrager» tot het kamp van de «protestanten» behoort? Ook dan werd de consensusregel nooit in vraag gesteld. Is het dan nooit gebeurd dat een lid voor een structurele keuze stond? De uiterste consequentie van deze consensusregel is inderdaad het uittreden uit de organisatie. Slechts één voorbeeld is mij bekend op 25 jaar.

De besluitvorming op het VBO mikt op een balans tussen efficiëntie en democratie. Als sociale partner wil het VBO een organisatie zijn die voorstellen formuleert en verbintenissen opneemt, wat meer is dan een loutere drukkingsgroep. Unanimiteit riskeert blokkering, een gewone meerderheid mist draagvlak.

### **Besluitvorming in de sector-federaties**

De sector-federaties komen in het VBO als mandaatdragers van hun leden. Het VBO kan finaal maar zo democratisch zijn als hun besluitvorming democratisch is.

De vertegenwoordigers van de sector-federaties krijgen hun mandaat in hun statutaire organen. Hoe zijn deze samengesteld? Een paar voorbeelden: de Raad van Bestuur van Fabrimetal bvb. is samengesteld uit vertegenwoordigers van de regionale afdelingen en van de beroepsfederaties (telecommunicatie, elektrische apparatuur, automobiel, spoorwegmateriaal, enz.); de Raad van Bestuur van de Nationale Confederatie van het Bouwbedrijf uit vertegenwoordigers van de regionale kamers en van de beroepsfederaties (algemene bouw-aannemers, aannemers-schilders, centrale verwarming, schrijnwerkers, enz.). Deze vertegenwoordigers worden aangeduid door de bestuursinstanties van deze groeperingen die op hun beurt op algemene ledenvergaderingen worden verkozen.

Het ganse proces start bij de «grass-roots» om uit te monden in de koepel van het VBO. Het besluitvormingsproces heeft de structuur van een getrapte democratie. De kernvraag wordt dan uiteraard die van de participatie aan het besluitvormingsproces. De bedrijfsleiders worden geconfronteerd met inflatoire agenda's zodat zij constant tussen prioriteiten moeten arbitreran. Is de collectieve belangenbehartiging prioritair? Het is essentieel voor de democratische besluitvorming in een werkgeversorganisatie dat de standpuntbepaling op een brede basis steunt. Dit vergt een politiek van communicatie en motivering tot participatie. Dit is beslist geen simpele opdracht in een klimaat van «cocooning» en «ver-ik-king» die ook de werkgeverswereld niet onberoerd heeft gelaten.

### **Sociale partner: een meerwaarde met hogere eisen voor de besluitvorming**

De nationale werkgeversorganisaties in West-Europa kan men schematisch volgens verschillende types indelen. Sommigen zoals de Confederation of British Industry zijn louter drukkingsgroep, anderen zoals de Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände zijn bovendien sociale gesprekspartners, m.a.w. zij «konzertieren mit dem Kanzler», zetelen in sociale zekerheidsorganen. Het der-

de type is dit van de sociale partners die ook namens hun leden verbintenissen opnemen. Tot deze categorie behoort het VBO, maar ook de Franse zusterorganisatie CNPF en het Italiaanse Confindustria.

Voor een werkgeversorganisatie van het type sociale partner is de interne besluitvorming van cruciaal belang. Wanneer men namens zijn leden verbintenissen opneemt is de mandaatvorming immers een uiterst belangrijk proces.

Toen de Eerste Minister de sociale partners successievelijk in de biechtstoel riep om de paaltjes uit te zetten voor een nieuw sociaal pakt, heeft het VBO in elke fase zijn leden voluit geïnformeerd en geraadpleegd. Het VBO was gemandateerd om in een negotiatie te stappen. Anderen kozen voor de politiek van de lege stoel.

De negotiaties die uitmondten in het Centraal Akkoord van 7 december 1994 verliepen in alle discretie ver weg van de TV-camera's, de micro's en de nota-boekjes. De sociale commissie en de Raad van bestuur kregen steeds uitvoerig relaas, schaaften het mandaat bij. Nooit begaven de onderhandelaars zich op glad ijs. De Raad keurde het ontwerp van akkoord zonder «oh» of «ah» goed vermits hij de krijtlijnen reeds voordien had uitgetekend.

### Sociale partners, corporatisten?

In zijn boek «de politiek voorbij» schrijft Luc Huyse dat de wereld van de bedrijven, de rechters enz. «meer dan vroeger beslissingen nemen die in wezen politiek zijn omdat zij de loop van de samenleving op bindende wijze bepalen»<sup>1</sup>. Frans Verleyen suggereert dat het landsbeleid diskreet maar effectief in de hand wordt gehouden door de onverkozen bazen van bonden, ziekenfondsen of patroonsverenigingen<sup>2</sup>. Guy Tegenbos reageert in de Standaard. «Sociale partners hebben het recht betrokken te worden bij facetten van de sociaal-economische politiek zoals het tewerkstellingsbeleid. Een democratische overheid moet daarover met hen overleg plegen. Weigert ze dit, dan bezondigt ze zich aan politisme. En dat is even erg als corporatisme, een stelsel dat teveel macht toekent aan beroepsorganisaties»<sup>3</sup>. Jacques Delors gruwelt van een politiek systeem waar de grote massa, wat men de publieke opinie noemt, direct geconfronteerd wordt met een te sterke uitvoerende macht zonder de tussengeleding van werkgevers- en werknemersorganisaties<sup>4</sup>.

Ik zou vooreerst een paar nuchtere en empirische vaststellingen willen maken. De tijd dat drukkingsgroepen zich konden opstellen als verdrukkingsgroepen naar wie sommige Ministers luisterden als waren zij "his master's voice" is voltooid verleden tijd en maar goed ook. Het is niet de rol van sociale partners politieke beslissingen te nemen. Terloops kan wel opgemerkt worden dat zij die kans kregen omdat het politiek niveau abdikeerde. Sociale partners zijn niet gemandateerd om politieke beslissingen te nemen.

Ik stel anderzijds in België en ook in de buurlanden het toenemend primaat vast van de politiek. Deze is het gevolg van de globalisering van de grote socio-economische dossiers - concurrentiekracht, tewerkstelling, sociale zekerheid,

1 Luc Huyse, De politiek voorbij. Een blik op de jaren negentig, p. 88.

2 Fr. Verleyen, De kleine Prins, Knack 26.10.1994.

3 «Een gok», Standaard, 23.11.1994.

4 Le Monde, 15.11.1994.

overheidsdeficit - en van de noodzakelijke convergentie tussen landen die streven naar de Europese monetaire en economische unie. De primauteit van de politiek drukt zich ook uit in de niet-mis-te-verstane distantiëring tussen vakbond en politieke zusterorganisatie.

Ik stap op met Guy Tegenbos waar hij schrijft «geen corporatisme» maar evenzeer wanneer hij waarschuwt tegen «politisme». In een systeem waarin de middengroepen worden uitgeschakeld, wordt de politiek een wijsneuzige tante, dan verschraken de «checks and balances» en verarmt de democratie door het wegvallen van representatieve relais.

**Summary: The participation of the members in the Belgian employers organization VBO/FEB**

*The Federation of Belgian companies (VBO/FEB) is a confederation which groups 36 branch associations covering 30.000 individual firms. About 85% are small and medium-sized firms occupying less than 50 employees. The VBO/FEB is the most important exponent of the high degree of affiliation on the employers' side.*

*The process of decision making reflects the structure of the federation. The mandate is defined in the board of the VBO/FEB, composed by a representative of each branch association. This representative holds his mandate on the basis of the deliberations held in the elected board of his association. The guiding principle is consensus, which is not synonymous of unanimity. When a consistent and representative majority emerges from the debate, the members holding another opinion join that majority in a spirit of employers' solidarity. The decision making process aims in this way to combine efficiency and democracy. This is particularly important for the VBO/FEB, as that organisation not only acts as a lobby but also as a social partner able to conclude agreements.*

*In the Belgian system, social partners are consulted by the authorities, because of their representativeness. It must however be clear that they may not interfere with the political decisions which in our democratic system rest with government and parliament.*

# De spreiding van betogingen in België

door Jozef SMITS

Medewerker Instituut voor Politieke Vorming

## I. Inleiding

In elk democratisch politiek systeem zijn procedures en regels van inputverwerking aanwezig. De leden van een democratisch politiek systeem moeten immers in staat worden gesteld hun voorkeuren en eisen kenbaar te maken aan de beleidsvoerders. Die voorkeuren en eisen zijn zelden gelijklopend, veelal divers en talrijk, en vaak ook tegenstrijdig. Voorkeuren en eisen zijn evenmin belangeloos, meestal zijn ze aan bepaalde individuen, bevolkingsgroepen, organisaties en partijen verbonden. De realisatie ervan wordt door de voorstanders of pleitbezorgers nagestreefd en door de tegenstanders of opposanten tegengewerkt. Het proces waardoor voorkeuren en eisen kenbaar worden gemaakt aan de regeerders wordt in de politieke wetenschap omschreven als politieke actie. Als zodanig is politiek actie een kerngegeven van een democratisch politiek systeem.

Politieke actie kan uiteenlopende vormen aannemen. Het bekendst is de conventionele politieke actie. Doorgaans wordt trouwens niet gesproken over conventionele politieke actie, maar over conventionele politieke participatie. Het begrip participatie duidt op een positieve ingesteldheid ten overstaan van het politieke systeem en zijn regeerders: het verwijst indirect naar de bereidheid tot deelname aan de besluitvorming. Tot de conventionele politieke participatie worden al de activiteiten gerekend die verband houden met verkiezingen en politieke partijen. Tot in de jaren zestig was uitsluitend deze politieke actie het voorwerp van onderzoek.

Sedert de jaren zeventig gaat de aandacht ook naar andere actiemiddelen: petitities, betogingen, blokkades, bezettingen, boycotacties, wilde stakingen, sit-ins, slogans of affiches aanbrenge op plaatsen waar dat verboden is, het beschadigen van eigendom tot en met het gebruik van geweld. Een aantal van die actiemiddelen, zoals petitities en betogingen, waren niet nieuw, maar de indruk bestond dat ze aan het eind van de jaren zestig aanzienlijk meer dan voorheen gebruikt werden. De vertrouwdheid met andere actievormen, zoals blokkades, sit-ins, bezettingen, boycotacties, was gering. Gemeenschappelijk was hun zogenaamd ongewoon karakter: ze konden niet ondergebracht worden in de bestaande participatievormen. Organisaties of groeperingen die ze gebruikten, wensten ook niet altijd deel te nemen aan de politieke besluitvorming en plaatsten zichzelf aan de rand of zelfs buiten het politieke systeem. De "nieuwe" actievormen kregen om die redenen het label "onconventioneel" of "onorthodox". Hoewel deze kwalificatie vrijwel algemeen werd overgenomen, was ze niet adequaat. Een aantal van de vermelde actiemiddelen bevinden zich namelijk in de overgangszone tussen conventionele en onconventionele actiemiddelen. Handtekeningac-



ties en betogingen bijvoorbeeld situeren zich in die zone <sup>1</sup>. Daarenboven zijn deze actievormen een vast bestanddeel van het politieke actierepertoire geworden <sup>2</sup>. Toch worden ze nog steeds tot de onconventionele politieke actie gerekend.

## II. Onderzoeksmethodes en -gegevens

Minder conventionele en onconventionele politieke actie kan op twee verschillende manieren bestudeerd worden. De meest gebruikte onderzoeksmethode is het survey-onderzoek. Aan de hand van een representatieve steekproef van de bevolking wordt gepeild naar de opvattingen en attitudes i.v.m. minder conventionele politieke actiemiddelen. Veruit het bekendst is het in 1979 gepubliceerde *Political Action*-onderzoek van S. H. Barnes, M. Kaase en anderen <sup>3</sup>.

De tweede onderzoeksmethode bestaat erin cijfergegevens over minder of onconventionele politieke actiemiddelen te verzamelen, bijvoorbeeld statistieken over het aantal betogingen, bezettingen, boycotacties, het aantal deelnemers aan deze acties, de organisatoren ervan, de doelstellingen enzovoort. Deze methode wordt weinig aangewend, omdat officiële statistieken over deze actiemiddelen meestal niet voorhanden zijn of, wanneer dit wel het geval is, ze niet altijd betrouwbaar zijn. De onderzoeker die deze methode kiest, moet noodgedwongen zelf de statistieken samenstellen, aanvullen of corrigeren. Overbodig te zeggen dat dit voor hem een bijzonder tijdrovende bezigheid is, zeker wanneer hij gegevens over middellange of lange termijn wil verzamelen.

In België zijn beide onderzoeksmethodes schaars. België was niet opgenomen in het *Political Action*-onderzoek en het werd er ook niet afzonderlijk overgegaan, zoals dat in een aantal andere landen wel het geval was. Belgische onderzoekers beschikken in tegenstelling tot hun collega's in de meeste Westeuropese landen en de Verenigde Staten niet over op geregelde tijdstippen uitgevoerde opinieonderzoeken over conventionele en onconventionele politieke participatie. Dit wil niet zeggen dat er helemaal geen gegevens bestaan. Ze liggen echter verspreid over verschillende publikaties, met als bijkomende nadelen dat de vraagstelling niet identiek is en vergelijkingen bemoeilijkt worden. Zo bevat L. Huyses in 1969 gepubliceerde studie *De niet-aanwezige staatsburger* gegevens i.v.m. het ondertekenen van een petitie, de deelname aan "meetings" en een "politieke manifestatie" <sup>4</sup>. De klemtoon in Huyses onderzoek lag echter op de conventionele politieke participatie, wat niet verwonderlijk is aangezien het veldonderzoek in 1964 uitgevoerd werd. Het GLOPO-onderzoek van 1975 ging een eind verder <sup>5</sup>. Hoewel er geen allusie wordt op gemaakt, is de invloed van de contestatiegolf aan het eind van de jaren zestig ten minste indirect aanwezig. De vragen in het GLOPO-onderzoek over de "oppositionele middelen" van de Belgische burger

1 A. MARSH, Exploration in unorthodox political behaviour: a scale to measure 'protest potential'. *European Journal of Political Research*, 1974, nr. 2, blz. 107-130.

2 H. KRIESI en P. CASTENMILLER, De ontwikkeling van politiek protest in Nederland sinds de jaren zeventig. *Acta Politica*, 1987, nr. 1, blz. 63.

3 S. H. BARNES, M. KAASE et al., *Political Action: Mass Participation in Five Western Democracies*. Beverly Hills, 1979.

4 L. HUYSE, *De niet-aanwezige staatsburger. De politieke apathie sociologisch in kaart gebracht*. Antwerpen, 1969.

5 De resultaten van deze enquête zijn gedeeltelijk gepubliceerd in *Res Publica* onder de titel: Comment les Belges voient leur système socio-politique - De kijk van een publieke opinie op de Belgische maatschappij (*Res Publica*, 1975, nr. 4, blz. 453-618).



hadden immers niet alleen betrekking op de voorkeur en de deelname aan geweldloze betogingen, maar ook aan stakingen, het beroep doen op een actiegroep, het niet gehoorzamen aan de wet of het omzeilen ervan, en het gebruik van geweld<sup>6</sup>. In tegenstelling tot wat kon worden verwacht, was het GLOPO-onderzoek niet de aanzet tot een uitgebreid onderzoek over de minder conventionele en niet-conventionele politieke actie. Op het ogenblik dat het survey-onderzoek daarover in andere landen op gang komt (cfr. het *Political Action*-onderzoek), gebeurt er in België vrijwel niets. In enkele onderzoeken duiken vragen op i.v.m. de houding tegenover en/of de deelname aan politieke actiemiddelen, zoals in het Europees waardenonderzoek van 1980-81 en van 1990, en de post-electorale enquête van 1991-92 van het Interuniversitair Steunpunt voor Politiek Opinieonderzoek (ISPO).

Wie op zoek gaat naar cijferreeksen over de frequentie van politieke actiemiddelen wordt onmiddellijk geconfronteerd met de ontoereikendheid van het statistisch apparaat in België. Hierover bestaan eenvoudig geen statistieken. De onderzoeker moet bijgevolg zelf de cijferreeksen samenstellen. M. Deweerdt heeft dit gedaan voor betogingen tijdens de periode 1953-1974<sup>7</sup>. Hij maakte gebruik van het archief van de rijkswacht, die als handhaver van de openbare orde verslagen opmaakt en bewaart van de in België georganiseerde betogingen. Deze verslagen worden sedert 1953 bewaard - vroegere verslagen werden vernietigd - en bevatten informatie over het tijdstip, de plaats, de organisator(en) en het thema van de betoging, en het aantal betogers en (eventuele) tegenbetogers. Uit een vergelijking van de rijkswachtgegevens met de informatie in de Belgische dagbladers over betogingen, bleek dat de eersten lacunes vertoonden. Ze werden daarom aangevuld door het systematisch opzoeken van artikels over betogingen in een aantal kranten. Op basis van deze gegevens werd een nieuwe inventaris samengesteld voor de periode 1960-1974, die hoewel niet de ambitie heeft volledig te zijn, toch een behoorlijk betrouwbaar beeld moet geven van het gebruik van de betoging in België<sup>8</sup>.

In hetgeen volgt wordt de spreiding van hoofdzakelijk één politiek actiemiddel in België nader geanalyseerd, met name de betoging. Dit gebeurt op tweeërlei wijzen: enerzijds door gegevens van GLOPO en het tweede Europees waardenonderzoek over de deelname aan betogingen en anderzijds op basis van de bovenvermelde inventaris van betogingen<sup>9</sup>.

### III. De deelname aan betogingen

De keuze voor GLOPO en het tweede Europees waardenonderzoek - verder vermeld met zijn Engelstalige afkorting (EVS) - is bepaald door het feit dat beide onderzoeken niet alleen vragen bevatten over de houding tegenover en de be-

6 E. DE GRAEVE-LISMONT, Het oppositioneel gedrag van de Belgische staatsburger. *Res Publica*, 1975, nr. 4, blz. 517-543.

7 M. DEWEERDT, *Inventaris van de betogingen in België 1953-1974*. Leuven, 1975.

8 J. SMITS, *Inventaris van de betogingen in België 1960-1974. Samengesteld op basis van het rijkswachtarchief en de dagbladen De Standaard, Het Laatste Nieuws, La Libre Belgique, Le Soir en Le Peuple*. Leuven, 1982. De aanvulling van de rijkswachtinformatie door de kranten is niet gering: bijna de helft van het aantal betogingen (47.2%) is afkomstig uit de dagbladen.

9 De resultaten van het eerste Europees waardenonderzoek worden niet gebruikt omwille van scheeftrekkingen in de steekproef.

reidheid om aan een betoging deel te nemen, maar ook een vraag naar de feitelijke deelname eraan<sup>10</sup>. Cijfers hierover hebben de voorkeur, omdat er tussen mogelijk en feitelijk gedrag een grote afstand bestaat. Tussen het GLOPO- en EVS-onderzoek ligt een periode van 15 jaar. Zoals vermeld werd het GLOPO-onderzoek uitgevoerd in 1975, geruime tijd na de zogenaamd woelige jaren zestig, het tweede Europees waardenonderzoek in 1990, na de als eerder mat bestempelde jaren tachtig. Geen van beide onderzoeken werd bijgevolg gerealiseerd in een periode dat er sprake was van intense politieke conflicten. Het tijdsverschil tussen het GLOPO- en EVS-onderzoek biedt bovendien de mogelijkheid om na te gaan of het politieke activisme is toe- of afgenomen. Toch is bij deze vergelijking voorzichtigheid geboden. Het gaat hier om slechts één actiemiddel en slechts twee onderzoeken. Alleen longitudinaal en comparatief onderzoek over verschillende actiemiddelen biedt een betrouwbare basis om trends te kunnen ontdekken.

In tabel 1 is de deelname aan betogingen volgens beide onderzoeken weergegeven.

In het GLOPO-onderzoek verklaart ruim één op de vijf ondervraagden mee opgestapt te hebben in een betoging, in het Europees waardenonderzoek één op de vier. Hoewel het telkens een minderheid is, is het zeker geen kleine minderheid. De Belgische burger is te oordelen op basis van deze cijfers minder politiek passief en onverschillig dan doorgaans wordt aangenomen<sup>11</sup>. Uit de vergelijking tussen GLOPO en EVS kan men afleiden dat de deelname aan betogingen is toegenomen. Dit resultaat sluit aan bij bevindingen van onderzoek over minder conventionele actiemiddelen in andere landen<sup>12</sup>. Maar, zoals vermeld, voorzichtig-

10 De gegevens van het tweede EVS-onderzoek werden ons ter beschikking gesteld door prof. dr. J. Billiet, waarvoor onze dank.

11 Comparatief onderzoek wijst meestal uit dat de Belgen laag scoren inzake politieke belangstelling, betrokkenheid en engagement. Zie o.m. R. INGLEHART, *Culture Shift in Advanced Industrial Society*. Princeton, 1990. Dit geldt alvast niet voor de deelname aan betogingen. S. H. Barnes en M. Kaase vermelden in hun Political Action-onderzoek de volgende deelnamecijfers aan betogingen: Nederland 7%, de Bondsrepubliek Duitsland 9%, Oostenrijk 6%, Groot-Brittannië 6% en de Verenigde Staten 11% (S. H. BARNES en M. KAASE, *op. cit.*, blz. 548-549).

12 Volgens de resultaten van het Nationaal Kiezersonderzoek stijgt de deelnamegraad aan betogingen in Nederland van 8.9% in 1973 tot 26.7% in 1989 (Bron: H. VAN GUNSTEN en R. ANDEWEG, *Het grote ongenoegen. Over de kloof tussen burgers en politiek*. Bloemendaal, 1994, blz. 33). Zie ook H. KRIESI en P. CASTENMILLER, De ontwikkeling van politiek protest in Nederland sinds de jaren zeventig. *Acta Politica*, 1987, nr. 1, blz. 61-84; en P. CASTENMILLER en P. DEKKER, Politieke betrokkenheid en activiteit in Nederland 1973-1986. *Res Publica*, 1989, nr. 1, blz. 95-110. Niet alle onderzoekers zijn het hiermee eens. A. van den Broek stelt dat er een betekenisvolle toename is van de politieke interesse, maar een afname van de conventionele en onconventionele politieke participatie. Een grotere interesse hoeft niet automatisch te resulteren in een grotere politieke activiteit. Lange tijd werd het eerste als een voorwaarde voor het tweede beschouwd. Maar uit van den Broeks onderzoek blijkt dat de relatie tussen politieke interesse en activiteit tijdens de periode 1974-1990 verzwakt. Zie A. VAN DEN BROEK, Political involvement in The Netherlands. *Acta Politica*, 1994, nr. 2, blz. 173-197.

heid is toch geboden<sup>13</sup>. Wat blijktbaar wel met een aan zekerheid grenzende waarschijnlijkheid kan vooropgezet worden, is dat de deelname aan betogingen in het midden van de jaren zeventig en aan het eind van de jaren tachtig merkkelijk hoger is dan in de eerste helft van de jaren zestig. In 1964, zo blijkt uit *De niet-aanwezige staatsburger*, verklaarde slechts 7.0% van de ondervraagden mee opgestapt te hebben in een betoging<sup>14</sup>. De vergelijking met 1964 bevestigt overigens de stelling dat het minder conventionele actiemiddel betoging aanzienlijk minder onconventioneel is geworden.

Een andere opvallende evolutie is dat het verschil in deelnamegraad tussen Vlamingen en Walen tussen 1975 en 1990 verdwenen is. In 1975 is de participatie van de Walen aan betogingen beduidend hoger dan die van de Vlamingen. In 1990 is het verschil veel kleiner en zelfs in het voordeel van de Vlamingen. De deelname van de Vlamingen is aanzienlijk toegenomen, terwijl die van de Walen ietwat is afgenomen. De Vlamingen zijn blijkbaar politiek actiever geworden. Of zij ook politiek actiever zijn geworden dan de Walen is een vraag waarop de cijfers in tabel 1 geen afdoend antwoord kunnen geven. Maar andere onderzoeken wijzen toch in die richting. De politieke interesse van de Vlamingen is aanzienlijk hoger dan die van de Walen<sup>15</sup>. Ook lijkt hun politieke kennis groter te zijn<sup>16</sup>. Daarnaast verliepen de voorbije decennia tal van veranderingen, onder meer op sociaal-economisch en cultureel-religieus gebied, in Vlaanderen sneller en ingrijpender dan in Wallonië. Dat die ook een weerslag hebben op politieke attitudes en gedrag is haast onvermijdelijk.

De spreiding van de deelname aan betogingen volgens geslacht, leeftijd, opleiding en beroep is interessant om na te gaan of ze verschilt van die van conventionele politieke activiteiten. Het patroon bij dit laatste soort activiteiten is vrijwel steevast dat mannen meer participeren dan vrouwen, de middelbare leeftijdscategorieën meer dan de jongere en oudere, de hoger opgeleiden meer dan de lager opgeleiden en, in het verlengde daarvan, de hogere beroeps categorieën meer dan de lagere.

Dit patroon wordt in tabel 1 slechts ten dele bevestigd. De betoging is een actiemiddel waar de mannen beduidend meer aan deelnemen dan de vrouwen. Hierin is tussen 1975 en 1990 geen verandering opgetreden, integendeel het verschil tussen de geslachten is nog iets groter geworden. Gelijktlopend is wel dat ook bij de vrouwen de deelname is toegenomen.

13 De toename kan ook beïnvloed zijn door de verschillende vraagstelling. In het GLO-PO-onderzoek luidde de vraag: "Heeft U er de laatste jaren (laat ons zeggen 4 of 5 jaren) reeds één van gebruikt?". Daarna volgde de lijst van actiemiddelen met o.m. "geweldloos manifesteren". In het EVS-onderzoek luidde de vraag: "Ik ga U een aantal soorten van politieke acties noemen die men kan voeren. Wil U mij voor elke actie vertellen of U het zelf ooit heeft gedaan, of het zelf misschien zou doen als U het nodig vond, of dat U het zeker nooit zult doen?" Daarna volgde de lijst van actiemiddelen met o.m. "meedoen aan een toegestane, normale demonstratie".

14 L. HUYSE, *op. cit.*, blz. 136.

15 H. GAUS en P. VAN DER VOORT, De politieke belangstelling in België, in J. KERKHOFS e.a., *De versnelde ommekeer*. Tielt, 1992, blz. 167-168.

16 W. DEWACHTER, Peilen naar de politieke kennis van de Belgische burgers. *Res Publica*, 1993, nr. 2, blz. 241.

TABEL 1

## De deelname aan betogingen in België (in %)

	GLOPO (1975)	EVS (1990)
algemeen	21.2%	25.3%
Vlamingen	18.9	25.7
Walen	25.4	23.1
man	26.2	31.8
vrouw	16.5	19.1
18-29 jaar	27.1	27.8
30-39 jaar	19.9	35.4
40-49 jaar	24.1	27.7
50-59 jaar	21.8	20.0
+ 60 jaar	12.3	18.0
lager onderwijs	16.0	-
lager technisch/secundair onderwijs	22.1	-
laag onderwijsniveau	-	16.6
hoger secundair onderwijs	26.9	-
hoger technisch onderwijs	23.4	-
secundair onderwijsniveau	-	24.0
universitair onderwijs	28.7	-
hoog onderwijsniveau	-	41.7
ongeschoolde arbeiders	19.9	24.2
geschoolde arbeiders	21.5	28.1
bedienden privé-sector	20.6	-
ambtenaren	24.2	-
lagere bedienden	-	34.4
bedienden middenniveau	-	45.5
kaderpersoneel	31.4	29.1
landbouwers	35.4	30.2
zelfstandigen	20.9	20.5
vrije beroepen	23.1	-
bedrijfsleiders	-	18.5
studenten	49.6	29.4

De spreiding volgens leeftijd wijkt af van het conventionele participatiepatroon. Niet de middelbare maar de jongere leeftijdscategorieën stappen het meest op in een betoging. In het GLOPO-onderzoek ligt de deelnamegraad het hoogst bij diegenen die jonger zijn dan 30, in het EVS-onderzoek is ze het hoogst bij de dertigers. Afgezien van dit verschil ondersteunen deze algemene bevindingen de conclusies van andere onderzoeken, met name dat de jongere leeftijdscatego-

riën niet alleen positiever staan tegenover minder conventionele actiemiddelen maar er ook meer aan participeren <sup>17</sup>.

De deelnamegraad volgens opleiding stemt wel overeen met het klassieke patroon: hoger opgeleiden nemen meer deel aan betogingen dan lager opgeleiden. Dit resultaat ligt in de lijn van andere onderzoeken over minder conventionele actiemiddelen <sup>18</sup>. Voorts wijst de vergelijking tussen 1975 en 1990 uit dat de verschillen groter zijn geworden. Bij de hoger geschoolden is er een zeer opvallende stijging van de deelnamegraad. Bij de andere categorieën is er eerder sprake van een status-quo.

Het belang van de opleiding voor de deelname aan minder conventionele actiemiddelen wordt niet helemaal bevestigd bij de beroeps categorieën. Althans voor wat de betoging betreft, want de spreiding daarvan over socio-professionele categorieën laat zien dat er een aantal niet onbelangrijke uitzonderingen of afwijkingen zijn op het op basis van de opleiding verwachte patroon. Hoewel het GLOPO- en het EVS-onderzoek verschillende categorieën gebruiken, blijkt bijvoorbeeld dat de participatiegraad van de landbouwers in beide onderzoeken aanzienlijk boven het gemiddelde ligt. Die van geschoolde arbeiders ligt dicht bij het gemiddelde, in het EVS-onderzoek is ze zelfs hoger dan gemiddeld. In het EVS-onderzoek is er voorts een gemiddelde deelnamegraad van lagere bedienden en een bijzonder hoge deelnamegraad van bedienden van het middenniveau. De bedrijfsleiders daarentegen hebben in het EVS-onderzoek een lage participatiegraad. Het kaderpersoneel participeert in het GLOPO-onderzoek aanzienlijk meer dan gemiddeld aan betogingen, in het EVS-onderzoek ook, maar niet in dezelfde mate. De studenten hebben in het GLOPO-onderzoek duidelijk de hoogste participatiegraad: de helft onder hen zegt aan een betoging deel te hebben genomen. A. Marsh noteerde in zijn, eveneens in het midden van de jaren zeventig uitgevoerd onderzoek bij Britse studenten een nog iets hoger deelnamepercentage <sup>19</sup>. Hij stelde tevens vast dat de protestpotentie of de bereidheid tot deelname aan actiemiddelen bij studenten tweemaal groter was dan bij jongeren van dezelfde leeftijd. Studenten hebben tevens een meer dan gemiddelde interesse en een geringer vertrouwen in de gevestigde politieke instellingen. Dit alles doet Marsh besluiten dat bij studenten de factoren voor deelname aan minder conventionele actiemiddelen bijna optimaal aanwezig zijn. Maar in het EVS-onderzoek is de deelnamegraad van studenten aan betogingen merkkelijk minder hoog dan in GLOPO, hoewel nog steeds hoger dan gemiddeld. De sterke afname moet wellicht verklaard worden door het verschillend politieke klimaat aan de universiteiten aan het eind van de jaren zestig, begin van de jaren zeventig en later. In de eerste periode speelden de studenten inzake politiek protest vaak een voortrektersrol. De studentengeneratie van de jaren tachtig leek veel meer op zichzelf betrokken dan op haar omgeving. De protestgeneigdheid bij studenten is wellicht afgenomen, maar ze is toch nog altijd hoog.

Samengevat: jongere leeftijdsgroepen en sommige beroeps categorieën zoals de landbouwers, de arbeiders en de studenten die bij de conventionele participatie laag scoren, nemen verhoudingsgewijs veel deel aan betogingen. Uit het *Political Action* onderzoek bleek dat er een positieve relatie bestaat tussen con-

17 H. KRIESI en P. CASTENMILLER, *op. cit.*, blz. 67-68.

18 S.H. BARNES, M. KAASE e.a., *op. cit.*, blz. 130.

19 A. MARSH, *Protest and Political Consciousness*. Beverly Hills, 1977, blz. 200-201.

ventionele en onconventionele participatie<sup>20</sup>. Hoewel het geen sterke relatie was, werd daaruit geconcludeerd dat onconventionele politieke participatie complementair en cumulatief is met conventionele participatie. Met andere woorden, zij die deelnemen aan conventionele politieke actiemiddelen, participeren ook aan minder conventionele actiemiddelen.

Survey-onderzoek zoals *Political Action* houdt echter te weinig rekening met het feit dat de deelname aan minder conventionele actiemiddelen vaak een collectieve en organisatorische dimensie heeft. De conventionele politieke participatie daarentegen is dat in veel minder mate. Ze is meer individualistisch, wat niet wil zeggen dat omgevingsfactoren helemaal geen rol spelen. Bij conventionele participatie liggen ook de deelnamedrempels hoger: een bepaalde kennis, deskundigheid en vaardigheid zijn vereist. Minder conventionele participatie stelt minder hoge eisen en vaak neemt een organisatie ertoe het initiatief. De betoging is hiervan een goed voorbeeld. Mee opstappen in een betoging impliceert niet noodzakelijk een grote kennis van het probleem waarvoor betoogd wordt. De subjectieve herkenning of verbondenheid met het probleem is reeds voldoende. Bovendien kan de initiatiefnemende organisatie de deelname aan een betoging stimuleren, vergemakkelijken en desnoods afdwingen door middel van sociale controle. Deze factoren kunnen verklaren waarom arbeiders, bedienden en landbouwers relatief veel aan betogingen deelnemen<sup>21</sup>.

#### IV. Betogingen in België tijdens de periode 1953-74

##### a) De evolutie van het aantal betogingen en betogers

Wie de cijfers overloopt van tabel 2 waarin het aantal betogingen en betogers per jaar is weergegeven voor de periode 1953-1974, stelt een toename van het aantal betogingen vast: in 1953 werd gemiddeld één betoging georganiseerd om de tien dagen, in 1974 gemiddeld meer dan twee per dag.

De periodisering van de beschouwde periode geeft een beter beeld van de stijging omdat pieken en dalen erdoor afgevlakt worden. Delen we de periode 1953-74 in drie deelperiodes - 1953-59, 1960-67 en 1968-74 - dan telt de eerste deelperiode gemiddeld 68 betogingen per jaar, de tweede deelperiode 171 betogingen en de derde deelperiode 426 betogingen per jaar. Dit betekent dat in de periode 1968-74 gemiddeld zes maal meer betogingen werden georganiseerd dan in de tweede helft van de jaren vijftig en ruim twee maal meer dan in de eerste helft van de jaren zestig.

Niet alleen het aantal betogingen maar ook het aantal betogers vertoont een stijgende tendens: in de periode 1953-59 waren er gemiddeld 199.801 betogers per jaar, in de periode 1960-67 208.497 en in de periode 1968-74 244.977 betogers per jaar.

Aangezien de stijging van de betogers veel minder groot is dan die van de betogingen, betekent dit dat de gemiddelde omvang van de betogingen afneemt.

20 S. H. BARNES, M. KAASE et al., *op. cit.*, blz. 93-94 en blz. 151-152.

21 A. van den Broek komt in zijn onderzoek tot de conclusie dat de interpretatie van de relatie tussen conventionele en onconventionele participatie aan herziening toe is. Beide zijn volgens hem onafhankelijk van elkaar komen te staan (A. VAN DEN BROEK, *op. cit.*, blz. 193).



TABEL 2

Het aantal betogingen en betogers per jaar (1953-1974)

JAAR	BETOGINGEN		BETOGERS	
	N	%	N	%
1953	38	0.8	59.281	1.2
1954	26	0.5	100.342	2.1
1955	184	3.8	650.620	13.6
1956	40	0.8	35.719	0.8
1957	21	0.4	42.387	0.9
1958	26	0.5	215.068	4.5
1959	140	2.9	295.189	6.2
1960	204	4.2	375.537	7.9
1961	210	4.4	355.592	7.4
1962	118	2.4	190.603	4.0
1963	150	3.1	145.205	3.0
1964	149	3.1	151.069	3.2
1965	97	2.0	63.723	1.3
1966	217	4.5	155.254	3.3
1967	220	4.6	230.994	4.8
1968	429	8.9	303.039	6.3
1969	229	4.7	193.446	4.0
1970	292	6.1	154.146	3.2
1971	360	7.5	247.157	5.2
1972	316	6.6	166.362	3.5
1973	594	12.3	316.683	6.6
1974	765	15.9	334.147	7.0
TOTAAL	4825	100	4.781.563	100

Het gemiddeld aantal deelnemers per betoging daalt van 2944 betogers in de periode 1953-59 over 1222 betogers in de periode 1960-67 tot 575 betogers in de periode 1968-74.

Naast het toenemend gebruik van de betoging, de stijging van de participatie en de dalende betogingsomvang is een vierde belangrijk kenmerk de van jaar tot jaar soms vrij sterke fluctuering van het aantal betogingen en betogers.

De politieke conjunctuur heeft een onmiskenbare invloed op het betogingsgebeuren. De drie belangrijkste crisissen van de Belgische politiek in de periode 1953-74 tekenen zich in tabel 2 duidelijk af: de schoolstrijd die zich hoofdzakelijk in 1955 afspeelde, de acties tegen de Eenheidswet in de winter van 1960-61 en de manifestaties i.v.m. Leuven-Vlaams in 1968. Deze drie strijdpunten hebben vooral veel betogers op de been gebracht, met name 35.7%.

Een vierde en verrassend hoogtepunt zijn de jaren 1973 en 1974. Dit zijn jaren met bijzonder veel betogingen (28.2% van het totaal) en redelijk veel betogers (in beide jaren meer dan in het contestatiejaar 1968). De belangrijkste oor-



zaak hiervan blijkt de economische recessie en de gevolgen daarvan voor de sociale verhoudingen te zijn. Er zijn in 1973 en 1974 nogal wat betogingen georganiseerd om de eisen van een aantal socio-professionele categorieën kracht bij te zetten: arbeiders, bedienden, onderwijzend personeel, ambtenaren, zelfstandigen en vooral landbouwers. Daarnaast zijn er in 1973 en 1974 nog een aantal communautaire knelpunten die aanleiding hebben gegeven tot betogingen: het probleem-Brussel (de lokettenregeling in het gemeentehuis van Schaarbeek) en het taalstatuut van de Voergemeenten. Bij deze strijdpunten die behoren tot de traditionele breuklijnen van het Belgische politieke bestel voegen zich een aantal nieuwe thema's met als opvallendste de organisatie van de legerdienst (de betogingen tegen het plan van de toenmalige minister van Landsverdediging P. Vanden Boeynants om het uitstel van legerdienst om studieredenen af te schaffen) en milieuproblemen.

### b) Het aandeel van de traditionele breuklijnen en de nieuwe thema's

Dat de schoolstrijd, de Eenheidswet en Leuven-Vlaams aanleiding hebben gegeven tot een massale mobilisatie, doet vermoeden dat de Belgische burgers het meest op straat zijn gekomen voor strijdpunten die verband houden met de traditionele breuklijnen.

Dit vermoeden wordt bevestigd in tabel 3 waarin de spreiding van de betogingen en de betogers over die breuklijnen is weergegeven: in de betogingen met een levensbeschouwelijk, sociaal-economisch of communautair strijdpunt stapte tweederde van de betogers op. Elk van de drie breuklijnen realiseert een groter aandeel in de betogingen dan in de betogers.

TABEL 3

De spreiding van de betogingen en de betogers over breuklijnen (1953-1974)

Breuklijn	Betogingen		Betogers		Omvang
	N	%	N	%	N
Levensbeschouwelijk	192	4.0	896.266	18.7	4668
Sociaal-economisch	1161	24.1	1.444.619	30.2	1244
Communautair	711	14.7	767.479	16.1	1079
Post-materialistisch	511	10.6	264.603	5.5	518
Andere thema's	2250	46.6	1.408.596	29.5	626
Totaal	4825	100	4.781.563	100	991

Daarnaast is er ook de vaststelling dat bijna 6 op de 10 betogingen een thema hebben dat niet tot die traditionele breuklijnen behoort. Een deel daarvan is in navolging van Ingleharts theorie ondergebracht in een vierde scheidingslijn, de zogenaamde post-materialistische breuklijn<sup>22</sup>. Tot deze breuklijn behoren betogingen die te maken met de 'nieuwe waarden': inspraak, democratisering, emancipatie, leefmilieu, ruimtelijke ordening, ordehandhaving en rechten en vrijheden. Deze breuklijn is met 10% van de betogingen bescheiden aanwezig in het betogingsveld, wat op het eerste gezicht niet zo verwonderlijk is aangezien ze

22 R. INGLEHART, *The Silent Revolution*. Princeton, 1977.

pas aan het eind van de jaren zestig doorbrak. Maar de aanwezigheid is toch bescheidener dan op basis van Inglehart en anderen mocht worden verwacht, vermits bijna 63% van de betogingen hebben plaatsgevonden in de periode 1968-74. Nog bescheidener is het aandeel van de post-materialistische betogingen in de betogers: slechts 5,5%. Gemiddeld telt zo'n betoging 626 deelnemers, dit is aanzienlijk minder dan de betogingen i.v.m. de traditionele breuklijnen. De mobilisatiekracht van de organisatoren i.v.m. de post-materialistische thema's is dus klein, alleszins tot in 1974.

