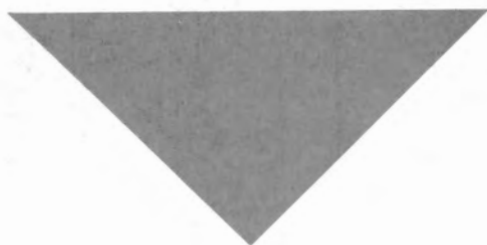


# RES PUBLICA



1990/4

---

**Strijdpuntbesluitvorming**

---

**Verkiezingstechnologie**

---

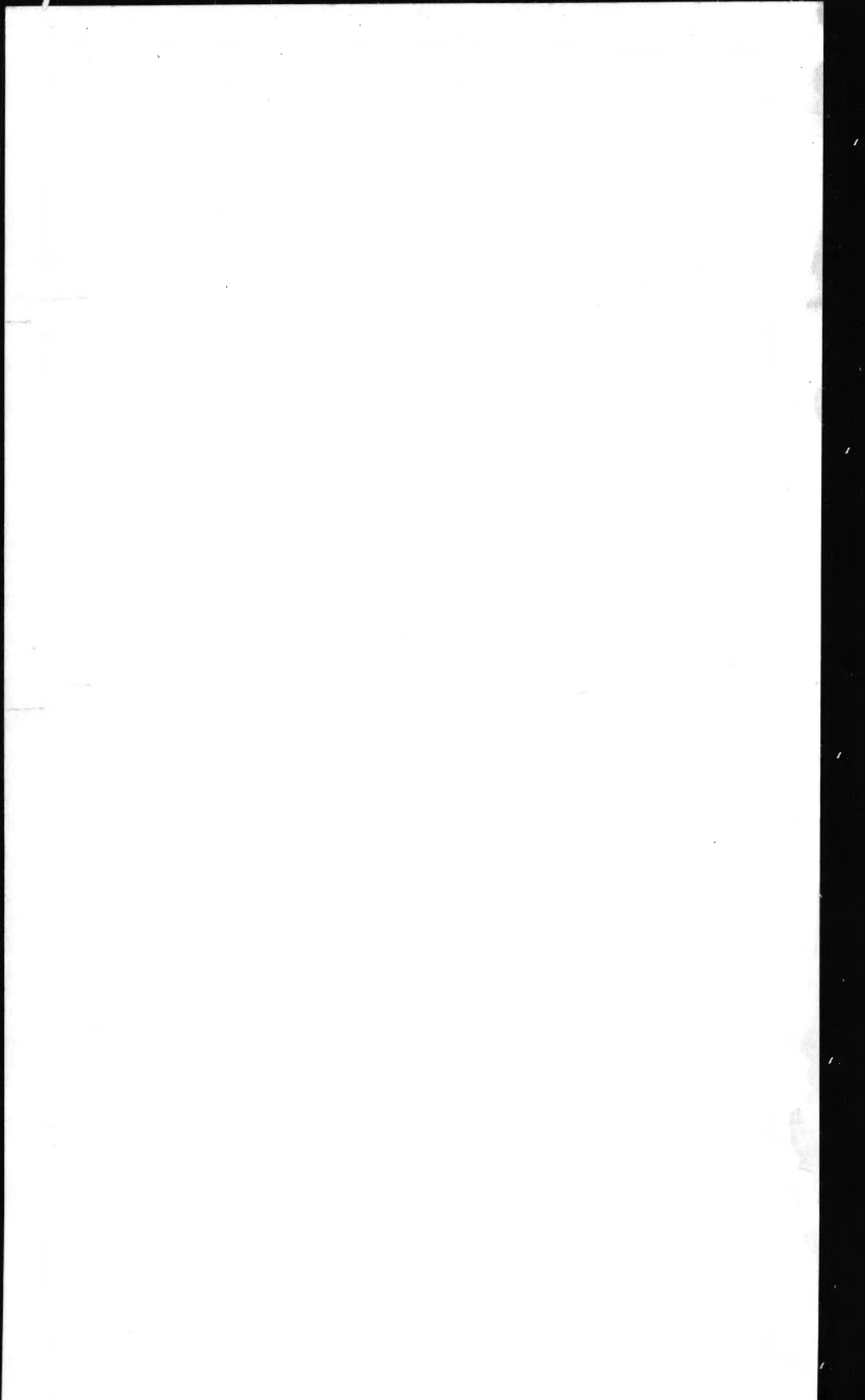
**Participation politique**

---

TIJDSCHRIFT VOOR POLITOLOGIE

REVUE DE SCIENCE POLITIQUE

BELGIAN JOURNAL OF POLITICAL SCIENCE



# RES PUBLICA

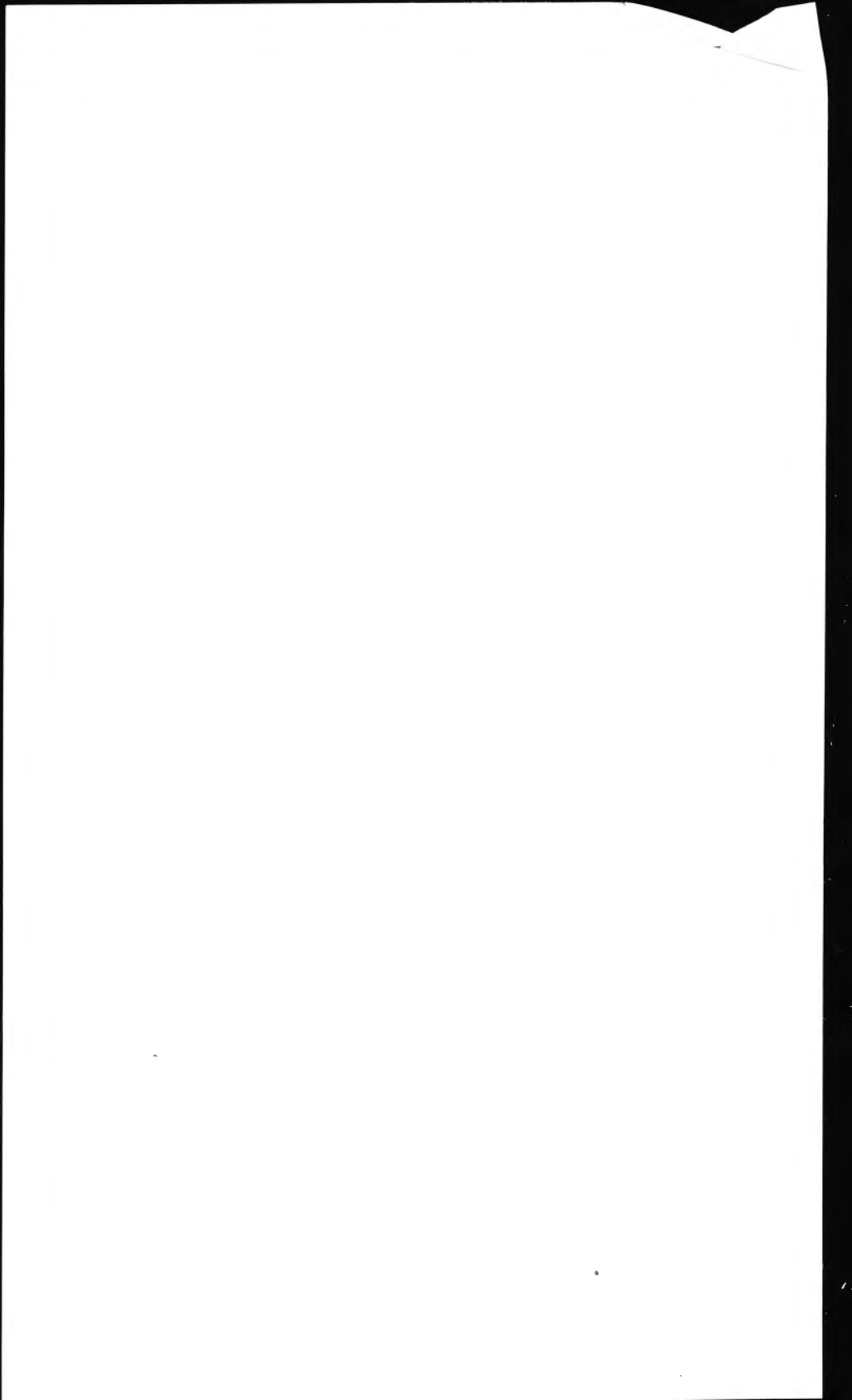
*Tijdschrift voor Politologie*  
*Revue de Science Politique*  
*Belgian Journal of Political Science*

---

## INHOUD - SOMMAIRE - CONTENT

De repressie en de politieke agenda, door L. HUYSE .....	415-425
Twintig jaar politieke strijd rond de abortuswetgeving in België (1970-1990), door E. WITTE .....	427-487
De liberalisering van abortus als strijdpunt in de Belgische politiek 1971-1990, door M. HOOGHE .....	489-509
La participation politique en Belgique..., par M. COLLINGE .....	511-535
Imperiali, D'Hondt en Niemeyer als verdelings- technieken bij de gemeenteraadsverkiezingen, door J. ACKAERT .....	537-556
De ontwikkeling van de collectieve uitgavenquote en de ombuigingen in de gemeentefinanciën, door W. MOESEN, J. VANNESTE en Y. VANSINA .....	557-577
Een economische benadering van pressiegroeperingen, door F. NAERT .....	579-593
Parlementsleden over het parlement en hun taak, door P. WECKX .....	595-625
Selectie uit de toegestuurde werken.- Sélection des livres reçus.- Selection from the received books .....	627-629

---





**HERNIEUW NU UW ABONNEMENT VOOR 1991**  
**REABONNEZ-VOUS MAINTENANT POUR 1991**  
**TAKE YOUR SUBSCRIPTION FOR 1991 RIGHT NOW**

Abonnementsvoorwaarden voor Res Publica : onveranderd !

Conditions d'abonnement de la revue Res Publica : inchangées !

Annual subscription of Res Publica : unchanged !

**1991**  
**B.F.-F.B.**

Jaarabonnement (4 nummers) – Abonnement annuel  
(4 numéros) - Annual subscription (4 issues)

Persoon - Individu - Individuals ..... 850

Instelling - Institution - Institutions ..... 1.800

De hernieuwing van het abonnement gebeurt het best door overschrijving van het bedrag op Gemeentekrediet nr. 091-0034240-28 van het Politologisch Instituut, Egmontstraat 11, 1050 Brussel, met vermelding : Abonnement Res Publica 1991. Wilt U even nakijken of Uw adres wel volledig is vermeld op de betalingsstrook.

Réabonnez-vous en versant le montant au Crédit Communal n° 091-0034240-28, Politologisch Instituut, rue d'Egmont 11, 1050 Bruxelles, en mentionnant : Abonnement Res Publica 1991. Vérifiez si votre adresse est bien indiquée au talon du versement.

The easiest way to renew your subscription is to transfer the required sum to the bank account Gemeentekrediet 091-0034240-28 of the Politologisch Instituut, Brussels, mentioning : Subscription Res Publica 1991. And please check if your payment-form bears your full address.



# De repressie en de politieke agenda

September 1944 - november 1952 <sup>1</sup>

---

door Luc HUYSE,

Gewoon hoogleraar aan de Katholieke Universiteit te Leuven.

Bij de bevrijding stond België voor een enorme uitdaging. Bijna 500.000 gebouwen waren verwoest of beschadigd. Honderden bruggen waren vernield. Het spoorwegnet was helemaal ontredderd, de handelsvloot voor 60% verdwenen. Fabrieken lagen stil of draaiden op halve kracht. De bevoorrading van de bevolking was in gevaar, het tekort aan voedsel en kolen angstwekkend. Het heropstarten van de economische machinerie verliep in het begin erg moeizaam, niet in het minst omdat de oorlog tot in mei 1945 gewoon verder ging. Op het politiek vlak was de wederopbouw een niet minder grote opgave. In de eerste weken na de bevrijding zakte het land weg in een gezagsvacuum. Wie in het kader van de nieuwe orde aan de macht was gekomen sloeg op de vlucht of werd afgezet. Voor de regering, die de oorlog niet zonder verlies aan prestige en geloofwaardigheid had overleefd, kwam het er nu op aan de vacante ambten snel en met respect voor de wettelijkheid te bemannen. Dat was niet zo gemakkelijk, ook al omdat op tal van plaatsen echte of vermeende verzetslui de vrijgekomen posities hadden gepraaid. Bovendien zou al snel over één van de hoofdrolspelers – koning Leopold – een felle controverse ontstaan. Dan was er nog het netelig probleem van de berechting van de medestanders van de Duitse bezetter.

De afwikkeling van deze problemen nam jaren in beslag en dwong de politici voortdurend tot het bepalen van prioriteiten. Welke plaats gaf men in deze, vaak wisselende, rangordening aan het vraagstuk van de repressie? Het antwoord is dat de berechting van de collaborateurs meestal als een kwestie van tweede of derde orde is behandeld. De repressie stond zelden helemaal vooraan in de belangstelling van de politici. Aan die stelling zijn de volgende bladzijden gewijd.

Sociologen zeggen dat elke samenleving de voorraad aan problemen op een tweevoudige wijze naar belangrijkheid rangschikt. Er is de publieksagenda die de weergave is van wat in de bevolking aan strijdpunten aandacht krijgt. De inhoud ervan is te vinden in de media, in de eisenbundels van tal van verenigingen of in min of meer spontane manifestaties. Aan de andere kant is er de politieke agenda die tot uiting komt in de plannen en de daden van de regering, het parlement

---

(1) Deel van een onderzoek dat mogelijk is gemaakt door een krediet van het Fonds voor Collectief Fundamenteel Onderzoek.

en de ambtenarij. Soms lopen deze beide rangordes parallel, vaak ook wijken zij van elkaar af.

De politieke agenda kan langs drie wegen tot ontwikkeling komen. In een democratie als de onze is het in beginsel zo dat allerlei groepen met elkaar in competitie treden bij de samenstelling van de publieksagenda om dan, in een tweede stap, de aandacht van de politici op te eisen. Zo hebben de organisaties van weerstanders in de eerste jaren na de bevrijding onafgebroken via moties en betogingen de belangstelling van de publieke opinie kunnen trekken. De gevoeligheid in de bevolking sloeg dan vaak over naar de politieke klasse. De tweede route is een soort binnenweg: sommige groepen slagen er in om rechtstreeks de politieke agenda te beïnvloeden. Een voorbeeld: tijdens de tweede regering Van Acker (augustus 1945-juli 1946) hadden de verzetsverenigingen directe toegang tot justitieminister Grégoire. Hij was één van hen en daarom als het ware hun megafon in de ministerraad en in het parlement. Er is een derde scenario mogelijk en het is helemaal niet ongebruikelijk: de politici leggen zelf vast wat voorrang moet krijgen en pogen dan de publieksagenda daarmee in overeenstemming te brengen. Zij doen dat met behulp van gezagsargumenten, zij schakelen bevriende journalisten in of mobiliseren hun militanten voor het bewerken van de publieke opinie. De koningskwestie is herhaaldelijk op deze wijze top of the bill geworden.

### **I. Repressie geen hoge prioriteit voor de regeringen.**

De naoorlogse regeringen uit de jaren veertig hebben zo te zien geen inspanningen geleverd om de repressiekwestie in het politiek en maatschappelijk leven prioriteit te geven. Eén indicatie daarvan is te vinden in de inhoud van de opeenvolgende regeringsverklaringen. Tussen september 1944 en november 1952 zijn elf kabinetten gevormd. Drie ervan (Van Acker III, Spaak I en Huysmans – zij regeerden van maart 1946 tot maart 1947, toen de militaire rechtbanken nota bene op volle toeren draaiden) hebben in hun verklaring voor het parlement geen enkel woord aan de repressie besteed. De regering Eyskens die medio 1949 aantrad had er vier lijntjes voor over. Bij de andere regeringen schommelde het schrijfwerk over de berechting van de collaborateurs rond de vijftien regels. Geen wonder dat ook in de parlamentsdebatten, die op een regeringsverklaring volgden, de repressie meestal op de achtergrond bleef. Was er al eens wat vuurwerk, dan waren alleen de mindere goden erin betrokken. Een uitzondering vormt het investituurdebat dat naar aanleiding van het aantreden van het kabinet Spaak II (maart 1947) is gevoerd. Hier hebben ook vooraanstaande parlamentsleden (De Schrijver voor de CVP en de socialisten Buset en Rolin) hun standpunt laten horen. Merkwaardig is ook dat in de Kamer geen van de acht ministers van justitie uit die periode met enige commentaar over de repressie in de bespreking van een regeringsverklaring is tussengekomen. In de Senaat, waar het thema overigens over het algemeen wat meer aandacht heeft gekregen, waren de justitieministers wel iets actiever.

Tweemaal in de onmiddellijke naoorlog heeft een regering het parlement om bijzondere machten gevraagd. Op zo'n moment wordt een regeringsploeg ge-

dwongen om een brede discussie over zijn plannen te openen. In feite ontstaat aldus een tussentijds investituurdebat. Ook langs deze weg kan het repressiethema volop in de politieke belangstelling komen. Is dat ook gebeurd? Het antwoord is neen. Als in november 1944 het kabinet Pierlot een verzoek om bijzondere machten ter stemming legt is er nauwelijks aandacht voor wat de ministers inzake repressie met hun blanco cheque denken te doen. Voor wie van cijfers houdt: de discussies beslaan in de Parlementaire Handelingen zowel voor de Kamer als voor de Senaat een zestigtal bladzijden; daarvan hebben er alles samen genomen nog geen drie betrekking op de bestraffing van de collaborateurs. Twee maanden later vraagt ook premier Van Acker een vrijbrief. In een eerste wetsontwerp, dat de buitengewone machten moet vastleggen, is er van repressie en epuratie niet eens sprake. De volle aandacht gaat naar de bestrijding van de zwarte markt. De Senaat keldert dat project. In een tweede ontwerp is de epuratie wél aan de orde. Deze keer ontspint er zich in de Kamer, op 14 maart 1945, een diepgaande discussie over de berechting van de kleine collaborateurs. CVP-voorman De Schrijver is lang aan het woord. Hij trekt de krijtlijnen waarbinnen volgens zijn partij de regering haar bijzondere machten mag aanwenden. Blijkbaar was er dienaangaande in de schoot van het kabinet zelf nogal wat onrust ontstaan, want twee weken later presenteert Van Acker in de Kamer een heuse regeringsverklaring waarin hij de reikwijdte van de bijzondere machten, ook inzake epuratie, nader omschrijft. In diezelfde maand maart van 1945 krijgt de regering bovendien zes interpellaties over de repressie te verwerken. Het ziet er dus naar uit dat in die weken de hele politieke klasse met enige nervositeit tegen het probleem van de repressie aankeeke. Zo schuift deze issue voor de eerste keer naar de top van de parlementaire agenda.

Een regering kan uiteraard ook langs andere wegen dan via haar plechtige principiële verklaringen een thema hoge prioriteit geven. Als zij een of andere kwestie met een wetsontwerp aanpakt prikkelt zij het parlement tot een gedachtenwisseling en de partijen tot een publiek standpunt. Dan schiet een probleem op de politieke agenda naar omhoog en kan er ook in de publieke opinie beweging ontstaan. Wat blijkt nu? Dat in de jaren 1944-1950 zowat alle juridische beschikkingen in verband met de repressie onder de vorm van besluitwetten of van regentsbesluiten zijn gefabriceerd. Dat is zo voor de wetgeving op de burgerlijke epuratie, op de transactie, op het bewijs van burgertrouw, op de interpretatie van art. 115 (bestrafing van economische collaboratie). In al deze gevallen kon de regering de behandeling van het probleem van begin tot einde binnenskamers houden. Een openbaar debat is daarmee telkens achterwege gebleven. Er is één – late – uitzondering: de wet van 14 juni 1948, die de herziening van de burgerlijke epuratie regelde; deze is in Kamer en Senaat voorbereid.