Vormen de drie traditionele breuklijnen het fundament van het Belgische politieke systeem, toch wordt beweerd dat ze in de loop van de jaren zestig aan belang hebben ingeboet<sup>23</sup>. De gegevens in tabel 4 waarin het aandeel van de drie breuklijnen in de betogingen en de betogers is weergegeven, bevestigen die stelling. In de jaren vijftig houdt bijna driekwart van de betogingen verband met een traditioneel breuklijnenthema en bijna negen op de tien betogers in die periode stapten in dergelijke betogingen op. In de eerste helft van de jaren zestig is het aandeel van dit soort betogingen minder groot, maar toch nog zeer aanzienlijk: bijna tweederde van de betogingen en bijna driekwart van de betogers. Maar daarna is het gedaan met de dominantie van de traditionele breuklijnen. In de periode 1968-74 realiseren ze slechts iets meer dan een kwart van de betogingen. Hoewel ook hun aandeel in de betogers sterk afneemt (tot 36.6%), tellen betogingen met een traditioneel breuklijnenthema nog steeds meer deelnemers dan de gemiddelde betoging in die periode.

TABEL 4

Het aandeel van de drie traditionele breuklijnen in de betogingen en de betogers per deelperiode (1953-1974)

Periode	Betogingen		Betogers		Omvang N
	N	%	N	%	
1953-1959	350	73.7	1.223.780	87.5	3496
1960-1967	880	64.5	1.229.299	73.7	1397
1968-1974	833	27.9	664.832	37.6	774

De hierboven vermelde gegevens laten toe het globale betogingsverloop beter te duiden. De jaren 1954-61 zijn een periode van scherpe politieke polarisatie die vooral gestalte kreeg in de schoolstrijd en de Eenheidswet, conflicten waarbij de katholieke en socialistische zuil hun achterban mobiliseerden. Na 1961 neemt de escalatie in aanzienlijke mate af: de twee grote zuilen doen in veel mindere mate dan voorheen een beroep op de straat om hun strijdpunten hard te maken. De schoolstrijd en de Eenheidswet (en voordien de Koningskwestie) hadden de gevaren van de confrontatiestrategie blootgelegd. De politieke elite verkiest na de Eenheidswet de pacificatie van de traditionele tegenstellingen boven de confrontatie. Daardoor komt er ruimte vrij voor nieuwe thema's en andere organisaties. Tegelijk evolueert de Belgische samenleving in de jaren zestig van een gesloten naar een semi-open samenleving. In de jaren vijftig beheerst de politieke elite volkomen de definitie en de oplossing van maatschappelijke proble-

<sup>23</sup> L. HUYSE, De moeilijke jaren. De Belgische politiek in de jaren zeventig. *De Nieuwe Maand*, 1979, nr. 4, blz. 172-187.

men. Nadien is dat in veel mindere mate het geval. Zij moet het maatschappelijk initiatief ten dele uit handen geven en overlaten aan secundaire of aspirant-elites die nieuwe problemen op de politieke agenda plaatsen. Aan de basis van dit mutatieproces liggen verschillende ontwikkelingen. Enerzijds gaat het om een aantal algemene ontwikkelingen, zoals de toenemende complexiteit, fragmentering, individualisering, mobiliteit en internationalisering die tot gevolg hebben dat steeds meer eisen in de politieke besluitvorming terechtkomen. Anderzijds gaat het om een aantal specifiek Belgische ontwikkelingen: de secularisering en ontkerkelijking vooral in Vlaanderen, de opkomst van aspirant-elites, de verminderde electorale stabiliteit, de hoge economische groei in Vlaanderen, de teloorgang van de zware industrie in Wallonië, het toenemend overheidsinterventio-nisme en de uitbouw van een uitgebreid netwerk van overleg- en adviesinstanties waarin zuilorganisaties meestal een gewaarborgde vertegenwoordiging hebben <sup>24</sup>.

### c) de spreiding van de betogingen en betogers over organisaties

Dat voor de traditionele breuklijnthema's veel betogers op straat zijn gekomen, zou wel eens te maken kunnen hebben met de organisaties die i.v.m. deze thema's actief zijn. Rond die breuklijnen zijn organisaties opgericht die een grote duurzaamheid, talrijke leden, eigen communicatiekanalen, aanzienlijke financiële en andere middelen hebben. Het gaat om de traditionele politieke partijen, de christelijke en socialistische arbeidersbewegingen met hun vele "takken" of deelorganisaties (vakbonden, mutualiteiten, socio-culturele organisaties, ...), de grote landbouworganisaties (Belgische Boerenbond, Alliance Agricole Belge), de middenstandsorganisaties (NCMV, Syndicale Unie van de Belgische Middenstand,...) enzovoort. We typeren deze organisaties als traditionele of gevestigde organisaties.

Daarnaast zijn er vooral sedert de jaren zestig tal van kleine organisaties, actie-groeperingen en verenigingen ontstaan waarvan een deel actief is i.v.m. de traditionele breuklijnthema's en een ander deel i.v.m. de hierboven aangehaalde nieuwe thema's. De eerste organisaties stellen zich concurrentieel op tegenover de traditionele organisaties. Het gaat vooral om beroepsorganisaties, met name vakbonden van bepaalde socio-professionele categorieën (ambtenaren, mijnwerkers, rijkswacht of politie), kleine middenstands- en landbouworganisaties. Deze organisaties zijn organisatorisch minder sterk uitgebouwd, hebben minder leden en minder middelen dan de traditionele organisaties en hebben dikwijls geen toegang tot het netwerk van overleg- en adviesinstanties. De tweede soort organisaties is voortgekomen uit de nieuwe sociale bewegingen: milieu-, buurt-, vredes-, feministische en andere organisaties waarvan de meesten slechts tijdelijk bestaan, weinig leden hebben, organisatorisch zwak uitgebouwd zijn en over weinig financiële middelen beschikken. Ook deze organisaties staan (of stonden) meestal buiten het concertatiecircuit.

Bij de lezing van tabel 5 waarin de spreiding van de betogingen en de betogers over organisaties in de periode 1953-74 is weergegeven, valt de grote verscheidenheid van organisaties op die de betoging gebruiken <sup>25</sup>. Maar niet alle organisaties hebben dat in dezelfde mate gedaan en niet alle organisaties beschikken over dezelfde mobilisatiekracht.

24 J. SMITS, *Democratie op straat*, blz. 337-360.

TABEL 5

De spreiding van de betogingen en de betogers over organisaties (1953-1974)

Organisaties	Betogingen		Betogers		Omvang N
	N	%	N	%	
Politieke partijen	253	7.4	113.536	2.8	448
Werknemersorganisaties	729	21.2	895.379	21.9	1228
Landbouworganisaties	529	15.4	489.099	12.0	925
Middenstandsorganisaties	135	3.9	103.506	2.5	767
Volksnationale organisaties	262	7.6	397.121	9.7	1516
Dienstverlenende organisaties	47	1.4	85.461	2.1	1818
Overkoepelende zuilorganisaties	444	13.0	1.374.989	33.7	3097
Patriottische en verzetsorganisaties	44	1.3	104.469	2.6	2374
Joodse organisaties	46	1.3	29.527	0.7	642
Milieuorganisaties	94	2.7	31.073	0.8	331
Buurtorganisaties	63	1.8	21.742	0.5	345
Vrouwenorganisaties	35	1.0	9.086	0.2	260
Vredesorganisaties	197	5.7	130.458	3.2	662
Studenten- en jongeren-organisaties	422	12.3	184.242	4.5	437
Andere organisaties	136	4.0	116.949	2.8	860
Totaal	3436	100	4.086.537	100	1189

Organisaties die de betoging frequent gebruiken zijn de werknemersorganisaties, de landbouworganisaties, de overkoepelende zuilorganisaties en de studenten- en jongerenorganisaties. Deze organisaties realiseren meer dan 60% van de betogingen (van de formele organisaties). Twee van de vermelde organisatie-typen nemen ook een belangrijk aandeel in de betogers voor hun rekening. Vooral de mobilisatiekracht van de overkoepelende zuilorganisaties is indrukwekkend: een betoging van dit organisatie-type telt gemiddeld bijna driemaal zoveel deelnemers dan de gemiddelde betoging. Het gaat in hoofdzaak om twee organisaties: het Nationaal Comité voor Vrijheid en Democratie en de Gemeenschappelijke Actie. Deze laatste organisatie is de koepel van de socialistische zuilorganisaties. Zij organiseerde de acties tegen de Eenheidswet. Het Nationaal Comité voor Vrijheid en Democratie kan als de katholieke tegenhanger van de Gemeenschappelijke Actie beschouwd worden, met dit verschil dat het een tijdelijk samenwerkingsverband was. Het organiseerde de acties van de CVP en de christelijke sociale organisaties tegen de schoolwetgeving van de regering-Van Acker (1954-58). Voor zover ons bekend werd het nooit ontbonden, maar na de schoolstrijd functioneerde het niet meer.

25 Het gaat in deze tabel uitsluitend om de betogingen waarbij de rijkszwacht of (één van) de kranten de organisatie(s) kenden die de betoging organiseerde(n). Dit is het geval voor 3436 of 71.2% van het totaal aantal betogingen in de periode 1953-74. Voor de overige 28.8% betogingen werd geen organisator teruggevonden. Bijna 70% van deze laatste betogingen zijn betogingen van studenten, scholieren of jongeren.

De specifieke aard van deze organisatietypes verklaart meteen hun grote mobilisatiekracht: zij konden terugvallen op grote, homogene, gestructureerde, hiërarchische organisaties die het socio-politieke leven in de periode dat zij actie voerden (de jaren vijftig en het begin van de jaren zestig) nagenoeg volledig domineerden. De vraag kan gesteld worden of dergelijke overkoepelende zuilorganisaties momenteel nog in staat zouden zijn tot langdurige en massale mobilisaties gezien het interne politiek pluralisme in de katholieke zuil en ten dele ook, hoewel in mindere mate, in de socialistische zuil <sup>26</sup>.

Aanzienlijk minder groot, maar toch nog groter dan gemiddeld is de mobilisatiekracht van de werknemersorganisaties. De verklaring hiervoor is ten dele dezelfde als die van de overkoepelende zuilorganisaties. Een aantal van de werknemersorganisaties zijn grote en machtige organisaties, inzonderheid ACV en ABVV die beide bijna (of meer dan) één miljoen leden tellen. Het zou evenwel verkeerd zijn te denken dat alleen deze twee vakbonden afzonderlijk of samen met de kleinere liberale vakorganisatie ACLVB de betoging aanwenden. Ongeveer een vijfde van de betogingen van de werknemersorganisaties is op het getouw gezet door kleine vakbonden, bijvoorbeeld het Eenheidssyndicaat van het ministerie van Financiën, het Nationaal Syndicaat van de Belgische Rijkswacht/Politie, de Nationale Federatie van het Kaderpersoneel enzovoort. De betogingen van deze zogenaamd niet-representatieve werknemersorganisaties drukken de betogingsomvang van de werknemersorganisaties naar beneden. Om het verschil in cijfers duidelijk te maken: de betogingen van de representatieve vakbonden ABVV, ACV en ACLVB tellen gemiddeld 1386 deelnemers, die van de niet-representatieve vakbonden 581 deelnemers.

De landbouworganisaties betogen geregeld, maar hun betogingen hebben niet de omvang van de overkoepelende zuil- en werknemersorganisaties: gemiddeld 925 deelnemers. Daarvoor zijn er in hoofdzaak twee redenen: de landbouwers vormen een numeriek almaar kleinere wordende bevolkingsgroep en bovendien zijn de middelgrote en kleine landbouworganisaties, zoals de Unions Professionnelles Agricoles en het Algemeen Boerensyndicaat, vaker op straat gekomen dan de grootste landbouworganisaties, de Belgische Boerenbond en de Alliance Agricole Belge. Het verschillend mobilisatiepotentieel van deze organisaties bepaalt blijkbaar ook de actiestrategie. Terwijl de Boerenbond lange tijd opteerde voor grote nationale of gewestelijke manifestaties, verkiezen de andere organisaties kleinschalige, provinciale of lokale acties.

Studenten- en jongerenorganisaties kunnen makkelijk betogingen organiseren. Het feit dat de studenten in die hoedanigheid ruimtelijk sterk geconcentreerd leven, is in hun voordeel. Maar hun betogingsfrequentie ligt blijkbaar zo hoog en hun strijdpunten zijn zo divers en partieel dat zij zelden veel studenten op de been kunnen brengen. Een andere reden voor hun geringe mobilisatiekracht is wellicht ook de zwakke organisatorische infrastructuur van de studenten- en jongerenorganisaties.

De overige organisatietypes gebruiken de betoging veel minder, wat niet noodzakelijk wil zeggen dat hun mobilisatiekracht klein is. Dienstverlenende organisaties, volksnationale en patriotische en verzetsorganisaties beschikken duidelijk over een groot mobilisatiepotentieel. Voor de twee laatste organisatietypes is dat niet verwonderlijk: zij zijn in de onderzochte periode actief i.v.m. traditionele breuklijnthema's (vooral communautair geladen thema's als de taalkwes-

<sup>26</sup> J. BILLIET, *Ondanks beperkt zicht. Studies over waarden, ontzuiling en politieke veranderingen in Vlaanderen*. Brussel-Leuven, 1993, blz. 116-118.

tie, de grondwetsherziening en de repressie). Heel wat minder groot is de mobilisatiekracht van de milieu-, buurt-, vredes- en vrouwenorganisaties. Zij hebben niet bijzonder veel betoogd en wanneer zij toch op straat komen, stappen weinig betogers achter hun eisen op. De eerder lage betogingsfrequentie van deze organisaties kan methodologische redenen hebben. Het gaat vaak om nieuwe organisaties, niet zelden met een korte levensduur. Dat maakt hen ook moeilijker herkenbaar voor de bronnen die gebruikt werden bij het opstellen van de betogingsinventaris (zie hoger). De geringe omvang van hun betogingen is ook te verklaren door hun zwakke organisatorische infrastructuur en zeker ook door hun actiestrategie. Deze organisaties onderscheiden zich van de traditionele of gevestigde organisaties niet alleen door de nieuwe thema's die zij op het voorplan brachten, maar ook door hun actiestrategie: lokaal in plaats van nationaal, kleinschalig in plaats van de macht van het getal, ludiek in plaats van professioneel.

Tabel 5 zegt veel over het gebruik en de mobilisatiekracht van organisaties, maar niets over de evolutie daarvan. Tabel 6 geeft van dit laatste wel een beeld, omdat er de spreiding van de betogingen en betogers over verzuilde en niet-verzuilde organisaties per deelperiode is in weergegeven. Van voorgaande gegevens weten we dat de traditionele breuklijnen in de jaren vijftig dominant zijn in het betogingsveld, daarna veel minder in zover zelfs dat er tijdens de periode 1968-74 meer betogingen i.v.m. andere thema's georganiseerd worden. De organisaties die rond de traditionele breuklijnen actief zijn, zijn meestal gevestigde organisaties. Het zijn ook organisaties die over een grote mobilisatiecapaciteit beschikken, zoals uit het commentaar bij tabel 5 bleek. Tabel 6 bevestigt deze bevindingen en vult die tegelijk aan.

TABEL 6

De spreiding van de betogingen en de betogers over verzuilde en niet-verzuilde organisaties (in %) (1953-1974)

Organisaties	1953-1959		1960-1967		1968-1974		1953-1974	
	Betogingen	Betogers	Betogingen	Betogers	Betogingen	Betogers	Betogingen	Betogers
Zuilorganisaties	85.2	91.8	56.2	59.5	17.6	28.5	37.3	61.0
Zuil- en niet-zuilorganisaties	-	-	1.8	13.8	12.7	25.4	7.8	12.7
Niet-zuilorganisaties	14.8	8.2	42.0	26.7	69.7	46.1	54.9	26.3
Totaal	100	100	100	100	100	100	100	100

Verzuilde organisaties beschikken over een aanzienlijk grotere mobilisatiecapaciteit dan niet-verzuilde organisaties. Gemiddeld telt een betoging van de eerste soort organisaties drie keer zoveel deelnemers dan een betoging van de tweede soort organisaties: 1948 tegenover 570 deelnemers. Een andere belangrijke vaststelling is dat het aandeel van de verzuilde organisaties in de betogingen en de betogers afneemt. In de jaren vijftig is een betoging van een niet-verzuilde organisatie bijna een uitzonderlijke gebeurtenis. Reeds tijdens de eerste helft van de jaren zestig treedt hierin grondig verandering op. De niet-verzuilde organisaties realiseren dan reeds ruim 40% van de betogingen. Voor het eerst worden dan ook betogingen door verzuilde en niet-verzuilde organisaties samen georganiseerd. Na 1968 is het betogingsveld bijna het spiegelbeeld van dat van de jaren vijftig: de niet-verzuilde organisaties gebruiken de betogingen veruit het meest.



Hoewel ook de mobilisatiekracht van de verzuilde organisaties afneemt, blijft ze groter dan die van de niet-verzuilde organisaties. Verhoudingsgewijs blijft het verschil in mobilisatiekracht even ongelijk.

Hierbij kan de vraag gesteld worden of de hierboven weergegeven verhoudingen in mobilisatiekracht tussen verzuilde en niet-verzuilde organisaties in de tweede helft van de jaren zeventig en het begin van de jaren tachtig niet grondig gewijzigd zijn in het voordeel van de niet-verzuilde organisaties. De anti-rakettenbetogingen in de periode 1979-1983 zouden deze hypothese ondersteunen. Dit waren inderdaad grote betogingen, maar ze kregen pas echt een massaal karakter van zodra ze mee ondersteund werden door de verzuilde organisatiewereld, met name de christelijke en de socialistische arbeidersbeweging<sup>27</sup>. Andere voorbeelden van massademonstraties van niet-verzuilde organisaties zijn eerder schaars, wat doet vermoeden dat de hierboven weergegeven spreiding van betogingen en betogers over verzuilde en niet-verzuilde organisaties niet fundamenteel is gewijzigd. Alleen een aanvulling van de betogingsinventaris voor de periode na 1974 kan hierover volledig uitsluitsel brengen.

## V. Besluiten

Het onderzoek naar de spreiding van minder en onconventionele politieke actie is in België in vergelijking met andere landen weinig ontwikkeld. Een globaal onderzoek over conventionele, minder en onconventionele politieke actiemiddelen of politieke participatie ontbreekt (nog steeds). Nochtans zou een dergelijk onderzoek belangrijke gegevens kunnen aanbrenge in de discussie over de gezondheidstoestand van het Belgische politieke stelsel en de politieke betrokkenheid of afzijdigheid van de kiezer of burger.

Dit artikel brengt gegevens aan over de spreiding van de betoging, een actiemiddel dat zich in het midden bevindt op de schaal conventionele-onconventionele politieke actie. Het schaarse survey-onderzoek over de effectieve deelname aan betogingen in België laat zien dat die deelname relatief hoog is. Een omvangrijke minderheid van 20 à 25% van de Belgen verklaart deelgenomen te hebben aan een betoging. Deze cijfers nuanceren het beeld van de passieve en onverschillige burger dat uit andere onderzoeken tevoorschijn komt. Voorts blijkt dat ook de spreiding van de deelname aan betogingen volgens leeftijd en beroep afwijkt van het patroon dat bij de conventionele participatie teruggevonden wordt. Betogen is vooral het gedrag van de jongere leeftijdsgroepen en niet van de intermediaire leeftijdsgroep. Vooral de landbouwers, maar ook de arbeiders en de

---

27 Terecht stelt S. Hellemans dat de mobilisatie van de vredesbeweging tegen de kernraketten perfect vergelijkbaar is met die van de katholieke zuil ten tijde van de schoolstrijd. De anti-rakettenbeweging kon net als het Nationaal Comité voor Vrijheid en Democratie een beroep doen op bestaande organisaties, hoofdzakelijk behorend tot de nieuwe sociale bewegingen (S. HELLEMANS, Nieuwe sociale bewegingen in de Belgische politiek. Een impressie. *Res Publica*, 1993, nr. 2, blz. 202). Het zou echter verkeerd zijn hieruit af te leiden dat de mobilisatiekracht van de oude en nieuwe bewegingen gelijk is. Een belangrijk verschil tussen de schoolstrijd, de acties tegen de Eenheidswet en Leuven-Vlaams enerzijds en de anti-rakettenbetogingen anderzijds is dat het bij de eerste conflicten ging om een langdurige intense en massale mobilisatie (opeenvolgende weken of maanden). De anti-rakettenbetogingen hadden ook een massakarakter, maar ze werden met relatief lange tussenpauzes georganiseerd. De vredesbeweging was wellicht niet in staat om dagen of weken na elkaar te mobiliseren.



lagere bedienden, socio-professionele categorieën die als het om conventionele politieke participatie gaat, laag scoren, nemen relatief veel deel aan betogingen.

In het verlengde van het survey-onderzoek ligt een aantal resultaten i.v.m. de frequentie van het gebruik van de betoging en het aantal deelnemers. Het gemiddeld aantal betogingen en het gemiddeld aantal betogers nemen tijdens de periode 1953-1974 toe, maar het tweede niet in dezelfde mate als het eerste, zodat de gemiddelde betogingsomvang kleiner wordt. De cijferreeks over betogingen wijst tevens uit dat studenten-, werknemers- en landbouworganisaties vaak de straat zijn opgekomen om hun eisen kracht bij te zetten.

Voorts blijkt dat de spreiding van betogingen en betogers over thema's en organisaties tijdens de onderzochte periode zeer ongelijk is. Vooral voor thema's behorend tot de traditionele breuklijnen van de Belgische politiek is frequent betoogd en zijn veel burgers op straat gekomen. Dit heeft ook te maken met het feit dat de organisaties die i.v.m. deze thema's mobiliseren verzuilde organisaties zijn. Toch is de verdeling over thema's en organisaties tijdens de periode 1953-1974 gedeeltelijk minder ongelijk geworden. In de jaren zestig en het begin van de jaren zeventig is er steeds meer betoogd voor thema's die geen verband houden met de traditionele breuklijnen en door niet-verzuilde organisaties, maar de mobilisatiekracht van deze thema's en organisaties blijft minder groot dan die van de traditionele thema's en verzuilde organisaties.

### **Summary: The frequency of demonstrations in Belgium**

*In this article the spread of demonstrations - a political activity that situates itself in the middle on the scale of conventional - unconventional political action - is studied. The rare survey of the effective participation in demonstrations in Belgium shows that it is rather high. An extensive minority of some 20 to 25% of the Belgians declares to have participated in a demonstration. These figures modify the image of the passive, indifferent citizen that research of conventional political participation has shown. The spread of the participation in demonstrations according to age and professional activity, moreover, differs from the pattern found in conventional participation. Demonstrating is typical behaviour of the younger age-categories and therefore of students, but also of farmers, blue collar workers and lower-ranked white collar workers.*

*From this survey follow a number of results connected to the use of demonstrations and the number of demonstrators during the period 1953-74. Related statistics indicate that the number of demonstrations and demonstrators increases, the latter not to the same extent as the former however. Furthermore it appears that students, labor unions and agricultural organizations have often come to the streets to enforce their demands. Thematically speaking, particularly problems related to traditional cleavages in Belgian politics have been the object of demonstrations: ideological, socio-economic and linguistic issues. Organizations active in the area of this cleavages are able to mobilize a great number of demonstrators. These organizations are for the most part pillarized and structurally well-developed. Nevertheless the division between issues and organizations during the period 1953-74 has become less unequal. During the six-*

*ties and the early seventies the share of traditional cleavages in the number of demonstrations and demonstrators is becoming smaller. New organizations are using demonstrations more and more to put new issues (environment, foreign policy, quality of democracy, etc.) on the political agenda. They have, however, not the same power to mobilise as do the pillarized organizations.*

# De sociale verkiezingen: betekenis en knelpunten van een inspraakmechanisme

door Henk DEJONCKHEERE

Wetenschappelijk medewerker  
Departement Sociologie/Steunpunt WAV KULeuven

*In mei 1995 vonden in ons land voor de twaalfde maal sociale verkiezingen plaats. Bij dergelijke verkiezingen kunnen tegen het miljoen werknemers, in meer dan 3 000 bedrijven, vertegenwoordigers aanduiden voor hun ondernemingsraad (OR). In meer dan 5 000 bedrijven kunnen vertegenwoordigers worden aangewezen voor de comités veiligheid, gezondheid en verfraaiing der werkplaatsen (CVGV). Wat is het belang van dit - voor sommigen veel te duur - verkiezingsgebeuren voor de inspraak van de werknemers? En vooral: wat zijn de knelpunten van dit inspraakmechanisme?*

## Verkiezingen op bedrijfsniveau...

Vierjaarlijks kunnen via de sociale verkiezingen vertegenwoordigers worden aangewezen voor twee inspraakorganen op bedrijfsniveau: de ondernemingsraad en het comité veiligheid. Enkel de samenstelling van deze beide organen worden via dit inspraakmechanisme geregeld. Dit betekent dat de sociale verkiezingen niet dienen voor het aanduiden van werknemersvertegenwoordigers op het nationaal interprofessioneel niveau (de Nationale Arbeidsraad, de Centrale Raad voor het Bedrijfsleven of de Hoge Raad voor Veiligheid, Gezondheid en Verfraaiing van de werkplaatsen), het niveau van de bedrijfstakken (de Bijzondere Raadgevende Commissies of de Paritaire Comités), of allerhande andere instanties die zich boven het bedrijfsniveau situeren (de Sociaal Economische Raad van Vlaanderen, de Subregionale Tewerkstellingscomités, allerlei adviesraden,...).

Bovendien zijn deze verkiezingen slechts gericht op de samenstelling van een deel van de inspraakinstanties op bedrijfsniveau. In het bedrijf zijn er nog ander inspraakorganen, maar de raad en het comité nemen er wel een bijzondere plaats in. Beide situeren zich op het snijvlak tussen twee soorten medezeggenschap<sup>1</sup>. Enerzijds is er het participatief management, of de functionele participatie, via b.v. de kwaliteitskring, het werkoverleg of andere zogenaamde 'parallele' overlegvormen<sup>2</sup>. In deze organen worden concrete problemen behandeld waarmee de arbeidsorganisatie wordt geconfronteerd. De beheersbaarheid van de organisatie staat er centraal. Anderzijds is er de syndicale belangenbehartiging via de syndicale afvaardiging, waar het werknemersbelang centraal staat. Daarnaast of

1 GEVERS P., Vertegenwoordigend overleg en medezeggenschap in de onderneming. In: Beaupain T. e.a., *50 jaar arbeidsverhoudingen*, Brugge, Die Keure, 1989, pp. 255-273.

2 Voor een boeiend overzicht van de situatie in Vlaanderen, zie BAISIER L., ALBERTIJN M., *Werken in kringen, kwaliteit in overleg*, Brussel, SERV-Stichting Technologie Vlaanderen, 1992, pp. 7-18. Een internationale vergelijking van de participatiekanalen is te vinden in SLOMP H., National variations in worker participation. In: HARZING A.W., VAN RUYSEVELDT J. (eds.) *International human resource management*, Heerlen, Open Universiteit, London, Sage Publications, 1995, pp. 291-317.

daartussenin zijn er de raad en het comité, twee organen van wat men noemt het vertegenwoordigend overleg. Ze hebben immers een dualistisch karakter: het zijn niet alleen overlegorganen gericht op het belang van de arbeidsorganisatie; in het overleg kunnen ook specifieke werknemersbelangen worden ingebracht en wordt dus een stuk medezeggenschap verkregen in het ondernemingsbeleid.

Tenslotte bestaan deze overlegorganen niet in alle bedrijven. Zo kunnen de meeste werknemers in overheidsdienst <sup>3</sup> of de werknemers in dienst bij kleinere bedrijven (momenteel tot 50 werknemers voor het comité, tot 100 werknemers voor de ondernemingsraad <sup>4</sup>) niet deelnemen aan de sociale verkiezingen.

### ... maar met een ruimer belang

Bovenstaande bedenkingen betekenen echter geenszins dat het belang van de sociale verkiezingen moet worden geminimaliseerd. De overheid en de kleinere bedrijven uitgezonderd komen nog altijd meer dan drieduizend bedrijven in aanmerking voor de ondernemingsraadverkiezingen en meer dan vijfduizend voor de comitéverkiezingen. Meer dan vijftigduizend vakbondsmilitanten stellen zich kandidaat om de werknemers te vertegenwoordigen. Tegen het miljoen werknemers worden gemobiliseerd om hieruit hun keuze te maken. Uiteindelijk nemen om en bij de twintigduizend vertegenwoordigers de inspraak van de werknemers ter harte. Via beide organen krijgen ze een aangroeiend pakket bevoegdheden (zie verder).

Daarnaast mag niet uit het oog worden verloren dat, alhoewel de focus enkel gericht is op de ondernemingsraad en het comité veiligheid, er toch belangrijke gevolgen zijn voor de vakbonds aanwezigheid via een derde orgaan: de *syndicale delegatie*. Door het zetelen in één van beide organen van het vertegenwoordigend overleg krijgen de leden van het belangenbehartigingsorgaan immers een grotere bescherming tegen ontslag.

En bovendien beperkt het belang van de sociale verkiezingen zich uiteindelijk niet tot het individuele bedrijfsgebeuren. Vrijwel uniek voor België is dat de verkiezingen in alle bedrijven op ongeveer hetzelfde tijdstip plaatsvinden. Dit maakt van de sociale verkiezingen een echte nationale concurrentieslag tussen de verschillende vakbonden. De uitslag van de verkiezingen wordt dan ook beschouwd als een graadmeter van de aanhang van een vakbond, naast b.v. de ledenaantal-

3 De openbare sector als dusdanig wordt niet uitgesloten, wel 'de inrichtingen en instellingen waarvan de personeelsleden onderworpen zijn aan een syndicaal statuut dat vastgesteld is door of krachtens wettelijke of reglementaire bepalingen' (ENGELS C., PARIJS R., en STROOBANT M. (eds.), *Sociale verkiezingen 1995*, Brussel, Centrum Arbeidsrecht VUB - Peeters, 1994, p. 9).

4 In de praktijk is het wel iets ingewikkelder dan dit. In de wetgeving is nl. sprake van 'technische eenheden' i.p.v. 'ondernemingen' van meer dan 50 of 100 tewerkgestelden. In één onderneming (in juridisch opzicht) kunnen aldus meerdere verkiezingen zijn in verschillende technische eenheden van voldoende grootte. Ook kunnen verschillende kleine 'juridische' ondernemingen, die in economisch opzicht samen één onderneming vormen, samen voldoende groot zijn voor het organiseren van verkiezingen in één gezamenlijke technische eenheid (DE MAEYER K., HEYVAERT G., PARIJS R., Het begrip 'onderneming'. In: Engels C., Parijs R., en Stroobant M. (eds.), o.c., pp. 3-33). Bovendien moet ook het aantal werknemers op een specifieke manier worden geteld (zie hiervoor ENGELS C., Het begrip 'werknemer'. In: ENGELS C., PARIJS R., en STROOBANT M. (eds.), o.c., pp. 38-72).

len of de mobilisatiekracht bij acties. Zetels- en stemmenpercentages kunnen bijgevolg, zij het *indirect*, allerlei relaties beïnvloeden.

Misschien wat minder evident dan vroeger - dat zal de toekomst moeten uitwijzen - zijn de banden met het politiek gebeuren in ons land. Ernstige verliescijfers in de sociale verkiezingen kunnen de invloed van een vakbond in een bevriende partij mogelijk doen afnemen. Daardoor kunnen eventueel ook de relaties tussen partijen worden beïnvloed. Of het kan voor de vakbond in kwestie moeilijker worden dan voordien om de beleidsagenda te beïnvloeden. Anderzijds werd vroeger nog geprobeerd om van de sociale verkiezingen ware politieke verkiezingen te maken, bijv. door de vakbondscampagne te richten op het afkeuren van het regeringsbeleid.

Niet minder evident dan vroeger: de relaties tussen de vakbonden onderling kunnen veranderen. Zo kan de druk op het gemeenschappelijk vakbondfront toenemen of kan de onderhandelingspositie van een verliezende vakbond in alderhande organen worden verzwakt <sup>5</sup>.

En tenslotte: de sociale verkiezingen kunnen ook sterk de relaties binnenin een vakbond beïnvloeden. Er kunnen zich machtsverschuivingen voordoen tussen de verschillende sectoren en centrales, of tussen verbonden, of bij algemeen verlies kan het gezag van de vakbondsleding worden aangetast,...

### Aard van de medezeggenschap

Op *indirecte* wijze beïnvloeden de sociale verkiezingen dus inspraakansen van werknemers via allerlei kanalen. Op *directe* wijze bepalen ze wie de werknemers gaat vertegenwoordigen in twee specifieke overlegorganen. Welke inspraak hebben deze vertegenwoordigers in de twee medezeggenschapsorganen? Wat zijn hun bevoegdheden? En hebben ze ook daadwerkelijk inspraak?

De oorsprong van de *ondernemingsraad* moet gezocht worden in het basiscompromis tussen werkgevers en werknemers na de tweede wereldoorlog. Aan de ondernemingsraad werden vooral bevoegdheden inzake sociale materies toegekend: een beperkte beslissingsbevoegdheid (voor b.v. arbeidsreglement of jaarlijkse vakanties), een beheersbevoegdheid (inzake 'de maatschappelijke werken') en vooral een controlebevoegdheid ten aanzien van de toepassing van de sociale wetgeving in zijn geheel. Over de bevoegdheid inzake economische materies werd lang gediscussieerd. Enerzijds werd toen erkend dat de raad slechts reële betekenis kon hebben wanneer ook duidelijke economische bevoegdheden werden verleend. Anderzijds werd gesteld dat het beleid van de onderneming volledig onder de verantwoordelijkheid van de werkgever moest blijven. Uiteindelijk werd de 'sociale bevoegdheid' uitgebreid met een informatierecht over economische materies <sup>6</sup>.

Tijdens de eerste jaren verliep het functioneren van de ondernemingsraden moeilijk. In sommige ondernemingen waren er spanningen omdat rechtsregels vaag waren gebleven, in andere probeerde de werkgever systematisch de wer-

<sup>5</sup> De samenstelling van die organen daarentegen is veeleer gebaseerd op de ledenaantallen dan op de uitslagen van de sociale verkiezingen (PASTURE P., MAMPUYS J., *In de ban van het getal*, Leuven, Hoger Instituut Voor de Arbeid, 1990, p. 2).

<sup>6</sup> GEVERS P., o.c., p. 258.

king van de raad te boycotten <sup>7</sup> en bovendien toonde de vakbeweging zelf in veel gevallen weinig belangstelling voor het nieuwe orgaan, teleurgesteld als ze was over het bereikt compromis <sup>8</sup>. Wetenschappelijk onderzoek concludeerde zelfs dat de ondernemingsraden marginaal werkten en dat de raad een randverschijnsel bleef inzake industriële democratisering <sup>9</sup>. De belangstelling voor de raad ebde geleidelijk aan weg, totdat men begin de jaren zeventig begon te spreken over een crisis in de arbeidsverhoudingen, na een golf van wilde en andere stakingen <sup>10</sup>. Dit leidde tot de Sociaal en Economische Conferentie van 1970, waar de inspraak via de ondernemingsraad een belangrijk gespreksthema werd. Werkgevers en werknemers onderling raakten niet uit de discussies en de regering moest de knoop doorhakken: een KB bracht België aan de top wat betreft de informatie die aan de werknemersvertegenwoordigers moet worden verstrekt <sup>11</sup>. Toch bleven er nog heel wat problemen. De reikwijdte en de mate van zeggenschap namen potentieel wel toe, maar in de praktijk bleek die uitbreiding minder duidelijk <sup>12</sup>.

Vooraf vanaf de jaren tachtig nam de bevoegdheid van de ondernemingsraad geleidelijk aan verder uitbreiding. Door de ontwikkeling van de sociale wetgeving werd de controlebevoegdheid van de raad alsmaar belangrijker. De raad kreeg taken in het kader van de zogenaamde 'Maribeloperatie' en '5-3-3-akkoorden', de reglementering inzake deeltijdse arbeid en het tewerkstellen van stagiairs, en de wetgeving inzake de invoering van nieuwe arbeidsregelingen,... <sup>13</sup> In vele gevallen was voor een aantal aspecten de goedkeuring van de ondernemingsraad nodig, wat sommigen er deed op wijzen dat de raad meer en meer een onderhandelingsorgaan aan het worden was <sup>14</sup>. Nochtans werd de raad soms ook nogal opvallend buitenspel gezet, zoals bij de invoering van de reglementering inzake flexibele arbeidsorganisatie <sup>15</sup>. Verder kreeg de ondernemingsraad er in 1983 ook bevoegdheden op arbeidsorganisatorisch vlak bij: de invoering van nieuwe technologieën met belangrijke collectieve gevolgen moet gepaard gaan met een zeker overleg en het verstrekken van informatie. En enkele jaren later kreeg de raad het recht een bedrijfsrevisor te benoemen, die de economische inlichtingen aan de raad moet verduidelijken. Heel recent werd de ondernemingsraad nog ingeschakeld bij de opvolging van een aantal uitvoeringsmaatregelen van het interprofessioneel akkoord 1993-94 en van het Globaal Plan <sup>16</sup>.

De vele nieuwe bevoegdheden hebben dus als gevolg dat de leden van de ondernemingsraad zich niet meer altijd hoeven te beperken tot het vragen van informatie of het geven van advies, maar dat ze in sommige gevallen de uitgebreide controlebevoegdheden ook kunnen aangrijpen om een echte onderhandelings-

7 VANACHTER O., Een nieuwe rol voor de ondernemingsraden. In: *Oriëntatie*, april 1987, p. 83.

8 KOENE A.M., SLOMP H., *Medezeggenschap van werknemers op ondernemingsniveau*, 's-Gravenhage, VUGA, 1991, p. 67.

9 GEVERS P., o.c., p. 261.

10 VANACHTER O., o.c., p. 83.

11 Idem, p. 85.

12 GEVERS P., p. 264.

13 VANACHTER O., o.c., pp. 85-86.

14 VANACHTER O., o.c.

15 Idem, p. 86.

16 COX G., WEYNS M., WYCKMANS F., *Ondernemingsraadzakboekje 1994/95*. Diegem, Ced. Samson, 1994, pp. 42-43.



marges af te dwingen. Een ander gevolg is echter dat de raad af en toe de tol dreigt te moeten betalen van zijn eigen succes. Sommigen spreken immers in termen van 'een kluwen van bevoegdheden', 'overvloed kan schaden' en 'zich vast rijden in wetten en besluiten'<sup>17</sup>.

De bevoegdheid van de *bet comité veiligheid* bestaat erin de veiligheid, gezondheid en verfraaiing der werkplaatsen te bevorderen. Het comité heeft een taak bij het opstellen, uitwerken en evalueren van een voorkomingsbeleid. Verder is er een uitgebreid informatierecht en moet voor specifieke aspecten voorafgaand het advies van het comité worden ingewonnen. Aangenomen wordt dat de feitelijke bevoegdheid van het comité slechts in geringe mate raakt aan de fundamentele structuur en de principes van de arbeidsorganisatie<sup>18</sup>. Het is eind de jaren tachtig nog steeds een zwak instrument gebleven voor het uitstippelen van een veiligheidsbeleid of het nemen van fundamentele opties<sup>19</sup>. Wel staan momenteel een aantal hervormingen op stapel op het vlak van veiligheidsreglementering.

Het aangroeiend volume bevoegdheden voor de ondernemingsraad en het pakket bevoegdheden van het comité veiligheid moeten echter *wel* in het *juiste perspectief* worden geplaatst. Sociale verkiezingen hebben betrekking op vormen van inspraak binnen de constraints van het basiscompromis van na de tweede wereldoorlog, waarbij de fundamentele beslissingsmacht voor het overgrote deel in handen van de werkgever is gebleven. Via sociale verkiezingen kan dit machts-overwicht niet worden doorbroken. Dit in tegenstelling tot b.v. politieke verkiezingen, een inspraakmechanisme waarlangs wel echte machtswissels tot stand kunnen komen.

### Knelpunten van het inspraakmechanisme

Reeds in 1987 werd de betrokkenheid van de werknemers bij het verkiezingsgebeuren als een probleem ervaren. Ter gelegenheid van de verkiezingen in 1991 voerde de toenmalige Minister van Tewerkstelling en Arbeid - onder het motto 'Zwijgen is fout. Ik stem!' - een campagne om de deelname aan de verkiezingen te stimuleren. Achteraf bleek echter dat het met de participatie aan de verkiezingen al bij al nog meeviel. Ondanks het niet-verplicht karakter van de verkiezingen gingen in 1991 nog altijd vier op vijf werknemers naar de stembus: een participatiegraad van 81% om precies te zijn<sup>20</sup>.

Wel bleek dat ongeveer een vijfde van de potentiële kiezers niet de gelegenheid kreeg zijn stem uit te brengen, omdat de verkiezingen in hun bedrijf worden afgelast. Bekijkt men de *afgelaste verkiezingen* volgens kiescollege dan wordt volgend beeld verkregen: in het arbeiderskiescollege gaan de verkiezingen in een derde van de gevallen niet door, bij de bedienden en de jongeren loopt het aandeel afgelaste verkiezingen op tot ongeveer 40% en bij het kiescollege kaderleden tenslotte werden de verkiezingen in 1991 in meer dan de helft van de gevallen afgelast.

17 Idem, p. 3.

18 VAN DE KERCKHOVE J., Arbeidsveiligheid in historisch perspectief. Geciteerd in GEVERS P., o.c., p. 260.

19 GEVERS P., o.c., p. 270.

20 DEJONCKHEERE H., *Zwijgen is fout. Ik stem!?*, Leuven, Steunpunt WAV, steunpunt-dossier 2, 1992, 103 p.



De reden voor dit grote aandeel vroegtijdig stopgezette verkiezingen moet worden gezocht bij een gebrek aan kandidaten. In de helft van de gevallen droeg geen enkele vakbond kandidaten voor (situatie 00 in tabel 1). In 30 à 40% van de gevallen droeg één vakbond kandidaten voor, en wel net evenveel als er zetels moesten worden toegekend (situatie 12). In nog eens 5 à 10% van de gevallen droeg één vakbond kandidaten voor, maar minder dan het aantal toe te kennen zetels (situatie 11). Blijven nog over: een erg beperkt aantal gevallen waar de verkiezingen werden afgelast alhoewel twee of zelfs drie vakbonden kandidaten voordroegen.

TABEL 1.

Redenen waarom geen verkiezing werd georganiseerd, in %		
	OR 1991	CVGV 1991
situatie 00	50,1	49,7
situatie 11	6,5	11,3
situatie 12	37,9	33,2
situatie 13	1,9	1,8
situatie 21	0,3	0,7
situatie 22	1,7	1,8
situatie 23	1,0	1,0
situatie 31	0,1	0,1
situatie 32	0,3	0,3
situatie 33	0,2	0,1
	N = 676	N = 672

Toelichting: het *eerste cijfer* bij elke situatie geeft aan hoeveel vakbonden kandidaten voordroegen (0, 1, 2 of 3), het *tweede cijfer* geeft aan of er in totaal minder (1), evenveel (2) of meer (3) kandidaten dan mandaten werden voorgedragen. Bron: Dejonckheere H., *Zwijgen is fout. Ik stem!?*, Leuven, Steunpunt WAV, Steunpunt dossier 2, 1992, p. 5.

### Kandidaten gevraagd

Hét knelpunt van de sociale verkiezingen blijkt dus niet zozeer een te lage opkomst te zijn van de werknemers als kiezer, maar van de werknemers als kandidaat: niet de passieve maar veeleer de *actieve participatie*<sup>21</sup> is problematisch.

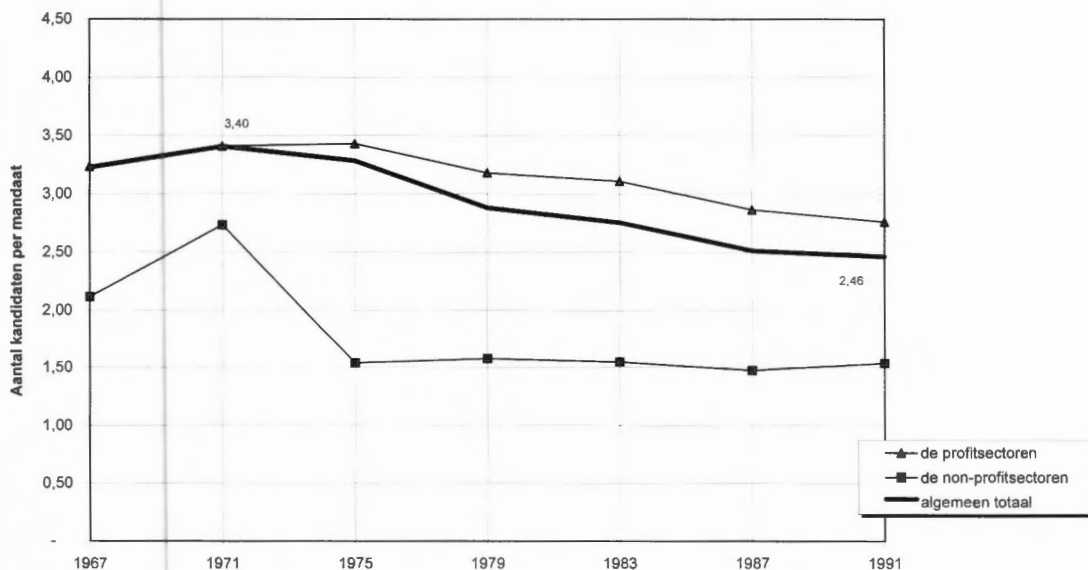
Deze actieve participatie, uitgedrukt als het aantal kandidaten per mandaat, is in de loop der jaren stelselmatig teruggelopen. Voor elk mandaat kunnen maximaal zes kandidaten worden voorgedragen: twee van elke vakbond, waarvan één

21 In juridische termen spreekt men van een actief kiesrecht (zijn stem uitbrengen) en een passief kiesrecht (verkozen worden) (ENGELS C., *o.c.*, p. 37). In termen van participatie lijkt het ons daarentegen logischer de gebruikte terminologie net andersom te hanteren: actief participeren duidt dan op het zich kandidaat stellen, gezien dit toch een groter engagement vergt dan het gaan stemmen (een meer passieve participatie).

als effectieve en één als plaatsvervanger. De cijfers tonen aan (zie grafiek 1) <sup>22</sup> dat voor de ondernemingsraadverkiezingen van 1971 zich voor elk mandaat gemiddeld nog 3,40 werknemers kandidaat stelden. Twintig jaar later is de opkomst gedaald tot gemiddeld 2,46 kandidaten per mandaat. De verbeterde bescherming van de werknemersvertegenwoordigers en de kandidaat-vertegenwoordigers (wet van 19 maart 1991) <sup>23</sup> heeft het tij niet kunnen keren. In de aanloopperiode naar de verkiezingen 1995 werd daarom vanuit het Ministerie van Tewerkstelling en Arbeid een sensibiliseringscampagne gevoerd.

De grafiek wijst ook op een erg verschillende actieve participatiegraad, zowel qua hoogte als qua evolutie, bij een sectoriële opsplitsing van de gegevens. De opkomst van de kandidaten ligt in de profitsectoren systematisch hoger dan in de non-profitsectoren. Verder daalt de opkomst in de profitsectoren bij elke nieuwe verkiezing sinds 1975, terwijl de participatie in de non-profitsectoren in die periode opvallend stabiel blijft. Daaruit mag echter niet worden geconcludeerd dat de globale daling van de participatie (van 3,40 naar 2,46) enkel en alleen is te wijten aan de daling in de profitsectoren. Het belang van de non-profitsectoren, met een duidelijk lagere opkomst, is immers fors toegenomen. In 1975 waren nog maar 1 049 non-profitmandaten beschikbaar, versus 12 560 profitmandaten (7,7%). In 1991 zijn er dat 5 176 geworden, versus 16 137 in de profitsectoren (24,3%).

Grafiek1: Actieve participatie bij de ondernemingsraadverkiezingen:  
profit versus non-profit sectoren



Bron: Eigen berekeningen op basis van de officiële publikaties met de resultaten van de sociale verkiezingen, 1967-1991

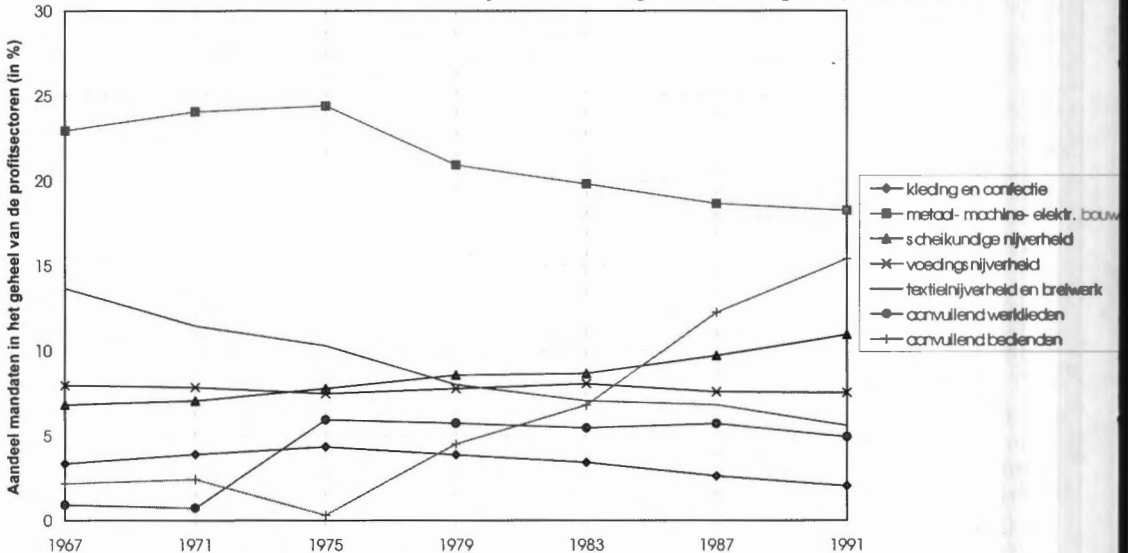
<sup>22</sup> Met dank aan R. De Grande voor de ondersteuning bij de verwerking van de gegevens en het aanmaken van de grafieken.

<sup>23</sup> COX G., WEYNS M., WYCKMANS F., o.c., pp. 311 e.v.

Maar ook binnen de profitsectoren zijn de verschillen qua opkomst en de evolutie daarvan erg groot. Zestien sectoren<sup>24</sup> kennen een overwegend dalend verloop van de participatie vanaf 1975, drieëntwintig hebben een erg grillig verloop, in één (kleine) sector stijgt de opkomst van kandidaten tot 1987, twee andere sectoren tenslotte duiken slechts in de cijfers op vanaf 1987. Niet alle sectoren wegen echter evenveel door in het globaal beeld voor de profitsector. 60% van de mandaten wordt immers toegewezen in slechts zeven sectoren, de overige sectoren vertegenwoordigen elk op zich slechts een klein deel van de mandaten (maximaal 3 %).

Deze 7 sectoren worden nog eens van naderbij bekeken. In grafiek 2 wordt nagegaan wat het gewicht is van deze sectoren in het geheel van de profitsector, en hoe dit gewicht is geëvolueerd. Belangrijkste sector is ongetwijfeld de sector van metaal-, machine- en elektrische bouw, goed voor 23% van de mandaten in 1967 en 18% van de mandaten in 1991. Verder zijn er drie sectoren met gemiddeld ongeveer hetzelfde gewicht over de beschouwde periode: de scheikundige nijverheid (8,7%), de textielnijverheid (8,5%) en de voedingsnijverheid (7,7%). Ze kenden wel een verschillende evolutie: de scheikundige nijverheid groeide aan van 7% van de profitmandaten in 1967 naar 11% in 1991, de voedingsnijverheid bleef relatief stabiel op 7 à 8%, terwijl het belang van de textiel daalde van bijna 14% naar 6%. Ook de sector 'kleding en confectie' daalde, nl. tot 2% van de profitmandaten in 1991. Twee andere sectoren tenslotte duiken als het ware uit het niets op. In 1967-71 maakten de sectoren 'aanvullend werklieden' en 'aanvullend bedienden' samen 3% uit van het totaal aantal mandaten. In 1975 wordt dit plots meer dan 5% voor de sector 'aanvullend werklieden' alleen, terwijl het aandeel van de sector 'aanvullend bedienden' vanaf 1979 gestadig aanzwelt tot maar liefst 15% van de gehele profitsector in 1991.

Grafiek 2: Aandeel profitmandaten bij de ondernemingsraadverkiezingen: 7 profitsectoren

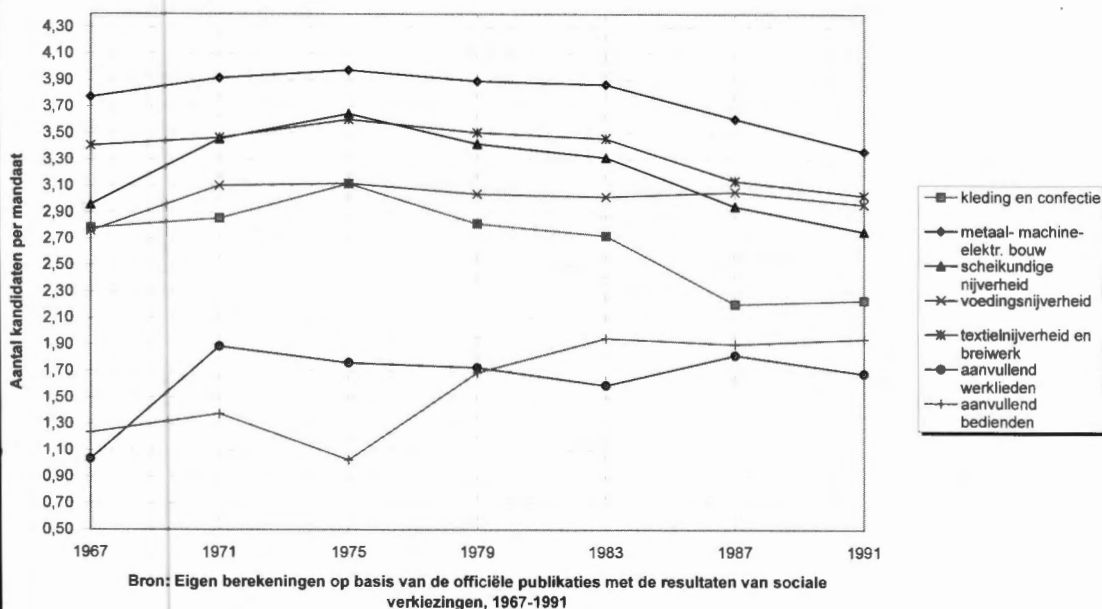


Bron: Eigen berekeningen op basis van de officiële publikaties met de resultaten van de sociale verkiezingen, 1967-1991

<sup>24</sup> We baseren ons hier op de hergroepering van de paritaire comités die gehanteerd wordt door het Ministerie van Tewerkstelling en Arbeid bij de voorstelling van de resultaten van de verkiezingen.

Grafiek 3 tenslotte geeft aan hoe de actieve participatiegraad evolueerde in deze sectoren. De sector metaal-, machine- en elektrische bouw kent een daling van de opkomst van 4 kandidaten per mandaat (1975) naar 3,36. Een gelijkaardige evolutie kennen de scheikundige nijverheid, de textielnijverheid en de sector 'kleding en confectie'. De voedingsnijverheid kent een eerder grillig verloop van de participatiegraad. Op een heel wat lager niveau tenslotte situeren zich de sectoren 'aanvullend werklieden' en 'aanvullend bedienden'. Ook deze sectoren verklaren voor een deel de daling van de totale participatiegraad in de profitsector, zij het niet door hun verloop (niet dalend maar nogal grillig), wel door hun laag participatieniveau en hun toenemend belang in de sociale verkiezingen.

Grafiek 3: Actieve participatie bij de ondernemingsraadverkiezingen :  
7 profitsectoren



### Gevolgen: onbezette mandaten en niet-verkozen zetels

De gebrekkige opkomst van kandidaten zorgt ervoor dat van de beschikbare mandaten uiteindelijk slechts vier vijfden wordt opgevuld. Van de comitézetels blijft 20% onbezet, terwijl 15% van de ondernemingsraadzetels open blijven (cijfers 1991).

Een ander gevolg is dat mandaten die wel worden opgevuld, niet altijd worden toegekend via het verkiezingsmechanisme. Als er geen kandidaten genoeg zijn à of beter: als men vindt dat er geen kandidaten genoeg zijn - worden er geen verkiezingen georganiseerd en worden de zetels automatisch toegewezen aan degenen die zich kandidaat stelden. In 1991 werd zo bijna één vijfde van de zetels verdeeld zonder dat de werknemer-kiezer zich hierover kon (of behoefde) uit te spreken. In Wallonië zijn er in verhouding minder niet-verkozen zetels, evenals in profitbedrijven en in grote bedrijven.

Het ACV heeft een opvallend groter aandeel niet-verkozen zetels dan de andere vakbonden. 'Slechts' 78% van de christelijke vakbondszetels in de onderne-

mingsraad en 74% van de zetels in de comités is toegekend via verkiezingen. Voor de socialistische en de liberale vakbond schommelen deze aandelen toch rond de 90% (eveneens cijfers 1991)

De voornaamste reden waarom een zetel zonder verkiezing werd toegekend, is het feit dat slechts één vakbond kandidaten voordroeg, en wel net evenveel als er mandaten waren (situatie 12 in tabel 2). Hoewel verkiezingen in dit geval strikt genomen niet hoefden, konden ze toch relevante informatie opleveren. De werknemer-kiezer zou dan immers de naar zijn mening ongeschikte kandidaten hebben kunnen weren.

Bij de redenen voor niet-verkiezing zijn ook een (klein) aantal meer problematische gevallen. Zo komen gevallen voor waarbij zetels zonder verkiezing werden verdeeld alhoewel er meer kandidaten waren dan mandaten, zij het dan op één en dezelfde lijst (situatie 13). In die gevallen gebeurde er blijkbaar een aanstelling door de vakbond zelf.

Bovendien werden in een (weliswaar klein) aantal gevallen zetels zonder verkiezing toegewezen, alhoewel meerdere vakbonden samen meer kandidaten voordroegen dan er mandaten beschikbaar waren (situaties 23 en 33). Hier gooiden de vakbonden het blijkbaar op een voorafgaand akkoordje. Deze gevallen vormen evenwel enkel de zichtbare sporen van gemaakte akkoorden. Onderlinge afspraken bij het opstellen van de kandidatenlijsten konden op basis van administratieve gegevens<sup>25</sup> niet worden opgespoord. Toch werden in het verleden dergelijke gevallen gesignaleerd.

TABEL 2

Redenen voor de niet-verkozen zetels, in %

	OR 1991	CVGV 1991
situatie 11	10,8	17,9
situatie 12	73,3	65,8
situatie 13	3,8	3,6
situatie 21	0,6	1,4
situatie 22	6,8	6,2
situatie 23	2,7	2,7
situatie 31	0,4	0,2
situatie 32	1,2	1,5
situatie 33	0,4	0,7
	N = 3 132	N = 4 643

Toelichting: het *eerste cijfer* bij elke situatie geeft aan hoeveel vakbonden kandidaten voordroegen (1, 2 of 3), het *tweede cijfer* geeft aan of er in totaal minder (1), evenveel (2) of meer (3) kandidaten dan mandaten werden voorgedragen. Bron: Dejonckheere H., *Zwijgen is fout. Ik stem!?*, Leuven, Steunpunt WAV, Steunpunt dossier 2, 1992, p. 81.

<sup>25</sup> De hier gepresenteerde cijfers zijn het resultaat van analyses op een databank, ter beschikking gesteld door het Ministerie van Tewerkstelling en Arbeid, met de gegevens die door de bedrijven ter gelegenheid van de sociale verkiezingen naar het Ministerie worden doorgestuurd.

## De vrouwen ondervertegenwoordigd

De gebrekkige opkomst van kandidaten was voor het Ministerie van Tewerkstelling en Arbeid in het verleden evenwel geen volledig onbekend gegeven. Vanuit één bepaalde invalshoek was men zich reeds van het probleem bewust: de vrouwen waren bij de sociale verkiezingen telkens ondervertegenwoordigd bij de kandidaten, en daar wou men iets aan doen. Een sensibiliseringscampagne in de aanloop naar de verkiezingen 1991 was er dan ook op gericht de vrouwelijke werknemers te stimuleren om zich kandidaat te stellen.

Deze campagne slaagde er evenwel niet in de ondervertegenwoordiging van de vrouwen weg te werken. Integendeel, bij de verkiezingen '91 was de ondervertegenwoordiging nog groter dan vier jaar eerder. De kans dat een vrouw zich kandidaat stelde voor de sociale verkiezingen was gemiddeld ongeveer 3%, tegenover 5% bij de mannen. De ondervertegenwoordiging was het sterkst in Vlaanderen, in non-profitbedrijven en in grote bedrijven.

Eens kandidaat, worden de vrouwen wel iets vaker verkozen dan mannen. Vrouwen haalden bij de ondernemingsraadverkiezingen van 1991 b.v. 0,363 zetels per kandidaat, tegenover 0,336 voor de mannen. Toch blijven de vrouwen ook in de zetelverdeling ondervertegenwoordigd. De kans dat een vrouw een zetel behaalde was bij dezelfde verkiezingen immers 1,1% voor de vrouwen en 1,8% voor de mannen.

## Ongeldige stemmen

Op basis van de onderzochte administratieve gegevens kon niet worden nagegaan of de niet-geldige stemmen blanco waren dan wel ongeldig. Dit neemt niet weg dat aan de geldigheid van de stemmen zeker gewerkt moet worden. Ofwel zijn de verkiezingsprocedures te ingewikkeld en moeten die vereenvoudigd worden, ofwel moeten de jongere kiezers en de arbeiders beter geïnformeerd worden over geldig en ongeldig stemmen. Het is immers vooral in deze beide kiescolleges dat het aandeel geldige stemmen duidelijk lager ligt dan in de andere kiescolleges. Ongeveer 95% van de stemmen uitgebracht in de bedienden- en kaderkiescolleges zijn geldig, tegenover 91% bij de arbeiders en 89% bij de jongeren.

## Besluit

In deze bijdrage werden een aantal elementen samengebracht die kunnen verduidelijken welke de *betekenis* is van de vierjaarlijkse sociale verkiezingen voor de inspraak van werknemers. Gewezen werd op het feit dat via de sociale verkiezingen enkel vertegenwoordigers worden aangeduid voor een tweetal medezeggenschapsorganen op bedrijfsniveau, de ondernemingsraad en het comité veiligheid, maar dat anderzijds de verkiezingen toch een bredere draagwijdte hebben. Sociale verkiezingen zijn immers ook belangrijk voor de bescherming van de vertegenwoordigers in een derde orgaan op bedrijfsniveau, nl. de syndicale delegatie, en kunnen bovendien een invloed hebben op heel wat relaties die zich situeren 'boven' het bedrijfsniveau (de relaties binnenin een vakbond, tussen de verschillende vakbonden en eventueel ook met de politieke wereld). Daarnaast is er een aangroeiend pakket bevoegdheden voor de werknemersvertegenwoordigers die via de sociale verkiezingen worden aangeduid. Toch moet een groot verschilpunt met politieke verkiezingen blijvend in het oog gehouden worden.



Via politieke verkiezingen kunnen echte machtswissels worden doorgedrukt. Sociale verkiezingen daarentegen kunnen het basiscompromis van na de tweede wereldoorlog niet doorbreken: de werkgever houdt de fundamentele beslissingsmacht voor het overgrote deel in handen.

Verder werden een aantal knelpunten van dit inspraakmechanisme geschetst. Het grootste *knelpunt* is ongetwijfeld de gebrekkige opkomst van de werknemers als kandidaat. Voor het eerst werd deze problematiek aan een sectoriële analyse onderworpen over een langere periode. Conclusie hieruit was dat een sectoriële analyse grote verschillen aan het licht brengt, niet alleen tussen profit- en non-profitsectoren, maar ook tussen profitsectoren onderling. Verder werd aangetoond dat een groot deel van de verklaring voor de dalende actieve participatie binnen de profitsectoren sinds 1975 zeker moet worden gezocht in een zevental sectoren, die samen instaan voor 60% van de profitmandaten. Tenslotte werd ook nog gewezen op twee andere knelpunten, reeds vroeger aangekaart<sup>26</sup> maar daarom niet minder belangrijk: de ondervertegenwoordiging van de vrouwen, zowel bij de kandidaten als bij de zetels, en het relatief grote aandeel ongedige stemmen in het arbeiders- en het jongerenkiescollege.

#### **Summary: The social elections: meaning and problems of a system of participation**

*In this contribution, different elements which clarify the influence of the four-yearly social elections on workers' participation are brought together. The author explains that representatives of only two advisory bodies on company level are elected. Nevertheless the social elections have an effect on a broader scale. The elections play a part in the protection of representatives in the trade union delegation, a third representative body on company level. Furthermore the elections can affect the relations which are situated above the company level (relations inside a trade union, between different trade unions and possibly between trade unions and the world of politics). Moreover a growing package of powers is granted to the workers' representatives. There is however an important difference between the social and the political elections. Political elections can cause a genuine change of power, social elections on the other hand can never change the postwar basic compromise: the employer preserves most of the decision power.*

*The author outlines furthermore the bottle necks of this participation mechanism. The most important bottleneck certainly is the low turn out of candidates for the social elections. For the first time this problem is analysed sectorally over a longer period of time. It is concluded that there are great differences not only between the economic sectors and the non-economic sectors, but also between the economic sectors themselves. The author also indicates that the decline of active participation in the economic sector since 1975 is mainly situated in seven sectors, which deliver altogether 60% of the mandates in the profit*

<sup>26</sup> DEJONCKHEERE H., Nieuwe gegevens over de sociale verkiezingen. In: *Arbeidsblad*, nr. 10, april/ juni 1993, pp. 8-25.



*sector. Finally the author touches upon two more bottlenecks, which are already discussed before but which remain nevertheless very important: the low presence of women as candidates and likewise in the distribution of seats, furthermore the relatively great amount of invalid votes in the electoral colleges of workers and young people.*



# Adviesraden als stap naar institutionalisering en medebeslissing

door Wilfried DEWACHTER

Gewoon hoogleraar, Afdeling Politologie aan de Katholieke Universiteit Leuven

*Begin van de jaren zestig "werden vragen gesteld over de efficiëntie van het tweekamerstelsel, over de toenemende invloed van pressiegroepen op het parlementaire en het regeringswerk, over de inflatie van adviesorganen, parastatalen en allerlei commissies, over de kwaliteit van het ambtenarenapparaat en over zoveel andere zaken."*

G. Eyskens <sup>1</sup>

## A. Een ruime tendens in de Belgische politiek

Politiek België classificeert zich graag als parlementaire democratie of als representatieve democratie. Maar aan die parlementaire of representatieve democratie wordt meer dan eens danig geknaagd door sterke ontwikkelingen. <sup>2</sup> Doch in de officiële voorstelling wordt die afbrokkeling veronachtzaamd, toegedekt of verbloemd. Een en ander van dat knaagwerk grijpt nochtans diep in. De vraag die hier gesteld wordt, behelst het aandeel van de adviesorganen in dat knaagwerk na te speuren. Dit onderzoek zal stoten op een ambivalente verhouding van besluitvormers en adviesraden, met het besluitvormingsaandeel als inzet en met een behoorlijke mate van frustratie of lethargie als nevenprodukten.

De aanvullende regeringsverklaring G. Eyskens III van 27 september 1960 stelt reeds de "inflatie van adviesorganen, parastatalen en allerlei commissies" aan de kaak en pleit voor "het afschaffen van instellingen, wier bestaan niet volledig gerechtvaardigd is". <sup>3</sup> Niettemin blijven ze taai voortleven.

Op basis van een uitvoerige publikatie van het Staatssecretariaat voor de Hervorming der Instellingen van 1977 kon een inventaris van deze adviesorganen worden opgesteld. <sup>4</sup> Men kwam tot een totaal van 432 adviesorganen; een zeer aanzienlijk aantal! Half 1977 worden 109 adviesraden, commissies en comités opgeheven. <sup>5</sup> Maar 5 jaar later telt volksvertegenwoordiger L. Van Velthoven meer dan 600 advies- en overlegorganen in België, samen goed voor een 9.000 le-

1 G. EYSKENS, *dé Memoires*. Tielt, 1993, blz. 595.

2 W. DEWACHTER, *Besluitvorming in politiek België*. Leuven, 1995 (2e uitg.), 383 blz.

3 Regeringsverklaring van 27 september 1960. *Nationale en Vlaamse regeringsverklaringen 1944-1993*. Gent, 1993.

4 STAATSSECRETARIAAT VOOR HERVORMING DER INSTELLINGEN, *Morfologie van het staatsbestuur*. Brussel 1977, deel III, 200 blz.

De publikatie maakt terecht een onderscheid naar departementele diensten, functioneel gedecentraliseerde diensten en adviesorganen.

5 K.B. van 2 juni 1977 betreffende de bestaansduur van adviesorganen die bij wege van een bestuursmaatregel zijn opgericht. Bijlage 2. *Belgisch Staatsblad*, 16 juli 1977. Zie ook het K.B. van 7 november 1977.

den. <sup>6</sup> Het gaat in de radenarmatuur over grote aantallen! Recente parlementaire vragen, o.a. van H. Marsoul, L. Pierco, J. De Mol en H. Van den Berghe, lijken op een daling van het aantal adviesraden op federaal niveau te wijzen, alhoewel blijkbaar de terughoudende antwoorden van sommige ministers met kritische ingesteldheid moeten worden gelezen. Vele adviesraden hebben een taai bestaan in België.

Nederland telde in 1987 173 permanente en 27 tijdelijke externe adviesraden. Vijf jaar later was dit aantal gedaald van 200 naar 145, resp. 121 permanente en 24 tijdelijke externe adviesorganen. <sup>7</sup> Een streng, "actueel, betrouwbaar en compleet overzicht" van de externe adviesorganen bij de rijksdienst - de publiekrechtelijke bedrijfsorganisatie uitgesloten - opgesteld door het ministerie van Binnenlandse Zaken, "overzicht dat eerder niet voorhanden was", komt voor 1993 tot 108 adviesorganen, met 2.280 leden, die in 1992 1.897 adviezen formuleerden en daarvoor beroep konden doen op 656 full-time equivalenten qua secretariaten en een totaal van iets meer dan 71 miljoen gulden als kosten hebben opgegeven. <sup>8</sup>

Oud-minister E. Leburton had geen hoge pet op van de consultatieve raden: "Het Ministerie van Volksgezondheid telt veertig raden en commissies, maar meestal overbezet en dus weinig efficiënt". <sup>9</sup> Bij het opstellen van zijn inventaris in 1982, heeft volksvertegenwoordiger L. Van Velthoven ook waarnemingen verricht naar de werking van die organen. En zijn vaststellingen liegen er niet om. Lang niet alle opgerichte organen blijken te functioneren: 25 % werkt helemaal niet of onvoldoende, terwijl 15 % sedert verscheidene jaren niet meer is samengeroepen. <sup>10</sup> Een sterk voorbeeld is de Kroonraad, de vergadering van de ministers van state in België, die vanaf 1870 slechts vijfmaal is samengeroepen, de laatste keer in 1960, betreffende de onafhankelijkheidsverlening aan Belgisch Congo. Een ander voorbeeld is de Adviserende Raad voor de Werkgelegenheid. Deze raad kwam niet meer samen sedert 1976... alsof er geen werkgelegenheidsprobleem heeft bestaan en nog bestaat. En bij de in 1977 opgeheven adviesorganen waren o.m. de Staatscommissie voor ethische problemen, de Verkeersongevalcommissie, het Centraal comité voor het vervoer, de Adviescommissie voor de Belgische visserij. Toch stuk voor stuk (probleem)gebieden waar zinnig advies betekenisvol voor het beleid kon zijn. Klaarblijkelijk kunnen adviesraden een produktiviteit tenderend naar of gelijk aan nul hebben.

6 L. VAN VELTHOVEN, *Regering beschikt over bijna 9.000 adviseurs, verdeeld over meer dan 600 adviescommissies*. s.l., 1982, 8 blz. De criteria voor het betrekken van de advies- en overlegorganen in de telling, lopen bij beide registratie wel ietwat uit elkaar.

Het onderzoek van de CRISP in het kader van het Steunpunt Socio-politiek Systeem naar de "Conseils consultatifs" is lang nog niet ver genoeg gevorderd om reeds gebruikt te kunnen worden voor een overzicht.

Zie b.v. de deelpublicatie: *Les conseils consultatifs. Les secteurs culture et communication. Communauté française*. Brussel, (1994), 291 blz.

7 *Raad op maat. Rapport van de bijzondere commissie Vraagpunten Adviesorganen*. Tweede Kamer, vergaderjaar 1992-1993, nr. 21.427, blz. 41-42.

8 *Brief van de Minister van Binnenlandse Zaken aan de Voorzitter van de Tweede Kamer*, 16 mei 1994, Tweede Kamer, vergaderjaar 1993-1994, nr. 23.725, blz. 6.

9 E. LEBURTON, *La prise de décision en Belgique en matière de santé publique (1945-1975)*. *Res Publica*, 1983, nr. 4, blz. 639.

10 L. VAN VELTHOVEN, a.w., 1982.

De effectiviteit kan ook helemaal de andere kant uitgaan. Het Controlecomité voor de Elektriciteit en het Gas getuigt over zichzelf: "Al zijn de bevoegdheden van het Controlecomité niet van reglementaire aard toch werden zijn aanbevelingen in de praktijk nageleefd en vormen zij in feite richtlijnen; de adviezen die het over verschillende onderwerpen heeft uitgebracht en die bestemd waren voor de overheid, hebben een aanzienlijke invloed gehad op de besluitvorming".<sup>11</sup> Die aanzienlijke effectiviteit van het Controlecomité heeft veel te maken met het feit dat de topleiders van de overlegorganisaties zelf in het Controlecomité zeten. Daardoor is het advies opgeschoven naar overleg, en dan nog naar het geïnstitutionaliseerd overleg. Het is de ambitie van elke dynamische adviesraad daar uit te monden. Maar daarover later. Eerst dient de gehele functionele reikwijdte van de adviesraden nagespoord.

## B. Functies en dysfuncties van adviesraden

Als benaderingswijze wordt hier voor de functionele analyse gekozen, omdat ze rijker is dan de juridisch-institutionele benadering.<sup>12</sup> Maar anderzijds moet zij de duimen leggen tegen een outputanalyse en tegen een onderzoek naar het beslissingsaandeel. Maar deze laatste twee werkwijzen moeten nog nagenoeg volkomen worden uitgewerkt. En dat is geen kleine opdracht! Vandaar...

In de variatiebreedte van de totale ineffectiviteit tot aan het volgen van het advies worden in de literatuur verschillende functies geplaatst. Bij deze functionele analyse blijven buiten beschouwing: het decisionele overleg (soms ook concertatie genoemd), de jurisdictionele functie, de ambtelijke toezichts- en controlefunctie, en de administratieve coördinatie.

Voor het eigenlijke advies onderkent men in de lijn van R. Gaillat en K. Wheare volgende functies: de raadpleging om informatie, de raadpleging om advies, de raadpleging voor een voorstel, de raadpleging-onderhandeling; verder het bepleiten, de waarschuwing, het onderzoek en de selectie.<sup>13</sup> Mengvormen van die functies zijn uiteraard mogelijk.

Heel wat adviezen beginnen met een informatieve schets van de situatie; soms geven adviesorganen alleen informatie. Die eerste functie is tamelijk vanzelfsprekend. In die lijn mag men ook de onderzoeksfunctie plaatsen, zeker als ze verwoord wordt zoals bij de Indexcommissie van de kleinhandelsprijzen: "Het maandelijks onderzoeken van de opgenomen kleinhandelsprijzen en berekende cijfers van de officiële index en het geven van advies hierover".<sup>14</sup> Gegeven de drie

11 CONTROLECOMITE VOOR DE ELEKTRICITEIT EN HET GAS, 1955-1985. *Dertigjarige bestaan*. Brussel, s.d. (1985), blz. 43.

12 Ph. ANNAERT, L'administration consultative: introduction à l'étude des organes consultatifs de l'administration centrale de la Belgique. blz. 113-163 in: *Aspects méthodologiques de l'histoire de l'administration belge (XIX-XXe siècles)*. Brussel, 1991.

13 R. GAILLAT, Aspects psycho-sociologiques de la consultation et du travail en commun, blz. 874-882 in: G. LANGROD, *La consultation dans l'administration contemporaine*. Parijs, 1972, onderkent de raadpleging om informatie, voor een advies, een voorstel en de raadpleging onderhandeling.

K. Wheare onderscheidt zes functies: adviseren en waarschuwen, onderzoeken, onderhandelen, wetgeving, uitvoering en beheer en tenslotte toezicht en opsporing.

K. WHEARE, *Government by Committee. An Essay on the British Constitution*. Oxford, 1955.

14 K.B. 22 december 1967.

basisfuncties van informatie voor de politieke besluitvorming en voor het maatschappelijk functioneren kan die eerste functie belangrijk worden ingeval informatie met hoge dichtheid wordt verstrekt. Inderdaad, informatie breidt het maatschappelijk gebeuren over het nu en hier moment uit; zij levert de bouwstenen bij uitstek voor rationele besluitvorming en zij vormt een onmiskenbare en niet te veronachtzamen basis van macht.<sup>15</sup>

Adviesorganen zijn, volgens art. 1 van het K.B. van 2 juni 1977 "alle raden, commissies, comités, werkgroepen en andere organen die tot taak hebben, uit eigen beweging of op verzoek, de regering, de Ministerraad, één of meer ministers, ministeriële departementen en diensten advies te geven, zonder zelf over een beslissingsmacht te beschikken". En advies of raad is datgene wat men aan een ander communiceert, al dan niet op zijn verzoek, om hem te helpen een uitweg uit de moeilijkheden te vinden of een keuze uit mogelijkheden te doen. Dat een aantal adviesorganen tegemoetkomen aan de taak waarvoor ze opgericht worden, mag gezien het grote aantal wel voetstoots worden aangenomen.<sup>16</sup> Overigens is dat voor sommige ook aangetoond.<sup>17</sup>

Soms gaat dat advies verder en werkt men een heus voorstel van beleid uit.

Men kan, gezien de specifieke samenstelling van heel wat organen, tot een onderhandeling tussen de vertegenwoordigende organisaties komen en onder hen een compromis afsluiten of tot een consensus trachten te komen. Als nieuw minister voor Leefmilieu in de Vlaamse regering benadrukt N. De Batselier dat hij nauw wil samenwerken met de bestaande adviesraden, met name de Sociaal-Economische Raad voor Vlaanderen (SERV) waar de invalshoek sociaal-economisch is, en de Mina-raad met een veeleer ecologische invalshoek. "Het gewicht van de adviezen binnen de besluitvorming zal in grote mate afhankelijk zijn van het al dan niet bereiken van unanimititeit in de respectievelijke adviezen".<sup>18</sup> Beide organen zijn opvallend "corporatief" samengesteld. Unanimititeit in de Mina-raad betekent de instemming van o.m. het Algemeen Christelijk Vakverbond, het Algemeen Belgisch Vakverbond, het Vlaams Economisch Verbond, de Boerenbond, het Nationaal Christelijk Middenstandsverbond, de Bond Beter Leefmilieu, de Natuurreservaten, de sectoriële vertegenwoordigers... Als al deze organisaties akkoord gaan met een substantieel beleidsadvies, dan heeft dat advies een opvallende meerwaarde die elk handig bewindvoerder naar waarde weet te schatten en te gebruiken.