Voor het lichtschuwe gedrag van de premiers en hun ministers zijn meerdere verklaringen te bedenken. Misschien ging het om ware debatangst, omdat er in de bewindsploeg weinig of geen consensus bestond inzake het repressiebeleid. Dat kan goed het geval geweest zijn voor de regering Pierlot (september 1944-

februari 1945) en de eerste regering Van Acker (februari-augustus 1945). De aanwezigheid in beide kabinetten van christen-democraten én communisten, die in hun houding tegenover de collaboratie zeer ver van elkaar verwijderd waren, stond een gezamenlijk project in de weg. In die omstandigheden was het voor de regering beter te zwijgen dan uit vele monden te spreken. Voor die beide kabinetten geldt ook dat zij op het stuk van de repressie verdronken in een zee van problemen. Het gerechtelijk apparaat moest vanaf de grond opgetrokken worden. Er was de chaos in de interneringskampen. Levensnoodzakelijke informatie over de omvang en de ware betekenis van de collaboratie ontbrak. De ministers kwamen niet veel verder dan tot een paniekbeleid. Geen wonder dat zij voor wat de repressie betreft de confrontatie met het parlement en met de publieke opinie probeerden te ontwijken. Die hypothesen voldoen echter niet als uitleg voor de stilzwijgendheid van de vier volgende kabinetten (Van Acker II, Spaak I, Van Acker III en Huysmans) die in hun houding tegenover de collaborateurs een veel homogener visie vertoonden. Hier is een andere hypothese nodig. Misschien waren deze ministers van oordeel dat veel dringender kwesties dan de repressie voorrang moesten krijgen. Een aandachtige lezing van de parlementaire Handelingen toont aan dat, bijvoorbeeld, Van Acker in zijn tussenkomsten als eerste minister absolute prioriteit gaf aan de problemen van ravitaillering en aan de opbouw van de sociale vrede. Hij bracht de repressie alleen dan ter sprake als deze kwestie zijn paradepaarden in de weg liep. Zo deed Van Acker krachtige uitspraken over de risico's van een te stricte vervolging van de economische collaborateurs. Op 8 augustus 1945 zegt hij daarover in de Kamer: "S'il est nécessaire que les grands coupables soient punis, d'un autre côté une politique d'apaisement s'impose. Il n'y a pas moins de quarante mille enquêtes, ce qui signifie que tous les employeurs qui ont travaillé sous l'occupation se voient menacés. Il faut en finir avec cette politique"<sup>2</sup>. Twee dagen later volgt, in de Senaat dan, de verantwoording van zijn standpunt: "... il faut en finir le plus rapidement possible. (...) Comme je l'ai dit, nous avons besoin d'une reprise économique rapide. (...) Je sais que l'intention du nouveau ministre de la justice est de faire diligence: frapper très vite dans les cas graves, mais d'autre part, liquider au plus tôt possible le problème lui-même. (...) si vraiment on songe à l'entente, à l'apaisement et à la reprise économique"<sup>3</sup>.

## II. Het parlement en het repressievraagstuk.

Natuurlijk beslist niet alleen de regering over wat belangrijk is en wat niet. Kamerleden en senatoren hebben een hele reeks mogelijkheden ter beschikking om op de politieke agenda in te werken.

De minst agressieve techniek bestaat erin de ministers te bestoken met schriftelijke vragen. Dat is hier zeker gebeurd: de repressie is alleen al in de jaren 1946,

(2) Parl. Hand., Kamer, 8 augustus 1945, blz. 657.

(3) Parl. Hand., Senaat, 10 augustus 1945, blz. 564.

1947 en 1948, 457 maal in een parlementaire vraag ter sprake gekomen. Dat lijkt veel en doet vermoeden dat de volksvertegenwoordigers de regering langs deze weg gedwongen hebben om met dat thema rekening te houden. Het hoger geciteerde cijfer verliest echter veel aan kracht als het in een breder kader wordt gezet: in het geheel van de duizenden toen aan de ministers gestelde vragen was het aandeel van het repressiethema in die jaren respectievelijk 5%, 7% en 8%.

Een tweede mogelijkheid doet zich voor bij de jaarlijkse bespreking van de begroting van de bewindslui, eerst in de vergaderingen van de parlamentscommissies, later in openbare zitting. Voor de jaren 1945 tot 1952 zijn de discussies over de begroting van het departement van justitie bestudeerd, zowel in de verslagen van de commissie als in de *Parlementaire Handelingen*. Vooraf dit: het eerste begrotingsdebat valt rijkelijk laat: voor de Senaat in december 1945 en voor de Kamer meer dan twee jaar na de bevrijding. Maar goed, de begroting gaf jaarlijks wel degelijk aanleiding tot openhartige, soms zelfs zeer controversiële, commissieverslagen en tot uitvoerige discussies in de openbare vergadering. Absolute uitschieters zijn de debatten in de Kamer van 13 tot 19 november 1946 en van 17 tot 26 juni 1947<sup>4</sup>. Telkens wordt de minister van justitie verplicht om omstandig zijn beleid toe te lichten. Zo valt dan – zij het slechts voor enkele dagen – het volle licht op het thema van de repressie. Toch is ook hier een nuance te maken. De kamerleden en senatoren, die het debat animeren, zijn tweederangsfiguren. Zelden stapt een fractieleider in de discussie. Ook is uit bepaalde uitlatingen af te leiden dat de besprekingen slechts voor een handvol aanwezigen gevoerd werden.

Er lag voor de volksvertegenwoordigers een derde weg open: zij konden via een wetsvoorstel met het repressiethema de politieke agenda binnendringen. Dat is in 1945 enkele malen geprobeerd in verband met het probleem van de politieke rechten van de kleine collaborateurs. Er zijn wetsvoorstellen geweest van ondermeer de socialistenvan Vranckx, Rolin en Vermeylen en van de liberaal Ch. Janssens. Weer valt op dat de regering – hier het kabinet Van Acker II – een publiek debat vermeden heeft door het dossier naar de ministerraad over te hevelen en het parlement met een besluitwet de pas af te snijden.

Voor de volksvertegenwoordiging is de interpellatie een vierde toegang tot de politieke agenda. De parlamentsleden hebben dit middel met groot succes gebruikt: bracht de bestraffing van de collaboratie hoge koorts in regering en parlement, dan was een interpellatie daarvan de verwekker. Tussen het moment van de bevrijding en de verdwijning van justitieminister Pholien uit de regering Van Houtte (najaar 1952) zijn er een veertigtal interpellaties gehouden waarin de repressie het enige of, in ieder geval, een voornaam thema vormde. De meest spectaculaire daarvan vonden plaats in februari 1945, juli 1946 en november 1948. Zij liggen – dat is althans de gangbare mening – aan de oorsprong van de val

(4) De *Handelingen* beslaan respectievelijk een zestigtal en een honderdtal bladzijden.

van respectievelijk de regering Pierlot, Van Acker II en Spaak II. Maar ook de andere interpellaties hebben meestal grote deining veroorzaakt, zowel in het parlement als in de media. Langs deze weg zijn de opeenvolgende regeringen dus onzacht in aanraking gekomen met een door hen wat verwaarloosd probleem.

Kijkend naar hun politieke weerslag kan men deze interpellaties in vier categorieën onderbrengen. Een paar keer is het thema van de repressie slechts het toevallig slagveld waarop een heel ander gevecht geleverd wordt. Dat is zo bij een interpellatie van Pholien op 16 oktober 1945 en van Struye op 13 november 1946. In beide gevallen nam een vooraanstaand parlementslid van de CVP (die toen in de oppositie zat) een meer algemene kentrek van de linkse regeringen onder Van Acker en Huysmans op de korrel. Die kabinetten behandelden tal van delicate dossiers met behulp van bijzondere machten. Hierdoor werd het parlement buiten spel gezet. Dat zinde de CVP uiteraard niet. Deze partij greep dan ook elke gelegenheid aan om wat zij een verkrachting van de democratie noemde aan te klagen. Pholien had in zijn interpellatie felle kritiek op de buitenparlementaire totstandkoming van de besluitwet van 19 september 1945 op de burgerlijke epuratie. Een jaar later interpeleerde Struye "over het machtsmisbruik van de regering door gebruik te maken van de bijzondere machten (...) voor een zaak van politieke aard die buiten het kader van de bijzondere machten valt en die trouwens het voorwerp was van een aan de bespreking van het parlement voorgelegd wetsvoorstel". De zaak waarvan sprake betreft de invoering van een voorafgaandelijk onderzoek der verkiesbaarheid van de kandidaten bij de wetgevende, provinciale en gemeentelijke verkiezingen. Het raakpunt met de repressie is er: het gaat ook om de politieke rechten van wie verdacht is van en nog niet veroordeeld is voor collaboratie. Maar in feite wilde Struye met zijn aanval een veel verder gelegen doel treffen: de regering Huysmans en haar "misprijzen voor het parlement".

Een tweede type is de gelegenheidsinterpellatie: zij vertrekt van een voorval, een beslissing van een minister, een incident en beperkt zich ook meestal tot dat feit. Haar politieke weerslag is te verwaarlozen. In deze categorie zitten de interpellaties van de CVP-er Pholien over "de wanordelijkheden die zich overal in het land voordoen onder het voorwendsel het gebrek aan burgerzin te bestraffen" (17 mei 1945), van zijn partijgenoten Orban en Moreau de Melen over in de pers gepubliceerde documenten inzake economische collaboratie (15 januari 1947), van de socialist Hoyaux (8 juli 1947) en de liberaal Buisseret (9 juli 1947) over de geslaagde ontsnappingspoging van een notoire inciviek, van de communist Demany over "de omstandigheden waarin Robert Poulet genade werd geschonken en de redenen van het ontslag van rechtsvervolgving van graaf Capelle, ex-secretaris van Leopold III" (29 maart 1949) en van Blum (liberaal) en Bracops (socialist) over het weder in dienst nemen van inciviek gemeentepersoneel (21 februari 1950).