Adviesorganen kunnen ook bepleiten en/of waarschuwen. Dit houdt ook de positieve of negatieve argumentatie in. Het memorandum van de Vlaamse Raad voor Wetenschapsbeleid van januari 1992 is "vernietigend": "Het Vlaamse wetenschapsbeleid mist coherente visie en strategie. (...) Overheidsmiddelen dienen effectief te worden aangewend. (...) De overheidsinspanning is verontrustend

15 W. DEWACHTER, *Politieke sociologie*. Leuven, 1993, deel I, (8e uitg.), blz. 22-27.

16 Een voorbeeld: T. PEETERS, E. MONARD, Wetenschapsbeleid tussen hamer en aambeeld, blz. 227-235 in: F. VAN MECHELEN, *Bouwstenen van de Vlaamse autonomie*. Tielt, 1990. Lezend tussen de regels kan men het oordeel van voorzitter J. Roos volgen: "De adviezen zijn niet allemaal genegeerd". (*De Standaard*, 3 februari 1992).

Een ander voorbeeld: G. FAUCONNIER, De Vlaamse Mediaraad: 1 jaar oud. Beschouwingen van een insider, blz. 123-124, in: *Maatschappelijke uitstraling van sociale wetenschappen*. Leuven, 1988.

17 B. VAN HERCK, *Advies in de kunst. De rol van adviesorganen in de besluitvorming met betrekking tot de schone kunsten*. Leuven, 1990, blz. 79-83.

18 *Snelbericht VEV*, 13 februari 1992.



laag".<sup>19</sup> Zulk vertoog lijkt vrij beklemmend geschreven. De vraag blijft nochtans of het effect rechtvaardig is met de prangendheid van de stijl. De voorzitter van de Vlaamse regering G. Geens hield zelf bij de installatie van de Raad in 1990 een pleidooi voor een "grensverleggende adviesverstrekking, die zich niet te veel laat indijken door de huidige politieke context van de staatshervorming".<sup>20</sup> Een mooi voorbeeld van een "argumenterend" gebruik van een adviesorgaan door een politicus.

Selectie hoort in sommige gevallen ook bij de taken van adviesorganen.<sup>21</sup>

De adviesraden leveren niet alleen positieve functionaliteit op zoals Gaillat en Wheare aangeven; zij kunnen ook gebruikt en misbruikt worden door de bewindvoerder(s) en in dysfunctionaliteit uitmonden. Twee belangrijke dysfuncties zijn de alibi- of bufferfunctie en de niet-beslissingsfunctie.

Koninklijk commissaris voor het migrantenbeleid P. D'Hondt verklaarde: "Koninklijke commissarissen zijn tot nu toe zeer hoogstaande mensen geweest die zo weinig mogelijk zegden, hard studeerden, een mooi rapport afleverden en weer in de vergetelheid afdaalden. Ik dacht dat ook te doen; er waren tenslotte geen andere voorbeelden en zo moest het dus zijn. Velen hadden trouwens gehoopt dat ik juist dat zou doen".<sup>22</sup> Met zulke studie- en adviesopdracht hebben de bewindvoerders een stootkussen om kritiek over een uitblijvend of niet voldoende kordaat beleid op te vangen. Buffer en alibi!

Het Studiecentrum voor de hervorming van de staat, opgericht in 1983, illustreert de tweede dysfunctie van adviesorganen: techniek van niet-beslissing zijn.<sup>23</sup> Het Centrum wordt ermee belast een evaluatie te maken en voorstellen te doen met het oog op het eventueel voortzetten, aanpassen, verbeteren en/of herzien van de staatshervorming.<sup>24</sup> Wat een prachtige zending! Parlement en experts betrokken! Wat een gamma aan sterke argumenten kan hieruit worden gepuurd tegen de opwerping dat de regering Martens V de staatshervorming "in de koelkast stopt". Maar van 1982 tot en met 1987 vormt de staatshervorming een niet-beslissing, ook al worden de tekorten van de hervorming van 1980 vlug duidelijk. Uitstel voor een hachelijk probleem!

Over de andere dysfuncties ten aanzien van de besluitvorming wordt later gehandeld.

Hier mag al wel aangestipt worden dat heel wat adviesraden een institutionalisatie van bepaald lobbywerk betekenen. Lobbying is naar de gevestigde definitie van Lester Milbrath: "The stimulation and transmission of a communication, by someone other than a citizen acting on his own behalf, directed to a govern-

19 *De Standaard*, 3 februari 1992.

20 *Focus Research*, oktober 1990, nr. 7, blz. 19.

21 B. VAN HERCK, a.w., blz. 99.

22 *De Morgen*, 21 november 1990. Dat gebruik was evenwel aan haar niet besteed.

23 K.B. 14 maart 1983. Vergelijk als verdragingsmaneuver het frequent beroep doen op advies van de Raad van State inzake wetsvoorstellen en -ontwerpen.

24 Vergelijk de beoordeling van de Commissie door Kamervoorzitter J. Defraigne met zijn oproep tot participatie aan de daarop volgende Gemengde Commissie, in zijn openingstoespraak als Kamervoorzitter op 13 oktober 1987. Kamer, *Parlementaire handelingen*, Zitting 1987-88, blz. 7. Daarentegen partijvoorzitter G. Spitaels: "Wil men de Vlaamse publieke opinie weer eens in slaap wiegen met de cinema van een gemengde parlementaire commissie?" (*Knack*, 10 december 1986.)

mental decision-maker with the hope of influencing his decision".<sup>25</sup> Eén van de grote moeilijkheden en tegelijkertijd opgaven voor de lobbyisten is toegang te krijgen tot de besluitvormers voor zichzelf of voor hun opdrachtgevers. De adviesraad installeert in vele gevallen een deel communicatie van professionele pleitbezorgers zelf naar de besluitvormers, en dit op een geïnstitutionaliseerde wijze. Het betekent een significante stap vooruit voor het lobbywerk als men zijn toegang tot de besluitvormer niet meer moet losweken of maken, telkens opnieuw, maar institutioneel aangeboden krijgt, zij het doorgaans wel in een club van niet helemaal overeenstemmende belangen die bepleit willen worden.

En wat dan met het echt beslissen of medebeslissen?

Strikt genomen is advies vrijblijvend, een raad en geen beslissing.<sup>26</sup> Wie het anders opvat, heeft deze functies van die organen verkeerd begrepen. En de gamma van het "gebruik" van het advies door de minister of de besluitvormer is bijzonder ruim en soepel. De regering of de minister, naargelang wat bepaald is, moet advies vragen, mag advies vragen of kan ook geen advies vragen. De regering of minister kan het advies achteloos naast zich neerleggen, hij kan het eventueel eens vluchtig bekijken of aandachtig lezen, zonder verder gevolg. Hij kan op grond van het advies de beleidskwestie of een deel daaruit opnieuw overwegen, zonder eventueel te veranderen of, verder reikend, een nieuwe oplossing bedenken. Het advies is uiteraard vrijblijvend. Men kan beslissen het te volgen. Doch bindend is het advies niet.

Maar een dynamische adviesraad aanvaardt moeilijk die vrijblijvendheid van het advies. En dat om vele redenen! Om te beginnen al omwille van het vele werk en het engagement dat in het advies is geïnvesteerd. Of men slikt de vrijblijvendheid niet omwille van de thesis die in het advies de bovenhand heeft verworven, thesis die men verder wil promoten, onder meer via het advies. Of men heeft moeite met de geringe aandacht omwille van de meerwaarde van het compromis dat men uitgedokterd heeft of van het verder gerijpte inzicht dat nieuw en oorspronkelijk is, of dat men aldus percipieert. Of men slikt zijn geringe betekenis niet, eenvoudig omdat men de adviesraad als een stap in de besluitvorming ziet of omdat men besluitvormingsmacht wil afdwingen.

De natuurlijke tendens van de dynamische adviesraad is derhalve van het vrijblijvend karakter van het advies te overstijgen en het advies zo bindend mogelijk te maken. En in een aantal gevallen lukt hij erin.

### C. Pijlers om naar besluitvorming op te schuiven

Adviesraden kunnen op één of meerdere pijlers steunen om hun natuurlijke tendens tot het bindend maken van hun advies te vestigen, eventueel te vergroten. Zij kunnen op gezag, normering, representativiteit en de publieke opinie steunen.

Men kan vooreerst het inhoudelijke gezag van het advies ontwikkelen. En in die lijn kan de initiële recrutering van het adviesorgaan een groot algemeen inhoudelijk gezag van de leden beogen, door een bijzonder selectieve recrutering; een recrutering die in de loop van het functioneren verder kan worden bewaakt of bijgestuurd. Gezag vestigt men op grond van de kwaliteit van de redenering,

<sup>25</sup> L. MILBRATH, *The Washington Lobbyists*. Chicago, 1963 en artikel Lobbying, in: *International Encyclopaedia of the Social Sciences*. New York, vol. 9, 1968, blz. 442.

<sup>26</sup> Zie K.B. van 2 juni 1977.

op basis van de geldigheid en de diepgang van de argumenten die men gebruikt en de scherpte van het inzicht waartoe men komt. Een besluitvormer kan een advies dat in die zin gezagsvol is moeilijker naast zich neerleggen dan een inhoudelijk zwak advies. Want dan negeert hij een rijke kans op adequaat beleid. Deskundigheid en technocratie vinden hier een uitstekend platform voor vestiging en groei van hun besluitvormingsaandeel.<sup>27</sup>

Er is de wettelijke verplichting om advies te vragen. De Nederlandse cijfers zijn verbijsterend. Het aantal wettelijke verplichtingen om advies te vragen is voorts nog niet nauwkeurig bekend. Een eerste inventarisatie door Justitie kwam echter reeds tot bijna 500 wettelijke verplichtingen in zo'n 160 wetten.<sup>28</sup> Voor België en Vlaanderen zijn nog minder cijfers beschikbaar. Maar enige vertrouwde met de materie laat weinig kans op een kleiner aantal bestaan. Het beruchte Vlaamse verhaal van 800 bladzijden Vlarem II, waarvoor geen advies werd gevraagd, en dat daarom door de Raad van State als onwettig wordt beschouwd, toont in al zijn opgeschroefde dramatiek, een kwalijke dysfunctie van advies dat geen advies kan of wil blijven. Het vrijblijvend advies kan het werk van een regering en desgevallend een parlement te niet doen. De basiswaarden van een ordentelijke besluitvorming staan daarbij wel op hun kop.

De samenstelling is het derde platform waarop raden kunnen steunen om hun advies over de vrijblijvendheid op te krikken. Hoe representatiever hoe sterker! Maar opgelet, het gaat hier niet over algemene statistische representativiteit, maar wel over adequate vertegenwoordiging van de meest machtige geledingen en organisaties. De representativiteit is scheef getrokken naar de manifestatiecapaciteit.

Men heeft in de adviesraden normaal de voornaamste "partners" rond de tafel: zowel de grote ideologische strekkingen, als de belangenvertegenwoordigers, als de stemmingmakende organisaties en de deskundigen. Het bijzonder ingewikkeld en langdurig puzzelwerk om ideologieën en corporatieve belangenvertegenwoordiging goed gedoseerd aanwezig te krijgen in de adviesorganen illustreert wel fel het gewicht dat deze factor kan ontwikkelen. Zulke samenstelling bergt heel wat pluspunten naar de adviezen in zich. Bijzonder de aangepastheid van de voorgestelde oplossing aan de karakteristieken van de sector of het deelgebied én aan de visie van de machtige organisaties en leiders in de sector zijn van groot belang. Ook al weet men, dat, naar de stelling van eerste minister J.-L. Dehaene, in de verst doorgedreven inspraaksituatie "een consultatie erop neerkomt dat de super-structuur van het middenkader geraadpleegd wordt."<sup>29</sup> Wie aan adviezen met zulke representativiteitswaarde naar machtsaandeel geen belang hecht, veronachtzaamt het meest gewichtige deel van de sector. Hij mist een optimum voor beleidsrealisatie en krijgt gegarandeerd tegenwind vanuit de sector.

<sup>27</sup> Over technocratie zie W. DEWACHTER, *Besluitvorming in politiek België*, a.w., hoofdstuk VIII, blz. 191-209.

Volgens de definitie b.v. van J. Van Doorn wordt technocratie opgevat als het systeem van beleidsvoering waarbij experts grote macht ontlenen aan hun specifieke, somtijds zeer gespecialiseerde kennis van zaken. J. VAN DOORN, *Corporatisme en technocratie. Beleid en maatschappij*, 1981, nr. 5, blz. 135.

<sup>28</sup> *Raad op maat. Rapport van de bijzondere commissie Vraagpunten Adviesorganen*. Tweede Kamer, vergaderjaar 1992-1993, nr. 21.427, blz. 25.

<sup>29</sup> *Knack*, 22 december 1993.

De publieke opinie biedt een ander platform om het advies over zijn vrijblijvendheid te heffen. Als politici, in mei 1994, ingevolge de verkiezingsoverwinning van het Nederlandse Algemeen Ouderen Verbond (het Vlaamse Waardig Ouder Worden moet nog zijn eerste succes boeken), ontdekken dat zij bepaalde problemen van de derde leeftijd hebben verwaarloosd en zij bij manier van spreken s anderendaags de Raad voor de derde leeftijd <sup>30</sup> oprichten, dan komen zij opvallend tegemoet aan een vraag uit de publieke opinie. Als zo een Raad zulke publieke opinie met zijn adviezen weet te bespelen, creëert hij een situatie waarin aan de vrijheidsgraad van de besluitvormer behoorlijk wordt geknaagd.

Hier is dit platform wel in een optimale structurering beschreven: de tactiek van de zweeppartij wordt blijkbaar met succes toegepast. Meer algemeen geformuleerd: de vrijblijvendheid van het advies bij de besluitvormers staat omgekeerd evenredig tot de mate van steun voor een advies in de publieke opinie.

Breder dan de publieke opinie kunnen alle of een aantal factoren die in meerdere of mindere mate macht genereren (betogingen, stakingen, aanwending van financiële middelen, dienstverlening, enz.) ingezet worden of er minstens verwijzend op steunen. Hoe machtiger de raad, of de leden/c.q. organisaties in de raad, hoe groter de kans dat het advies bindend wordt. En uiteraard kunnen meerdere platformen gecombineerd worden, wat dan normaal tot een wederzijdse versterking gaat leiden. In een aantal gevallen leidt dit tot een opvallend grote potentie.

De mogelijkheid om het advies om te turnen tot bindend voorschrift wordt tegengewerkt door inherente remmen en moeilijkheden voor het advies.

Adviezen formuleren vergt tijd. De Raad van State had naar verluidt bijna vier jaar nodig om zijn advies over Vlarem I te formuleren. <sup>31</sup> Langdurige incubatie leidt frequent tot laattijdig advies, dus voorbijgestreefd, achterhaald of nutteloos papier.

Compromisvorming in de raden is niet steeds mogelijk. En elk compromis levert lang niet een inhoudelijk rijp, rijk en/of uitvoerbaar voorstel met meerwaarde op.

Platgetreden paden schaden aan het "gezag" en het nut van het advies. Het verhoogt de stapel ongelezen, maar geklasseerde papieren. Alleen in een jaarverslag zal het nog eens vermeld worden.

Discussie over samenstellingen kunnen enorm lang aanslepen. Het heeft bijna vier jaar geduurd vooraleer de sector-commissie Welzijn in de Sociaal-Economische Raad voor Vlaanderen samengesteld geraakte. <sup>32</sup> Hoe langer de samenstelling duurt, hoe groter de kans dat men niet uit de startblokken geraakt, de tijd niet meer inhaalt, of voorbijgestreefd en/of onbeduidend geacht wordt.

Deze negatieve potentialiteiten mogen de aanzienlijke drang om het advies op te tillen tot medebeslissing bij de dynamische adviesraden niet uit het oog doen verliezen.

30 Strikt genomen het Raadgevend Comité voor de Pensioensector.

31 Ministers T. Kelchtermans en N. De Batselier in BRTN-Radio Actueel, 21 oktober 1994.

32 Het katholieke Caritas moest wachten tot de klassieke werkgeversvertegenwoordigers hun plaatsen afstonden. En dan diende nog de niet-Caritas werkgevers zich te groeperen tot het Verbond van Sociale Ondernemingen om vertegenwoordigd te zijn en een "minimum aan pluralisme" op te leveren. (J. HUYS, BRTN-Radio-Actueel 21 april 1994.)

En zulk advies kan naar de besluitvorming kwalijke effecten hebben. Het kan storende tot ergerlijke dysfuncties veroorzaken.

#### D. Belangrijke dysfuncties naar de besluitvorming

Eerder in dit artikel zijn de alibi- of bufferfunctie en de functie van niet-beslissing die adviesraden aangesmeerd of opgelegd krijgen in het licht gesteld. Stootkussen zijn om beleidsvragen op te vangen of sterker nog basis zijn voor een niet-beslissing, zij het eventueel tijdelijk: dat zijn geen te veronachtzame dysfuncties. Maar er komt nog een trits dysfuncties bij.

Raden kunnen bij de besluitvorming "aardig" stokken in de wielen steken: voorerst vertraging, verhulling, het ingewikkeld maken.

Vice-premier M. Wathelet heeft er een Kafkaiaans voorbeeld van gegeven: "In de wet op de vreemdelingen van 1980, stond ingeschreven dat deze niet kon worden gewijzigd zonder het advies van het Adviescomité voor de Vreemdelingen. In 1989 wil ik de wet wijzigen. Ik leg het voorstel aan de Raad van State voor, voor advies. Die stuurt het zonder meer terug en merkt op dat voor zijn advies, er eerst het advies van het Adviescomité moet zijn. Maar dat comité bestond niet meer. Ik moest het dus opnieuw oprichten, met 42 vertegenwoordigers van allerlei vzw's die ook niet meer bestonden. Dat is me gelukt. En toen kon ik aan het Adviescomité een advies vragen over het voorstel om het advies van het Adviescomité te laten vallen".<sup>33</sup>

Het bovenvermelde recente voorbeeld van de Raad van State die de 800 bladzijden *Vlarem II* buiten gebruik stelt, omdat geen advies werd gevraagd, advies dat voor *Vlarem I* bijna 4 jaar had geveerd, is nog hallucinanter.<sup>34</sup> In plaats van dienstbaar aan de normering en haar juridische kwaliteit te zijn, fnuikt ze de normering die al bijna twee jaar van toepassing is. De beslissing wordt ondergeschikt gemaakt aan het advies, niet in zijn kwaliteit, maar alleen in zijn feit.

De inspraak van de adviesraden vertoont een bepaalde mate van scheefheid. En dat vormt een verdere dysfunctie.

Zoals hiervoor aangetoond, recroteert men nagenoeg uitsluitend uit machtige organisaties, met de nodige deskundigheid in huis. Gemeenschapsminister P. Dewael hierover in de Vlaamse Raad: "Experten die dikwijls betrokken partij zijn of vertegenwoordigers zijn van bepaalde belangengroeperingen, dat fenomeen doet zich voor in heel wat adviesraden van het Ministerie van Cultuur".<sup>35</sup> De niet-georganiseerden zitten er hoe dan ook niet in. En de inspraak in de organisaties komt er in het beste geval op neer - zoals vermeld - "dat de super-structuur van het middenkader geraadpleegd wordt" dixit eerste-minister J.-L. Dehaene.

En dit leidt dan tot een vijfde dysfunctie, die zeker niet de minst belangrijke is: de structurele uitholling van de vertegenwoordigende functie van het parlement door de adviesraden. Enkele bijzonder treffende voorvallen illustreren dit overtuigend.

Volop in de periode waarin men om de rechtstreekse verkiezing van de Vlaamse Raad roept, richt minister P. Dewael in 1990 een Raad voor de Cultuur op. Nu

<sup>33</sup> *De Standaard*, 12 maart 1994.

<sup>34</sup> Zie o.m. BRTN, *Radio-Actueel*, 21 oktober 1994, met o.m. een interview met minister De Batselier.

<sup>35</sup> VLAAMSE RAAD, *Beknopt Verslag*, 22 februari 1990.



is cultuur toch een wezenlijke bevoegdheid van de Vlaamse Gemeenschap, een bevoegdheid die overigens via de Vlaamse vraag naar cultuurautonomie als breekijzer en hefboom naar de verdere federalisering heeft gewerkt. Is het niet een primaire taak van die Vlaamse Raad zelf te weten wat er inzake cultuur in Vlaanderen leeft, de behoeften ter zake te kennen, deze te vertolken en de beleidslijnen voor die cultuur mede uit te tekenen? De Raad voor Cultuur dupliceert, of sterker nog, neemt wellicht functies over om niet te zeggen: neemt functies af van het Vlaamse parlement. In Nederland gewaagt men zelfs van een "schaduwparlement".

Begin 1991 pleit het Algemeen Christelijk Werkersverbond voor de oprichting van een Vlaamse Onderwijsraad. "Deze raad moet het platform bij uitstek worden om de diverse vormen van hoger onderwijs rond de tafel te krijgen. Binnen deze Hoge Raad moeten de rationalisatie en programmatie van het hele hoger onderwijs ter sprake worden gebracht. (...) Het past ook in onze visie dat de Executieve het onderzoek van een betere overgang van secundair naar hoger onderwijs en het grote aantal mislukkingen in het eerste jaar toevertrouwt aan de Vlaamse Onderwijsraad".<sup>36</sup> Vanzelfsprekend zal het ACW lid zijn van zulke Hoge Raad! Maar is het onderwijs niet het koninginnestuk van de federalisering naar de Gemeenschappen? En dus een kernbevoegdheid van de Vlaamse Raad! In 1992 functioneert de Vlaamse Onderwijsraad (VLOR) al in grote opmaak: overlapping, duplicaat, uitholling? Ook nog zonder dat die Hoge Raad zich meteen of vooralsnog tot een waarachtige beslissingsinstantie heeft kunnen opwerken, zij het dat het decreet op de eindtermen er kwalijk dicht in de buurt is gekomen..

De Nederlandse Tweede Kamer reageert radikaal als zij het wetsvoorstel tot afschaffen van alle adviesverplichtingen en het voorontwerp van de zgn. Woestijnwet schraagt, wet waarbij alle adviesorganen met ingang van 1 januari 1997 zouden ophouden te bestaan.<sup>37</sup>

## Besluit

De functionele analyse van de adviesorganen wijst uit dat de uiteindelijke beslissing over het gebruik van het advies elders ligt dan in het adviesorgaan zelf. Advies op zich vormt klaarblijkelijk geen besluitvormingstype in de Belgische politiek. Maar de dynamische adviesraden willen en kunnen er klaarblijkelijk naar toe werken. Voor een aantal is het hun ambitie.

Doch "Ik kan u verzekeren, als men de universitaire verdeling en evenwichten herziet, dan zijn het niet zozeer de politici die daarbij betrokken zijn, maar de verantwoordelijken van de universiteiten zelf. In de gezondheidsinstellingen zijn het geneesheren en mutualiteiten..." verzuchtte premier W. Martens.<sup>38</sup> Niet de politici die beslissen, maar de belanghebbende partijen. Er is dus naast het advies een ander gebeuren waarvan de grenzen met het advies op het eerste gezicht niet zo duidelijk te trekken zijn, maar er toch wezenlijk van verschilt: het overleg en de overlegbesluitvorming.<sup>39</sup> Naar zulk aandeel streeft elke dynamische adviesraad.

<sup>36</sup> *De Volksmacht*, 1 februari 1991.

<sup>37</sup> *Brief van de Minister van Binnenlandse Zaken*, a.w., blz. 19-20: Voorbereiding wetgeving.

<sup>38</sup> W. Martens in gezamenlijk BRT-RTBf-TV Forum van 2 september 1984.

<sup>39</sup> W. DEWACHTER, *Besluitvorming in politiek België*, a.w., hoofdstuk VI.



En het parlement? Het troost zich wellicht met formele bepalingen als "Alle machten gaan uit van de Natie" (G.W. art. 33) en "De leden van beide Kamers vertegenwoordigen de Natie" (G.W. art. 42), grondwetsbepalingen die niet alleen door het overleg maar zelfs door het dynamisch advies worden uitgedaagd.

**Summary: Advisory councils as a step towards institutionalisation and joint decision-making**

*Several tendencies in the process of political decision-making in Belgium tend to put under strain the official model of representative democracy. One of these evolutions is the set up of many advisory councils, and especially the dynamism of some of these advisory councils to move up to participation in the decision-making itself.*

*The process starts at the functional basis of the advisory councils: an information function, an advice function, a function to make proposals, an investigation function and a selection function. It is possible to get to the core of the decision for reason of a liability to advice, the quality as regards content of the advice, the composition of the councils and the appeal to the public opinion. The dysfunctions are the obstacles that need to be avoided: the alibi-function, a basis for non-decision, the delay and concealing of the decision-making itself, a certain obliqueness in the composition and the undermining of the representative function of parliament.*



## De beperking van de wapenhandel

### Een voorbeeld van beïnvloeding van de politieke agenda vanuit ontzuilde drukkingsgroepen.

door Luc VANDEWEYER

Doctor in de Geschiedenis (Katholieke Universiteit Leuven)

In de loop van de jongste decennia zorgden drukkingsgroepen ervoor dat wapenhandel en -industrie een politiek strijdpunt werden.<sup>1</sup> Deze economische sectoren werden vanuit het 'middenveld' op de politieke agenda gedreven met de uitdrukkelijke bedoeling hun bedrijvigheid gevoelig te laten beknotten. Dat kon enkel gebeuren aan de hand van een kordaat toegepaste, stringente wetgeving. Er moest dus een politieke meerderheid in het parlement gecreëerd worden die bereid was om daartoe de nodige stappen te ondernemen.

Het initiatief ging van start vanuit de ontzuilde sector van het middenveld.<sup>2</sup> Hoe de strijdpuntontwikkeling dan verder verliep en welke actoren verder nog optraden en waarom, wordt hier onderzocht. Een onderzoek naar deze ontwikkeling kan duidelijkheid scheppen over de interactie tussen de ontzuilde en de wel verzuilde drukkingsgroepen; de greep die deze drukkingsgroepen hebben op hun doelgroep, het parlement; de interventie van de klassieke breuklijnen en dan vooral de communautaire. Uiteindelijk leidde dit tot de val van de regering in 1991. Al was daarmee de activiteit van het betrokken middenveld niet afgesloten.

### Ontzuilde drukkingsgroepen nemen het initiatief

De Koude Oorlog had ervoor gezorgd dat wapenhandel en -industrie voor het overgrote deel van de publieke opinie boven alle kritiek verheven werden. Zij waren immers een element in de verdediging tegen agressie vanuit de Sovjet-Unie. Deze sectoren werden mede daarom van overheidswege bevorderd. Enkel de communisten plaatsten zich buiten deze consensus.

Vanaf het begin van de jaren zestig ontwikkelde de jongere generatie een 'Derde Wereld'-bewustzijn. Dit ging gepaard met een ernstig verlies aan legitimiteit van de tegenstelling tussen Oost en West. De wapenhandel trok daarbij de aandacht omdat deze Derde Wereld haar conflicten uitvocht met ingevoerde wapens. Er was immers geen industrie ter plekke. Dat bleek bij de bloedige Biafraanse oorlog die inderdaad niet paste in het denkkader van de Koude Oorlog. Het neerstorten van een Sabena-vrachtvliegtuig met wapens voor het Nigeriaanse leger veroorzaakte een schandaal. Eerste Minister Harmel had immers op 4 juli 1968 in het parlement verklaard dat België geen wapens leverde aan de strijdende partijen.

1 Betreffende het verloop van dit politiek proces: W. DEWACHTER, Het strijdpunt als besluitvormingstype in de Belgische politiek, in: *Res Publica*, 1989/4, p. 527-550.

2 Het ontstaan in Vlaanderen van allerlei bewegingen van een nieuw type werd als een der eersten geanalyseerd door P. LEROY, Alternatief en autonoom bewegend Vlaanderen, in: *De Nieuwe Maand*, augustus 1982, p. 351-364.

Dit Derde Wereld-bewustzijn vormde de basis van waarop een klein Vlaams actiecomité wapentransporten begon aan te klagen vanaf 1971. Die verscheppingen gebeurden immers meestal van op de pier in Zeebrugge. De eerste kern bestond uit medewerkers van de Blankenbergse werkgroep voor ontwikkelingssamenwerking, "Werkgroep Rechvaardigheid", maar werd snel aangevuld door geestesgenoten van elders. Onder andere figuren "De Kleine Man" van Kortrijk, de "Vrije Socialisten" van Gent en de "Revolutionaire Radensocialisten" van Antwerpen, als leveranciers van militanten.<sup>3</sup> Het comité kon niet op brede sympathie rekenen en werd niet helemaal vertrouwd omwille van de oncontroleerbaarheid van zijn beweringen. Wel was het er in geslaagd bredere kringen attent te maken op ethisch en politiek discutabele aspecten van de wapenuitvoer.

Het was een verward geheel van militanten zonder veel onderlinge organisatorische bindingen. Het actiecomité was bovendien in zijn actiemiddelen - hongerstakingen, niet-aangevraagde manifestaties, nachtelijk fotograferen, blokkades... - te agressief tegenover de eigen samenleving om effectief gebruik te kunnen maken van het bestaande 'middenveld' als kanaal voor beïnvloeding van de politieke agenda.<sup>4</sup>

Dat euvel werd in 1977 opgevangen door de stichting van het veel bredere Actiecomité Neen aan de Wapenhandel, Omschakeling van de Wapenindustrie, ter gelegenheid van een betoging op 1 januari in Zeebrugge, gericht tegen de afvaart van een met oorlogsmaterieel geladen vrachtschip. Dit actiecomité was een echte koepelorganisatie, samengesteld uit groepen met een pacifistische bekommernis en uit de Derde Wereld-beweging: Vrede v.z.w., de Internationale van Oorlogstegenstanders, Pax Christi Vlaanderen, Oxfam-Wereldwinkels, Broederlijk Delen, de Katholieke Jeugdraad, een hele reeks Latijns-Amerikacomité's... Enkele groten met enige continuïteit en vele kleintjes waaronder nogal wat eendagsvliegers. Het secretariaat werd gevestigd in de lokalen van Pax Christi Vlaanderen wat continuïteit garandeerde.<sup>5</sup>

Het stichtingsmanifest werd door een honderdtal groeperingen ondertekend maar die droegen daarmee in feite hun bevoegdheid over aan een "initiatiefgroep" die de actie zou sturen en sturen. Deze initiatiefgroep bestond uit figuren die het vertrouwen genoten van zowel de Derde Wereld-beweging als de vredesbeweging. Piet Wittewrongel, woordvoerder van de Zeebrugse actievoerders, was een van hen. Enkele van de deelnemende organisaties hadden ondertussen een zekere deskundigheid verworven op de terreinen van ontwapening en veiligheid. Wat de wapenhandel betreft werd de volgende jaren vooral inventarisatie- en vulgarisatiewerk verricht door de Vlaamse Vredesuniversiteit. Hun gezag strekte zich uit tot bij het verzuilde deel van het middenveld. Deze kleine kerngroep lette er goed op dat haar agitatie kon gedragen worden door een breder front en zich inpaste in het bestaande politieke systeem. Zij richtten zich in eerste instantie uitdrukkelijk op de 'progressieve mensen', maar veronderstelden

3 Terugblik op de actie van deze groepering in *Belgische wapens: een zwartboek*. Een uitgave van het actiecomité: Neen aan de Wapenhandel, Omschakeling Wapenindustrie, p. 80-82. Zie ook de analyse van B. RASKIN, Aktiegroepen buitenlandse politiek in Vlaanderen: een dossier, in: *Tijdschrift voor diplomatie*, september 1975, p. 9-11.

4 Het actiecomité werd geanalyseerd in: L. VANDEWEYER, *De strijd tegen de wapenhandel*, Pax Christi pocket, Antwerpen 1990, p. 27-35.

5 Zie hiervoor pamfletten, publikaties en briefwisseling van het comité in Archief Pax Christi Vlaanderen en Archief Willy Kuijpers. Ook voor volgende alinea.

die ook in de arbeidersbeweging te vinden. Programmatorisch werd daar duidelijk op gemikt.

Deze grote diversiteit was geen creatie van de boven gesignaleerde Zeebrugse kern, al had haar agitatie de geesten wakker geschud. Het nieuwe initiatief was de feitelijke voortzetting van het brede verzetsfront dat sinds de winter van 1974-1975 ageerde tegen de aankoop van F 16-gevechtsvliegtuigen door de Belgische luchtmacht. Dit was in eerste instantie een dispuut over de besteding van overheidsgeld in een tijd van economische crisis maar het had uiteraard een raakvlak met wapenhandel en -industrie.<sup>6</sup>

Het Zeebrugse actiecomité mag inderdaad gecatalogeerd worden als een 'Nieuwe Sociale Beweging'. Ook het latere actiecomité van 1977 mag men beschouwen als een ontzette drukingsgroep maar er waren organisaties bij betrokken die wel degelijk in een zuil verankerd waren omwille van hun ideologische opstelling; al werden zij getekend door het 'nieuwe' van de problematiek waarop zij zich toespitsten. Dit Actiecomité had daarnaast de weloverwogen en uitdrukkelijke bedoeling ook de zogenaamde 'Oude Sociale Bewegingen' mee in de boot te nemen en dan meer bepaald de stevig verzuilde arbeidersbeweging.

### **Konden zij de arbeidersbeweging zodanig beïnvloeden dat deze hun streven steunde?**

Wat de wapenhandel betreft waren de arbeiders van de geïmporteerde havens en fabrieken belanghebbende partij. De agitatie in Zeebrugge werd door hen ervaren als een bedreiging voor de werkgelegenheid en zij reageerden fors, daarin gesteund door de hele arbeidersbeweging en een deel van de media. Bovendien werden de actievoerders, met hun half-illegale agitatie, al snel gecriminaliseerd door het optreden van de politie. De eerste oliecrisis versterkte vanaf 1974 de vrees voor verlies aan tewerkstelling. De Belgische economie kwam in moeilijkheden en stootte arbeid uit. De overheid probeerde dit op te vangen door ondermeer de wapenindustrie en -handel te bevorderen. De sector verwierf daarvoor een groter belang, niettegenstaande haar legitimiteit onder vuur was komen te liggen.

Vele van de Nieuwe Sociale Bewegingen van de jaren zestig en zeventig produceerden een retoriek van toenadering tot de arbeidersklasse. De latere actievoerders, vanaf 1977, beseften dat ze, zonder de steun van de arbeidersbeweging, nooit resultaat zouden bereiken. Om een kans op slagen te hebben, mochten ze de sector niet in zijn geheel viseren maar moesten ze zich beperken tot ethisch dubieuze aspecten van de wapenhandel naar de Derde Wereld. Daarnaast zagen zij zich verplicht tot het ontwikkelen van een argumentatie die het tewerkstellingsargument onderving. Al van bij het begin werd daarom de nadruk gelegd op de omschakeling van de wapenindustrie naar civiele producten. Dat zou, voor het geïnvesteerde kapitaal, meer arbeidsplaatsen opleveren met een grotere werkzekerheid op langere termijn. Op de persconferentie van het comité op 5 april 1977 werd krachtig de nadruk gelegd op de relatie, "de onontbeerlijke schakel", die ze met de vakbonden wilden uitbouwen. "Voor ons is er geen twijfel: als de

<sup>6</sup> Betreffende de betekenis van de actie tegen de "dertig miljard", zie L. VANDEWEYER, Katholieke vredesactie in een postconcliaire tijd 1963-1989, in: *Van rechtvaardige oorlog naar rechtvaardige vrede. Katholieken tussen militarisme en pacifisme in historisch-theologisch perspectief*, KADOC-Studies 15, Leuven 1993, p. 204-206.

arbeidersbewegingen niet met de zaak bezig zijn, zullen we niets positiefs bereiken." <sup>7</sup>

Sterk kerkverbonden organisaties, zoals Pax Christi en de koepel Rechtvaardigheid en Vrede, vervulden een brugfunctie tussen het Actiecomité en het verzuilde middenveld. Dat kan niet verbazen. Invloedrijke gezagsdragers van de katholieke Kerk, zoals aartsbisschop Dom Helder Camara en kardinaal Alfrink, vonden dat er principieel ontoelaatbare aspecten waren aan de wapenhandel. Zij kregen bijval van hun Belgische collega's. In mei 1978 vroegen de bisschoppen in hun vredesverklaring dat België initiatieven zou nemen om "de omschakeling-smogelijkheden van haar wapenindustrie voor eigen rekening te onderzoeken." <sup>8</sup> Vermits de Kerk een kernelement was van de katholieke zuil opende dit daar een aantal deuren.

De arbeidersbeweging begon stilletjes aan in gang te lopen. In de zomer van 1978 stelde de christelijke vakbond voor aan de Conferentie van Europese Vakbonden om, in het kader van de Internationale Arbeids Organisatie, voor het werkjaar 1980 het thema van de omschakeling van de wapenindustrie te kiezen. De socialistische partij, met haar nauwe banden met het socialistische vakverbond, nam de idee op in het partijprogramma. <sup>9</sup> Toen in 1986 de Vlaamse Vredesuniversiteit haar omschakelingsvoorstellen actualiseerde in een vernieuwd rapport kon hoofdsteller Ernst Gülcher tevreden schrijven: "De enige inhoudelijke steun - en dat vind ik een heel positief punt - die we gekregen hebben, komt van de zijde van de christelijke en socialistische vakbonden. We hebben dan ook ons uiterste best gedaan om in deze studie rekening te houden met de problemen die de werkers ondervinden." <sup>10</sup>

De intellectuele toplaag van de arbeidersbeweging stapte dus mee op. Op de werkvloer in de betrokken bedrijven dacht men er anders over want de arbeidsplaatsen waren wel degelijk bedreigd en voor de betrokken arbeiders was er niet meteen een alternatief. Toen de Belgische wapenindustrie zich tien jaar later bedreigd voelde, omdat het parlement op onderzoek uitging, werden de vakbonden erg zenuwachtig en benaderden de bevriende politici. SP-voorzitter Karel Van Miert gaf dat met zoveel woorden toe: "Ik krijg klachten van het ABVV over ons verzet tegen de wapenhandel." <sup>11</sup> De ABVV-afgevaardigden van springstoffenfabricant PRB 'afdeling defensie', lieten zich openlijk ongerust uit over de activiteiten van de onderzoekscommissie. <sup>12</sup> *De Volksmacht*, het weekblad van de christelijke arbeidersbeweging vond het nodig op de frontpagina zijn bezorgdheid over de tewerkstelling uit te drukken en vroeg om in voorkomend geval zeker te zorgen voor alternatieven voor de arbeiders. <sup>13</sup>

7 Tekst persconferentie van 5 april 1977 in Archief Pax Christi Vlaanderen. Zie ook de door het actiecomité verzorgde *Pax Christi-Kommentaar*, nr. 6, maart 1977, p. 19.

8 *Archief van de Kerken*, 20 juni 1978, kol. 602-608.

9 Verslagen Overlegcentrum voor de Vrede, 7 september en 14 december 1978, Archief Pax Christi Vlaanderen.

10 *Van zwaarden tot ploegijzers. De omschakeling van de Belgische wapenindustrie*, Gent 1986, p. 4. De doelbewuste samenwerking met de arbeidersbeweging is tevens heel goed merkbaar in de bundel interviews, samengesteld door M. DENEER, *Wapens verkopen als zoete broodjes, IOT-dokument*, Brussel 1985.

11 *De Nieuwe Maand*, mei 1987, p. 13.

12 *De Standaard*, 19 oktober 1987.

13 *De Volksmacht*, 23 oktober 1987, p. 1.



De wapenhandelproblematiek was dus door het meest direkt betrokken deel van het traditionele middenveld, de arbeidersbeweging, in haar politieke drukking opgenomen, zij het dat ze daar, door een gebrek aan steun bij de vakbonds-basis, nooit massaal voor mobiliseerde. Dat was gelukt omdat daar bij de kaders gevoeligheid bestond voor de problemen van vrede, veiligheid en Derde Wereld, zogenaamde 'post-materialistische' waarden.<sup>14</sup> Dat werd overigens de volgende jaren aangetoond door de massale betogingen tegen kernwapens. Een groot deel van de verzuilde en ontzuilde, oude en nieuwe sociale bewegingen vermengden zich met elkaar als het ging om een pacifistisch getinte thematiek.<sup>15</sup>

Deze evolutie werd bevorderd door het feit dat in de nieuwsmedia, door het afzwakken van de levensbeschouwelijke tegenstellingen, de redacteurs een grotere intellectuele vrijheid konden veroveren. Die hadden ze ondermeer omgezet in een kritisch volgen van de wapenhandel.