De derde groep is belangrijker: hij omvat interpellaties die de voorbode zijn van een groot parlementair offensief op het vlak van de repressie. Zoiets doet zich een eerste maal voor eind 1947, begin 1948. Op 29 oktober 1947 interpellieren



de kamerleden Demany en Hoyaux justitieminister Struye over zijn beleid inzake gratie en vervroegde invrijheidsstelling van veroordeelde collaborateurs. Drie maanden later doet Glineur (KP) het verhaal over in de Senaat. Die interpellaties zijn te zien als een generale repetitie voor de frontale aanval die Struye iets later, in 1948, zijn portefeuille zal doen verliezen. Het scenario herhaalt zich tussen januari 1951 en november 1952. In negen interpellaties komt er keer op keer socialistische, liberale of communistische kritiek op het repressiebeleid van de homogene CVP-regering. Het zijn signalen die doen vermoeden dat er op dat vlak iets aan het broeien is. Het sluitstuk komt halfweg november 1952 in de gedaante van de interpellaties van kamerlid Collard (BSP) en van de senatoren Buisseret (liberaal) en Rolin (BSP) die het kabinet Van Houtte even in ernstige moeilijkheden zullen brengen. Dat laatste steekspel hoort echter al thuis in een vierde categorie: de interpellaties die in regering, parlement en publieke opinie grote opwinding hebben veroorzaakt.

Van november 1944 tot november 1952 is vijfmaal een interpellatie met de repressie als onderwerp tot een politieke gebeurtenis van formaat uitgegroeid. Telkens is langs deze weg een alomvattend debat over de bestraffing van de collaboratie geopend. In vier van de vijf gevallen is de interpellatie ook een struikelsteen geworden voor een minister van justitie of zelfs voor een regering. Het liberale kamerlid Mundeleer opent de reeks in het najaar van 1944. Zijn interpellatie aan het adres van het "Londens" kabinet Pierlot is één lange klaagzang over het falen van deze regering, ook en vooral op het domein van de repressie. Vele van zijn collega's vallen hem bij. Dat verplicht minister van justitie Verbaet om in een zeer uitvoerige tussenkomst de stand van zaken te schetsen. Het is de eerste keer dat het parlement en de minister ten gronde de repressie bespreken.

Veel heviger is de confrontatie die zich in februari-maart 1945 voordoet. Op 6 en 7 februari van dat jaar is een interpellatie van de socialisten Buset en Anseele in de Kamer de parlementaire stoot die de al erg wankelende regering Pierlot helemaal doet vallen. De bestraffing van de collaborateurs is in de tirade van de beide BSP-ers niet het enige, maar wel een zeer belangrijk thema. Onmiddellijk na het aantreden van het kabinet Van Acker I blijkt dat rond het vraagstuk van de repressie de gemoederen nog niet bedaard zijn. Alleen al in de loop van de maand maart zijn zes interpellaties (drie in de Kamer, drie in de Senaat) aan dat probleem gewijd. Zij worden gehouden door drie socialisten (Mariën, Vranckx en Missiaen), twee liberalen (Olyff en Tahon) en één CVP-er (de Dorlodot). Eind augustus 1945 wordt het debat heropend als vier senatoren (de CVP-ers Pholien en Houben, de liberaal Coulonvaux en de socialist Doutrepont) de minister van justitie en/of zijn premier interpellieren. Het parlement houdt de berechting van de collaborateurs bijgevolg zes maanden lang op de politieke agenda. Dat zal effect hebben, want in het najaar van 1945 verschijnen een drietal besluitwetten die de repressie een meer stabiele koers bezorgen.

De volgende episode kent een wat bizar verloop. Op 11 juni 1946 vragen de kamerleden Hoyaux, Vercauteren (BSP) en Demany de liberale minister Van Glab-

beke, nu al de vijfde titularis van het departement van justitie, uitleg over de bestraffing van de economische collaboratie. De minister houdt een omstandig pleidooi waarin hij zijn beleid en zijn plannen toelicht. Ogenschijnlijk is het incident daarmee gesloten. Tot de socialistische senator Rolin twee weken later het thema weer opneemt en Van Glabbeke beschuldigt van een poging tot beïnvloeding van de rechters die over de economische collaborateurs moeten oordelen. Dan gaat het plots heel snel. De CVP-oppositie dient een motie van wantrouwen in, Rolin onthoudt zich, twee leden van de meerderheid zijn afwezig en de regering, die in de Senaat slechts op een smalle basis rustte, wordt in de minderheid gesteld. Exit het kabinet Van Acker III.

In november 1948 is het de beurt aan minister Struye en de socialistisch-christendemocratische regering Spaak II. Over het voorspel (de interpellaties van Demany, Hoyaux en Glineur) is hier al gesproken. Op 18 november 1948 nemen de socialist Collard en de liberalen Pierco en Lefebvre in een samengevoegde interpellatie afstand van het gratiebeleid van de minister. De aanleiding is de omzetting in levenslange hechtenis van de doodstraf van Surin en Boveroulle, twee van wat men "les tueurs de Rex" noemt. De interpellatie loopt uit op het ontslag van Struye en op een kortstondige regeringscrisis.

De vijfde en laatste episode speelt zich dag op dag vier jaar later af. Opnieuw is Collard de interpellant. Ook nu weer is de gratiëring van twee bekende collaborateurs (de doodstraf van Breendonkbeul De Bodt wordt omgezet in levenslange opsluiting en rijkswachtgeneraal Van Coppnolle wordt vervroegd vrijgelaten) de onmiddellijke aanleiding. Deze keer komt de zaak ook voor in de Senaat, waar Buisseret en Rolin interpelleren. Er is één verschil met de gebeurtenissen in november 1948: de minister van justitie, Pholien, van wie het dubbele genadebesluit afkomstig was heeft de opstand van een gedeelte van het parlement niet afge wacht. Hij nam al begin september ontslag.

Er zijn, tussen 1944 en 1952, in het leven van het parlement een paar momenten waarin de intense aandacht voor de repressie parallel loopt met wat de publieke opinie dan bezighoudt. Dat is zo in november 1944 en in het voorjaar van 1945. Bevolking én politieke mandatarissen zijn bezorgd om het vele dat in de behandeling van de collaboratie verkeerd gaat: de interneringen, de uitermate trage start van de militaire rechtbanken, de ongewenste variatie in de strafmaat, de achterstand in de berechting van de grote beschuldigen. De regeringen Pierlot en Van Acker I hebben daar blijkbaar onvoldoende rekening mee gehouden. Aan de kant van de bevolking zullen de wrevel en het ongenoegen tot uitbarsting komen in de inciviekenjacht van mei en juni 1945. In het parlement dienden de vele interpellaties van de maanden februari en maart als uitlaatklep. Besluit: in november 1944 en in de lente van 1945 stond de repressie zowel op de politieke als op de publieksagenda bovenaan.

Ogenschijnlijk is dit ook het geval geweest in november 1948 en in het najaar van 1952. Het lijkt wel of toen de publieke beroering over de genade die aan beruchte collaborateurs was verleend moeiteloos overgeslagen is naar een al opge-

wonden parlement, dat dan naar de techniek van de interpellatie gegrepen heeft. Zo redenerend komt men tot de conclusie dat het repressiethema de oorzaak is geweest van de val van twee justitieministers en van één regering. Dat is echter een aanvechtbare interpretatie van wat er eigenlijk is gebeurd.

### III. Repressiekwestie en val van ministers.

Er was in 1948 weliswaar onvrede gegroeid over het gratiebeleid van minister Struye. Collard was zeer zeker niet de eerste die de minister daarover interpeleerde. Bovendien hadden tal van patriottische verenigingen een ware perscampagne tegen Struye gevoerd. Maar er heerste in politieke kringen evenzeer ongerustheid over de gang van zaken in de schoot van de regering. De beide coalitiepartners – CVP en BSP – waren al enige tijd aan het overleggen hoe zij het kabinet Spaak II een tweede adem konden bezorgen. Er werd gedacht aan een herverkaveling van de ministeriële bevoegdheden en ook aan een nieuw regeringsprogramma. Deze besprekingen waren in oktober 1948 al ver gevorderd. Er werd gewacht op een geschikte gelegenheid om de voorziene operatie uit te voeren. In de bewindsploeg was minister Struye een kwetsbare schakel. In zijn eigen partij was tegen hem verzet gerezen omdat hij naar de mening van niet-weinigen in de CVP te veel doodstraffen liet uitvoeren. Andere christen-democraten namen hem daarentegen de beslissing in de zaak Surin en Boveroulle zeer kwalijk. Zo had het arrondissementeel comité van de PSC van Mons de minister al begin november gedesavouéerd. De socialisten van hun kant waren geprikkeld omdat hij in hun ogen te vaak genade verleende en ook zijn sterk royalistische uitspraken zinden hen niet. Toen de gratiëring van de terdoodveroordeelde Rexisten Surin en Boveroulle in het zuiden van het land hevige beroering verwekte openden de Waalse socialisten het vuur op de minister van justitie<sup>5</sup>. De val van Struye is bijgevolg slechts zijdeling met het probleem van de repressie verbonden. Collard zelf maakte hierop in de aanhef van zijn interpellatie allusie. Hij zei: “Je regrette sincèrement que ce débat vienne au moment où des négociations sont en cours entre les groupes de la majorité”<sup>6</sup>. Er is nog iets anders. Struye moest zo nodig vervangen worden, zo luidt de officiële versie, omdat hij teveel terdoodveroordelingen omzette in levenslange opsluiting. In cijfers uitgedrukt gaat het om 82% van de dossiers waarover hij een beslissing heeft genomen. Maar Moreau de Melen die hem opvolgt zal in 94% van de gevallen gratie verlenen. Hij was, met andere woorden, nog milder.

Ook in de gebeurtenissen van eind 1952 verschijnt de repressie meer als aanleiding dan als oorzaak. Hier zijn het de gemeenteraadsverkiezingen van oktober 1952 die het politieke decor vormen waartegen het aftreden van Pholien zijn ware

(5) Deze interpretatie is gebaseerd op de commentaren die na de val van de regering verschenen zijn in *La Libre Belgique*, *L'Avenir du Luxembourg*, *Le Peuple*, *Gazet van Antwerpen*, *De Nieuwe Gids*, *Het Laatste Nieuws* en *Vooruit*.

(6) Parl. Hand., Kamer, 18 november 1948, blz. 4.

betekenis krijgt. Socialisten en liberalen hadden al in de zomer van 1952 het gratiebeleid van justitieminister Pholien, dat reeds langer op weerstand stootte, als campagnethema gekozen. Pholiens betwiste beslissing, in augustus, om genade te verlenen aan De Bodt en Van Coppenolle vrij te laten opende voor de oppositie nog interessantere mogelijkheden. Weer verliep de mobilisatie van de bevolking hoofdzakelijk langs de organisaties van weerstanders, politieke gevangenen en weggevoerden. BSP en liberale partij eisten de vervroegde bijeenroeping van het parlement. Premier Van Houtte weigerde en kwam zijn minister begin september in een radiorede ter hulp. Deze bluspoging mislukte en Pholien trad af, vermoedelijk onder druk van zijn eigen partij die aldus het electoraal effect van de affaire wou beperken. Zo ging men naar de verkiezingen. De stembusuitslag viel voor de CVP tegen. De oppositie probeerde, zoals te verwachten was, aan de lokale verkiezingen gevolgen te verbinden voor de nationale regering. Het is in dit kader dat de novemberinterpellaties van Collard, Rolin en Buisseret te zien zijn. Socialisten en liberalen grepen de beroering rond de gratiëring van De Bodt en Van Coppenolle aan om de regering onder supplementaire druk te zetten. Weer was het repressiethema eerder een voorwendsel dan de echte inzet van een politieke confrontatie.

De interpellatie Rolin die in juli 1946 het heengaan van minister Van Glabbeke en van de hele regering Van Acker III meebracht is een geval apart. Niets liet vermoeden dat een parlementaire gedachtewisseling, in juni van dat jaar, over de berechting van de economische collaborateurs een paar weken later zou uitgroeien tot een kabinetscrisis. Het thema zelf stond niet vooraan op de publieksagenda en ook in regeringskringen had het geen speciale aandacht gekregen. Dat de motie van wantrouwen tegen Van Glabbeke in de Senaat een meerderheid bewakam lijkt ook al een ongelukje. Toch is er meer aan de hand geweest. In het dossier is een grote rol gespeeld door een hoog magistraat, de eerste-voorzitter van het Krijgshof van Brussel Loppens. Deze rechter had in een schrijven aan tientallen collega's hevige kritiek geuit op bepaalde passages in het antwoord van Van Glabbeke op de juni-interpellaties. Volgens Loppens had de minister de grens die de rechters afschermt van de uitvoerende macht overschreden door zich rechtstreeks tot de auditeurs te richten met een persoonlijke interpretatie van de strafwet. De brief van de hoge magistraat is publiek gemaakt en is op 9 juli 1945 door Rolin gebruikt tijdens zijn interpellatie. Enkele dagen later ging Loppens nog een stap verder: hij liet weten dat Van Glabbeke bij hem was tussengekomen in verband met een lopende zaak van economische collaboratie. Er zijn ook aanwijzingen dat senator Rolin bij het opstellen van zijn pleidooi geholpen is geweest door auditeur-generaal Ganshof van der Meersch<sup>7</sup>. Het ziet er bijgevolg naar uit dat het

(7) Persoonlijke mededeling van J. Stengers. Ik kan daar aan toevoegen wat volgt. Van Glabbeke was in zijn antwoord op de interpellatie Hoyaux-Vercauteren (juni 1946) op een dubbele wijze in aanvaring gekomen met de auditeur-generaal. Hij had kritiek geuit op een oudere circulaire (van 9 juli 1945) waarin Ganshof van der Meersch ten behoeve van de krijgsauditeurs een vervolgingsbeleid inzake economische collaboratie uitstippelde en hij

incident rond Van Glabbeke sterk beïnvloed is door het optreden van enkele topfiguren uit de magistratuur. Het dossier is, met andere woorden, op de politieke agenda gekomen via een interventie van mensen uit de gerechtelijke wereld. Dat geeft deze episode ongetwijfeld iets ongewoons. Toch blijkt uit krantencommentaren dat ook hier partijpolitieke overwegingen mogelijk een rol hebben gespeeld. Er is geschreven dat, in het vooruitzicht van de gemeenteraadsverkiezingen van november 1946, in kringen van de regeringspartijen gezocht werd naar een gelegenheid om de CVP, die vanuit de oppositie electorale winst kon boeken, alsnog in het kabinet op te nemen. Het incident met Van Glabbeke opende de mogelijkheid om echte onderhandelingen te beginnen<sup>8</sup>.

#### IV. Besluit.

Hier is de stelling verdedigd dat elke uitspraak over de plaats van de repressie op de politieke agenda tal van nuances moet bevatten. De opeenvolgende regeringen hebben alvast weinig of niets ondernomen om het probleem in de aandacht van het parlement en van de publieke opinie te brengen. Als het thema toch oprukt naar de kop van de politieke agenda is dat te wijten ofwel aan een uitbarsting van ongenoegen in de bevolking, ofwel aan een opstoot vanuit het parlement. In dat laatste geval kan dan nog sterk betwijfeld worden of de repressie telkens de ware inzet van het debat is geweest.

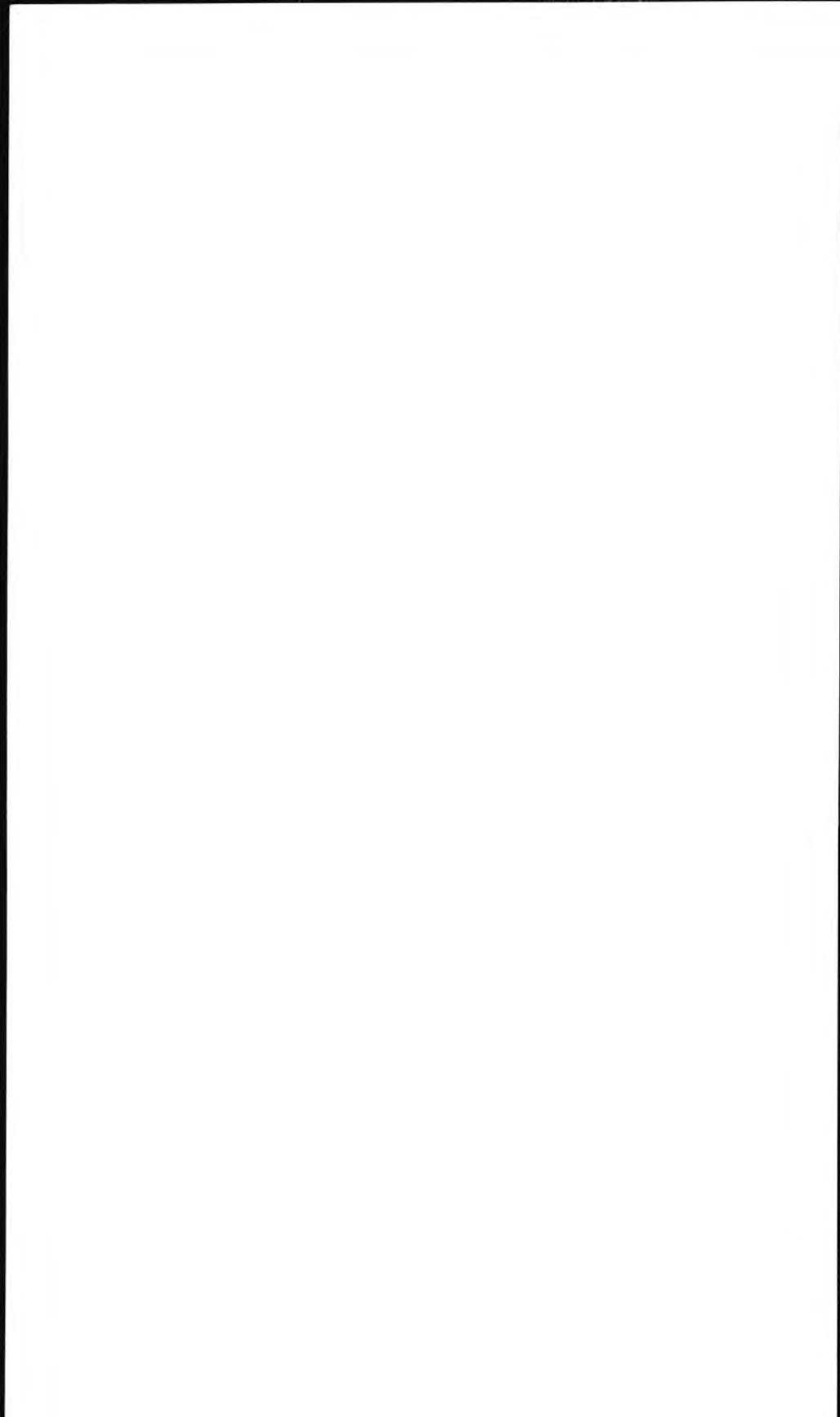
#### **Summary: The purge of wartime collaborators in Belgium and the making of the political agenda, 1944-1952.**

*From September 1944 on the military courts that handled matters of wartime collaboration had to scrutinize 350.000 charges and prosecute 57.000 suspects while political authorities, parties, the media and public opinion kept a close watch. The aim of this article is to study the place the issue of the purge of the Belgian collaborators took on the political agenda of that time. It was found that the topic in question seldom received a top priority position and that when it attracted major attention interests outside the issue of the purge itself (such as the reconstruction of the economy or the reshuffling of a government) were at stake.*

---

had aan een recentere circulaire over hetzelfde onderwerp (van 13 mei 1946) een betwistbare interpretatie gegeven. Ganshof van der Meersch en interpellant Rolin van hun kant hebben tijdens de oorlog te Londen samengewerkt bij de voorbereiding van de repressie. Van Glabbeke zelf heeft later, als gewoon parlementslid, Ganshof van der Meersch in volle Kamer aangevallen. Zo beschuldigde hij hem in november 1946 van ongeoorloofde financiële manipulaties met overheidsgeld (Parl. Hand., 14 november 1946, blz. 17). Ook zei hij dat Ganshof van der Meersch tijdens het ministerschap van Van Glabbeke maandenlang geweigerd heeft een onderzoek te openen tegen graaf Capelle (de secretaris van Leopold III) die verdacht werd van politieke collaboratie (Parl. Hand., 29 oktober 1947, blz. 15).