### Hoe belangrijk zijn de nieuwsmedia als versterker van de actie?

Uitermate belangrijk! De politieke slagkracht van dit soort agitatie vanuit het middenveld werd vrijwel volledig gedragen door de intensiteit en de wijze waarop het onderwerp in de nieuwsmedia kwam. Jan Hartoghs noemt de pers met rede "de polsstok waar ze verder mee kunnen springen dan hun arm lang is."<sup>16</sup> Dat was al goed waarneembaar in de tijd van de Zeebrugse agitatoren. Die pers-aandacht kwam er niet omdat de acties van de beweging op zich in de media als 'nieuws' konden worden voorgesteld, maar wel omdat deze acties de media attent maakten op verborgen fenomenen met een hoge schandaal- en dus nieuws-waarde. De agitatoren hoefden niet zelf te zorgen voor beelden en nieuwswaar-de maar enkel aanwijzen waar de journalist deze kon vinden. Dat was een sterkte waarvan het belang moeilijk kan overschat worden. Dat leidde er immers toe dat de zoektocht naar feiten en het duiden van de gebeurtenissen in zeer belangrijke mate werd overgenomen door de media. De vele honderden knipsels, TV- en radiofragmenten, tonen aan hoezeer de Vlaamse media zelf deel werden van de anti-wapenhandelbeweging.

Dat kwam niet helemaal uit de lucht vallen. Al rond 1960, toen er nog geen agitatie van drukkingsgroepen bestond, durfden journalisten het aan om kritische stemmen te laten horen, bijvoorbeeld naar aanleiding van wapenhandel met het communistische Cuba van Fidel Castro, maar dat paste nog perfect in de Koude Oorlog. TV-journalist Maurice de Wilde, zou op 5 april 1974, de publieke opinie doen opschrikken met een uitvoerig werkstuk over de Belgische wapenhandel. Hij toonde aan het grote publiek dat de agitatoren gelijk hadden. Piet Witte-

14 Dit begrip is afkomstig van R. INGLEHART, *Culture Shift in Advanced Industrial Society*, Princeton 1990. De vrees van P. LEROY, o.c., p. 361, dat de "afstand tussen alvast sommige alternatieve bewegingen en de gevestigde belangengroepen en hun woordvoerders anderzijds" zo goed als onoverbrugbaar zou blijken, is voor het wapenhandelstrijdpunt alvast niet bewaarheid geworden.

15 Betreffende de samenstelling van de antirakettenagitatie: E. VAN DEN BEGIN, *De vredesbeweging in Vlaanderen*, Antwerpen, 1983. Het binnendringen van de pacifistische bekommernissen in de traditionele politieke families vanaf 1975 wordt beschreven in: P. STOUTHUYSEN, *In de ban van de bom. De politisering van het Belgisch Veiligheidsbeleid, 1945-1985*, Brussel, 1992.

16 J. HARTOGHS, Kritische boodschappen in bollenpapiertjes, in *De Nieuwe Maand*, augustus 1982, p. 426.

wrongel triomfeerde: "Wij kunnen niet genoeg zeggen hoe dankbaar wij deze uitzending zijn".<sup>17</sup>

Deze niet verzuilde drukkingsgroepen zijn niet in staat om resultaten te boeken via een electorale opbouw - die immers organisatorische continuïteit en een lange adem vergt - maar zoeken politici te overtuigen met intellectuele en gevoelsargumenten. Die bezitten slechts enige kracht als ze herhaaldelijk in de publicistiek terecht komen. Daarbij moeten ook een aantal spraakmakende wetenschappers begrepen worden.<sup>18</sup> Zij versterkten ook de overtuigingskracht van de wapenhandelactivisten naar de journalisten toe. Overigens gold ook hier hetzelfde als wat gezegd werd voor de kaders van de arbeidersbeweging: vele journalisten waren gevoelig voor postmaterialistische waarden en voelden zich intellectueel verwant met de wapenhandelactivisten. De pers werd mede daardoor een geweldige versterker van de agitatie.

De cruciale rol van de media werd door de politici ook aangevoeld. Voor de werkgroep 'wapenhandel' van Pax Christi Vlaanderen bracht C.V.P.-Kamerlid en lid van de parlementaire onderzoekscommissie Johan Van Hecke in 1989 verslag uit. Daarbij toonde hij zich zeer gunstig gestemd over het ontwerp van wet van de regering. Hij zei dat het de stoutste verwachtingen van de Kamercommissie overtrof. "Er werd nooit verwacht dat er zo'n snel en zo concreet initiatieven op regeringsvlak zouden komen. De pers leverde een belangrijke bijdrage door véél richtbaarheid te geven aan de werkzaamheden van de Parlementaire Onderzoekscommissie."<sup>19</sup>

Van Hecke was een van de volksvertegenwoordigers die zich in de rangen had geschaard van de anti-wapenhandelbeweging. Hij behoorde, als CVP-er, bovendien niet tot de oppositie maar tot de politieke meerderheid. Dat brengt ons bij de strijd in het parlementaire halfroond, bij de wetgever.

### **Hoe belangrijk is de nuttigheidswaarde van het strijdpunt ter profilering van het parlement als controlerende en wetgevende instelling?**

De wapenhandel was een verantwoordelijkheid van de regering. De agitatie toonde aan dat de uitvoerende macht juridisch en organisatorisch onvoldoende gewapend was om toezicht uit te oefenen en eventuele wantoestanden te beteugelen. Of wilde ze dat niet? Wanneer parlamentsleden hun controlerende taak op dit terrein uitoefenden - en dat gebeurde al van in het prille begin van de agitatie - vingen zij bot door de afwerende houding van de bevoegde ministers.

De Volksunie was daarbij het actiefst. Hierbij moet onderstreept worden dat de Vlaams-nationalisten het er op aanlegden om een zo groot mogelijk deel van

17 Interview in *De Wereld Morgen*, 27 mei 1974, p. 2.

18 Wat dit laatste betreft gaat het voornamelijk om Angelsaksische auteurs waarbij A. SAMPSON baanbrekend was. In het Nederlands verschenen als *De wapenindustrie. Een ontbultende blik achter de schermen van de internationale wapenhandel*, Amsterdam-Brussel 1977. In België werd pionierswerk verricht door M. VINCINEAU, *La Belgique et le commerce des armes*, Brussel 1974. Zij werden door vele andere auteurs op dit spoor gevolgd. De anti-wapenhandelbeweging gebruikte hun werk om de eigen dossiers te stofferen.

19 Werkgroep wapenhandel 19 oktober 1989. Verslag gesprek met Johan Van Hecke. Archief Pax Christi Vlaanderen.

de buitenparlementaire, niet-zuilgebonden oppositie aan zich te binden. De sterke profilering tegen de wapenhandel maakte deel uit van die strategie. Vooralsnog waren de weerstanden bij de parlementaire meerderheid zeer sterk. Er moesten argumenten komen die deze meerderheid konden overtuigen om de gebreken en fouten van de bestaande wetgeving en de administratie - en dus van de regering - te gaan onderzoeken.<sup>20</sup>

De definitieve klap kwam bij het uitlekken van het Irangate-schandaal in de Verenigde Staten vanaf 1986. België bleef niet achter in deze onthullingsgolf. Wapenhandel werd nu verbonden met corruptie en bestuurlijk onvermogen op het hoogste niveau. Dit leidde ertoe dat de parlementairen in meerderheid overtuigd raakten dat het prestige van het parlement op het spel stond: de regering verhinderde in feite de volksvertegenwoordigers hun controlerende taak uit te voeren en adequate wetten uit te vaardigen. De wapenhandel was één van de fenomenen waardoor zij deze politieke degeneratie scherp aanvoelden. Daar lag meteen ook een gelegenheid om het thema te gebruiken om hun verzwakte instelling te profileren.

De vraag voor een parlementaire onderzoekscommissie zwol door het Irangate-schandaal sterk aan. In het buitenland lieten de volksvertegenwoordigers zich immers evenmin onbetuigd. Op 9 april 1987 kreeg deze eis een meerderheid in de Kamer op voorwaarde dat enkel de eventuele illegale wapenhandel zou onderzocht worden en de gebreken die het Belgische controle-apparaat dienaangaande zou vertonen. Dat bedreigde de regering niet en was dus aanvaardbaar voor de fracties van de meerderheid. Op 12 mei werd de onderzoekscommissie geïnstalleerd en startte haar werk.<sup>21</sup> Het laatste luik van het rapport van de commissie bevatte aanbevelingen voor de regering. Naast suggesties die juridisch moesten ingevuld worden had de commissie ook een mening over het instellen van de permanente parlementaire controle. Er zou een beperkte commissie van parlementsleden moeten komen die recht van inzage had. Zij zou ook betrokken worden bij het opstellen en eventueel wijzigen van het landenklassement. Wanneer het bevoegde interministerieel comité geen eenparige beslissing kon nemen aangaande goed- of afkeuring van een voorgestelde vergunning, moest deze commissie geïnformeerd worden. Het parlement kon dan de knoop doorhakken. In feite was het uitvoerige onderzoekswerk goeddeels een bevestiging van wat door de agitatie al sinds jaren beweerd werd, maar als resultaat van een parlementaire onderzoekscommissie woog het rapport natuurlijk door.<sup>22</sup>

De regering beloofde een nieuwe wetgeving en zette een interkabinettenwerkgroep op de rails om deze voor te bereiden. De werkgroep opteerde voor een 'kaderwet' waarbij de concrete bepalingen zouden vastgelegd worden in sneller aanpasbare koninklijke besluiten. De bedoeling was "een evenwichtige wetge-

<sup>20</sup> *Voorstel tot instelling van een Commissie van onderzoek van de Senaat in verband met de wapenleveringen van België aan het buitenland. Verslag namens de Commissie voor Buitenlandse Zaken uitgebracht door de h. Boey, Belgische Senaat, 11 okt. 1972, p. 7.*

<sup>21</sup> *De Standaard*, 8 mei 1987. Opmerkelijk is dat de commissie enkel bestond uit leden van de traditionele partijen en de Volksunie. Agalev, dat het nauwst aanleunde bij de Nieuwe Sociale Bewegingen, werd geweerd.

<sup>22</sup> Zie het omvangrijke rapport: *Parlementair onderzoek naar de Belgische leveringen van wapens en munitie aan landen die in een gewapend conflict zijn verwickeld of waartegen een wapenembargo geldt. Verslag namens de onderzoekscommissie uitgebracht door de heren Vanvelthoven en Neven*, 28 februari 1989.

ving en reglementering, die de frauduleuze praktijken uitschakelt of streng bestraft, tot stand te brengen, zonder evenwel de legale transacties onnodig te bemoeilijken, en zonder de exporteurs in een ongunstige concurrentiële positie te plaatsen." <sup>23</sup> Dat was dus het strikte minimum waarop de agitatie trouwens gemikt had. <sup>24</sup>

Op vrijdag 1 juni 1990 kreeg de kabinetsraad de definitieve ontwerpen voorgeschied. De Ministers keurden de teksten goed en stuurden ze door naar de Raad van State voor een juridische doorlichting. Ondertussen zouden twee oorlogen waarbij Belgische troepen betrokken waren, het dossier van de wapenhandel veel complexer maken.

### De invloed van de internationale context

Een belangrijk argument dat door de agitatoren en de pers werd te berde gebracht, was dat wapenhandel uiteindelijk wel eens gevaarlijk kon zijn voor het Westen zelf. Op 2 augustus 1990 viel Irak het kleine Koeweit binnen en bezette het land in een minimum van tijd. Jarenlang had het Westen, samen met het Warschaupact, de Iraakse dictator Saddam Hoessein, voorzien van modern oorlogsmaterieel als tegenwicht voor de Iraanse islamitische fundamentalisten. Minister van Buitenlandse Handel Urbain had op 19 januari 1990 in het Ministerieel Comité voor Buitenlandse Betrekkingen nog gepleit voor het opheffen van het bestaande wapenembargo van België tegen Irak - erfenis van de voorbije oorlog tussen Irak en Iran - hetgeen door de andere ministers werd geweigerd. <sup>25</sup> Nu werden de wapens van Irak rechtstreeks gericht tegen Westerse belangen en troepen. Mia Doornaert noemde in *De Standaard* Koeweit "de prijs van kortzichtigheid", waarbij ze opriep tot nadenken over de gevolgen van uitgebreide wapenleveringen. <sup>26</sup>

Dit ongewenste gevolg van de wapenleveringen aan Saddam Hoessein werd in vele kantelarijen betreurd. In het Belgische parlement verklaarde minister van Buitenlandse Zaken Mark Eyskens, dat België niet verantwoordelijk was voor die overweldigende Iraakse militaire macht vermits al tien jaar officieel niets werd uitgevoerd naar dit land "...hoewel is gebleken dat het met de controle op het wapenembargo wel eens mis liep." <sup>27</sup> Enkele weken later zweeg premier Wilfried Martens in zijn regeringsmededeling betreffende de Koeweit-crisis over de rol van

<sup>23</sup> Nota voor de ministerraad vanwege Minister R. Urbain, 18 mei 1990, met in bijlage: *Wetsontwerp betreffende de in-, uit- en doorvoer van wapens, munitie en speciaal voor militair gebruik ontworpen materieel* en: *Schema van koninklijk besluit in uitvoering van de wet van..., betreffende de in-, uit-, en doorvoer van wapens, munitie en speciaal voor militair gebruik ontworpen materieel*.

<sup>24</sup> P.R. BAEHR, Besluitvorming inzake buitenlandse politiek, in: *Res Publica*, 1981/1, p. 16: "geen effectieve buitenparlementaire actie op het terrein van de buitenlandse politiek zonder daadwerkelijke, parlementaire betrokkenheid".

<sup>25</sup> *De Standaard*, 7 februari 1991, op basis van een vertrouwelijke nota. Werd bevestigd door een mededeling van Urbain in *De Standaard*, 13 februari 1991.

<sup>26</sup> Over de wapenhandel als oorzaak van de Koeweit-crisis: Mia Doornaert in *De Standaard*, 6 augustus 1990 en Senator Willy Kuijpers in *De Standaard*, 11-12 augustus 1990. Standpunt van Pax Christi Vlaanderen t.a.v. de actuele gespannen situatie in het gebied van de Persische Golf, 22 augustus 1990.

<sup>27</sup> *De Standaard*, 18 september 1990; na een E.G.-bijeenkomst van de Ministers van Buitenlandse Zaken waar over gemeenschappelijke sancties tegen Iraakse diplomaten werd gesproken.

de wapenhandel met Irak maar de woordvoerders van alle partijen deden dat wel. De Vlaamse christen-demokratische woordvoerder Johan Van Hecke stelde in naam van zijn partij voor "dat de Belgische regering op het internationale vlak aandringt op een exacte en volledige controle op de wapenhandel. Ik meen dat het hoog tijd is dat het wetsontwerp omtrent de bestrijding van de illegale wapenhandel wordt gestemd." SP-voorzitter Frank Vandenbroucke was ervan overtuigd dat men dergelijke agressie à la Saddam niet kon oplossen "zonder dat de aasgieren die lucratieve handelstjes in wapens en munitie opzetten, aan banden worden gelegd".<sup>28</sup> Op het congres van de Vlaamse socialisten op 13 oktober werd plechtig verklaard dat de wet op de illegale wapenhandel door deze regeringspartij beschouwd werd als een prioriteit.<sup>29</sup>

Het kleine, Middenafrikaanse ex-mandaatgebied Rwanda werd in dezelfde periode opgeschrikt door een invasie vanuit Oeganda. De Belgische regering zond een bataljon elite-soldaten en een vracht munitie voor het Rwandese leger naar Kigali. Dat zorgde voor een fikse rel. Er kwamen immers geruchten over slachtpartijen door Rwandese soldaten. Er kwam kritiek in de Kamer. Op 7 november verzekerde minister Mark Eyskens: "We hebben de wapenleveringen aan Rwanda gestopt, omdat er sprake was van een binnenlands conflict en omdat we de Rwandese regering tot onderhandelingen wilden brengen."<sup>30</sup>

Ondertussen werd de oorlogssituatie in de Golf grimmiger. Hoe moeilijk wapenhandel voor de regering lag, werd bewezen toen de Britten een verzoek werd geweigerd om artilleriegranaten te lenen of te verkopen voor hun militaire inzet in het Golf-gebied. Dat was een opmerkelijk feit. Politiek commentator Dirk Achten sloeg de nagel op de kop: "Het betekent een complete breuk met het gevestigde exportbeleid voor wapens en munitie."<sup>31</sup> Het was niet de enige affaire. Tijdens de gevechten tegen de Iraakse troepen in de winter van 1991 bleek dat zij waren uitgerust met zeer moderne nachtkijkers die waren geleverd door O.I.P., een bedrijf dat in het Oudenaardse gevestigd was. Ook dat kwam hard aan.<sup>32</sup>

Wat gebeurde er intussen met het wetsontwerp? In het parlement, in de pers en door de vredesbeweging werd herhaaldelijk gevraagd voor een dringende behandeling. Zeker toen uitlekte dat P.R.B. betrokken was bij de Iraakse reuzenkanon-affaire. Op 6 juni 1990 werd de verantwoordelijke minister, Willy Claes, in de Kamer op de rooster gelegd. De regering had op 28 december 1988 inderdaad een uitvoervergunning afgeleverd. Hij gaf toe dat het "enorm moeilijk" was om permanente controle uit te oefenen op de blijvende aanwezigheid van wapens in het land van bestemming. Hij verwees naar het komende wetsontwerp

<sup>28</sup> Verslag plenaire vergadering van de Kamer, 26 september 1990. Interview SP-voorzitter Frank Vandenbroucke in *De Standaard*, 14 november 1990.

<sup>29</sup> *De Standaard*, 15 oktober 1990. Zie ook de Vrije Tribune van Vandenbroucke in *De Standaard*, 1 maart 1991.

<sup>30</sup> Zie de verslagen van de Kamercommissie voor Buitenlandse Zaken en Landsverdediging van 6 en 11 oktober en de plenaire zitting van 7 november 1990. Plenaire zitting Senaat op 9 en 11 oktober 1990. Zie ook de commentaar van Pol Van den Driessche in *De Standaard* van 13-14 oktober 1990. Interview met SP-Kamerlid Pierre Chevalier in *Knack*, 17 oktober 1990, p. 18. Interview met Eyskens in *De Standaard*, 2 november 1990.

<sup>31</sup> *De Standaard*, 5-6 januari 1991.

<sup>32</sup> Zie hierover Ernst Gülcher in *Knack*, 13 maart 1991, p. 27. Het gerecht maakte er deze keer werk van.

dat hij "enorm vergaand" noemde.<sup>33</sup> Eind juni 1991 besloten de regeringspartijen gezamenlijk dat ze de wapenwet zouden strenger maken. Landen met ernstige binnenlandse onrust, landen die de drughandel steunden of terreur bevorderden of die de eis tot niet-wederuitvoer niet eerbiedigden, zouden op de embargo-lijst komen.<sup>34</sup>

'Irangate' had de weerstand ontgrendeld die de oprichting van een parlementaire onderzoekscommissie gedurende decennia had tegengehouden. De oorlogen in Koeweit en Ruanda zouden ervoor zorgen dat, na invloedrijke parlementairen, ook regeringsverantwoordelijken zich zouden aansluiten bij de analyse zoals de wapenhandelagitatie die verdedigde.

Het was een opmerkelijk feit dat dit strijdpunt, aangekaart door Nieuwe Sociale Bewegingen, zowel op de socialistische als op de katholieke zuil kon geënt worden, en via de weg van het parlement tot op de regeringstafels terecht kwam. Maar werkte dit succes niet verdoezelend in die zin dat een andere tegenstelling, de communautaire, het heft in feite al had overgenomen en het strijdpunt gedeels onttrok aan de protagonisten van de wapenhandelagitatie. De parlementaire behandeling van dit strijdpunt had al aangetoond dat de visie van Vlaanderen en Wallonië hemelsbreed verschilde. Dat dit zo evolueerde, lag óók aan het 'middenveld'.

### **Hoe stimulerend en/of hoe beperkend werken de klassieke breuklijnen?**

De tegenstelling vrijzinnig-klerikaal speelde niet. Wat de tegenstelling patroonsarbeidersklasse betreft, kan men vaststellen dat ze, in de geviseerde sector, eerder geneigd zijn om één front te vormen tegenover de agitatie. Slechts één klassieke breuklijn duikt op een bijzonder opvallend wijze op bij de ontwikkeling van dit strijdpunt: nl. de communautaire.

De agitatie kreeg al van heel in het begin, vrijwel uitsluitend voet aan de grond in Vlaanderen waar de wapenindustrie minder was ingeplant dan in Wallonië. In Vlaanderen was vooral het aspect 'handel' zichtbaar. Die werd verbonden met negatieve kenmerken als corruptie, onderdrukking, oorlogsgevaar... Voor Wallonië was de betrokken industrie vooral een bewijs van groots verleden en industriële kunnen en dus een element van zelfbewustzijn en Waalse profilering. Ook en vooral tegenover Vlaanderen, waar geageerd werd tegen de uitvoer van deze Waalse produkten. Tegelijk werd Vlaanderen, via de compensatieregeling bij overheidsbestellingen, een concurrent op dit terrein.

Dit verschil in aanvoelen tussen Noord en Zuid en het feit dat enkel het Vlaamse middenveld zich achter de agitatie schaarde, zette zich door op parlementair vlak. Binnen de onderzoekscommissie zouden Vlaamse volksvertegenwoordigers de hoofdrol op zich nemen. De Walen waren heelwat lauwer of kozen openlijk de kant van de wapenindustrie. In de nasleep van Irangate, de pijnlijke verrassing door de inval in Koeweit, de debatten betreffende het militaire ingrijpen in Rwanda... was naar boven gekomen dat de wapenhandel bleef wegen op het buitenlandse beleid van België maar ook op de binnenlandse politieke verhoudingen. De irritatie zou snel toenemen. Uiteindelijk zou de laatste regering-Mar-

<sup>33</sup> *Kamer van Volksvertegenwoordigers, Parlementaire Handelingen*, 6 juni 1990, Commissie voor het Bedrijfsleven en het Wetenschapsbeleid, p. 3-7.

<sup>34</sup> *De Standaard*, 29-30 juni 1991.



tens vallen over de grote verschillen in aanvoelen tussen Noord en Zuid wat betreft de modaliteiten waaronder de wapenhandel zich mag afspelen.<sup>35</sup>

De verkiezingsuitslag van 24 november 1991 bewees dat een strakke houding inzake wapenuitvoer de betrokken Vlaamse partijen geen stemmen opbracht.<sup>36</sup> De nieuwe regering-Dehaene zou overgaan tot een nieuwe, grote stap in de verdere federalisering van het land. Formateur en toekomstig regeringsleider Jean-Luc De Haene zweeg in zijn nota die aan de basis zou liggen van de komende regering, over de Belgische wetgeving terzake en stipuleerde slechts dat België inspanningen tot beheersing van de wapenhandel zou "bijtrede". Dehaene had er een fikse kater aan overgehouden. Zijn conclusie over de ondergang van vorige regering: "Iedereen kon lessen trekken uit het einde van de vorige regering, met de nutteloze rel over de wapenhandel. Sommigen dachten daar een electoraal slaatje uit te kunnen slaan. Ze kwamen bedrogen uit. De grootste verliezer evenwel was de politiek tout court. Want het gebakkelei wakkerde het onbehagen bij de kiezer nog aan. We zagen het resultaat in november '91".<sup>37</sup>

### Opnieuw het middenveld?

Alhoewel enkele belangrijke organisaties uit de vredesbeweging niet nalieten om verder te gaan met de informatiecampagne en met lobby-werk, hadden ze toch het strijdpunt grotendeels overgelaten aan het parlement en aan de Vlaamse regeringspartijen. Het middenveld speelde in de jaren tachtig niet meer de eerste viool. In feite was het Actiecomité grotendeels leeggezogen geworden door de agitatie die zich vanaf de herfst 1979 ontwikkelde tegen de plaatsing van kernwapens op Europese bodem.

Nu waren het de vredesorganisaties die op het wapenhandelthema hamerden. Daarbij profileerden vooral Vrede, het Forum voor Vredesactie en Pax Christi Vlaanderen zich. In de periode van de parlementaire onderzoekscommissie en de daaropvolgende interkabinettenwerkgroep liet Pax Christi het thema opvolgen door een werkgroep.<sup>38</sup> Nadien zorgde de jaarlijkse gezamenlijke vredesweek er voor dat het thema met vereende krachten werd aangepakt.<sup>39</sup> Vooral naar aanleiding van de vredesweek in de herfst van 1993 zou dit gebeuren.

Net zoals Dehaene, had ook de vredesbeweging geopteerd voor een internationalisering van het strijdpunt. Zij had begrepen dat de Belgische wetgeving verhoudingsgewijs zeer ver ging maar dat verdere agitatie naar de eigen regering toe opnieuw tot een communautair opbod zou leiden. Daarnaast was de Belgische wapenindustrie vrijwel geheel in buitenlandse handel geraakt. De wapen-

35 M. DEWEERDT en R. FALTER, Overzicht van het Belgische politieke gebeuren in 1991, in *Res Publica, Politiek jaarboek 1991*, p. 316-328.

36 Al werd het thema, behalve bij de Volksunie, niet erg vooruitgeduwd in de campagne. B. MADDENS, 'Agenda Setting' in de verkiezingscampagne van november 1991 in Vlaanderen, in: *Res Publica*, 1992/2, p. 186 en 197.

37 Interview met Dehaene, *Knack*, 26 oktober 1994, p. 17.

38 Verslagen en briefwisseling van deze werkgroep in Archief Pax Christi Vlaanderen Antwerpen.

39 De vredesweek werd opgezet door een samenwerkingsverband van Burgerdienst voor de Jeugd-Jeugd en Vrede, Forum voor Vredesactie, HUWECO-Humanistische Werkgroep voor Conflictstudie, Medische Vereniging ter Preventie van een Atoomoorlog, Pax Christi Vlaanderen, VAKA, Vrede v.z.w. De kracht van deze organisaties en hun betrokkenheid verschilde onderling sterk maar gezamenlijk hadden ze een gezaghebbende stem.

handel zou daardoor niet meer in Brussel beslist worden en verdere agitatie zou slechts leiden tot het verder wegtrekken van deze industrietak. Dat zou niets oplossen. Daarom moest de problematiek geïnternationaliseerd worden. Eerst en vooral naar de Europese Gemeenschap toe om ook op dat niveau een sterke en toepasbare wetgeving er door te drukken.<sup>40</sup> Opnieuw werd geprobeerd om het op dit terrein actieve middenveld uit te breiden: "Belangrijk is wel om hiervoor partners te vinden zodat onze slagkracht verhoogt. Het Europees Netwerk tegen de Wapenhandel kan in dit verband gestimuleerd worden. Maar ook in kringen van de Derde Wereld-beweging en de arbeidersbeweging moeten bondgenoten te vinden zijn."<sup>41</sup>

Er werd sterk gemikt op de Derde Wereld-beweging. Er zou aangetoond worden dat de wapenhandel een sterke handicap vormde voor de ontwikkeling. Op 16 november 1993 werd de campagne 'Voedselveiligheid' gelanceerd. Tegelijkertijd zouden de nationale en Europese parlementen benaderd worden. De hongersnoden in Ethiopië, Somalië en Soudan hadden immers aangetoond hoezeer wapenhandel omgekeerd evenredig was met de 'voedselveiligheid' van de bevolking. Op 28 februari 1994 resulteerde dit in een studiedag die het thema definitief mondgemeen moest maken in kringen van de Derde Wereld-beweging.<sup>42</sup>

Op 12 oktober 1993 had de werkgroep wapenhandel al geopperd dat de wapenhandel kon gekoppeld worden "aan acties tegen 'inhumane' wapens waarbij op dit ogenblik vooral de landmijnen geïnternationaliseerd worden die in zoveel oorlogsgebieden de burgerbevolking bedreigen, zelfs nog lang nadat de gevechten geluwd zijn. Het is een feit dat de meeste mijnen in dergelijke conflictgebieden ingevoerd worden en dus vallen onder de wapenhandel."<sup>43</sup> Vooral in Angola en Cambodja hadden de landmijnen grote delen van het landbouwareaal onveilig gemaakt. Daar betekenden ze letterlijk een gevaar voor burgers en voor de voedselveiligheid.<sup>44</sup>

Deze hele campagne was bedoeld als voorbereiding voor de vredesweek van 1994. Die zou vooral op de landmijnen hameren, daarin gesteund door een internationale campagne tegen deze wapens. De Vlaamse vredesbeweging, geholpen door organisaties als Artsen Zonder Grenzen, het Rode Kruis, Greenpeace, Handicap International... zou er inderdaad in slagen om ook in het Belgische parlement wetgevende initiatieven te doen nemen die een terugschroeven van deze wapens betekenden, zelfs voor de Belgische strijdkrachten.<sup>45</sup> Het middenveld blijft dus actief begaan met dit strijdpunt.

40 Zie hiervoor het colloquium *De Europese unie en de wapenhandel*, 9 december 1993, georganiseerd door de organisaties die ook de Vlaamse vredesweek schragen.

41 Verslag van de werkgroep wapenhandel, 12 oktober 1993, Archief Pax Christi Vlaanderen Antwerpen.

42 Verslag van de studiedag *Met wapens stil je de honger niet*, 28 februari 1994.

43 Verslag van de werkgroep wapenhandel, 12 oktober 1993, Archief Pax Christi Vlaanderen.

44 Zie vooral J. FELIX van Broederlijk Delen met de uiteenzetting Cambodja en de landmijnen, in: *Verslag van de studiedag Met wapens stil je de honger niet*, 28 februari 1994, p. 31-36.

45 Zie voor deze campagne het desbetreffende dossier in Archief Pax Christi Vlaanderen.

## Enkele bedenkingen

De kritiek op de wapenhandel werd opgestart door niet verzuilde actiegroepen zonder organisatorische banden met het traditionele middenveld. Maar er waren wel personele banden en het inschakelen van organisaties die een brugfunctie hadden tussen de verzuilde en ontzuilde sectoren van het middenveld, was een belangrijk gegeven. Omdat de actievoerders de vakbonden wilden overtuigen ontwikkelden zij de eis tot omschakeling van de wapenindustrie naar civiele productie. Dat lukte! in Vlaanderen ontstond een ideologisch breed afwijzingsfront tegenover de wapenhandel. Maar niet in Wallonië!

Dit middenveld verwierf invloed op de politieke agenda omdat de betrokken drukkingsgroepen het parlement wisten te bespelen dank zij de steun van 'oude', wel verzuilde sociale bewegingen en van de nieuwsmedia, daarbij geholpen door een gunstige internationale context. Hierbij moet opgemerkt worden dat er geen congruentie was volgens partijopdeling maar wel volgens de communautaire breuklijn. Staf Hellemans ziet het oude breuklijnenstelsel vervagen door het optreden van de Nieuwe Sociale Bewegingen, al maakt hij een uitzondering voor de communautaire. <sup>46</sup> Alvast wat de wapenhandel betreft, zou de communautaire breuklijn de verwerking van het strijdpunt op parlementair en regeringsniveau totaal overwoekeren zonder dat het betrokken middenveld daar greep op had. Dat is te wijten aan het feit dat het middenveld zichzelf had gefederaliseerd, het niet-verzuilde zeker niet minder dan de Oude Sociale Bewegingen. Er waren daardoor inderdaad verschillen in attitude gegroeid binnen de publieke opinie. Daardoor kwamen de Vlaamse en franstalige partijen tegenover elkaar te staan.

Men mag veronderstellen dat dit er toe zal leiden dat federale regering en parlement alsmaar moeilijker een politiek aanvaardbare oplossing voor Noord én Zuid zullen kunnen bereiken. Méér nog dan de opdeling tussen verzuilde en ontzuilde drukkinggroepen, lijken me de groeiende verschillen in het middenveld tussen Noord en Zuid van kapitaal belang te zijn. De politici die op nationaal niveau met deze impulsen moeten omgaan hebben het daarmee uitermate moeilijk. Zij zien een oplossing in verdere communautarisering waardoor zij adequaat zullen kunnen antwoorden op interventies vanuit het middenveld.

Een andere opmerkelijke ontwikkeling, die met deze communautarisering slechts schijnbaar in tegenspraak is, wordt gevormd door de verdere internationale integratie. Daardoor worden dergelijke strijdpunten hoe langer hoe meer aangewakkerd door een geïnternationaliseerd middenveld. Ook bij de wapenhandelagitatie vallen de samenwerkingverbanden op die vele van de betrokken drukkingsgroepen hebben met hun verwante organisaties in de nabuurlanden. Zij vragen overigens de Belgische regering om het thema op de internationale fora aan te kaarten.

### **Summary: The reduction of arms trade. An example of agenda-setting by non-pillarized pressure groups.**

*In 1991, the Belgian government demissioned because of a dispute about armstrade to the Middle East between the french-speaking and the flemish parties of the majority. This was the result of the agitation of pressure groups since*

---

<sup>46</sup> S. HELLEMANS, Nieuwe sociale bewegingen in de Belgische politiek. Een impressie, in *Res Publica*, 1993/2, p. 209-211.

*the beginning of the seventies. They belong to the 'New Social Movements', motivated by post-material values. They developed a successful strategy to involve the 'old', pillarised pressure groups and the press. It proved that it was possible for non-pillarised pressure groups to influence the parliament and the government. Nevertheless, these pressure groups were only powerful in Flanders, the northern part of Belgium. This made it possible for the linguistic cleavage to intervene in a decisive way in this political process. It broke up the consensus necessary for the maintaining of the government. The differences in the configuration of the New Social Movements between north and south will also be a reason for further steps in the process of federalising the Belgian state.*

# De invloed van de milieubeweging op het milieubeleid

## Neo-corporatisme of culturele vernieuwing?

door Marc HOOGHE

Licentiaat hedendaagse geschiedenis  
Journalist BRTN-Radionieuwsdienst

### 1. Inleiding

Nieuwe sociale bewegingen vormen een relatief recent, maar potentieel belangrijk element van het maatschappelijk middenveld <sup>1</sup>. Als ze hun plaats binnen dat middenveld willen waarmaken, moeten ze echter twee, duidelijk onderscheiden functies kunnen vervullen. Aan de ene kant moeten ze hun achterban kunnen mobiliseren tot participatie en steun, en aan de andere kant is hun taak invloed uit te oefenen op het politiek systeem <sup>2</sup>. Er is de afgelopen jaren een uitvoerige literatuur ontstaan over nieuwe sociale bewegingen <sup>3</sup>. Het is echter opvallend dat de nadruk daarbij vooral ligt op die eerste, mobiliserende functie. De vraag of nieuwe sociale bewegingen er al dan niet in slagen politieke invloed uit te oefenen, komt veel minder aan bod <sup>4</sup>. In het algemeen is er trouwens relatief weinig onderzoek naar de invloed van collectieve actoren op het besluitvormingsproces <sup>5</sup>. Daarom willen we in deze bijdrage vooral ingaan op de vraag of de milieubeweging, die toch een van de belangrijkste nieuwe sociale bewegingen vormt, er in slaagt politieke invloed uit te oefenen, en op die manier het milieubeleid mee vorm te geven. We zullen dit doen aan de hand van een analyse van recent tot stand gekomen, vooral Vlaamse, milieuwetgeving. Die analyse zou ons moeten toelaten na te gaan of de recente kritiek, als zou het milieubeleid meer en meer op neo-corporatistische grondslag zijn gevestigd, al dan niet terecht is. Of is het inderdaad zo dat nieuwe sociale bewegingen vooral op een onrechtstreekse manier politieke invloed uitoefenen, door culturele innovatie, en de weerslag hiervan op de politieke cultuur? Die vraag hopen we in het besluit te kunnen beantwoorden.

1 Jean COHEN & Andrew ARATO, *Civil Society and Political Theory*. MIT Press, Cambridge (Mass.) 1992, pp. 492-563.

2 Doug MCADAM, Taktiken von Protestbewegungen, *Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie*, Sonderheft 34, 1994, pp. 393-412.

3 Voor een overzicht, zie Sidney TARROW, *Power in Movement*. Cambridge University Press, 1994; Aldon MORRIS & Carol MUELLER (eds.), *Frontiers in Social Movement Theory*. Yale University Press, New Haven 1992; Marc HOOGHE, Van herrieschoppers tot politieke vernieuwers. Evoluties in de sociologische visie op sociale bewegingen, *Tijdschrift voor Sociologie*, 14(3), 1993, pp. 279-312.

4 Piotr SZTOMPKA, The Social Functions of Defeat, pp. 183-192 in Louis KRIESBERG & Bronislaw MISZTAL (eds.), *Social Movements as a Factor of Change in the Contemporary World*. JAI Press, Greenwich (Conn.) 1988, p. 183. Een waardevolle uitzondering hierop vormt Staf HELLEMANS, Nieuwe sociale bewegingen in de Belgische politiek, *Res Publica*, 35(2), 1993, pp. 197-211.

5 Leo HUBERTS, The Influence of Social Movements on Government Policy, *International Social Movement Research*, 2, 1989, pp. 395-426, p. 408: cfr. Geert BRAAM, *Invloed van bedrijven op de overheid*. Boom, Meppel 1973 (Diss. Univ. Groningen).

## 2. Wat is invloed?

De studie van de politieke besluitvorming kampt in veel gevallen met een *black box-deficit*. We kunnen alle elementen en actoren die relevant zijn voor de besluitvorming op een rijtje zetten, en we stoppen al die gegevens in een grote doos, en langs de andere kant komt er dan wel een beslissing uit. Maar wat er precies *in* die doos gebeurt, het eigenlijke moment waarop de beslissing wordt genomen, ontsnapt vaak aan het oog van de waarnemer.

Hierdoor wordt het problematisch om precies na te gaan welke elementen invloed hebben gehad op de besluitvorming, laat staan die invloed ook te meten. Leo Huberts stelt in zijn dissertatie over de politieke invloed van protest en persie, een methode te hebben ontwikkeld om die invloed na te gaan <sup>6</sup>. Zijn model komt, ietwat vereenvoudigd, hier op neer: eerst ga je na wat het oorspronkelijk voorstel was van de beleidsverantwoordelijke. Vervolgens ga je na welke groepen daar tegen protesteerden, en tenslotte kijk je of de opvattingen van de beleidsverantwoordelijke in die richting geëvolueerd zijn. Huberts moet echter zelf toegeven dat dit geen onomstootbaar bewijs is van 'invloed'; het gaat veeleer om het aantonen van een correlatie <sup>7</sup>. Er kan immers ook een derde, onafhankelijke variabele verantwoordelijk zijn voor de koerswijziging. Ik denk hier bijvoorbeeld aan een minister van openbare werken die besluit een autosnelweg niet aan te leggen. Is dat een gevolg van het protest van lokale actiegroepen, of eerder het gevolg van het feit dat de minister moet bezuinigen?

Bovendien vertrekt Huberts van een ideaaltypische situatie, waarbij de beleidsverantwoordelijke eerst in het openbaar haar/zijn intenties ontvouwt, er daarna pas kritiek komt, en er vervolgens een definitieve beslissing valt. De werkelijkheid zal echter grondig afwijken van dit ideaaltypen <sup>8</sup>. Zo zal de beleidsverantwoordelijke in veel gevallen overleg plegen met de betrokken groepen, *vooral* eer met plannen naar buiten te komen. In zo'n geval wordt het al veel moeilijker invloed aan te tonen. Sinds de klassieke studie van Crenson <sup>9</sup> weten we ook dat een machtige drukkingsgroep niet eens stappen hoeft te ondernemen om invloed uit te oefenen. De reputatie van de groep alleen al kan voldoende zijn om de beleidsruimte van de politicus danig in te perken. Het gaat hier dan wel om zeer machtige drukkingsgroepen, zoals werkgevers, vakbonden, artsensyndicaten, ziekenfondsen, of landbouworganisaties. Zo zal een minister van landbouw er zich wel voor hoeden initiatieven te nemen waarvan men kan vermoeden dat ze in ongenade zullen vallen bij de Boerenbond. In wezen gaat het hier om een negatieve vorm van machtsuitoefening. Het is immers niet zo eenvoudig als de klassieke formulering van Robert Dahl laat vermoeden: "A has power over B to the extent that he can get B to do something that B would not otherwise do." <sup>10</sup> Macht en/of invloed bestaat niet alleen uit de mogelijkheid een actor te dwingen tot een bepaalde handeling, maar ook uit de mogelijkheid een actor ervan te weer-

6 Leo HUBERTS, *De politieke invloed van protest en persie*. DSWO, Leiden 1988 (Diss. Univ. Leiden).

7 HUBERTS, *De politieke invloed*, pp. 64-67.

8 Cfr. Wilfried DEWACHTER, *Besluitvorming in politiek België*. Acco, Leuven 1992.

9 Matthew CRENSON, *The un-politics of air pollution*. John Hopkins University Press, Baltimore 1971.

10 Robert DAHL, The Concept of Power, *Behavioral Science*, 2, 1957, pp. 201-215, p. 202.



houden bepaalde handelingen uit te voeren, of zelfs ideeën daartoe te koesteren<sup>11</sup>.