(8) Zie hiervoor Volksgazet, Het Laatste Nieuws en Gazet van Antwerpen van midden juli 1946.



# Twintig jaar politieke strijd rond de abortuswetgeving in België (1970-1990)

door Els WITTE,

Gewoon hoogleraar aan de Vrije Universiteit Brussel.

Op 3 april 1990 kwam in België de abortuswet tot stand, na een besluitvormingsproces dat nagenoeg twintig jaar in beslag had genomen en dat in menig opzicht een breuk met de politieke traditie inhield. In tegenstelling tot de overgrote meerderheid van de wetten die regeringsinitiatieven zijn, ging het ditmaal om een parlementair initiatief; de wet kwam bovendien tot stand via een meerderheid die dwars door de regeringscoalitie liep, en niet de koning bekrachtigde ze, maar wel de in Raad verenigde ministers.

Deze bijdrage is niet de eerste die over deze politieke strijd werd geschreven. De historici en politologen van de ULB en de CRISP hebben in het verleden systematisch verslag uitgebracht over verschillende fasen van de besluitvorming.<sup>1</sup> De eindfase analyseerden ze echter nog niet. Gezien de kennis van deze fase ons in staat stelt het historische perspectief in de ontwikkeling beter aan te geven, is een nieuw overzicht van het totale beleidsproces zeker niet overbodig, temeer daar de Franstalige studies sterke klemtonen leggen op de situatie in het Franssprekende landsgedeelte en de Vlaamse inbreng minder onder de aandacht brengen.

De toespitsing op de politieke strijd, betekent dat een aantal terreinen die met de abortusproblematiek nauw verbonden zijn, zoals de sociale, de ethische, de seksuele, de demografische en de medische, hier alleen maar als onderdelen van het politieke proces ter sprake komen. Op het psychologische terrein waagden we ons ook niet. De toepassingsfase lieten we terzijde, gezien die momenteel nog in volle ontwikkeling is. Ook op het constitutionele debat rond de plaats van de monarchie in het bestel, dat veeleer in de marge van de abortusproblematiek werd gevoerd, gingen we niet verder in.

---

(1) J. DE CLERCK, Le problème de l'avortement. CRISP, *Courrier Hebdomadaire*, n° 645; B. MARQUES-PEREIRA L'interruption volontaire de grossesse: un processus de politisation. I, CRISP, *Courrier Hebdomadaire* n° 923; II, CRISP, *Courrier Hebdomadaire*, 930-931; IDEM, L'interruption volontaire de grossesse. CRISP, *Courrier Hebdomadaire*, n° 1127; IDEM, *L'avortement en Belgique. De la clandestinité au débat politique*. Brussel, 1989, 168 blz.; X. MABILLE, Le débat politique d'avril 1990 sur la sanction et la promulgation de la loi. CRISP, *Courrier Hebdomadaire*, n° 1275; H. HASQUIN, Les milieux catholiques belges, la contraception et l'avortement principalement depuis Humanae Vitae. In *Problèmes d'Histoire du Christianisme*. Brussel, 1973-74, blz. 57-83; IDEM, Situation de l'avortement sur le plan politique en Belgique, Réflexions sur l'avortement. In *Revue de l'Université de Bruxelles*, 1975, n° 2-3.

Het ligt voor de hand dat we ons bij deze analyse lieten inspireren door de benaderingen van de beleidsanalyse en van de agendabouw.<sup>2</sup> De levensloop van het Belgische abortusstrijdpunt kan op die manier immers bijzonder goed gevolgd worden. In een tijdspanne van amper een paar jaar (1970-1972) werd abortus uit de taboesfeer gehaald en evolueerde het item tot een politieke eis. Op een vrij spectaculaire wijze haalde het probleem vervolgens in 1973 de agenda van de regering. Zonder resultaat evenwel. Er volgde een jarenlange fase van "non-beleid" op, waarin de overheid de boot afhield en ook het parlement er niet in slaagde een consensus te vinden. In 1986 werd dat compromis wel bereikt en het resulteerde in de abortuswet van 3 april 1990. Na een korte koningscrisis voegde België zich toen, als een der laatste weliswaar, bij de landen die een verruiming van de wettelijke mogelijkheden tot abortus provocatus kennen. Nagaan onder welke invloeden deze stadia doorlopen werden, vormt de opzet van deze bijdrage, die overigens geen andere pretentie heeft dan het aangeven van de hoofdlijnen en het scheppen van een kader voor verder analytisch onderzoek.

De stof voor dit artikel konden we uit verschillende bronnen putten. Naast de gepubliceerde studies, konden we een beroep doen op de resultaten van een aantal licentieverhandelingen en jaarscripties.<sup>3</sup> Het onderzoek in het gedrukte bronnenmateriaal (parlementaire bronnen, pers, brochures en pamfletten) kon bovendien worden aangevuld met de gegevens die verschillende actoren<sup>4</sup> me mondeling hebben willen meedelen en waardoor ze me in staat hebben gesteld een blik achter de schermen te werpen.

(2) Voor de toepassing van deze benadering op de abortusproblematiek zie: J. OUTS-HOORN, *De politieke strijd rondom de abortuswetgeving in Nederland, 1964-1984*. Den Haag, 1986, blz. 43-82.

(3) E. DECLERCQ, Verantwoordingen ten opzichte van het ongeboren leven. Taboes en prioriteiten in de Vlaamse dagbladers, 1960-1974. VUB, onuitg. lic.verh., 1981-82; M. GOOVAERTS, Abortus, een historisch vergelijkende studie. VUB, onuitg. lic.verh., 1988-89; N. KERRINCKX, De politieke besluitvorming betreffende het abortusvraagstuk in België. Inhoudsanalytisch onderzoek van de Vlaamse dagbladers van 1973 tot 1975. VUB, onuitg. lic.verh., 1982-83; M. VAN MECHELEN, Analyse van de besprekingen over het abortusvraagstuk tijdens de regering-Leburton. KULeuven, onuitg. lic.verh., 1975-76. Nuttige informatie bevatten de jaarscripties van de VUB-licentie-geschiedenisstudenten P. Cordy, H. Daelman, A. Meiresonne en E. Vinckx betreffende de abortusproblematiek in de periode 1960-1973.

(4) Ik ben de dames en heren J.J. Amy, W. Calewaert, A. De Nauw, L. De Pauw-De Veen, H. De Ridder, L. Detiège, C. Galle, K. Hemmerechts, L. Herman-Michielsens, L. Martel, A. Meynen, H. Morrens, S. Loccufier, W. Prevenier, J. Veny, E. Van Assche, J. Tyssens, T. Van Overstraeten, M. Van Tichelen en J. Vanroelen ten zeerste dankbaar voor de vraaggesprekken die ik met hen kon hebben en/of voor de informatie die ze me verstrekten. Voor het kritisch doornemen van de eerste versie van deze tekst ben ik M. Van Tichelen, L. Herman-Michielsens en H. De Ridder bijzonder erkentelijk.



## I. Van taboe tot politieke eis (1970-1972).

### A. Abortus uit de taboesfeer.

Tot het einde van de jaren 1960 was abortus in België geheel en al omringd door angst-, schaamte- en schuldgevoelens en heerste er het grootste stilzwijgen over het onderwerp. Dat was overigens nog grotendeels het geval voor heel de geboortenregelingsproblematiek. Anticonceptiva bijvoorbeeld waren in kleinere Vlaamse steden en op het platteland tot in de jaren 1960 nog zeer moeilijk te verkrijgen. Uit een inhoudsanalyse van de Vlaamse pers blijkt duidelijk dat de kranten het abortusdebat vóór 1970 in het geheel niet voerden.<sup>5</sup> Radio en t.v. evenmin. Hoe gevoelig abortus toen nog steeds lag, kwam eind 1970 aan de oppervlakte, toen er een rel losbrak naar aanleiding van een BRT-radiointerview. De journalist had weliswaar niet zoveel behoedzaamheid aan de dag gelegd bij zijn woordkeuze, maar de getroffen sancties waren buiten proportie en hielden duidelijk verband met het verbreken van het stilzwijgen rond een taboe.<sup>6</sup> "On peut regretter qu'un sujet aussi délicat que l'avortement soit traité dans une tribune radiodiffusée touchant un large public d'auditeurs de la même manière qu'un sujet d'actualité banal", zo verwoordde *La Libre Belgique* dit ongenoegen.<sup>7</sup>

Dat abortus thuishoorde in het strafrecht legitimeerde mede deze taboesfeer. De art. 348 tot 353 van de strafwet van 1867 sloegen inderdaad op de destructie van de foetus met behulp van kunstmatige middelen en zowel de vrouw, de aborteur(s) als de medeplichtige(n) waren strafbaar.<sup>8</sup> Toen de wet van 1923 de propaganda voor anticonceptieve middelen sanctioneerde, werd ook abortus in datzelfde artikel opgenomen.<sup>9</sup> Een verstrakking van de wetgeving had aldus plaats. Als gevolg van de moeilijkheden bij het opsporen en bij het verzamelen van bewijzen, werd er relatief weinig veroordeeld, maar dat nam niet weg dat de vrees voor justitieel ingrijpen en de veel talrijker vervolgingen het angst- en schuldkli-

(5) E. DECLERCQ, a.w., blz. 138, 155, 161

(6) Nota-uitwisseling tussen dir.-gen. P. Vandenbussche, hoofdredacteur K. Goris en redactiesecretaris G. Sutterman tussen 29 oktober 1970 en 5 november 1970; Belgaberichten, 31 oktober 1970; 2 en 3 november 1970; W. Calewaert aan de Min. van Nederlandse Cultuur, 12 november 1970; Perscommuniqué BRT, 4 november 1970; open brief Humanistisch Verbond, 10 november 1970. Heel de Belgische pers wijdde aan dit incident uitvoerig aandacht. (Privé-archief H. Morrens).

(7) Un incident à la BRT. Un contrôle plus sévère sur le magazine *Aktueel*?. In: *La Libre Belgique*, 3 november 1970.

(8) B. MARQUES-PEREIRA, *L'avortement en Belgique*, blz. 19-20; M. GOOVAERTS, a.w blz. 5-9. In het politieke abortusdebat wordt de medische definitie van abortus gebruikt, waarbij de leefbaarheid van de foetus in aanmerking wordt genomen.

(9) Kamer. Zittijd 1921-1922. Gedrukte stukken: nrs. 48, 85, 143, 145, 217, 392; Handelingen: Vergaderingen van 22, 23, 29 en 30 maart en 12 juli 1922; Senaat. Zittijd 1922-1923. Bescheiden: nr. 140; Handelingen: Vergaderingen van 29 en 30 mei 1923. *Belgisch Staatsblad*, 25-26 juni 1923. Zie ook E. DECLERCQ, a.w., blz. 24-34.

maat in stand hielden.<sup>10</sup> Hoewel niet in de wet voorzien, werd therapeutische zwangerschapsafbreking ongestraft toegelaten: volgens de traditionele visie in de rechtspraak kon de noodtoestand dus worden aanvaard als het leven van de vrouw in gevaar was.<sup>11</sup> De foetus had m.a.w. evenwaardige rechten als de vrouw.

De wet van 1867 lag ontegenzeggelijk in het verlengde van de 19de-eeuwse burgerlijke moraal die het gezin als onaantastbare basiseenheid van de samenleving zag.<sup>12</sup> Een natalistische politiek lag tevens aan de basis van deze strafwet. In 1923 kwam dat overigens bijzonder goed tot uiting. Om het neo-malthusianisme, dat vóór de Eerste Wereldoorlog een zekere opgang kende,<sup>13</sup> af te remmen en om de aderlating, veroorzaakt door de oorlog, te compenseren trof de overheid toen maatregelen om de voortplanting te bevorderen.<sup>14</sup> Mede daarom sanctioneerde de wet de publiciteit voor anticonceptiva en voor abortus.

Beide wetten sloten nauw aan bij de kerkelijke visie op voortplanting en seksualiteit. In de rooms-katholieke leer<sup>15</sup> staat het gezinsideaal immers centraal: het huwelijk is sacramenteel en onontbindbaar en heeft de procreatie als doel. Seksualiteit en voortplanting zijn niet los te koppelen. De natuurlijke taak van de vrouw is de behoedster te zijn van nieuw leven; het moederschap is haar ultieme levensvervulling en bestemming. Het menselijke leven ontstaat bij de conceptie; de christelijke ethiek verplicht tot de bescherming van dit leven, waarover de vrouw geenszins naar eigen goeddunken kan beschikken. Abortus is dus een aanslag op een persoon-in-wording. Dit algemene principe moet door iedereen geëerbiedigd worden.

Zeer duidelijke richtlijnen inzake seksualiteit en voortplanting hadden de gelovigen in 1930 gekregen. In de encycliek *Casti Connubii* ondernam de paus een

(10) P. VAN PRAAG, *Het bevolkingsvraagstuk in België. Ontwikkeling van standpunten en opvattingen (1900-1977)*. Brussel, 1979, blz. 45-46; *Abortus. Analyse van de twee verslagen door de Staatscommissie voor de Ethische Problemen ingediend bij de Eerste-Minister op 15 juni 1976*. Zele, 1977, blz. 20-21.

(11) M. GOOVAERTS, a.w. blz. 85

(12) B. MARQUES-PEREIRA, *L'avortement en Belgique*, blz. 19-20. Voor een historische introductie op deze problematiek, zie J. VAN USSEL, *Geschiedenis van het sexuele probleem*. Meppel, 1970.

(13) J. STENGERS, Les pratiques anticonceptionnelles dans le mariage au XIXe et au XXe siècles. Problèmes humains et attitudes religieuses. In: *Revue belge de philologie et d'histoire*, 1971, nr. 4, blz. 403-482; P. VAN PRAAG, De opkomst van het Nieuw-Malthusianisme in Vlaanderen. In: *Tijdschrift voor Sociale Geschiedenis*, 1977, nr. 8, blz. 197-220; IDEM, *Het bevolkingsvraagstuk*, blz. 20-22.

(14) Zie noot 9. D. DEWEERDT, *En de Vrouwen? Vrouw, vrouwenbeweging en feminisme in België (1830-1960)*. Gent, 1980, blz. 171.

(15) J.T. NOONAN, *Contraception, a history of its treatment by the catholic theologian and canonists*. Cambridge, Mass., 1964; J. STENGERS, a.w.; P. VAN PRAAG, Het bevolkingsvraagstuk, blz. 11-13; H. HASQUIN, L'Eglise, la contraception et l'avortement. Données historiques et positions des milieux catholiques belges. In: *Problèmes d'Histoire du Christianisme*, 1973-1974, nr. 4, blz. 57-117.

actie tegen geboortenbeperking en abortus: de biologische natuurwet diende zonder meer gerespecteerd.<sup>16</sup> Tot in de jaren 1960 overheerste deze visie het denken over seksualiteit bij het katholieke deel van de bevolking. "Een vrouw die geen kinderen wil, is niet waardig een vrouw of mens te heten", schreef men nog in 1954.<sup>17</sup> Vanuit het principe dat het gezin beschermd moet worden, kwam ook de naoorlogse CVP-PSC op voor strengere bepalingen in de wet op de betoelgeling van abortus.<sup>18</sup>

Hoe was het echter met de abortuspraktijk gesteld? In tegenstelling tot onze buurlanden beschikken we niet over studies die het verschijnsel historisch kunnen duiden.<sup>19</sup> Alle aanwijzingen laten wel toe te veronderstellen dat het ook in België om een zeer wijd verspreid en omvangrijk ondergronds fenomeen ging, zeker in de periode dat abortus, bij gebrek aan gemakkelijk verkrijgbare anticonceptiva, als geboortenbeperkend middel werd ingeschakeld. Zeer waarschijnlijk betrof het ettelijke tienduizenden gevallen per jaar.<sup>20</sup> Vrouwen uit meer geprivilegieerde sociale groepen konden doorgaans gemakkelijker een beroep doen op geneesheren, zij het dat weinig artsen hun reputatie riskeerden voor deze lucratieve ingrepen. Vanaf de tweede helft van de jaren 1960 konden deze vrouwen ook naar Groot-Brittannië reizen om daar ongestraft en in medisch verantwoorde omstandigheden te worden geaborteerd.<sup>21</sup> Vanaf 1967 kende Groot-Brittannië immers een gedeeltelijke depenalisering van abortus. Voor al de andere ongewenst zwangere vrouwen speelde abortus zich echter buiten de medische sfeer af. Ze deden het zelf of riepen de hulp in van aborteurs of aborteuses die, evenals zichzelf, in totaal onveilige en meestal onhygiënische omstandigheden te werk gingen. Tot diep in de jaren 1960 kon abortus dus fataal aflopen en ernstige verminkingen

(16) P. VAN PRAAG, *Het bevolkingsvraagstuk*, blz. 43-46.

(17) Kinderen of geen kinderen?, *De Vrouw in Middenstand en Burgerij*, juni 1954, blz. 1-3, geciteerd door S. DE DONCKER, *Tussen prik- en kerkklok? Een verkennend onderzoek naar de opvattingen en de rol van drie katholieke vrouwenorganisaties in het naoorlogse Vlaanderen (1945-1969)*. VUB, onuitg. lic.verh., 1989-90, blz. 50.

(18) Kertstprogramma 1945, opgenomen in M. VAN DEN WIJNGAERT, *Ontstaan en stichting van de CVP/PSC*. Brussel, 1976, blz. 105.

(19) Zie o.m. B. BROOKES, *Abortion in England 1900-1967*. London-New York, 1983; J. DE BRUYN, *Geschiedenis van de abortus in Nederland*. Amsterdam, 1979; L. GORDON, *Women's Body, Women's Rights: A Social History of Birth Control in America*. Harmondsworth, 1974; J. MOHR, *Abortion in America. The Origins and Evolution of National Policy, 1800-1900*. New York, 1978. F. RONSIN, *La grève des ventres. Propagande néo-malthusienne et baisse de la natalité en France (19e-20e siècles)*. Parijs, 1980.

(20) Bij het hanteren van de cijfers is zeer grote omzichtigheid geboden. Het gaat meestal om ramingen en de cijfers liggen doorgaans zeer ver uiteen. Het clandestiene karakter belet overigens elke serieuze raming.

(21) *Abortus. Analyse van de twee verslagen*. blz. 18.

veroorzaken.<sup>22</sup> Het was deze situatie die van abortus een medisch en sociaal probleem van volksgezondheid maakte en de voorstanders van liberalisering in staat stelde het ook aldus te presenteren. Voor de inhoud van het politieke debat was dat niet zonder belang.