De beïnvloedingspogingen hoeven ook niet altijd in het openbaar te verlopen. Zo komt Huberts tot de conclusie dat het bedrijfsleven nauwelijks invloed heeft gehad inzake de aanleg van rijkswegen in Nederland<sup>12</sup>. Dat druist niet alleen in tegen de ervaring van zowat iedereen die met deze materie vertrouwd is, maar ook tegen de bestuurskundige logica, gezien het manifeste economische belang van dergelijke wegen. Het is dus waarschijnlijk dat het bedrijfsleven invloed uitoefent op een meer discrete en/of informele wijze, zodat de invloed van deze actor ontsnapt aan de waarneming van de onderzoeker.

Het model van Huberts gaat er ook van uit dat er uiteindelijk een duidelijke, definitieve beslissing valt. Dat hoeft niet altijd het geval te zijn: het uiteindelijke resultaat van het besluitvormingsproces kan ook een *non-decision* zijn<sup>13</sup>. In ons land, bijvoorbeeld, zijn sommige omstreden projecten nooit als dusdanig geschrappt uit de planning van Openbare Werken. Alleen worden ze "voorlopig" niet uitgevoerd, omwille van de benarde financiële toestand van de overheid. Maar dit biedt natuurlijk geen enkele garantie dat de werken over enkele jaren toch niet worden aangevat. Ook in zo'n geval, als er geen duidelijke eindbeslissing is, lijkt het moeilijk een definitieve uitspraak te doen over 'invloed' of 'succes' van de contesterende groep.

Als conclusie mogen we dan ook stellen dat de methode van Huberts slechts in een beperkt aantal gevallen kan gebruikt worden. Het blijft moeilijk politieke invloed aan te tonen, of te meten. Het ultieme bewijs ligt in een redenering *contra factum*: hoe zou dit besluitvormingsproces zijn verlopen als deze actor niet had bestaan?<sup>14</sup> In de praktijk zal het dan ook veeleer gaan om het aantonen van correlaties; uitspraken over de politieke invloed van een actor dienen daarom met de nodige voorzichtigheid te gebeuren, en het is van belang dit in het achterhoofd te houden bij de empirische analyse.

### 3. De feitelijke invloed

Wanneer we nu concreet nagaan welke invloed de milieubeweging heeft gehad op de totstandkoming van het milieubeleid, is een eerste vraag of louter het ontstaan al van het milieubeleid kan toegeschreven worden aan de activiteiten van de milieubeweging. De chronologie toont echter aan dat dit nauwelijks het geval kan zijn geweest. De moderne milieubeweging ontstond in ons land rond 1972. Weliswaar vonden de eerste protestmanifestaties al plaats op het eind van de jaren zestig, maar het betrof vooral zeer lokale initiatieven, zoals het verzet

11 Steven LUKES, *Power. A Radical View*. Macmillan, London 1974.

12 HUBERTS, *De politieke invloed*, p. 272.

13 Peter BACHRACH & Morton BARATZ, *Power and Poverty*. Oxford University Press, New York 1970.

14 Leo HUBERTS, De invloed van protest en pressie op overheidsbeleid, pp. 122-145 in Wim VAN NOORT e.a., *Protest en pressie*. Van Gorcum, Assen 1987, pp. 122-123.

tegen de aanleg van de E-10 door het Peerdsbos in Brasschaat<sup>15</sup>. We stellen echter vast dat het milieubeleid reeds vanaf 1970 vorm krijgt; een proces dat uitmondde in de aanstelling van Karel Poma (PVV) als eerste staatssecretaris voor leefmilieu in april 1974<sup>16</sup>. Het is dus zo goed als uitgesloten dat de milieubeweging die dan nog helemaal in haar kinderschoenen staat, al direct zo'n politieke invloed zou hebben gehad. We kunnen hier de vergelijking maken met het buitenland. In Nederland wordt het ministerie van Volksgezondheid en Milieuhygiëne reeds in 1971 opgericht, terwijl de belangrijkste milieuorganisaties pas een jaar later volgen<sup>17</sup>. Ook in Duitsland krijgt het milieubeleid reeds gestalte vanaf 1969, nog voor er sprake was van een georganiseerde milieubeweging. De Duitse onderzoeker Markus Kaczor besluit dan ook: "*Die Politisierung des Umweltschutzes (...) war nicht auf einen Legitimationsdruck der öffentlichen Meinung zurückzuführen*"<sup>18</sup>. Het lijkt aannemelijk dat we voor België tot een zelfde conclusie kunnen komen.

Als er al sprake is van duidelijke invloeden die hebben geleid tot het totstandkomen van een milieubeleid in België, moeten we veeleer kijken naar het internationale niveau. Het Europees Jaar voor de Natuurbescherming in 1970, en het voorbereidingsproces voor de UNO-Conferentie over het Menselijk Leefmilieu die in juni 1972 werd gehouden, gaven in verscheidene landen een krachtige impuls aan het milieubeleid<sup>19</sup>. Het is waarschijnlijk dat datzelfde mechanisme ook in ons land een rol heeft gespeeld.

Hoe zit het dan met de invloed van de milieubeweging op de *inhoud* van het milieubeleid? Wanneer we die vraag toespitsen op de milieuwetgeving die tot stand kwam tussen 1980 en 1990 zien we dat er zeer weinig teksten zijn, die direct terug te voeren zijn op een vraag van de milieubeweging. Het overgrote deel van de wetgeving kwam tot stand met de bedoeling Europese richtlijnen of andere internationale verplichtingen om te zetten in intern Belgisch recht<sup>20</sup>. Dit omzettingsproces kan natuurlijk wel bespoedigd worden door eisen van de milieubeweging. Zo eisen verscheidene milieugroepen in de jaren zeventig een strenger afvalbeleid, en zo'n beleid wordt inderdaad mogelijk gemaakt door het Afvalstoffendecreet van 2 juli 1981 (B.S., 25 juli 1981). De tekst van het decreet is echter volledig geïnspireerd door de Europese afvalstoffenrichtlijn van 1975<sup>21</sup>. De inhoudelijke inbreng van de milieubeweging op de decretale bepalingen is dus zo goed als nihil.

15 Voor een overzicht van de vroege milieubeweging, zie André PEETERS en Ivo VERMEIREN (red.), *De jaren zeventig*. Stil Leven, Borgerhout 1980; Pieter LEROY & Antoon DE GEEST, *Milieubeweging en milieubeleid*. Nederlandsche Boekhandel, Antwerpen 1985; Stefaan WALGRAVE, *Nieuwe sociale bewegingen in Vlaanderen*. Leuven, 1994; Marc HOOGHE, De milieubeweging in Vlaanderen, in Staf HELLEMANS en Marc HOOGHE (red.), *Van mei '68 tot 'Hand in Hand'*. *Nieuwe sociale bewegingen in België*. Garant, Leuven 1995.

16 Corinne GOBIN, L'état belge et la problématique de l'environnement, *Courrier Hebdomadaire du CRISP*, 1986, n° 1109.

17 Jacqueline CRAMER, *De groene golf. Geschiedenis en toekomst van de Nederlandse milieubeweging*. Jan van Arkel, Utrecht 1989, pp. 8,39.

18 Markus KACZOR, Institutionen in der Umweltpolitik. Erfolg der Ökologiebewegung?, *Forschungsjournal Neue Soziale Bewegungen*, 2(3-4), 1989, pp. 47-62, p. 48.

19 Marc HOOGHE, The United Nations and the Environment: from Stockholm 1972 to Rio de Janeiro 1992, *Internationale Spectator*, 45(11), 1991, pp. 668-673.

20 Marc HOOGHE, De invloed van het internationaal milieubeleid op de totstandkoming van het milieubeleid in Vlaanderen, *Res Publica*, 34(1), 1992, pp. 3-23.

21 Richtlijn 75/442/EEG van 15 juli 1975, *Pb.L.* 194 van 25 juli 1975.

Slechts in een zeer beperkt aantal gevallen kunnen we inderdaad een direct verband aantonen tussen eisen van de milieubeweging, en het totstandkomen van regelgeving. Een typisch voorbeeld is de commotie die in het begin van de jaren tachtig ontstaat rond het OTL-stort in de Antwerpse gemeente Rumst, waar allerlei onregelmatigheden plaatsvonden, onder meer met Nederlands afval. Mede onder druk van plaatselijke milieugroepen wordt de stortplaats uiteindelijk gesloten, en er komt ook een nieuwe regelgeving om dergelijke praktijken in de toekomst te voorkomen. Het Decreet van 23 maart 1983 (B.S., 26 maart 1983) verbiedt namelijk het storten van buitenlands afval op het Vlaamse grondgebied. Dit decreet kwam duidelijk tot stand als gevolg van het schandaal in Rumst<sup>22</sup>. Het betreft hier een weinig ingrijpende maatregel, en het gaat duidelijk niet om de respons waarop de milieubeweging gehoopt had.

Een tweede voorbeeld is het schandaal dat ontstaat rond de illegale stortpraktijken in het Waals-Brabantse Mellery. Opnieuw is het vooral Nederlands afval dat voor problemen zorgt, en de reactie is een strengere controle op het grensoverschrijdend transport van gevaarlijk afval<sup>23</sup>.

Twee zaken vallen op bij deze voorbeelden. Ten eerste boekt de milieubeweging vooral legislatief succes als ze daarbij gebruik kan maken van een krachtig symbolisch element, zoals een milieuschandaal. Men kan hierbij echter ook denken aan beelden van zeehondjes die neergeknuppeld worden, of van paarden die ernstig verminkt worden tijdens wedrennen. Dergelijke symbolen fungeren dan als 'triggering device', dat ervoor zorgt dat een thema gemakkelijker toegang krijgt tot de publieke en politieke agenda<sup>24</sup>. Een tweede opvallend fenomeen is dat de milieubeweging op die manier wel in staat blijkt een thema op de politieke agenda te krijgen, maar daarna geen invloed meer heeft op wat er uiteindelijk als beslissing uit de bus komt. Je zou kunnen zeggen dat de milieubeweging wel een thema op de politieke agenda kan *duwen*, maar daarna de besluitvorming niet meer kan *sturen*.

#### 4. Neo-corporatisme?

De invloed van de milieubeweging op de totstandkoming van het milieubeleid blijkt dus tijdens de jaren tachtig al bij al eerder gering te zijn geweest. Toch zijn er de laatste tijd enkele speculaties opgedoken, als zou er zich binnen de milieusector een trend tot neo-corporatisme ontwikkelen, waarbij milieuoorganisaties en overheid een parallel besluitvormingscircuit zouden uitbouwen. De vraag is of die speculaties terecht zijn.

Om te beginnen moeten we duidelijk maken wat we onder neo-corporatisme wensen te verstaan. Dewachter pleit ervoor de term neo-corporatisme enkel te gebruiken voor de besluitvorming op het sociaal-economische terrein<sup>25</sup>. Andere auteurs pleiten voor een ruimere definitie, maar een element dat telkens terug-

22 Cfr. de toenmalige minister Jan Lenssens in Vlaamse Raad, *Gedr. St.*, 1982/83, nr. 174/1, p. 2. Zie ook Marc HOOGHE, *De invloed van het internationaal milieubeleid op de totstandkoming van het milieubygiënebeleid in Vlaanderen*. Lic.verh. VUB, 1991, p. 15.

23 K.B. 2 juni 1987 (B.S., 19 juni 1987); HOOGHE, *Ibid.*, pp. 17-18; Paul MORRENS, *De golf en de zwemmer*. Standaard, Antwerpen 1990, pp. 32-33.

24 Roger COBB & Charles ELDER, *Participation in American Politics*. John Hopkins University Press, Baltimore 1972, pp. 84-85.

25 DEWACHTER, *Besluitvorming*, pp. 150-162.

komt is dat neo-corporatistische groeperingen bij de implementatie van het beleid opdrachten uitvoeren die normaliter tot het overheidsdomein behoren, en op die manier in een soort van onderaanneming werken<sup>26</sup>. Op het vlak van leefmilieu is er slechts één voorbeeld aan te wijzen van dergelijke onderaanneming, namelijk het beheer van natuurreservaten door privé-instellingen, die daartoe door de overheid erkend en gesubsidieerd worden. Het gaat hier om een regeling uit 1981, die vooral een praktisch belang heeft, en nauwelijks politiek omstreden is<sup>27</sup>.

De aantijgingen van neo-corporatisme hebben veeleer te maken met het feit dat de milieubeweging door vooral de Vlaamse overheid steeds nadrukkelijker erkend wordt als gesprekspartner. Binnen de definities van o.a. Schmitter en Cawson vormt een dergelijke erkenning een onderdeel van een neo-corporatistisch systeem. Van een betrokkenheid bij de implementatie is echter bij lange na nog geen sprake.

Die grotere erkenning van de milieubeweging uit zich concreet in drie wetgevende teksten: het opnemen van de milieubeweging in de Mina-raad, de nieuwe subsidiëringsregeling, en het vorderingsrecht van milieuverenigingen.

De Mina-raad, of voluit Milieu- en Natuurraad voor Vlaanderen, werd in 1991 opgericht ter vervanging van de vroegere Vlaamse Raad voor het Leefmilieu. De Raad verstrekt, op eigen initiatief of op verzoek van de Vlaamse Executieve advies over het milieu- en natuurbeleid in het Vlaams Gewest<sup>28</sup>. De Raad telt 24 stemgerechtigde leden, waarvan er twaalf worden aangeduid door de milieu- en natuurbeschermingsorganisaties. Maar bovendien stelt art. 3 van het oprichtingsdecreet dat ook de voorzitter en ondervoorzitter van de raad, die beiden door de Vlaamse regering worden benoemd, lid moeten zijn van een milieuvereniging.

De samenstelling van de raad verliep echter bepaald moeizaam, en dit getuigt reeds van de zwakke koepelfunctie van de Bond Beter Leefmilieu (BBL) in de milieubeweging<sup>29</sup>. De BBL wou oorspronkelijk alle 12 de milieuleden van de Mina-raad aanduiden, in overleg met andere milieu-organisaties die lid zijn van de BBL. Die waren het hier echter niet mee eens, en wilden rechtstreeks de afgevaardigden aanwijzen<sup>30</sup>. Het uiteindelijke resultaat is dat de BBL slechts 6 leden van de Mina-raad mag aanwijzen, en dat er vier mandaten naar de vzw Natuurreservaten gaan, één naar het Centrum voor Natuurbeschermingseducatie, en één naar vzw De Wielewaal<sup>31</sup>.

Het Decreet van 29 april 1991 zorgt niet alleen voor de oprichting van de Mina-raad, maar bevat ook een nieuwe regeling voor de subsidiëring van milieu-organisaties. De logica hierachter was dat men de verenigingen financieel in staat moest stellen op een deskundige wijze een inbreng te hebben in de Mina-Raad. De organisaties worden als het ware betaald om advies te verlenen. Door deze

26 Philippe SCHMITTER in SCHMITTER & G. LEMBRUCH (eds.), *Trends toward Corporatist Intermediation*. Sage, Beverly Hills 1979, pp. 13-21; Alan CAWSON in CAWSON (ed.), *Organized Interests and the State*. Sage, London 1985, p. 8.

27 K.B. 3 februari 1981 (B.S., 7 maart 1981).

28 Decreet 29 april 1991 (B.S., 31 mei 1991).

29 HELLEMANS, *Nieuwe sociale bewegingen*, p. 200; LEROY & DE GEEST, *Milieubeweging en milieubeleid*, pp. 105-106.

30 *Raamwerk voor een beleidswerking binnen BBL*. Nota voor de Raad van Beheer van de BBL, 7 september 1989, 13p.

31 Mina-Raad, *Jaarverslag 1993*, p. 61.

nieuwe regelgeving komt de Vlaamse Executieve tegemoet aan een jarenlange verzuiming van de milieubeweging. Zo schreef de secretaris van de BBL, Roeland Dirks, reeds in 1980: "Een betere subsidiëring van de milieubeweging door de overheid is een dringende noodzaak"<sup>32</sup>. Eigenlijk verkeert de BBL al van bij haar oprichting in 1971 in financiële moeilijkheden, en herhaaldelijk moesten de medewerkers in vooropzeg worden geplaatst. Reeds van in de jaren zeventig ontving de BBL een subsidie als culturele organisatie, maar toen die subsidie in 1989 abrupt werd stopgezet, leek het faillissement voor de organisatie onafwendbaar. De toenmalige minister van leefmilieu Theo Kelchtermans (CVP) kwam toen echter over de brug met een subsidie van 5 miljoen frank, waardoor de organisatie het hoofd boven water kon houden, en voor het eerst vier beleidsmedewerkers kon aantrekken<sup>33</sup>. Het ging hier echter om een eenmalige beslissing door minister Kelchtermans, waardoor de organisatie erg afhankelijk werd van de goede wil van de minister. Er werd dan ook gestreefd naar een meer gestructureerde subsidiëring, wat uitmondde in het Decreet van 29 april 1991<sup>34</sup>. Door deze subsidie-regeling kunnen de Vlaamse milieu-organisaties samen een tiental universitaire medewerkers tewerkstellen.

Een derde erkenning van de milieubeweging kwam er op het federale vlak, onder de vorm van de Wet van 12 januari 1993 (B.S., 19 februari 1993), die een vorderingsrecht voor milieu- en natuurorganisaties instelt. Deze wet vormt een antwoord op het beruchte Eikendael-arrest van het Hof van Cassatie uit november 1982. Het Hof bepaalde toen dat een milieu-organisatie niet tussenbeide kan komen in een geding, omdat de organisatie geen persoonlijk belang heeft, en onmogelijk het algemeen belang kan vertegenwoordigen, aangezien die taak is voorbehouden aan de overheid. Hierdoor verloor de milieubeweging een belangrijk procedurewapen. Het zou uiteindelijk meer dan tien jaar duren vooraleer er een wet kwam om de gevolgen van dit arrest ongedaan te maken. De Wet van 12 januari 1993 bepaalt dat milieu-organisaties, mits ze aan een aantal voorwaarden voldoen, een vordering tot staken van milieubedreigende activiteiten kunnen indienen. Het voorontwerp ging hierin veel verder, maar werd onder druk van minister van justitie Wathélet (PSC) afgezwakt, waardoor de toepassingsmogelijkheden van de wet relatief beperkt blijven<sup>35</sup>. De wet is tot nu toe slechts in een beperkt aantal gevallen toegepast, met wisselend succes<sup>36</sup>.

## 5. Recente ontwikkelingen

De juridische erkenning van de milieubeweging is dus een zeer recent feit. Zo is de Mina-raad pas in september 1992 echt beginnen werken<sup>37</sup>. Als we dus willen nagaan of deze nieuwe ontwikkelingen de inbreng van de milieubeweging in het totstandkomen van het milieubeleid hebben vergroot, zullen we dan ook naar de zeer recente actualiteit van het milieubeleid moeten kijken. Ik zou dat willen doen aan de hand van de drie belangrijkste ontwikkelingen op het vlak van het

32 *Milieurama*, 1, november 1980, p. 7.

33 Lieve GRAULS, *Milieurama*, 1991, 1, p. 5.

34 HOOGHE, De milieubeweging, l.c..

35 Jan VAN DEN BERGHE, De wet van 12 januari 1993 betreffende een vorderingsrecht inzake bescherming van het leefmilieu, *Tijdschrift voor Milieurecht*, 2(3), 1993, pp. 134-143.

36 *Tijdschrift voor Milieurecht*, 3(4), 1994, pp. 271-278.

37 Mina-Raad, *Jaarverslag 1992*, p. 3.



leefmilieubeleid tijdens het afgelopen jaar. Het gaat dan om de hervorming van het milieurecht in het Vlaams gewest, de plannen voor het realiseren van een 'Groene Hoofdstructuur', en de politieke onenigheid rond het mestprobleem.

Wat ten eerste de hervorming van het milieurecht betreft. De Vlaamse Executieve besliste op 5 juli 1989 een Interuniversitaire Commissie tot herziening van het milieurecht in het Vlaams Gewest op te richten, die in de wandeling ook wel de Commissie-Bocken wordt genoemd, naar haar voorzitter, de Gentse hoogleraar milieurecht Hubert Bocken<sup>38</sup>. De Commissie stelde in december 1991 en mei/juni 1993 haar eindrapport voor<sup>39</sup>, dat een grondige hervorming beoogt van het volledige milieurecht. De aanbevelingen van de Commissie worden sindsdien door minister van leefmilieu De Batselier (SP) in wetgevende teksten omgezet. Men krijgt niet meteen de indruk dat de Mina-raad in dit proces een belangrijke rol speelt. Daar zijn verscheidene redenen voor. In de eerste plaats is er het feit dat het hier om een bijzonder complexe materie gaat, en de aanbevelingen van de Commissie staan, op juridisch vlak, op een bijzonder hoog niveau. Het is, bij wijze van spreken, moeilijk in Vlaanderen een milieujurist te vinden die *niet* heeft meegewerkt aan de beraadslagingen van de Commissie-Bocken. In de tweede plaats heeft de Commissie zelf al overleg gepleegd met diverse betrokken groepen, zodat de eindteksten reeds een zekere consensus weerspiegelen. En ten derde is er het feit dat de betrokken minister zelf niet zoveel belang lijkt te hechten aan de adviezen van de Mina-raad. Ter illustratie kunnen we hier verwijzen naar het toch wel belangrijke Decreet van 20 april 1994 tot wijziging van het Afvalstoffendecreet<sup>40</sup>. Het gaat hier om een ingrijpende hervorming, die teruggaat op de voorstellen van de Commissie-Bocken, die op 3 december 1991 werden openbaar gemaakt op een colloquium in Sint-Denijs-Westrem<sup>41</sup>. Het is echter pas op 1 april 1993, dus bijna anderhalf jaar later, dat minister De Batselier over deze materie het advies vraagt van de Mina-raad, en hij vraagt bovendien dat de raad binnen de maand dit advies zou formuleren. De leden van de Mina-raad protesteren tegen de bijzonder korte termijn om deze complexe aangelegenheid te bestuderen, en formuleren op 22 april 1993 enkel een 'advies in hoofdlijnen'<sup>42</sup>. Dit advies werpt dan ook weinig gewicht in de schaal bij de uiteindelijke goedkeuring van het decreet, een jaar later in de Vlaamse Raad. Wat dit eerste dossier betreft kunnen we dus stellen dat de inbreng van de milieubeweging via de Mina-raad miniem is geweest.

Een twee belangrijk dossier is dat van de Groene Hoofdstructuur<sup>43</sup>. Het gaat hier om een plan om de overblijvende natuur in Vlaanderen beter te beschermen. De oorspronkelijke plannen werden door de toenmalige minister van leef-

38 Hubert BOCKEN, Naar een algemeen kaderdecreet inzake milieuhygiëne?, *Rechtskundig Weekblad*, 8 juni 1991, 41, pp. 1399-1402.

39 Hubert BOCKEN & Pieter VERBEEK (red.), *Voorontwerp van kaderdecreet milieuhygiëne*. Rijksuniversiteit Gent, 1991 (2 vol.); H. BOCKEN, P. DE LEMBRE & C. LAMBERT (red.), *Voorontwerp van kaderdecreet milieuhygiëne, vol. 1993*. Rijksuniversiteit Gent, 1993 (2 vol.). Zie voor de definitieve teksten: *Voorontwerp Decreet Milieubeleid*. Die Keure, Brugge, 1995, 1255 p.

40 B.S., 29 april 1994; Rik DE BAERE, Het nieuwe afvalstoffendecreet, *Leefmilieu*, 17(4), 1994, pp. 148-154.

41 Luc LAVRYSEN (rapporteur), Afvalstoffen, pp. 375-442, in BOCKEN & VERBEEK, *Kaderdecreet Milieuhygiëne*.

42 Mina-Raad, *Advies van 22 april 1993*, 17p.

43 Marc HOOGHE, *De groene vervuiler. Het conflict tussen landbouw en leefmilieu*. Standaard, Antwerpen 1994, pp. 38-45.



milieu Theo Kelchtermans openbaar gemaakt in februari 1990, en gaan, qua filosofie, voor een flink stuk terug op het 'offensief natuurbeleid', zoals dat al langer wordt bepleit door bijvoorbeeld de vzw Natuurreservaten <sup>44</sup>. De plannen stuiten op verzet van de landbouwsector, die vreest dat een grote oppervlakte landbouwgronden een natuurbestemming zal krijgen. Uiteindelijk buigt ook de Mina-raad zich over de plannen, en op 19 januari 1993 bereikt men hierover een compromis: de vertegenwoordiger van de Boerenbond aanvaardt het principe van de Groene Hoofdstructuur, en in ruil accepteren de vertegenwoordigers van de milieubeweging dat de te beschermen oppervlakte drastisch wordt ingekrompen. Daarmee lijkt de Mina-raad inderdaad haar rol van een compromis-vormend orgaan te hebben gespeeld. Maar in werkelijkheid begon het verhaal toen pas. In de herfst van 1993 blijkt het verzet van de landbouwmiddens tegen de Groene Hoofdstructuur nog altijd springlevend is. Als een reactie op dit verzet besluit minister van leefmilieu De Batselier het dossier over te maken aan zijn collega van ruimtelijke ordening Kelchtermans, die de Groene Hoofdstructuur zou moeten integreren in een algemeen Structuurplan voor Vlaanderen <sup>45</sup>. Het resultaat van dit alles is dat de Groene Hoofdstructuur ongetwijfeld de nodige vertraging zal opløpen. In dit dossier zien we dus dat het er even naar heeft uitgezien dat de Mina-raad een bepalende rol zou spelen in de uitstippeling van het beleid, maar dat daar uiteindelijk weinig van terecht gekomen is.

Een derde belangrijk dossier in het recente milieubeleid is wel het mestactieplan. Het verhaal begint met het Mestdecreet van 23 januari 1991 (*B.S.*, 28 februari 1991). Het gaat hier om een kaderdecreet, dat later moet worden ingevuld door specifieke mestactieplannen. Hiertoe wordt een 'Stuurgroep Vlaamse Mestproblematiek' opgericht (art. 31) waarin, en dat is toch wel opvallend, de milieuverenigingen vier van de zestien mandaten krijgen. Het gaat hier dus opnieuw om een officiële erkenning van de milieubeweging. In juli 1992 overhandigt de Stuurgroep een eerste ontwerp van mestactieplan aan minister De Batselier, die de tekst echter verworpt omdat hij niet ver genoeg gaat. Het compromis van de Stuurgroep, met vertegenwoordigers van landbouw en leefmilieu, wordt dus terzijde geschoven, en zal geen rol meer spelen bij de verdere besluitvorming rond het mestactieplan. Minister De Batselier komt dan op 1 juni 1993 zelf met een ontwerp-plan, waarover hij het spoedadvies vraagt van de Mina-raad. Binnen de raad wordt echter geen compromis gevonden tussen landbouw- en leefmilieuorganisaties <sup>46</sup>. Een gewijzigd ontwerp wordt vervolgens op 29 september 1993 goedgekeurd door de Vlaamse regering. Daarmee lijkt de kous af, ware het niet dat de coalitiepartners SP en CVP begin december 1993 besluiten nieuw overleg op te starten over de uitvoering van het mestactieplan. Daartoe wordt geen gebruik gemaakt van de bestaande stuurgroep, maar wel van een ad-hoc werkgroep met vier leden: Algemeen Boerensyndicaat (ABS) en Boerenbond namens de landbouwsector, en Bond Beter Leefmilieu en vzw Natuurreservaten namens de milieubeweging. De milieubeweging bevindt zich hier in een moeilijk parket: men was min of meer tevreden over het actieplan dat eind september door de Vlaamse regering was goedgekeurd, maar men wordt nu toch gedwongen deel te nemen aan nieuw overleg. Die overlegronde sleept enkele maanden aan, wat voor de milieubeweging op zich al een moeilijke opdracht vormde, inzake het voortdurend ter beschikking stellen van personeelsleden om de onderhandelin-

<sup>44</sup> Theo KELCHTERMANS, *Natuurontwikkelingsplan voor Vlaanderen*. Ministerie Vlaamse Gemeenschap, Brussel 1990.

<sup>45</sup> Marc HOOGHE, *De groene vervuiler*, hoofdstuk 5.

<sup>46</sup> Mina-raad, *Advies van 1 juli 1993*. 20p.

gen te voeren. Als ook deze overlegronde niets oplevert, belandt het dossier uiteindelijk op een inter-kabinettenwerkgroep van de ministers De Batselier (SP) en Van den Brande (CVP), waar dan de belangrijkste beslissingen zullen worden genomen. De Vlaamse regering vraagt op 19 juli 1994 nog eens een advies aan de Mina-raad maar, zoals te verwachten was, is dat advies weer verdeeld. De bal blijft daardoor in het kamp van de ministers De Batselier en Van den Brande. Het kenmerkende van de besluitvorming rond het mestactieplan is dus dat de milieubeweging formeel wel vertegenwoordigd is, maar dat die adviesorganen in de praktijk opzijgeschoven worden. De kern van de besluitvorming rust uiteindelijk bij de coalitiepartners SP en CVP<sup>47</sup>.

Wanneer we deze drie dossiers overlopen, zien we dat de invloed van de milieubeweging via de Mina-raad eerder beperkt te noemen is. Op een aantal technische, en politiek minder omstreden gebieden blijkt het advies van de Mina-raad inderdaad bepalend te zijn voor de besluitvorming. Maar van zodra het om een politiek belangrijk dossier gaat, zien we dat de formele adviesorganen opzij worden geschoven, en dat de politieke partijen, en de belangrijke socio-economische partners de besluitvorming naar zich toe trekken. De recente ontwikkelingen hebben blijkbaar weinig verholpen aan de fundamenteel onvermogen van de milieubeweging om het beleid in de gewenste richting te sturen.

## 6. De zwakheid van de milieubeweging

Wat is nu de reden van dit gebrek aan politieke impact? We stellen vast dat de milieubeweging duidelijk de kenmerken vertoont van een zwakke politieke actor. We kunnen dit duiden aan de hand van een invulling van het begrip *political opportunity structure*, dat in de literatuur werd ontwikkeld<sup>48</sup>. Deze benadering gaat er van uit dat de mogelijkheid om politieke invloed uit te oefenen, bepaald wordt door een aantal structurelementen, die zowel intern als extern van de collectieve actor optreden. Het gaat dan ondermeer om de materiële middelen waarover de actor kan beschikken, de toegang tot het politiek bedrijf, en de verdedigheid binnen de politieke elite. Als we al deze elementen nagaan voor de milieubeweging, zien we dat die daarin zwak scoort<sup>49</sup>. De milieubeweging heeft zeer weinig materiële middelen en personeelsleden ter beschikking, en heeft nauwelijks formele, of informele toegang tot de politieke *decision makers*. Het enige lichtpuntje voor de milieubeweging bevindt zich aan de output-zijde van het politiek bedrijf: de beweging is relatief goed geplaatst om toe te zien op de implementatie van het milieubeleid. Dit heeft te maken met haar sterke lokale in-

47 Marc HOOGHE, *De groene vervuiler*, hoofdstuk 4.

48 In de literatuur vallen er duidelijk twee benaderingen van de term 'political opportunity structure' (POS) te onderscheiden (cfr. Doug McADAM, *Clarifying the Concept of Political Opportunities*. Unpublished Paper, University of Arizona, Tucson 1994). De politiek-sociologische invulling (Hanspeter KRIESI e.a., *New social movements and political opportunities in Western Europe*, *European Journal of Political Research*, 22(2), 1992, 219-244) is zeer geschikt voor de studie van de levensloop van een sociale beweging. De beleidsmatige invulling, daarentegen (Herbert KITSCHOLT, *Political opportunity structures and political protest*, *British Journal of Political Science*, 16(1), 1986, 57-86), is veel meer geschikt om de politieke impact van een collectieve actor na te gaan. Het is deze laatste invulling die we in dit artikel gebruiken.

49 Marc HOOGHE, *Success through lack of competition. The political opportunity structure for EC environmental policy in Belgium*, pp. 141-152 in Jane Holder e.a. (eds.), *Perspectives on the Environment*. Avebury, Aldershot 1993.

planting, en haar mogelijkheid overheidsbeslissingen aan te vechten in administratieve procedures, of via de rechtspraak. Deze controle-mogelijkheid is onlangs nog uitgebreid door de Wet van 12 januari 1993.

We komen hier tot het eigenaardig beeld dat de milieubeweging relatief sterk staat helemaal in het begin van de beleidscyclus, en helemaal op het eind ervan. Helemaal in het begin zien we dat de beweging er soms in slaagt een probleem dusdanig te definiëren, dat het toegang krijgt tot de publieke en politieke agenda. Helemaal op het eind is er de mogelijkheid tot controle op de implementatie van het beleid. Maar in het hele domein daar tussen in, het eigenlijke besluitvormingsproces, staat de milieubeweging uitgesproken zwak. Dit is de kern van wat Dewachter de paradox van het milieubeleid noemt: de probleemformulering verloopt democratisch, maar de beleidskeuzes zijn vaak technocratisch en gesloten<sup>50</sup>.

Wat zijn nu de oorzaken van deze relatieve zwakte van de milieubeweging? Ik zou er een viertal willen onderscheiden.

Om te beginnen is er een fundamentele zwakte, die inherent is aan alle nieuwe sociale bewegingen<sup>51</sup>. Ze hebben een slechts in geringe mate uitgebouwde organisatorische structuur, waardoor ze slecht geplaatst zijn om aan het politiek besluitvormingsproces deel te nemen. Een gevolg hiervan is dat hun actierepertoire relatief beperkt is, en in de praktijk beperkt blijft tot die actiemiddelen die het minste politieke impact hebben<sup>52</sup>. Deze zwakte kan nog enigszins gecompenseerd worden als de beweging er in slaagt het thema te laten uitgroeien tot een strijdpunt. De steun bij een groot deel van de publieke opinie compenseert dan tot op zekere hoogte het organisatorisch deficit. We moeten er daarbij echter rekening mee houden dat dergelijke strijdpuntbesluitvorming zeker niet het dominante besluitvormingspatroon vormt<sup>53</sup>. Zeker op het vlak van milieuverstoringende activiteiten zal het technocratische besluitvormingspatroon dominant zijn, wat minder kansen laat aan de milieubeweging. Uit een analyse van het autosnelwegenbeleid in ons land blijkt inderdaad dat de technocratische en onderhandse besluitvorming hier domineert, en dat de invloed van de milieubeweging zeer gering is<sup>54</sup>.

Een tweede oorzaak voor het gebrek aan invloed, is meer specifiek voor de milieubeweging. Als we de organisatorische structuur van de beweging bekijken, zien we dat het accent vooral op het lokale vlak ligt<sup>55</sup>. Nu is dat een element dat kenmerkend is voor alle nieuwe sociale bewegingen. Roth schrijft zelfs: "*Lokalität*" spielt für gegenwärtige soziale Bewegungen eine besondere, bisher weitbin unterschätzte Rolle"<sup>56</sup>. Maar bij milieugroepen is dit kenmerk nog in sterkere mate aanwezig, omdat zij vooral ontstaan als reactie op een lokale verstoring

50 DEWACHTER, *Besluitvorming*, p. 196.

51 HELLEMANS, *Nieuwe sociale bewegingen*, pp. 202-205.

52 Ingrid VANHOREN, Actiemiddelen van drukingsgroeperingen in België, *Res Publica*, 32(1), 1990, pp. 95-115.

53 DEWACHTER, *Besluitvorming*, pp. 56-57.

54 Jürgen OOSTERWAAL, *Besluitvormingstypes en effectiviteit in het autosnelwegenbeleid in België*. Afdeling Politologie KU Leuven, 1990.

55 HOOGHE, *De milieubeweging in Vlaanderen*, l.c.

56 Roland ROTH, Lokale Bewegungsnetzwerke und die Institutionalisierung von neuen sozialen Bewegungen, *Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie*, Sonderheft 34, 1994, 413-436, p. 415.

van het leefmilieu. Het is juist dit lokaal verzet tegen ongewenste activiteiten dat beschouwd kan worden als de basis van heel de milieubeweging<sup>57</sup>. Binnen het theoretisch raamwerk van Jürgen Habermas, dat vaak gebruikt wordt in de studie van de nieuwe sociale bewegingen, is dit ook een logisch fenomeen. Het is door zeer lokaliseerbare, plaatselijke ingrepen dat de bevolking geconfronteerd wordt met inbreuken op de door hen gekoesterde waarden van hun leefwereld. Het is dan ook logisch dat het verzet zich daarop in de eerste plaats richt<sup>58</sup>. Uit dit alles volgt echter dat de belangstelling van de participanten aan milieuacties voor de nationale, laat staan de internationale besluitvorming relatief gering is<sup>59</sup>.

Hierdoor komen we bij een derde oorzaak voor de geringe politieke impact van de milieubeweging: haar geringe mogelijkheid tot versturende activiteiten. De mogelijkheid om de normale gang van zaken te verstoren, het *disruptive potential*, wordt vaak beschouwd als een belangrijk middel om politieke invloed uit te oefenen<sup>60</sup>. Het hoeft daarbij niet om geweld te gaan, ook andere vormen van verstoring kunnen een grote politieke impact hebben. Op het lokale vlak kan de milieubeweging allicht een dergelijke storende functie hebben, maar op het nationale vlak is die functie zo goed als uitgesloten. Het ontbreekt de nieuwe sociale bewegingen hier aan een serieuze machtsbasis: *au fond* hebben ze geen enkel pressiemiddel om in onderhandelingen te gebruiken, en hun medewerking is niet essentieel voor de uitvoering van het beleid. Dit vormt een belangrijk verschil met de oude sociale bewegingen, die wel die machtsbasis hebben<sup>61</sup>. We kunnen dit tekort illustreren aan de hand van de gang van zaken rond het mestactieplan. Het stoorvermogen van de milieuorganisaties is hierin zeer gering, en hun actierepertoire blijft beperkt tot meer conventionele vormen van politieke participatie. Het stoorvermogen van de landbouworganisaties is daarentegen zeer groot. Om te beginnen hangt een vlotte uitvoering van het mestbeleid af van de medewerking van de landbouwers. De landbouwers worden ook getroffen in hun economische belangen, waardoor ze makkelijker mobiliseerbaar zijn. Bovendien speelt het feit dat landbouwers over tractoren beschikken, en tot op zekere hoogte zelf hun dagindeling kunnen bepalen, ook een rol. Door dit alles is de milieubeweging een zeer zwakke tegenstrever van de landbouworganisaties.

Dit gebrek aan stoorvermogen zorgt er voor dat de politieke impact van de milieubeweging gering zal blijven. Veertig jaar geleden ontvouwde de Gentse historicus Jan Dhondt reeds de stelling dat collectieve agitatie een belangrijke rol heeft gespeeld in de Belgische politieke geschiedenis<sup>62</sup>. Recent historisch onderzoek bevestigt die stelling, maar het is duidelijk dat die invloed er enkel is als de open-

57 Andrew BLOWERS en Pieter LEROY, *Power, Politics and Environmental Inequality*, *Environmental Politics*, 3(2), 1994, pp. 197-228; LEROY & DE GEEST, *o.c.*, p. 28; LEROY, *Herrie om de heimat*. Diss. UI Antwerpen, 1983; Jan LAUWERS, *Het groene ongenoegen*, *Tijdschrift voor Sociologie*, 4(4), 1983, pp. 431-449.

58 Jürgen HABERMAS, *Theorie des kommunikativen Handelns*. Suhrkamp, Frankfurt 1981, 2 vol., vol. II, pp. 579-580.

59 Marc HOOGHE, *De weg naar Rio de Janeiro is lang*. Paper voor het project 'Leefmilieu in Vlaanderen', 1993.

60 Sidney TARROW, *Struggle, Politics and Reform*. Cornell University, Ithaca 1991, p. 3. De notie gaat terug op Michael LIPSKY, *Protest as a Political Resource*, *American Political Science Review*, 62, 1968, pp. 1144-1158.

61 Claus OFFE, *New social movements*, *Social Research*, 52(4), 1985, pp. 817-868, p. 830.

62 Jan DHONDT, *Parlementaire werking en agitatie in onze eigen hedendaagse geschiedenis*, *De Vlaamse Gids*, 38(5), 1954, pp. 270-289.

bare orde in het gedrang komt, als er met andere woorden sprake is van een aanzienlijk stoorvermogen<sup>63</sup>. Het feit dat de milieubeweging dat stoorvermogen op nationaal vlak niet bezit, vermindert dus haar politieke impact.

Een vierde oorzaak, tenslotte, ligt in het feit dat de milieubeweging moeilijk een plaats kan verwerven op het maatschappelijk middenveld<sup>64</sup>. Dat wordt immers nog overwegend bezet door de *oude* sociale bewegingen, en met een boutade zou je kunnen zeggen dat zij de ladder na zich hebben opgetrokken. Voor nieuwkomers op het middenveld is het erg moeilijk toegang te verwerven tot geïnstitutionaliseerde besluitvormingskanalen, terwijl ze ook nauwelijks kunnen rekenen op subsidies van de overheid. Dit gebrek aan erkenning en aan werkingsmiddelen heeft een bijzonder nefaste invloed gehad op de geschiedenis van de hedendaagse vrouwenbeweging<sup>65</sup>, en ook de milieubeweging heeft met dit probleem te kampen gehad, zoals blijkt uit de aanhoudende financiële malaise bij de Bond Beter Leefmilieu.

Deze vier elementen samen zorgen ervoor dat de *directe* politieke impact van de milieubeweging al bij al gering is. De beweging speelt wel degelijk een rol in het besluitvormingsproces, maar kan zeker geen machtige drukingsgroep worden genoemd, zoals sommige van de oude sociale bewegingen.

## 7. Culturele innovatie

Moeten we hieruit dan concluderen dat de milieubeweging geen politieke rol van betekenis speelt? Dit zou een te haastige conclusie zijn. De Duitse socioloog Klaus Eder stelt dat nieuwe sociale bewegingen zeker een belangrijke maatschappelijke impact hebben, maar daarbij een heel andere rol spelen dan de traditionele politieke actoren. Volgens Eder zijn de nieuwe sociale bewegingen kenmerkend voor de overgang naar, wat hij noemt, een 'post-corporatistische orde'<sup>66</sup>. De *civil society*, de civiele maatschappij, behoudt in die orde haar autonomie ten opzichte van het politieke of het economische systeem. De instellingen van de *civil society* bewegen zich vooral op het culturele domein, en hanteren daarbij de discursiviteit als belangrijkste instrument: "*Sie schaffen Institutionen eines diskursiven Typs jenseits von Markt und Staat (...) Die entstehende institutionelle Form, auf dem organisierten kollektiven Handeln in der öffentlichen Sphäre aufbauend, ist der Gebrauch des Diskurs für ihre Legitimität.*"<sup>67</sup>. Ze zorgen daarbij voor een vorm van institutionalisering van nieuwe waarden en voor culturele innovaties. Deze nieuwe instellingen zijn er dus niet in de eerste plaats op gericht politieke invloed uit te oefenen, maar wel op het verdedigen van de autonomie van het eigen domein, tegen de aanspraken van politiek en econo-

63 Gita DENECKERE, *Stre, het volk mort. Collectieve actie in de sociale geschiedenis van de Belgische staat, 1831-1940*. Diss. Univ. Gent, 1993; Id., The Transforming Impact of Collective Action: Belgium, 1886, *International Review of Social History*, 38, 1993, pp. 345-367.

64 HELLEMANS, Nieuwe sociale bewegingen, pp. 202-203.

65 Marc HOOGHE, De organisatiestructuur van de Vlaamse vrouwenbeweging, *Sociologische Gids*, 41(2), 1994, pp. 144-161.

66 Klaus EDER, *Negotiating a Postcorporatist Order in Advanced Societies*. Research Paper, European University Institute, Firenze 1993; Id., *The New Politics of Class*. Sage, London 1993; Id., Die Institutionalisation kollektiven Handelns, *Forschungsjournal neue soziale Bewegungen*, 7(2), 1994, pp. 40-52.

67 EDER, *Die Institutionalisierung*, p. 49.



mie. Daarin ligt volgens Eder hun ware maatschappelijke betekenis: "*Social movements move society by providing an alternative cultural model, and a moral order that contributes to institutionalizing it, in that sequence.*"<sup>68</sup>. Eyeran en Jamison nemen een gelijkaardige positie in, als ze stellen dat de innoverende impact van (nieuwe) sociale bewegingen vooral op het cognitieve vlak ligt: "*We want to read social movements as producers of knowledge, not as rational operators in a world of competing movement industries.*"<sup>69</sup>.

Dit verklaart trouwens ook waarom de sterkte van nieuwe sociale bewegingen vooral in het *begin* van de beleidscyclus ligt, bij de probleemformulering. Milieu-problemen, emancipatiezaken, en de problematiek van de Derde Wereld hebben hun vaste plaats verworven op de publieke agenda, en ten dele ook op de politieke agenda<sup>70</sup>. Het mestbeleid kan hier opnieuw als voorbeeld fungeren. De milieubeweging en de milieudeskundigen zijn er in geslaagd de politici, of althans een deel van de politici, ervan te overtuigen dat er een mestprobleem *bestaat*. De probleemconstructie is dus geslaagd, maar men slaagt er blijkbaar niet in dat ook te vertalen in een effectief beleid. Vandaar dat we tot de boutade komen van het wel kunnen duwen, maar niet kunnen sturen.

Alhoewel de theorie van Eder duidelijk waardevolle elementen bevat, stelt hij het toch te rooskleurig voor. Het verdedigen van de autonomie voor de *civil society* is inderdaad een belangrijke doelstelling voor nieuwe sociale bewegingen, maar het kan niet de enige doelstelling zijn, zoals Eder laat uitschijnen<sup>71</sup>. Nieuwe sociale bewegingen hebben ook politieke doelstellingen, zoals Eder trouwens zelf aangaf in een van zijn eerdere publicaties<sup>72</sup>, alleen slagen ze er niet in die ook te verwezenlijken. Het zich louter concentreren op culturele innovatie, in de hoop zo, op een onrechtstreekse manier de politieke cultuur, en de politiek in het algemeen te beïnvloeden, moet dan ook gezien worden als een zwak-tobod: "*Öffentliche Resonanz ist das Mittel der Wahl für Gruppierungen, deren Ressourcen nicht reichen, um auf direkterem Wege über Geld Anreiz zu geben oder über Machtmittel Druck zu entfalten*"<sup>73</sup>.

We hebben hier te maken met een merkwaardige tegenstelling, die aan de basis ligt van de paradox van het milieubeleid waar Dewachter reeds op wees<sup>74</sup>. De milieubeweging heeft een groot *cultureel kapitaal*: men slaagt erin het publiek discours tot op zekere hoogte te beheersen, en nieuwe thema's op te werpen. Het *economische* en/of *politieke kapitaal*, daarentegen, is zeer beperkt, en daardoor slaagt men er niet in echt op de besluitvorming te wegen. Het gaat hier om een merkwaardige tegenstelling, omdat dit bezit van 'cultureel kapitaal', gekoppeld aan een tekort aan 'economisch kapitaal', volgens Bourdieu kenmer-

68 EDER, *The new politics of class*, p. 114.

69 Ron EYERMAN en Andrew JAMISON, *Social Movements. A Cognitive Approach*. Polity Press, Cambridge 1991, p. 55.

70 Ruud KOOPMANS, *Democracy from Below. New Social Movements and the Political System in West Germany*. Diss. Univ. Amsterdam, 1992, p. 1; HELLEMANS, Nieuwe sociale bewegingen, pp. 206-209.

71 COHEN & ARATO, *Civil Society*, p. 565.

72 Klaus EDER, The "New Social Movements": Moral Crusades, Political Pressure Groups or Social Movements?, *Social Research*, 52(4), 1985, pp. 869-890.

73 Friedhelm NEIDHARDT, Öffentlichkeit, öffentliche Meinung, soziale Bewegungen, *Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie*, Sonderheft 34, 1994, pp. 7-41, p. 34.

74 DEWACHTER, *Besluitvorming*, p. 196.



kend is voor de nieuwe middenklasse <sup>75</sup>. Er is een overvloed aan empirisch materiaal aanwezig om aan te tonen dat de nieuwe sociale bewegingen vooral uit die nieuwe middenklasse recruterende <sup>76</sup>. Het is dus geen toeval dat de nieuwe sociale bewegingen met dezelfde handicap worstelen als hun doelpubliek.

Als we dit alles vanuit een systeemtheoretisch perspectief bekijken, zien we dat het optreden van de nieuwe sociale bewegingen een nieuwe uitdaging betekent voor het politiek systeem. Voor het eerst wordt men geconfronteerd met een actor die wel over voldoende cultureel kapitaal beschikt om op succesvolle wijze aan probleemconstructie te doen, maar die te weinig politieke drukkingsmiddelen heeft om op een betekenisvolle manier te participeren in het besluitvormingsproces. Deze discrepantie kan er mee voor zorgen dat het overheidsoptreden op deze beleidsdomeinen aan legitimiteit inboet.

## 8. Besluit

Dat nieuwe sociale bewegingen, en in casu de milieubeweging, een belangrijke inroverende rol vervullen op het culturele vlak, staat buiten kijf. Uit opiniepeilingen blijkt dat een belangrijk deel van de publieke opinie zich zorgen maakt over de toestand van het leefmilieu, en een politiek discours dat voorbijgaat aan deze bezorgdheid is onhoudbaar geworden. Wanneer het er echter om gaat op directe wijze politieke invloed uit te oefenen, zien we dat de impact van nieuwe sociale bewegingen veel geringer is. Dat heeft ten dele te maken met het feit dat de oude sociale bewegingen de formele toegang tot het sociale middenveld gesloten houden voor nieuwkomers. Maar het heeft ook te maken met de inherente zwakheid van nieuwe sociale bewegingen: ze verdedigen niet de vitale socio-economische belangen van hun achterban, maar drukken waardenpreferenties uit. Ondanks het feit dat we allicht evolueren naar een post-materialistische samenleving, blijven die economische belangen tot nader order de sleutels tot het besluitvormingsproces. Nieuwe sociale bewegingen kunnen inderdaad een bijdrage leveren tot een democratisering van het maatschappelijk middenveld. Maar zij kunnen de oude sociale bewegingen niet vervangen, hoogstens aanvullen. Als men het maatschappelijk middenveld nieuw leven wil inblazen, is er geen alternatief voor de democratisering van de *oude* sociale bewegingen.

### **Summary: The Influence of the Environmental Movement on Environmental Policy. Neo-corporatism of cultural innovation?**

*An analysis of recent environmental legislation in Belgium (Flanders) shows that only small part of it originated from direct pressure by the environmental movement. Although in recent years environmental groups were admitted to a number of advisory committees, this did not really make them a more power-*

<sup>75</sup> Pierre BOURDIEU, *La distinction*. Minuit, Paris 1979.

<sup>76</sup> Kent VAN LIERE en Riley DUNLAP, The Social Bases of Environmental Concern, *Public Opinion Quarterly*, 44, 1980, pp. 181-197; Hanspeter KRIESI, Neue soziale Bewegungen: Auf der Suche nach ihrem gemeinsamen Nenner, *Politische Vierteljahresschrift*, 28(3), 1987, pp. 315-334; Id., New Social Movements and the New Class in the Netherlands, *American Journal of Sociology*, 94(5), 1989, pp. 1078-1116.

*ful political force. Four reasons can be given for this relative weakness: 1) like all new social movements, the movement has a weak organisational structure; 2) it's focus is on local disturbances to the environment; 3) it's disruptive potential is limited, especially on the national level; 4) it has little formal access to the decision making process. The main consequence of it's activities is an innovation of political culture. The movement is succesful in deftning and constructing environmental problems, and forcing them on the public and polittical agenda, but it lacks te power to steer the decision making process on the issues it has created.*

## Het gezondheidsbeleid in België in handen van corporatieve organisaties

---

door Guy PEETERS

Algemeen Secretaris van het N.V.S.M.

Ik vermoed dat het de bedoeling is dat ik van al de actoren die een rol spelen in de Belgische gezondheidszorg (overheid, artsen, ziekenfondsen, ziekenhuis-koepels, geneesmiddelenindustrie, welzijnskoepels enz...) vooral het vergrootglas richt op de ziekenfondsen, op hun "al dan niet" dominante rol in de organisatie van de gezondheidszorg, op het "al of niet" legitiem zijn van hun optreden, op hun beleidsvernieuwend of -remmend effect dat ze hebben enz...

De wet LEBURTON van 1963 biedt rechtsgrond aan de bevoorrechte gesprekspartnerrol van de mutualiteiten namens de sociaal verzekerde, rol die reeds lang daarvoor de facto gespeeld werd.

Sinds 1963 sluiten ze akkoorden en overeenkomsten af met de zorgenverstrekkers die op een belangrijke wijze het reilen en zeilen bepalen in onze gezondheidszorg. Opmerkelijk is dat binnen de ziekteverzekering de macht zich, zoals elders in de sociale zekerheid, niet concentreerde bij de traditionele partners van het paritair beheer, namelijk werkgevers- en werknemersorganisaties, maar quasi uitsluitend bij ziekenfondsen en verstrekkers. De overheid heeft dus, inderdaad, een belangrijk onderdeel van het gezondheidsbeleid, namelijk de ziekte- en invaliditeitsverzekering, gedelegeerd naar of gesubcontracteerd met de partners in de ZIV, zijnde ziekenfondsen en artsen. De aanwezigheid van artsenorganisaties betekent echter een correctie op de stelling dat de verzuiling het beslissende structuurkenmerk zou zijn van de uitbouw van de sector. De artsenorganisaties zijn immers geen bolwerken van verzuiling en toch treden ze op als een drijvende factor. Zij nemen namelijk belangrijke beslissingen met betrekking tot de omvang van de vraag. De bezetting van het gezondheids- en ziekteverzekeringsbeleid draagt dus een dubbele signatuur: er zijn de zuilnetwerken en de gezondheidsprofessionals (voornamelijk geneesherenorganisaties). Ter vervollediging dient vermeld dat dit subcontracteren van beleidbevoegdheid ook geldt voor de aspecten van het gezondheidsbeleid waar de overheid de mogelijkheid had zelf te reguleren, zoals het ziekenhuisbeleid, dat zich situeert op het niveau van het departement van Volksgezondheid. De adviesorganen die hier actief zijn (N.R.Z. Nationale Raad van Ziekenhuisvoorzieningen met zijn onderafdelingen) hebben hier zulke uitgebreide gedetailleerde beleidsvoorbereidende opdrachten, dat het ziekenhuisbeleid quasi in de totaliteit door hen kan geconcentreerd worden. In deze structuren spelen de koepelorganisaties van ziekenhuizen (Caritas-VOV...) een zeer belangrijke rol.

De overheid heeft dit uitbesteden van het gezondheidsbeleid gewenst, maar met gemengde gevoelens ondergaan. De intelligentste leden uit de uitvoerende en wetgevende macht wisten dat zij geacht werden de hoofdrol te spelen in het sprookje "De kleren van de keizer". Opvallend is dat de wijzigingen die aangebracht werden, er niet gekomen zijn uit frustratie wegens het niet kunnen concipiëren van een inhoudelijk beleid, maar wel wegens onhoudbare budgettaire ontsporingen.

De staats hervorming heeft de keizer nog bloter gemaakt. Niet in eerste instantie door het definiëren van de takenpakketten die aan het federale en aan het gemeenschapsniveau werden toegewezen, maar vooral door het ontbreken van een zinvol, volwassen overleg tussen de twee beleidsniveaus. Hierdoor werd in essentiële domeinen, waar zich grote behoeften ontwikkelen, de beleidsruimte niet door de overheid ingevuld wegens vaak pietepouterig bevoegdheidsgehakketak tussen de beleidsmensen. Ik denk als laatste voorbeeld aan het organiseren van een ouderdomsverzekering.

Het beeld dat ik hiertoe heb geschetst is bewust ongenueanceerd provocerend gehouden. Het heeft echter sedert tien jaar fundamentele wijzigingen ondergaan. Daar kom ik zo dadelijk op terug.

Wat zijn nu de voor- en nadelen van deze subsidiariteit, van dit subcontracteren.

Beginnen we met de voordelen:

- De techniciteit van de partners maakt een efficiënte en vlugge besluitvorming mogelijk.
- De kost van onze ziekteverzekering is redelijk, zowel qua publieke als qua individuele financiering.
- De bestaande akkoorden tussen ziekenfondsen en zorgenverstrekkers maakten het mogelijk quasi permanente tariefzekerheid te creëren in alle sectoren. Hierdoor werd een maximale toegankelijkheid gecreëerd tot een uitgebreid zorgpakket en dit voor de ganse bevolking.

Welke zijn de nadelen:

- Het democratisch deficit zowel voor artsen als voor ziekenfondsen. De vraag stelt zich namens wie men akkoorden afsloot. De wet van de ziekenfondsen van 1990 heeft gepoogd de ziekenfondsstructuren te democratiseren. Vandaag stelt zich de vraag naar de representativiteit van de artsensyndicaten. De actuele onrust in de Vlaamse huisartsenwereld is een gevolg van een democratisch deficit in de artsenorganisaties. Men kan alleszins stellen dat dit democratisch deficit bij de partners de geloofwaardigheid van beide sterk geschaad heeft.
- Door het gezondheidsbeleid te beperken tot tariefakkoorden, ontbreekt het aan een globaal inhoudelijk gezondheidszorgconcept; met andere woorden de stukjes van de puzzel worden nooit samengelegd.
- Het paritair beheer lost geen budgettaire problemen op, waarbij een van de twee partners zwaar zou moeten inleveren. Voorbeeld is het beheersen van het uit de pan swingende budget klinische biologie in de beginjaren tachtig. Dit werd slechts fundamenteel opgelost door een overheidsingrijpen vanaf 1988. Indien de overheid geen beleidinstrumentarium opbouwt, leidt dit tot een gebrek aan enthousiasme om tussen te komen wanneer het nodig is, bijvoorbeeld wanneer het aanbod moet beheerst worden (probleem *numerus clausus* geneesheren).

Sinds 1963 zijn er mijn inziens twee keizers geweest die én beseften dat ze naakt waren en kleren hebben aangetrokken. De eerste was DEHAENE als Minister van Sociale zekerheid vanaf 1982. De tweede was MOUREAUX.

DEHAENE zorgde ervoor dat de overheid terug de hoofdreguleerder werd in het ziekenhuisbeleid. Hij zorgde voor de noodzakelijke afbouw van het beddenoverschot, gekoppeld aan de reconversie naar R.V.T.-bedden, hij startte met groeperingen en fusies van ziekenhuizen tot entiteiten met een nuttige economische grootte, hij schoeide de ziekenhuisfinanciering op een andere leest. De MOUREAUX-hervorming van 1993 herdefinieerde de verantwoordelijkheid van de verschillende partners, dit door de creatie van de Algemene Raad van de Ziektever-

zekering. In deze Algemene Raad zetelen de overheid, de sociale partners en de ziekenfondsen met stemrecht; de zorgverstrekkers zonder stemrecht. Door deze Algemene Raad wordt de globale enveloppe voor de ziekteverzekering vastgelegd. De facto gebeurt dit door de meerderheid van overheid en sociale partners. Sociale partners doen hiermee hun intrede in het bepalen van de begrotingsenveloppe. De bedoeling van MOUREAUX was macht aan verantwoordelijkheid te koppelen. Overheid en sociale partners bepalen samen wat gezondheidszorg hun waard is. Om deze hervorming te begrijpen moet men met twee deviezen rekening houden:

Eén, de internationale trend naar déregulering, naar introductie van vrijemarktmechanismen, concurrentie, privatisering, naar een terugtrekkende overheid (als dit nog mocht mogelijk zijn in deze sector in ons land).

De MOUREAUX-hervorming is dus de synthese van het antwoord op die trend en het herdefiniëren van de verantwoordelijkheden van éénieder. Boeiend in dit verband is de evaluatie van ex-staatssecretaris SIMONS over de stelselwijziging in NEDERLAND. Enkele citaten uit een opmerkelijk interview in Medisch Contact van oktober 1994: "Bovendien vind ik het gezonder als aanbieders, patiënten en verzekeraar iets meer mandaat krijgen om in eigen kring zaken te doen. De overheid zet de kalklijnen rond het speelveld, maar de spelers bepalen het spel". "Meer privatisering, meer marktwerking, meer ruimte voor het veld zodat het veld wel het elan behoudt tot vernieuwing dat het heeft getoond en minder overheidsbemoedigen. Waar ligt het juiste evenwicht? Die discussie over wat houdt de overheid in handen, heb ik ook vaak met de Kamer gehad. De overheid is verantwoordelijk voor de vaststelling van het pakket, voor de inkomenspolitiek, de toedeling van kosten, de premieheffingsstructuur, de grote en kostbare voorzieningen en noem maar op, maar het moet niet zo zijn dat het tot op de millimeter de tarieven en de planning bepaalt".

Tweede gegeven was het feit dat MOUREAUX, een historicus gespecialiseerd in de geschiedenis van de 18 eeuw, gepassioneerd is door het lukken van het bestuursmodel van Maria-Thérésia en het mislukken van het bestuursmodel van Jozef II, de keizer-koster. Of het mislukken van overdreven regulering en het lukken van het betrekken van de partners, zij het soms in de vorm van een te groot aantal adviescommissies die vaak verworden tot therapeutische praatclubs.

Wat dient er nu in de toekomst te gebeuren?

De MOUREAUX-hervorming moet verstandig ingevuld worden, dwz. dat de verschillende partners écht moeten geresponsabiliseerd worden en dat tegelijkertijd moet gestreefd worden naar een democratisering en legitimatie van de partners. Deze twee oefeningen moeten tegelijkertijd plaatsvinden.

Hoe kan de rol van een verstandige overheid nu geconcipieerd worden?

- De overheid zal zijn beleidsinstrumenten in deze sector moeten vernieuwen en aanpassen. Hier denk ik bijvoorbeeld aan het verbeteren, verzamelen en hanteren van statistisch materiaal. Zodat (zoals in NEDERLAND het geval is) kan gewerkt worden met verschillende alternatieve beleidsscenario's die inspelen op actuele en toekomstige behoeften.
- De overheid zal het politiek debat moeten aanzwengelen rond belangrijke maatschappelijke uitdagingen. In deze sector is het superprioritair het debat rond de vergrijzing en de zorgimplicaties daarvan aan te vatten.

Wat met het middenveld?

Over ziekenfondsen schrijft HUYSE in zijn laatste boek "De politiek voorbij": "Moet zo'n organisatie niet met een rode kaart het maatschappelijk middenveld

uitgestuurd worden?" Dit vanuit de vaststelling dat ziekenfondsen qua werking onder het democratisch minimum vallen.

Hoe ontsnappen aan de rode kaart van HUYSE? Is er een democratisch deficit? Ja, zelfs ondanks de ziekenfondsverkiezingen van 1993 (ingevoerd door de wet van 1990). Deze waren bedoeld om de ziekenfondsstructuren transparant en democratischer te maken. Dit na verschillende "accidents de parcours" op het terrein. Dat dit geen continu democratiserend effect heeft, is evident. Er dient dus meer te gebeuren bij de twee partners, ziekenfondsen en artsen. Dat het ganse Vlaamse huisartsenkorps vandaag werkt in een sfeer van frustratie en ongenoegen over overheids- en ziekenfondsoptreden, heeft voor een belangrijk deel te maken met afspraken tussen artsen en ziekenfondsen die zij vaak zien als verafstaand van de realiteit op het terrein, niet beantwoordend aan behoeften van artsen en patiënten zoals zij die ervaren. Waarschijnlijk ligt aan de basis van dit ongenoegen het feit dat deze afspraken tussen artsen en ziekenfondsen niet uitgelegd worden aan het artsenkorps. Bij de artsen groepen dringt zich de vraag op naar representativiteit, naar sociale verkiezingen.

Wat ziekenfondsen betreft kan ik enkel mijn persoonlijke benadering schetsen en de strategie die ik voor mijn eigen organisatie ontwikkel. Het direct verband tussen organisatie en lid, de invloed van het lid op de organisatie moet versterkt worden door verschillende acties die tegelijkertijd dienen te gebeuren.

- Het versterken van de directe communicatiekanalen zoals ombudslijnen, invoellijnen die niet alleen informatie vanuit de organisatie aan het lid meegeven maar zorgen voor heel wat feed-back vanwege het lid.
- Initiatieven die de patiënten mondiger maken zoals het Geneesmiddelenboekje en de Zilveren Gids die vooral de nadruk leggen op consumentenverdediging. Deze initiatieven hebben tot doel van de sociaal verzekerde een kritisch lid van een drukingsgroep te maken.
- Intensere communicatie met alle personeelsleden van de organisatie om de dagelijkse contacten tussen lid en personeel een inhoudelijker en kritisch gestalte te geven.
- De bestaande democratische structuren meer activeren.

Globaal kunnen we stellen dat het benadrukken van de drukingsgroepfunctie naast de servicefunctie, het optreden als consumentenbond in de gezondheidszorg een stimulans is voor een organisatie om met mondige leden te leren werken.

De legitimering moet steunen op de democratische band tussen lid en organisatie en niet op financiële concurrentie tussen ziekenfondsen. Zoniet riskeert het middenveld in deze sector te verdwijnen en plaats te maken voor anonieme verzekeringsmaatschappijen of totaalontbrekende ziektekostverzekeraars.

Persoonlijk ben ik vragende partij voor wat betreft de nieuwe plaats van de ziekenfondsen in onze samenleving namelijk als drukingsgroep, als platform voor burgerparticipatie in de gezondheidszorg, als solidariteitsversterkend instrument.



**Summary: The corporatist organizations and the health policy in Belgium**

*Before the so-called 'bill Moureaux', the health insurance policy in Belgium was contracted out by the government to the health workers and the health funds. Also in other sectors (hospitals), government contracted out. This subsidiarity has advantages and disadvantages.*

*Especially because of the unbearable budgetary excesses, this situation started to change since the beginning of the eighties, starting with the hospital sector. In the early nineties, the management of the sickness insurance also went through some radical changes. The budgetary envelope (budget objective) is now mainly established by those who finance the system, e.g. the government and the social partners (employers and workers), who must take their responsibilities. In this new perception, all partners must be made truly accountable.*

*Government must pass on statistic material in order to be able to pursue a well-informed policy. It must also crank up some social debates, namely about the demographic ageing.*

*Health funds and organisations of physicians need a further democratization. The health funds must accomplish at the same time several functions: pressure group, service and consumer defence.*



# Het sociaal-economisch overleg als besluitvoering

door Herman DELEECK

Hoogleraar emeritus (Universiteit van Antwerpen, K.U.Leuven en Rijksuniversiteit Leiden)

## 1. Wezen en zin van het overleg

De overlegeconomie (*economie concertée*) kan omschreven worden als een sociaal-economisch orderingsbeginsel en systeem, werkzaam in een samenleving gegrond op de vrije markteconomie maar met een ruime staatsinterventie en met socialisatie van een aanzienlijk deel van de welvaartelementen, waarin beslissingen, vooral op sociaal gebied, voorbereid, genomen en uitgevoerd worden niet uitsluitend door de overheid of door de ondernemingen, maar in geïnstitutionaliseerd overleg, enerzijds, tussen de als woordvoerders erkende organisaties van werkgevers en van werknemers, anderzijds tussen dezen en de overheid, met als doel om, op grond van consensus en samenwerking, een vreedzame en geleidelijke ontwikkeling op sociaal en economisch gebied te bevorderen.

De term overlegeconomie verwijst naar een wezenlijk kenmerk van de maatschappelijke verhoudingen en van de besluitvorming op sociaal-economisch gebied in onze Westeuropese samenleving. De beslissingen over arbeidsvoorwaarden en welvaartverschaffing komen tot stand en worden uitgevoerd in het raam van een driedelige institutionele structuur. Deze omvat de *vrije ondernemingen in een markteconomisch systeem* van produktie; de *vrije sociale organisaties* die de belangen van hun leden verdedigen en deelnemen aan de verstrekking van sociale uitkeringen en diensten (vakbonden, patroonorganisaties, ziekenfondsen, landbouworganisaties, enz.); en *de overheid* (vooral de staat en de gedecentraliseerde instellingen van de sociale zekerheid) als organisator van sociale uitkeringen, goederen en diensten. Bij de besluitvorming worden deze drie instanties betrokken; dit wordt geïnstitutionaliseerd in een netwerk van overleg-, advies- en beheerinstellingen, waarbij de sociale organisaties als erkende woordvoerders optreden. Er is *paritaire overleg* tussen werkgever en werknemersorganisaties, sociale (gespreks)partner genoemd, in de organen van de publiekrechtelijke bedrijfsorganisatie; *driedelig overleg* met de regering. Het sociaal beleid in de Westeuropese welvaartsstaat is dus niet "staats" in de zin dat de overheid dit beleid eigenhandig zou in handen hebben. Wij hebben te maken met een *eigen type van besluitvorming*, waarbij de drie genoemde instanties institutioneel optreden als mekaar in evenwicht houdende machten. Overleg en consensus zijn wezenlijke voorwaarden voor het samengaan van vrijheid en georganiseerde solidariteit. Het vrije ondernemingswezen en de vrije sociale organisaties vormen het sluitstuk van de economische en sociale vrijheid, de parlementaire democratie het sluitstuk van de politieke vrijheid.

Dit alles dient gesitueerd in het raam van de welvaartsstaat die te omschrijven is als een *eigen type van welvaartsverdeling*. Ongeveer veertig procent van het nationaal product wordt verdeeld resp. herverdeeld middels sociale uitgaven betreffende sociale uitkeringen, goederen en diensten. Beiden (besluitvorming en

verdeling) horen samen. Wij leven niet in een sociaal "gecorrigeerde" markteconomie, maar in een "sociale markteconomie": van bij de aanvang en in principe is de sociale dimensie ingebouwd, méér dan een correctie achteraf. Het overleg is het instrument daartoe; daardoor worden de tegenmachten tegenover de vrije markt institutioneel bij de besluitvorming betrokken.

Laten we even enkele principiële bestanddelen van de overlegeconomie van naderbij bekijken.

1. Het bestaan van *sociale beroepsverenigingen* (van werkgevers en van werknemers) wordt als legitiem aanvaard. Zij worden, in feite maar ook in rechte, erkend als woordvoerders van de collectieve belangenbehartiging van de betrokkenen. Dit geschiedt op voet van gelijkheid (paritair). De belangenverdediging steunt aldus op een bilateraal monopolie. Historisch is deze erkenning belangrijkste voor de vakbonden. In het raam van de vrije markteconomie treden zij op als tegenmacht. Ook in een overlegsysteem behouden de vakbonden de vrijheid van het stakingsrecht als drukingsmiddel bij het collectief overleg.

2. De *autonomie van het bedrijfsleven wordt erkend*. Dit is een toepassing van het *subsidiariteitsbeginsel*: hogere overheidsinstanties moeten niet doen wat beter door lagere instanties of door vrije verenigingen of door individuen kan gedaan worden. De taak van de staat is subsidiair: hij treedt op om het algemeen wettelijk raam te scheppen, alsmede daar waar de vrije markteconomie te kort schiet. Belangrijke taken zoals b.v. loonvorming worden overgelaten aan de autonomie van het georganiseerd bedrijfsleven. Dit betekent dus een afwijzing van een door de staat geleide economie, zoals deze gehuldigd en beoefend werd in het communisme van de U.S.S.R., in het nationaal-socialistische Duitsland, en in het staatscorporatisme van Portugal (Salazar) en van fascistisch Italië.

3. In het productieproces is *samenwerking* nodig tussen werkgevers en werknemers. Dit betekent dus een afwijzing van het revolutionair klassenstrijdbeginsel. De wil tot *consensus* of instemming over de hoofdlijnen van het beleid wordt beschouwd als een voorwaarde tot vergroting van de welvaart en, als gevolg, tot ruimere verdeling ervan. De overlegeconomie steunt op een *sociaal pact of overeenkomst* tussen de twee (of drie) betrokken partijen, volgend op een *onderhandeling (bargaining)* waarbij de betrokken partijen er van uitgaan dat zij door *ruil* beiden meer kunnen bekomen dan door conflict. De werkgevers behouden hun gezag binnen de onderneming en verkrijgen de medewerking van de werknemers aan produktiviteitsopvoering; de werknemers verwerven een afgesproken loonsverhoging en/of arbeidsduurvermindering binnen een bepaalde periode. De consensus is bijgevolg het noodzakelijk produkt van de onderhandeling, en sluit dus geenszins uit dat beide partijen harde standpunten verdedigen en zich aan hun eigen belangen houden. Het resultaat van het overleg, de consensus, is steeds een aanvaardbaar compromis.

4. Het raam (mogelijkheden en grenzen) binnen hetwelk het overleg plaats vindt is in eerste instantie van *macro-economische aard* (betreffende groei, werkgelegenheid, interne en externe stabiliteit d.i. prijzen en betalingsbalans, verdeling; dit stemt trouwens overeen met de vijf klassieke doelstellingen van de welvaartseconomische theorie). Statistische gegevens en vooruitzichten hieromtrent vormen de informatieve basis van de onderhandelingen. De consensus moet hierin bestaan dat door de overeenkomst niet buiten het gegeven raam getreden wordt. Dat dit een macro-economisch raam is betekent tevens dat de individuele ondernemingen hun volledige vrijheid van handelen behouden althans mits de algemene bepalingen te eerbiedigen door hun vertegenwoordigers bij overeenkomst onderschreven.

5. De overlegeconomie past in een *nieuw model van politieke besluitvorming*, vaak ook het *neo-corporatisme* genoemd (Vanderstraeten, 1986). Het gaat hier over de wederzijdse verhouding tussen de staat (met regering, administratie en parlement) en de belangengroeperingen. In dit model is de staat niet meer het passieve voorwerp van allerlei druk. Integendeel, de staat organiseert zelf het bestaan en de werking van drukkingsgroepen en reguleert de belangenconflicten in het raam van het politiek proces. Hierdoor krijgt de overlegeconomie een integratieve zin, in functie van het economisch en sociaal resultaat. Aldus sluiten de consensus en het compromis als grondregels van de overlegeconomie aan bij de compromisdemocratie die ons huidig parlementair stelsel kenmerkt. De staat bevordert de ordening van de belangengroeperingen tot geldige gesprekspartners. Daartoe erkent hij, op grond van hun reële machtspositie in het sociaal-economisch proces, een beperkt aantal grote, centraal en hiërarchisch gestructureerde beroepsorganisaties. Deze blijven autonoom; zij krijgen het monopolie van de belangenvertegenwoordiging. De staat scheidt het institutioneel raam binnen hetwelk de procedure van vertegenwoordiging en van twee- of drieledig overleg vaste vorm krijgt. De staat is aldus een actieve partner in het overleg, hetzij onrechtstreeks, door de wettelijke institutionalisering van het overleg, hetzij rechtstreeks, in het drieledig overleg. De staat is ook partner wanneer hij overheidszaken delegeert inzake besluitvorming (collectieve overeenkomsten) of inzake uitvoering (door sociale organisaties) en hierbij controle- en sanctioneringsrecht behoudt. In dit model is de autonomie van de sociale partners reëel maar tevens relatief, en is de staat geen passieve buitenstaander.

6. De overlegeconomie en de daarbij passende instellingen vinden we terug in de meeste Westeuropese landen (vooral Duitsland, Frankrijk, Italië, Nederland, Scandinavië, evenwel niet in het Verenigd Koninkrijk), zij het in verschillende mate en onder verschillende vormen. In België is de institutionele structuur zeer sterk uitgewerkt. De deelname van de sociale organisaties aan het overleg, en, meer algemeen, aan de vorming en de uitvoering van het beleid, heeft in België en in Nederland een zeer specifieke vorm aangenomen (althans aan werknemerszijde, niet aan werkgeverszijde) door de organisatie van de vertegenwoordiging op grond van levensbeschouwelijk extern pluralisme (christelijke, socialistische en liberale vakverenigingen en ziekenfondsen). Wanneer dit pluralisme doorgetrokken wordt tot de organisatie van een groot aantal allesomvattende maatschappelijke activiteiten (gezondheidszorg, onderwijs, sociale huisvesting, cultuurverenigingen enz.) noemt men dit *verzuijing*. Deze laatste heeft de jongste decennia een diepgaande verandering ondergaan (meer in Nederland dan in België). De verwijzing naar de levensbeschouwing is minder uitdrukkelijk geworden (in Nederland fuseerden trouwens de socialistische en de katholieke vakverenigingen) maar de cliëntenbinding blijft bestaan (met name in België).

7. *Historisch* is deze filosofie ingebed in de denkwereld en het waardensysteem van West-Europa, met sterke arbeidsbeweging, met haar verzuchting naar "structuurhervormingen", met de welvaarts- of verzorgingsstaat, met de parlementaire democratie. De aanzet tot de overlegeconomie is reeds aanwezig vóór de tweede wereldoorlog, de uitbouw geschiedt na 1945, in de geest van wederopbouw en van economische groei gesteund op samenwerking en niet meer op tegenstellingen of op een door de staat geleide economie. Na de oorlog gelden de experimenten resp. de dreiging van fascisme, staatscorporatisme en communisme als duidelijke voorbeelden van hoe het niet mocht.

Uit de hierboven gegeven omschrijvingen kan afgeleid dat de overlegeconomie een praktijk is, gegroeid in bepaalde historische omstandigheden, en geïnspireerd van uit verscheiden bronnen, waarin impliciet een reeks beginselen om-

trent de ordening van de samenleving voorkomen. Impliciet betekent dat zij niet steunt op een vooraf uitgewerkte doctrine of leerstelsel, en evenmin achteraf als doctrine uitgeschreven werd. Behoudens in het knappe artikel van Vanderstraeten en in de geschriften van Huysse en van De Wachter zijn hierover weinig theoretische reflecties te vinden. Dat ze in eerste instantie als praktijk geldt sluit in dat ze wel ideaaltypisch kan omschreven maar dat uitwerking en verwezenlijkingen zeer verschillend zijn. Nu reeds moet gezegd dat het overleg goed werkte in de jaren vijftig, zestig en zeventig, m.a.w. in een periode van economische expansie (waar te verdelen viel), maar onder zware druk kwam sedert 1975, een periode van recessie (waar het overleg betrekking had op beperkte groei of op inkrimping).

## 2. De werking van het overleg

Het overleg is in algemene regel *tweeledig* (werkgevers - werknemers; *bipartisme*). Soms wordt de regering hierbij betrokken (*drieledig*; *tripartisme*).

Technisch gezien heeft het formeel overleg twee duidelijk te onderscheiden functies, of worden twee te onderscheiden resultaten beoogd: advies (consultatie) of overeenkomst (contract, pact, akkoord). *Advies* betekent dat de sociale gesprekspartners over een bepaald onderwerp hun standpunt te kennen geven, hetzij op verzoek van de betrokken minister (die in zeer veel gevallen, en met name voor elke wijziging van de sociale wetgeving door de wet verplicht is voorafgaand advies te vragen), hetzij op eigen initiatief. De bevoegdheid van de (daarom aldus genoemde) consultatieve raden is hoofdzakelijk adviserend. De beslissing is de eigen bevoegdheid van de minister, en, in laatste instantie, van het parlement. Een advies kan *unaniem* zijn of *verdeeld*, wanneer de standpunten van de werkgevers, geheel of gedeeltelijk, verschillen van deze van de werknemers, of deze laatsten onderling verschillen.

De invloed van deze adviezen (zeker als ze unaniem zijn) is zeer groot, zowel wegens grondige en realistisch kennis van het onderwerp in hoofde van de sociale gesprekspartners als wegens het politiek gewicht dat van de betrokken organisaties kan uitgaan. Als het over technische zaken van arbeids- of sociale zekerheidswetgeving gaat, zal het parlement de compromissen uitgewerkt b.v. in de Nationale Arbeidsraad vaak integraal overnemen.

Daarnaast kunnen de sociale gesprekspartners op eigen initiatief *collectieve akkoorden* afsluiten op *nationaal* vlak (interprofessionele akkoorden) of op *sectorieel* vlak (per bedrijfstak, professionele akkoorden) of op het vlak van de onderneming. De *collectieve arbeidsovereenkomsten* (CAO) afgesloten in de Nationale Arbeidsraad of in de Paritaire Comités kunnen bij koninklijk besluit algemeen bindend gemaakt worden, d.w.z. kracht van wet krijgen.

De centrale plaats van het overleg in ons sociaal-economisch bestel wordt geïllustreerd door het feit dat bij wet een netwerk van instellingen opgericht werd waarbinnen dit overleg, zowel consultatie (advies) als het afsluiten van CAO's, gesystematiseerd, geformaliseerd en aan bepaalde dwingende procedures onderworpen wordt. De wet van 1948 over de organisatie van het bedrijfsleven voorzag, naast de reeds bestaande paritaire comités (PC's) en syndicale delegatie, in de oprichting van de Centrale Raad voor het Bedrijfsleven (CRB) op nationaal vlak, de bedrijfsraden op sectorieel vlak en de ondernemingsraden (OR) op ondernemingsvlak. In 1952 kwamen het Comité voor Veiligheid, Gezondheid en Verfraaiing van de Werkplaats (CVGV) het ondernemingsniveau en de Nationale Arbeidsraad (NAR) het hoogste niveau vervolledigen. Op het hoogste niveau be-



houdt België twee afzonderlijke centrale raden (economisch en sociaal) hoofdzakelijk om pragmatische redenen, nl. omdat beiden goed werken. In Nederland bestaat aan de top enkel de Sociaal-Economische Raad (SER). In 1959 wordt de planningsidee geïnstitutionaliseerd in het Bureau voor Economische Programmatie, het latere Planbureau. Het is een zelfstandige overheidsinstelling administratief afhankelijk van de Eerste Minister. Zij stelt in overleg met regering en sociale partners het indicatieve vijfjarenplan op. De jongste jaren functioneert zij hoofdzakelijk als studiebureau dat technisch voorbereidend werk verricht ten gunste van de regering en van het overleg. Op het einde van de jaren zestig komt er een ander niveau bij; in het raam van de regionale economische ontwikkeling worden de Gewestelijke Economische Raden opgericht. In het raam van de staats-hervorming worden ook deze paritair samengesteld en krijgen ze belangrijke adviesbevoegdheden. Aan Vlaamse zijde is dit de Sociaal-economische Raad voor Vlaanderen (SERV). Opgemerkt zij dat de wet de aanwezigheid van de sociale partners voorziet in een zeer groot aantal instellingen (van de Nationale Bank tot de Raad voor Wetenschapsbeleid). Ze zijn alomvertegenwoordigd.

Aansluitend bij een lange traditie en geregeld door de wet van 25 april 1963 betekent paritair bestuur dat niet alleen overleg gepleegd wordt tussen sociale gesprekspartners, maar dat zij sommige belangrijke instellingen van sociaal-economische aard samen besturen. Zo bestaat in alle centrale instellingen van de sociale zekerheid (RSZ, RVA, RIZIV, RKW, RJV en RPW) een raad van bestuur samengesteld uit een gelijk aantal vertegenwoordigers van werknemers- en werkgeversorganisaties. Genoemde sociale zekerheidsinstellingen hebben het statuut van parastatale, d.w.z. het zijn publiekrechtelijke instellingen onder toezicht van de minister, maar met een zekere mate van zelfstandigheid. In ons sociaal bestel neemt dat paritair bestuur principieel en feitelijk een belangrijke plaats in; de sociale zekerheid is een *eigen aangelegenheid* van het georganiseerde bedrijfsleven, en niet van de overheid. De bestuursorganen bepalen echter niet de sociale zekerheidspolitiek of -reglementering; deze blijven formeel in handen van parlement en regering. Het betekent wel: zelfstandige administratie van de instelling; beslissingen binnen het raam van door de wet toegekende bevoegdheden; verplichte raadpleging (advies) door de minister over alle voorontwerpen van wet of van KB betreffende de betrokken sector van de sociale zekerheid; de mogelijkheid van de bestuursorganen om aan de minister voorstellen te doen. Deze opsomming illustreert hoe de feitelijke invloed van het paritair bestuur op het beleid en de uitvoering van de sociale zekerheid groter is dan de louter wettelijke bevoegdheidsbepalingen laten veronderstellen.

Het Belgisch overlegsysteem bestaat dus uit drie trappen: onderhandelingen en overeenkomsten op nationaal vlak (interprofessioneel), op het vlak van de bedrijfssectoren (professioneel), en op het vlak van de onderneming. Er is een hiërarchie tussen deze vlakken, in deze zin dat op een lager vlak kan uitgewerkt of aangevuld worden wat op een hoger vlak algemeen overeengekomen werd. De nationale sociale programmatieakkoorden (interprofessionele of centrale akkoorden) vormen de ruggegraat van de ontwikkeling van het sociaal beleid in het raam van het overleg in ons land. Zij worden afgesloten tussen sociale partners voor een bepaalde periode (thans meestal voor twee jaar). Naast de interprofessionele akkoorden (betreffende gans het bedrijfsleven) bestaan er soms ook professionele akkoorden (betreffende één bedrijfstak) en ondernemingsakkoorden (betreffende één onderneming). Per bedrijfstak (of per onderneming) kan een akkoord gesloten worden over andere onderwerpen of binnen de ruimte gelaten door de nationale akkoorden. Einde zeventig ontstond de gewoonte meer te onderhandelen op het laagste vlak, omdat er hoger geen akkoorden tot stand kwa-

men, ten gronde omdat in crisistijd in sommige ondernemingen voordelen konden bedongen worden die in andere ondernemingen niet haalbaar waren. Bij nationale akkoorden speelt de solidariteit een grotere rol (voordelen voor iedereen), bij ondernemingsakkoorden wordt de solidariteit vaak aangetast. De nationale (interprofessionele) vakverenigingen wensen deze solidariteit te bevorderen, vaak tegen de basis in, die liever, waar het kan, voordelen in de eigen onderneming nastreeft.

De sociale programmatieakkoorden bevestigen de autonomie van de sociale partners in sociale zaken die het bedrijfsleven betreffen. Deze manier van werken wordt door de overheid (regering) aanvaard en bevorderd. Als er wettelijke of reglementaire maatregelen nodig zijn (dus een initiatief van de regering) om de akkoorden uit te voeren, dan komen die er ook. Voor de overheid zijn ze een belangrijk instrument om de pragmatische sociale politiek meer geordend te laten verlopen. De regeringen volgen de overeenkomsten van sociale partners, maar oefenen soms ook druk uit opdat er een overeenkomst zou komen. De vakbonden zien in de akkoorden de mogelijkheid om de arbeidsvoorwaarden onmiddellijk en stelselmatig te verbeteren. Voor de ondernemingen betekenen zij een waarborg voor sociale rust, en zekerheid omtrent de arbeidskostevolutie; de vakbonden verbinden zich om in de betrokken periode geen bijkomende eisen te stellen. Als norm bij de onderhandelingen ter voorbereiding van een sociaal akkoord gelden de mogelijkheden en beperkingen van de verwachte evolutie m.b.t. arbeidskost en arbeidsduur (produktiviteitsstijging, internationale concurrentiepositie). Vakbonden en werkgeversorganisaties schatten deze in vanuit hun eigen benadering, en tussen de twee standpunten moet het tot een vergelijk komen (*consensus*). In tijden van sterke groei (1960-1975) werd deze consensus bereikt, zij het meestal na scherpe onderhandelingen. De sociale akkoorden zijn trouwens niet alleen een gevolg van de groei, maar tevens de motor ervan, omdat ze vaak tot produktiviteitsopvoering aanzetten. In de crisisjaren (einde zeventig tot midden tachtig) toen er weinig of geen ruimte was voor bijkomende voordelen (resp. bijkomende arbeidskost) werden vaak geen of zeer algemene akkoorden bereikt; dienovereenkomstig namen de regeringen het initiatief zelf in handen om langs wettelijke verplichting een matigingsbeleid te voeren. Tussen 1960 en 1975 werden zeven centrale akkoorden afgesloten. Vanaf 1976 tot 1986 konden geen akkoorden bereikt worden. In 1986 kwam er een nieuw akkoord, in andere omstandigheden, moeilijker en met zwakkere inhoud. De traditie werd aldus hernomen; het jongste akkoord werd afgesloten in november 1994.

Deze algemene afspraken moeten juridisch vertaald worden in collectieve arbeidsovereenkomsten. Een CAO is een akkoord tussen één of meer werknemersorganisaties en één of meer werkgeversorganisaties (of één of meer werkgevers) waarin de individuele en collectieve arbeidsvoorwaarden en arbeidsomstandigheden (vooral lonen en arbeidsduur) worden geregeld. CAO's kunnen zowel binnen een paritair orgaan (b.v. de Nationale Arbeidsraad of een paritair comité) als buiten zo'n orgaan worden afgesloten; zij kunnen gelden voor heel het land of voor een bedrijfstak of voor een onderneming. Een bijzonder kenmerk van de CAO's is dat ze rechten en plichten scheppen ook voor personen die de overeenkomst niet ondertekend hebben. Op aanvraag van het paritair orgaan (NAR of PC) kunnen CAO's bij Koninklijk Besluit algemeen bindend verklaard worden; ze zijn dan wettelijk verplichtend voor alle betrokken werkgevers en werknemers (CAO-wet van 1968). Dit is een in Europa unieke situatie. De wetgever heeft aldus een deel van zijn bevoegdheden overgedragen aan het georganiseerd bedrijfsleven. In andere landen bestaan er wel collectieve overeenkomsten.

sten maar deze hebben geen kracht van wet. Opgemerkt zij dat de sociale partners met hun overeenkomsten vaak regeringsbeslissingen beïnvloedden, maar dat ook, omgekeerd, de sociale partners onder druk gezet worden om in bepaalde aangelegenheden tot een reglementerende overeenkomst te komen. Aldus de verplichte loonmatiging in de nationale overeenkomst van 1981; en de CAO van 1983 betreffende de invoering van nieuwe technologieën.

Van bijzondere betekenis zijn de CAO's afgesloten in de paritaire commissies (een honderdtal, per bedrijfssector). Zij beslissen over de arbeidsvoorwaarden in de sector, vooral loonbarema's en arbeidsduur. De loonvorming in België is vrij, d.w.z. komt tot stand zonder tussenkomst van wetgever of regering; hiervan werd slechts afgeweken in uitzonderlijke crisissomstandigheden. Zij verloopt zeer gedifferentieerd, precies via onderhandelingen in de paritaire comités die dicht bij de realiteit van het bedrijfsleven aansluiten. Opmerkelijk is de gestadige uitbreiding van de inhoud van de CAO's. Momenteel bestrijken ze alle facetten van de arbeidsverhoudingen die niet door de bestaande wetgeving en door reglementeringen geregeld worden. De wetgeving bevat overigens vooral minimale normen en basisprincipes, die door het collectief overleg verder opgetrokken of uitgewerkt worden. De materies die onder de CAO's kunnen vallen zijn bijvoorbeeld: vakbondsafvaardiging, jobsclassificatie, arbeidsduur, overuren, beloningen, premies, indexclausules, afwezigheden, vakantie, bijkomend pensioen, bijkomende ziekteverzekering, stabiliteit van betrekking.

De PC's zijn altijd de baanbrekers geweest van de sociale vooruitgang in de bedrijfssectoren. Omdat de meeste comités al heel lang bestaan kennen de gesprekspartners elkaar goed. Door overleg poogt men tot overeenkomsten te komen waarin de belangen van beide partijen gevrijwaard worden, wat leidt tot sociale vrede (en voorkomen van stakingen). Elke PC heeft trouwens een verzoeningsbureau dat bemiddelt in geval van dreigend conflict.

Het overleg kan concreet geïllustreerd worden aan de hand van de evolutie van de arbeidswetgeving of van het sociale zekerheidsbeleid; wij bekijken even dit laatste. Vooraf zij er reeds op gewezen dat de Belgische sociale zekerheid, van het zogenaamde continentale, Bismarckiaanse type, historisch gegroeid is als een beroepsgebonden systeem van sociale verzekeringen, met binding tussen arbeidsprestatie, bijdrage en uitkering, en dat het zich ontwikkelde, wat de werknemers betreft, in het raam van de arbeidsverhoudingen. In een vroegere analyse hebben wij gesteld dat in de periode 1950-1975 de sociale partners een bepalende rol gespeeld hebben, de regeringen een involgende (Deleeck, 1977 en 1977, p. 345-370). Er heerste tussen de sociale partners een consensus-naar-voor; bij afwezigheid van eensgezindheid over structurele hervormingen resulteerde de evolutie in een kwantitatieve groei van alle bestaande regelingen. Alle politieke en academische hervormingsplannen lopen te pletter tegen de defensieve houding van de sociale partners. Het eindverslag van de Koninklijke Commissie gelast met de hervorming, de zogenaamde commissie Dillemans, weigerden zij trouwens te ondertekenen (1985). Deze houding is begrijpelijk. De sociale partners beschouwen de sociale zekerheid als hun autonoom werkgebied, en zij achten zich beter dan anderen geschikt om hierover met realistische kennis van zaken te spreken en om de concrete belangen van hun achterban waar te nemen. Deze stellingen moeten genuanceerd worden voor de periode 1981-'86. Waar het om besparingen moet gaan nemen de regeringen de leidinggevende rol op, en zij doen hiervoor beroep op bijzondere machten hen verleend door het parlement. In die periode komen er trouwens ook aanzetten tot zachte structurele koerswijzigingen, maar zonder de sociale partners zijn die nooit verregaand.

In de sociale zekerheid nemen de sociale partners institutioneel deel aan de besluitvorming, maar ook aan de uitvoering. De werkloosheidsuitkeringen worden uitbetaald door de vakbonden, de gezondheidszorgen door de ziekenfondsen, de kinderbijslag door (patronale) kinderbijslagfondsen (voorheen compensatiekassen). De overheid heeft recht op controle. Sommigen willen deze structuur als zodanig afschaffen. Dit gaat o.i. in tegen de, vaak miskende, eigen maatschappelijke bestaanswijze van ons stelsel. Deze structuur is historisch gegroeid niet uit de overheid, maar uit initiatieven aan de basis en in het raam van de arbeidsverhoudingen van de vorige eeuw. Maar naast dit historisch is er een wezenlijk argument. Onze sociale zekerheid heeft een niet-staats karakter; zij is niet afhankelijk van overheidsleiding en overheidsadministratie. De vrije sociale organisaties (vakbonden, ziekenfondsen, maar ook de werkgeversorganisatie wat haar belangstellingspunten betreft) treden op als tegenmacht, naar boven, tegen politieke en economische machtsinvloeden, naar beneden, in functie van een goede bediening van hun leden. In het huidig discours over "het middenveld" moeten, doorheen mogelijke vertekeningen in de praktijk, de structurele beginselen erkend worden.

Nog een voorbeeld uit de actualiteit. Op 21 november 1994 werd een centraal akkoord afgesloten voor 1995 en 1996. Het voorziet geen loonsverhogingen (verboden door de wet in 1994) maar zet alles op tewerkstelling o.a. door arbeidsherverdeling: verlaging van de leeftijd voor brugpensioen naar 55 jaar; invoering van "kortingbanen" voor al wie een jaar werkloos is; extra premies voor arbeidsherverdeling in de bedrijven; een selectieve verlaging van de werkgeversbijdragen voor de sociale zekerheid. De uitwerking van de tewerkstellingsplannen wordt als opdracht voor de professionele akkoorden naar de onderhandelingen in de sectoren verschoven. Dit betekent tevens een stap in de richting van de decentralisatie van het overleg. Dit akkoord schuift dus opdrachten van reglementering en vooral budgettaire lasten (geschat op ca. 5 mrd.) naar de overheid. De regering heeft tegen deze lastentoeschuiving principieel geprotesteerd. Na enkele wijzigingen betreffende de duur van deze maatregelen heeft zij haar instemming betuigd, om het akkoord te redden, en daardoor het sociaal klimaat en de concurrentiepositie van het bedrijfsleven te bevorderen.

Naar analogie van wat gebeurde op het domein van de arbeidsverhoudingen en van de sociale zekerheid werden de beginselen en de praktijk van het overleg ook toegepast in andere domeinen, met name dat van de gezondheidszorg. De na-oorlogse periode was gekenmerkt door oneensgezindheid, spanningen en elkaar opvolgende mislukte of niet toegepaste wettelijke hervormingspogingen. Om uit de impasse te geraken werd, op voorstel van Leburton, een parlementaire werkgroep gevormd. De moeizame bespreking leidden tot een rapport dat door H. De Geest (LCM) terecht een sociaal pact omtrent de ziekteverzekering genoemd werd. Van daaruit ontstond de wet van 9 augustus 1963, op naam van Minister Leburton (PSB), waardoor het stelsel van ziekteverzekering hervormd en, voor eerst, gevestigd werd op grondslag van een wet, en dus niet langer van koninklijke besluiten. Om de oude betwisting omtrent de financiële autonomie der ziekenfondsen op te lossen voerde deze wet, binnen het Rijksinstituut voor Ziekte- en Invaliditeitsverzekering een onderscheid in tussen twee fondsen, nl. voor uitkeringen (arbeidsongeschiktheid) en voor geneeskundige verzorging. Op financieel gebied werd voor de eerste nationale compensatie voorzien, voor de tweede financiële verantwoordelijkheid van de ziekenfondsen; dit laatste bleef weliswaar een dode letter, o.a. omdat de ziekteverzekering globaal voortdurende deficitair was. Deze wet voerde tevens een voorkeurregeling in voor gepensioneerden, weduwen, invaliden en wezen, beneden een inkomensgrens (WIGW's).

Tevens werd de mogelijkheid voorzien om de verplichte ziekteverzekering uit te breiden tot sommige nog niet gedekte bevolkingscategorieën. Tenslotte voorzag de wet een nieuwe regeling, nl. het verbintenissenstelsel; hierdoor zouden de zorgenverstrekkers (artsen, apothekers, ziekenhuizen, paramedici), middels toetreding tot collectief afgesloten overeenkomsten, zich verbinden om bepaalde tarieven van honoraria te eerbiedigen; in ruil hiervoor werd hun sociaal statuut verbeterd o.a. door aanvullende pensioenfondsen. Deze regeling beoogde de doeltreffendheid van de verzekering in hoofde van de patiënten te waarborgen door terugbetaling van het volledige feitelijk betaalde honorarium, min een persoonlijk aandeel, ten onrechte remgeld genoemd. Om dit doel te bereiken was de medewerking van het korps der zorgenverstrekkers onmisbaar; en deze wenste men te bereiken middels overleg en overeenkomst, daar een wettelijk opgelegde verplichting niet werkzaam was gebleken. Het art. 52 van de Eenheidswet van 1961 had voorzien dat, bij afwezigheid van vrijwillige medewerking vanwege de zorgenverstrekkers, de tarieven verplichtend bij K.B. konden opgelegd worden. Dit artikel werd nooit toegepast (behalve één ondeugdelijke poging in één arrondissement) maar bleef "de stok achter de deur".

De verwezenlijking van dit compromis stuitte op het terrein op grote moeilijkheden vooral vanwege de artsen, voortaan opgesplitst in twee groepen, in het harde verzet van de grote meerderheid in de Syndikale Artsenkamers van Dr. Wijnen, tegenover een minderheid tot medewerking bereid, in het Algemeen Syndikaat der Geneesheren van Dr. De Brabanter. Het kwam tot een in de geschiedenis unieke staking der artsen (1 april 1964), met toestanden, vooral in ziekenhuizen, en gedragingen van sommige artsen die niet altijd even stichtend waren. Nieuwe onderhandelingen leidden tot het Sint Jansaccord (afgesloten op 25 juni 1964, d.i. de Sint Jansnacht), op grond waarvan de wet van 1963 geamendeerd werd. Daarna kwamen de individuele verbintenissen moeizaam tot stand; maar het zou nog duren tot 1970 vooraleer een relatieve rust intrad. Achteraf bekeken blijkt deze regeling behoorlijk te werken. De bevoegdheid om te onderhandelen werd toevertrouwd, binnen het RIZIV, aan de nationale commissie artsen-ziekenfondsen. Daardoor zouden de ziekenfondsen mettertijd duidelijker naar voor treden als de institutionele belangenvertegenwoordigers van de verzekerden. Mettertijd zouden in deze commissie ook bredere onderwerpen besproken worden (b.v. aanvullende opleiding huisartsen; betaling klinische biologie; statistische analyses) die dan aanleiding geven tot nieuwe wetsbepalingen.

De regelingen vervat in de wet van 1963 luiden een nieuwe periode in van de ziekteverzekering en van het gezondheidsbeleid. Zij betekenen een compromis in de creatieve zin van dit woord. Het stelsel blijft een verzekering, waarvan de uitvoering toevertrouwd wordt aan de pluraliteit van ziekenfondsen. Er is geen sprake meer van een nationale gezondheidsdienst. Anderzijds wordt aanvaard dat de ziekteverzekering zich verder verwijderd van het model van de privé-verzekering, o.a. door de veralgemening, in feite, tot een nationale verzekering omvattend (bijna) gans de bevolking, en door algemene maatregelen met het oog op grotere sociale doeltreffendheid (WIGW's; verbintenissen). De financiële verantwoordelijkheid van de ziekenfondsen wordt niet langer weerhouden voor de uitkeringen voor arbeidsongeschiktheid, principieel wel voor de gezondheidszorgen; dit laatste zal evenwel achteraf praktisch niet haalbaar lijken. Ook op dit domein worden overleg en overeenkomsten geïnstitutionaliseerd; de rol van de ziekenfondsen in de besluitvorming wordt belangrijker. Beiden bevestigen het niet-staats karakter van het stelsel. De artsen, prototype van zich onafhankelijk opstellend vrij beroep, organiseren zich en aanvaarden het beginsel en de praktijk van de collectieve onderhandeling en van het verbintenis. In 1994 werd de verte-



genwoordiging van de klassieke sociale partners, d.i. werkgevers en werknemers, in het RIZIV versterkt. De overheid verwacht dat zij, belangrijkste financierders van de ziekteverzekering door hun bijdragen, strenger zullen waken over de kostenbeheersing, met name in het raam van de collectieve overeenkomst met de artsen en andere zorgverstrekkers.

### 3. Een evaluatie

Het overleg, en de resultaten ervan vastgelegd in CAO's, vormen de ruggraat van de sociale vooruitgang en van de sociale vrede. In het overleg en doorheen de overlegstructuren nemen de vakverenigingen op een institutionele wijze deel aan de besluitvorming, en wordt aldus de medezeggenschap verwezenlijkt (sociale democratie). De vakverenigingen hebben als tegenmacht een erkende plaats ingenomen. Wel zij opgemerkt dat overleg en medezeggenschap beter functioneren op nationaal en sectorieel (bedrijfstak) niveau dan op plaatselijk niveau (onderneming); en dat deze medezeggenschap tot effectieve resultaten leidt op het gebied van sociale verwezenlijkingen (lonen, arbeidsduur, sociale zekerheid), minder of bijna niet op het vlak van economische en financiële beslissingen (investeringen, werkgelegenheid, sluiting ondernemingen).

Op gebied van de arbeidsgebonden sociale politiek (lonen, sociale zekerheid, arbeidsduur) is de feitelijke beslissingsmacht van de sociale partners zeer groot, en zelfs doorslaggevend. In heel de naoorlogse periode hebben de sociale partners hier een leidinggevende rol gespeeld, en de regeringen een involgende rol (behalve in crisistijd). Terecht werd ooit gezegd dat, geklemd tussen de sociale partners, de regeringen noch gezag noch middelen hebben om een eigen sociale politiek te voeren. Dit mag echter niet alleen maar negatief bekeken worden. Deze manier van werken behoort immers tot het wezenlijke van de welvaartsstaat, door ons omschreven als een eigen type van welvaartsverdeling en een eigen type van besluitvorming. De "staat" (regering en administratie) is hier niet dominant; de voorwaarden van de welvaart worden geschapen door het vrije maar georganiseerde bedrijfsleven, d.w.z. de sociale partners, die autonoom de verdeling ervan mee bepalen, althans wat lonen en arbeidsgebonden sociale zekerheid betreft. In periodes van mindere groei of van crisis, wanneer het overleg betrekking heeft op de verdeling van de vermindering, werkt het sociaal overleg minder gemakkelijk; de regering nam dwingende beslissingen desnoods tegen de sociale partners in (1981-1986).

Als methodiek van besluitvorming in de ganse periode na de tweede wereldoorlog moet de overlegeconomie derhalve gunstig gewaardeerd worden. In principe omdat het alternatief van onderhandelen en consensus het open conflict is. Constructief overleg heeft een meerwaarde op economisch, op sociaal en op democratisch vlak. Als praktijk, omdat in de beschouwde periode de ontwikkeling ordevol, met een minimum van open conflicten, en met maximale verwezenlijking van sociale doelstellingen verlopen is.

Wanneer met het verdwijnen van het Oosteuropese communisme het kapitalisme lijkt te zegevieren, dan gaat het wel degelijk over twee soorten kapitalisme: het liberaal kapitalisme volgens Amerikaans model, of de sociale markteconomie volgens Westeuropese model. Dit werd magistraal beschreven door Michel Albert, *Capitalisme contre capitalisme*, Paris, 1991. Hij geeft volgende kenmerken van laatstgenoemd model, door hem Rijnlandmodel genoemd, omdat het in West-Duitsland en Frankrijk meest indrukwekkend tot uiting komt: economische dynamiek van de vrije markt, maar met de overheid die ingrijpt om het sociaal even-



wicht te bewaren; sociaal overleg met sterke vakbonden en steunend op het principe van de consensus; de onderneming als gemeenschap die naast winst ook hoge lonen moet opleveren en haar werknemers niet als buitenstaanders behandelt; hoge graad van sociale bescherming; positieve betekenis van hoge overheidsuitgaven voor gezondheid en onderwijs. Dit alles is niet nieuw, maar in de synthese van Albert worden de grondslagen van dit samenlevingsmodel op overtuigende wijze uitgetekend, precies op het moment waarop West-Europa politiek en sociaal zijn eigen grotere eenheid wil bevestigen. Hij laat trouwens niet na de gevaren te ontleden die dit model bedreigen.

Bedreigt de overlegeconomie (het democratisch corporatisme, het neo-corporatisme) de goede werking van de parlementaire democratie? De macht van de sociale partners is zeer groot. In feite zijn zij op aanzienlijke domeinen in de plaats getreden van de regeringen en van het parlement. Hun rol is in de grondwet niet voorzien. De vakbonden hebben bovendien geen rechtspersoonlijkheid; zij kunnen niet voor een rechtbank ter verantwoording geroepen worden. Ook zijn er geen rechtsgronden om de representativiteit van de sociale organisaties te evalueren, noch hun interne besluitvorming, alhoewel in feite weinigen deze representativiteit zullen betwijfelen. De sociale organisaties, met name vakbonden en ziekenfondsen, zijn cliënteelgerichte machtscomplexen geworden die, naar de woorden van Van Doorn en Huyse, baas willen zijn in eigen huis maar dan op kosten van de gemeenschap. Zij beoefenen de economie van de onbetaalde rekening (Van den Doel). Door hun eisen (ingewilligd omwille van de vrede) drijven zij de sociale uitgaven voortdurend op, niet geremd door een weerstand biedende politieke tegenmacht. Analytisch beschouwd (d.w.z. achteraf de gebeurtenissen ontledend) is deze kritiek ongetwijfeld juist. Een andere vraag is te weten of een ander beheersingssysteem denkbaar zou geweest zijn, en onder dezelfde omstandigheden betere globale resultaten zou opgeleverd hebben. Deze vraag heeft weinig werkelijkheidswaarde. Men kan enkel uit de analyse conclusies trekken voor de toekomst. De planning heeft als centraal instrument van besturing haar ondeugdelijkheid (imperatieve) en haar ondoeltreffendheid (indicatieve planning) aangetoond. De regeringen zouden sterker leidinggevend kunnen optreden; maar kunnen zij in een samenleving van het type welvaartsstaat die rol spelen? Het terugschroeven van de invloed der sociale organisaties wordt door sommigen voorgesteld, maar anderen vrezen dat dit tot een sociale teruggang zou leiden. Zo komen we terug bij het beproefde stelsel van overleg, met de wens dat de centrale (nationale) leidingen met name van de vakverenigingen sterker weerstand zouden bieden tegenover de wensen van hun achterban (vooral de sectorale bonden), teneinde de groei van de lonen en van de sociale uitgaven binnen het raam van de macro-economische mogelijkheden te houden. Kostenbeheersing is nodig, hoe dit kan verwezenlijkt worden is een andere vraag. Dit is een zware uitdaging voor het overleg van de volgende jaren.

Is de overlegeconomie in crisis? Deze vraag houdt thans (1994) vele auteurs en sociale leiders bezig. Zij is uitgebouwd in de na-oorlogse periode. Sedertdien zijn de maatschappelijke omstandigheden diepgaand veranderd: andere samenstelling van de beroepsbevolking en van de economische activiteiten, meer nood aan flexibiliteit, omvangrijke reglementerende overheidstussenkomst, verstraking van en vaak ook oneensgezindheid binnen syndicale en patronale organisaties. Boven alles is het voorwerp van het overleg moeilijker geworden: niet meer verdelen van aanwas, maar beperkingen ondervangen (recessie), rekening houden met een economie in ombouw en, o.a. wegens veroudering, met toenemende collectieve lasten in de welzijnssector. De crisis van het overleg bestaat ten gronde hierin dat de omstandigheden en het voorwerp thans anders en moeilij-

ker geworden zijn dan vroeger. Minder centraal, meer naar het ondernemingsvlak. Minder over lonen, meer over tewerkstelling en arbeidsverdeling. Minder starheid, meer flexibiliteit inzake werktijden, loonvorming en institutionele regelingen hierover. Nieuwe activiteitsdomeinen, zoals de sociale non profit (welzijnssector).

De overlegeconomie heeft een structureel karakter; in onze maatschappij is het de methode om de noodzaak van besturing te verzoenen met de vrije vorming van loon- en arbeidsvoorwaarden. Men moet het beeld van overleg en consensus niet idealiseren, maar zien wat er ten gronde achter dit beeld schuilt. Per slot van rekening steunen zij op de overtuiging dat ons model van economische met sociale welvaart wenselijk en slechts mogelijk is mits gelijktijdig aan bepaalde voorwaarden wordt voldaan. Enerzijds economische groei door de dynamiek van de ondernemingen, trouwens ondersteund door sociale uitgaven inzake gezondheid, vorming en inkomenswaarborging. Anderzijds mogen de neveneffecten van de sociale bescherming deze dynamiek niet hinderen. Zulke hinder kan voortkomen uit te hoge sociale en fiscale lasten, overregulering en gemis aan flexibiliteit, absentisme, misbruik van uitkeringen, te gering spaarvolume, overwicht van invoer op uitvoer. Deze neveneffecten hebben de eens bloeiende Zweedse welvaartsstaat in moeilijkheden gebracht. Overleg en consensus veronderstellen een hoge mate van zelfverantwoordelijkheid, collectief, bij de onderhandelaars, individueel, bij de burgers. In die zin is de overlegeconomie niet vanzelfsprekend en eeuwigdurend. Haar voortbestaan is een daad van politieke wil, van de leiders die daartoe moeten kunnen steunen op de bevolking.

Tenslotte: wat kwam er in huis van de medezeggenschap en de structuurhervormingen? Deze idee werd in zekere mate verwezenlijkt, of, juister gezegd, zij heeft duidelijk haar stempel gedrukt op de uitbouw van een aantal overleginstellingen en op de werking en resultaten ervan. Hierbij past wel een voorbehoud. De economische en financiële machtscentra blijven buiten het bereik van de medezeggenschap. En op het vlak van de onderneming bleven de resultaten beneden wat men aanvankelijk verhoopt of gedroomd had. Reeds in de vijftiger jaren was er sprake van ontgoocheling. Over de kern van de zaak, het statuut van de naamloze vennootschap, werd zeer veel geschreven. Maar per slot van rekening bleef dit statuut ongewijzigd. De structuurhervormingen waren een heet onderwerp van syndicale, politieke en academische discussie na de oorlog en tot in de vijftiger jaren. Zij kregen hun wettelijke neerslag in de publiekrechtelijke bedrijfsorganisatie. Deze hebben het klimaat en de werkwijze voorzeker diepgaand beïnvloed. Achteraf moet men wel vaststellen dat de structuren zelf, grotendeels en ten gronde, niet gewijzigd werden. De vraag of en in welke mate dit zou gekund hebben of in de toekomst zou kunnen blijft hierbij open.

## BIBLIOGRAFIE

BELGISCHE VERENIGING ARBEIDSVERHOUDINGEN, *50 jaar arbeidsverhoudingen*. Brugge, Die Keure, 1989, 390 p.

BLANPAIN, R. (ed.), *30 jaar Belgische arbeidsverhoudingen*. Deventer, Kluwer, 1977, 380 p.

CORTEBEECK, L., Wat vroeg voor een requiem, in: *De Gids op Maatschappelijk Gebied*, jrg. 84, nr. 12, 1993, p. 995-1005.

DAMBRÉ, W., *De ondernemingsraden in België*. Antwerpen, 1985.

DELEECK, H., *Ongelijkheden in de welvaartsstaat*, Antwerpen, D.N.B., 1977.

DELBECK, H., Het sociale zekerheidsbeleid in België 1945-1975, in: R. BLANPAIN (ed.), *Dertig jaar Belgische arbeidsverhoudingen*, 1977, p. 345-370.

DELBECK, H., *De architectuur van de welvaartsstaat*. Leuven, Acco, 1992.

DE SWERT, G., Het verweduwd overleg, in: *De Gids op Maatschappelijk Gebied*, jrg. 85, nr. 2, 1994, p. 145-156.

DE WACHTER, W., *Besluitvorming in politiek België*. Leuven, Acco, 1992, 371 p.

DE WACHTER, W., De hardnekkigheid van de overlegeconomie, in: *De Gids op Maatschappelijk Gebied*, jrg. 84, nr. 12, 1993, p. 983-994.

GELUK, J., *Overlegeconomie*. Antwerpen, 1968.

LUYTEN, D., Crisis van het neo-corporatisme? Arbeidersbeweging en overlegeconomie sinds 1975, in: *Democratie op het eind van de 20ste eeuw*, Mededelingen van de Koninklijke Academie van België, 1994, p. 169-194.

LUYTEN, D., *Het corporatisme in België van einde 19de eeuw tot 1944. Ontwikkeling en transformaties van het corporatisme als ideologische en politiek-sociaal verschijnsel*, doctoraat VUB 1992 (zal in 1995 door de Koninklijke Academie in de reeks 'Verhandelingen' gepubliceerd worden).

VANDERSTRAETEN, A., Neo-corporatisme en het Belgisch sociaal-economisch overlegmodel, in: *Res Publica*, XVIII, 1986, p. 671-688.

Verscheidene auteurs, Overleggen na de overlegeconomie, in: *Beleid en Maatschappij*, Themanummer, nr. 3, 1994, p. 81-110.

### **Summary: The social and economic bargaining as a system of decision-making**

*In an economy of concertation, organisations of employers and of employees are legally involved in the process of decision making on economic and especially on social policy.*

*Government recognises officially the so called social partners as the autonomous represents of the industry. They leave them a number of tasks in the creation and administration of social regulations. Within a legal institutional framework of councils, on national, sectoral and local level, bargaining between social partners is aimed to consensus, which is formalized in social pacts or collective agreements on wage formation, working hours, social insurance etc. Social legislation is always advised and often written by the social partners (in the National Council of Labour). From 1960 up to now (with an interruption in the period of crisis 1981-86) social development has been shaped by national and sectoral pacts. In the evolution of social insurances for workers the influence of the social partners was also eminent. This model was also working in matters of national health policy, linked to health insurance. The overall evaluation of this system is positive. The role of government and parliament has been restrained. But, on a legal base, free cooperation between virtual antagonists has been realised, and the number of conflicts minimized. Trade-unions were integrated in the process of decision-making.*

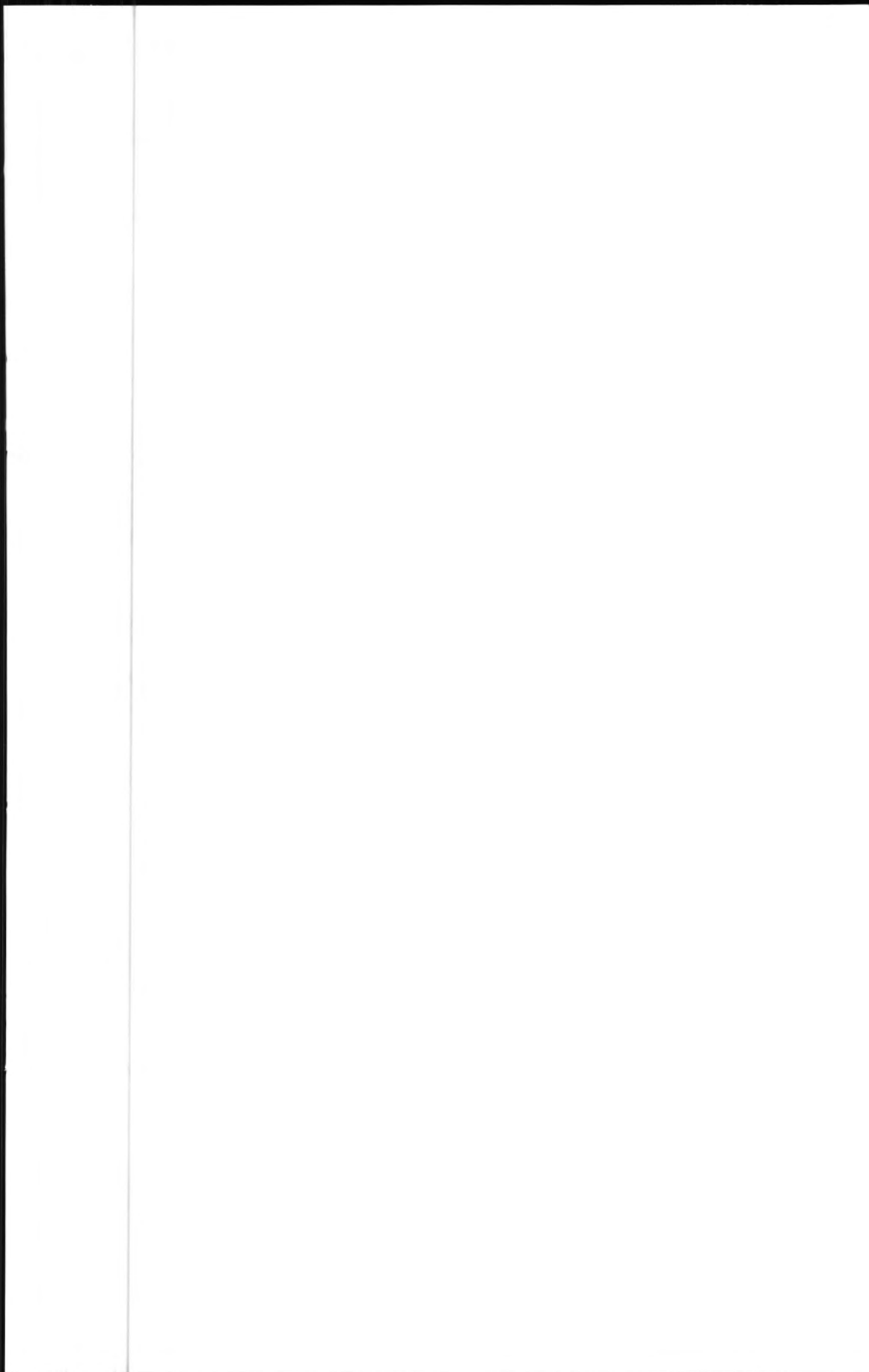
*Het Achtste Politologisch Congres en deze publikatie  
werden mogelijk gemaakt met de steun van:*

*Het Vlaamse Ministerie van Onderwijs,  
Het Bestuur van de Provincie Brabant.*

*Hiervoor betuigt het Politologisch Instituut  
zijn bijzondere dank.*

*Het Politologisch Instituut dankt tevens de referaathouders  
en alle medewerkers  
van binnen en buiten het Politologisch Instituut  
op het forum of achter de schermen,  
die het Congres hebben mogelijk gemaakt.*

*Wilfried DEWACHTER  
Voorzitter Politologisch Instituut*



# 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 1994/1. 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 1994/1.  
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.

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