Tussen wet en praktijk bestond bijgevolg een enorme kloof. Eind 1970 zweeg men dat plots niet langer. Abortus werd een maatschappelijk probleem dat vrij bruusk aan de oppervlakte kwam en bespreekbaar werd. Voor alle Belgische kranten werd het nu een item waar belangstelling voor was; de radio wijdde er systematisch aandacht aan en het populaire medium t.v. organiseerde er ook debatten rond.<sup>23</sup> We zagen eerder al dat deze grensverleggende journalistieke arbeid heel wat stof deed opwaaien. Zeer grote deining veroorzaakte echter de socialistische senator W. Calewaert, toen die enkele maanden later een voorstel tot gedeeltelijke liberalisering van de strafwet indiende, waarbij abortus tijdens de eerste vijftien weken van de zwangerschap door een gynaecoloog kon uitgevoerd worden als er sociaal- psychologische motieven waren en twee dokters ermee instemden. Het voorstel kreeg de steun van de Franstalige liberalen Risopoulos en Parmentier, de PVV-er Poma en de socialist Housiaux.<sup>24</sup> Hierdoor kwam het abortusprobleem nog wel niet op de politieke agenda - de Senaat nam het niet in behandeling - maar er werd nu een officieel statuut aan gegeven. Argumenten om erover te discussiëren waren voortaan aanwezig, standpunten pro en contra konden worden ingenomen. Voor het formuleren van de politieke eisen was dat van doorslaggevend belang.

### B. *Factoren van verandering: de "seksuele revolutie", de vrouwenbeweging en de vrijzinnigheid.*

Over de oorzaken van deze fundamentele kentering, die zich voordien ook al in onze buurlanden had voltrokken,<sup>25</sup> is in de literatuur al heel wat discussie geweest.<sup>26</sup> Dat de economische en technologische opbloei van de jaren 1960 en de ontwikkeling van de keynesiaanse "verzorgingsstaat" aan de basis lagen, wordt in het algemeen aangenomen. In deze economische groei nam het aandeel van

(22) J.J. AMY, Ethische aspecten van zwangerschapsafbreking. In: C. SUZANNE, J. STUY, *Bio-ethiek. Ethische, medische en wetenschappelijke perspectieven op de morele problemen van de biotechnologie*. Brussel, 1990, blz. 67-68.

(23) E. DECLERCQ, a.w., blz. 138, 155, 161; zie het dossier m.b.t. de uitzendingen van het radiomagazine *Aktueel* in oktober 1970 (noot 6); in november 1970 werd een t.v.-debat rond abortus uitgezonden, met K. Borms als moderator (Abortus en contraceptie, *Stem der Vrouw*, januari 1971, blz. 13.)

(24) Senaat. Zitting 1970-71. Gedrukte stukken, nr. 280, 18 februari 1971.

(25) Het feit dat zowel in Frankrijk als in Nederland het debat in het openbaar gevoerd werd, mag niet onderschat worden, gezien zowel de Franse als de Nederlandse media lezers, luisteraars en vooral kijkers in respectievelijk Franstalig en Nederlandstalig België hadden.

(26) Een overzicht van deze literatuur vindt men bij J. OUTSHOORN, a.w., blz. 111 e.v.

de factor arbeid immers steeds af, zodat het duidelijk werd dat de bevolkingstoename er geen noodzakelijke voorwaarde voor was. Aan de politiek van bevolkingsaangroei werden dus belangrijke argumenten ontnomen.<sup>27</sup> Gezien de consumptie een noodzakelijke voorwaarde voor de regulering van de kapitaalsvorming werd, kwam het er voortaan op aan omvangrijke bevolkingsgroepen in de consumptie-maatschappij op te nemen en koopkrachtig te houden. Vrouwen gingen op die manier voor een aanzienlijk complementair inkomen zorgen, nodig om op de nieuw gecreëerde consumptiebehoeften te kunnen ingaan. De massale toetreding van de vrouw en vooral van de gehuwde vrouw tot de arbeidsmarkt had plaats.<sup>28</sup> Tegelijkertijd stegen ook de opleidingskansen voor meisjes en volgden dezen in grotere getale hoger en universitair onderwijs. De rol van het gezin veranderde dientengevolge grondig. De collectieve voorzieningen van de "verzorgingsstaat" en de introductie van huishoudelijke apparatuur wijzigden bovendien bepaalde gezinstaken. In het verlengde van dit 'moderniseringsproces' had de toenemende verspreiding van het kleine gezin plaats en ontstonden er ook alternatieve samenlevingsvormen.<sup>29</sup> Het gezin was dus niet langer de enige roeping van de vrouw. Bij grotere groepen vrouwen creëerde dit alles een streven naar grotere zelfstandigheid, wat een vruchtbare voedingsbodem voor het heroplevend feminisme werd.<sup>30</sup> Een ideologie gericht op gelijke kansen en op zelfbeschikking brak door. In het verlengde van het begrip welvaart groeiden ook ideeën over het welzijn, waardoor de kwaliteit van het leven centraler kwam te staan. Nieuwe lagen van jonge intellectuelen keerden daarenboven de burgerlijke waarden en de bestaande gezagsstructuren de rug toe. Een anti-autoritaire, permissievere mentaliteit liet zich voelen.

Op het seksuele gedrag had deze ontwikkeling een dusdanige invloed dat men van de "seksuele revolutie" is gaan spreken. Het begrip kwaliteit van het leven kwam op dat vlak ook centraal te staan. Seksualiteit, als een onderdeel van het fysisch en psychisch welzijn, werd losgekoppeld van huwelijk en procreatie. In het 'nieuwe gezin' bepaalden man en vrouw als gelijkwaardige partners het kinderaantal. Het op de markt brengen van de anticonceptiepil in het midden van de jaren 1960 maakte de massale verspreiding en de grotere doeltreffendheid van de anticonceptiva mogelijk.<sup>31</sup> Door de toename van efficiënte geboortenregeling groeide tegelijkertijd de idee dat bij falen ervan abortus moest kunnen. Meer dan ooit werd abortus een noodrem. De kwaliteit van het leven van de vrouw eiste in het abortusdebat dus eveneens haar plaats op.

(27) P. VAN PRAAG, *Het bevolkingsvraagstuk*, blz. 79.

(28) E. LAMBRECHTS, *Vrouwenarbeid in België: het tewerkstellingsbeleid inzake vrouwelijke arbeidskrachten: 1930-1972*. Brussel, 1979.

(29) B. MARQUES-PEREIRA, *L'avortement en Belgique*, blz. 30-31.

(30) IDEM, blz. 30; J. OUTSHOORN, *a.w.*, blz. 110-112.

(31) P. VAN PRAAG, *Het bevolkingsvraagstuk*, blz. 87-88; R. CLIQUET, R. SCHOENMAKERS, *Van toevallig naar gepland ouderschap*. Antwerpen, 1975; E. LAMBRECHTS, C. HENRYON, *Vruchtbaarheid en contraceptie bij jonge echtparen*. Antwerpen, 1970.

Vanuit verschillende richtingen werd het debat op gang gebracht. Al de organisaties die op een of andere manier op het gewijzigde klimaat inspeelden, namen deze taak op zich. De verenigingen voor gezinsplanning en seksuele hervorming behoorden vanzelfsprekend tot deze categorie. Ingevolge de wet van 1923 had het tot 1956 geduurd vooraleer enkele pioniers, in navolging van Nederland, in Antwerpen een afdeling van de Belgische Vereniging voor Seksuele Hervorming oprichtten.<sup>32</sup> Voor Franstalig België betekende de oprichting van de Brusselse Famille Heureuse in 1962 een zelfde mijlpaal. Deze vereniging kende overigens een groter succes en had ook een sterker impact.<sup>33</sup> Deze centra kenden navolging in andere, vooral Waalse, steden en toen rond 1970 hun activiteiten met betrekking tot de verspreiding van anticonceptiemiddelen niet langer genegeerd konden worden, werd de reeds vroeger opgerichte overkoepelende Federatie van Centra voor Geboortenregeling en Seksuele Opvoeding officieel erkend.<sup>34</sup> Hoewel hun hoofdaandacht naar de anticonceptie ging en de abortusproblematiek die activiteiten in het gedrang kon brengen, pleitten deze centra toch ook als eerste voor de afschaffing van de bestaande abortuswetgeving. Al bij de oprichting in 1956 behoorde de bestrijding van abortus tot de doelstellingen van de BVSH.<sup>35</sup>

Waren al deze centra initiatieven van actieve vrijzinnigen, toch mag men niet uit het oog verliezen dat er ook langs christelijke zijde dezelfde stemmen opgingen. Zo kwam kanunnik P. De Locht, de oprichter van Centres d'Education à la Famille et l'Amour (1959) op voor verantwoord ouderschap met behulp van moderne middelen en was hij tevens van oordeel dat ook inzake abortus de moraal zich niet mocht afschermen van de sociale realiteit. Pas als de vrouw de verantwoordelijkheid opnam, kreeg de foetus het statuut van menselijke persoon. Ook voor CEFA moest de wet dus veranderd worden en dienden de gevaarlijke en clandestiene abortussen te verdwijnen.<sup>36</sup>

De socialistische vrouwenbeweging vormde een tweede belangrijke factor bij het losmaken van het maatschappelijke debat. Al vóór de Tweede Wereldoorlog ijverden de Socialistische Vooruitziende Vrouwen voor gezinsplanning en in het begin van de jaren 1960 liepen ze met de bestrijding van seksuele taboes duidelijk

(32) De rol van W. Calewaert was hierbij van groot belang. Uit de geringe jurisprudentie leidde hij af dat men met de wet hoofdzakelijk de verspreiding uit winstbejag had willen treffen in 1923 en de wetgever niet de bedoeling had gehad seksuele voorlichting als dusdanig te verijdelen. Deze interpretatie stootte niet op verzet. P. VAN PRAAG, *Het bevolkingsvraagstuk*, blz. 90-91.

(33) *Ibidem*, blz. 91-92; Vraaggesprek met M. Van Tichelen, Brussel, 15 augustus 1990.

(34) P. VAN PRAAG, *Het bevolkingsvraagstuk*, blz. 91-92. M. Rifflet, medestichster van La Famille Heureuse, was als kabinetsmedewerkster van de minister van Volksgezondheid actief bij de realisatie van deze erkenning (Vraaggesprek M. Van Tichelen, Brussel, 15 augustus 1990)

(35) P. VAN PRAAG, *Het bevolkingsvraagstuk*, blz. 91

(36) H. HASQUIN, *L'Eglise, la contraception et l'avortement*, blz. 57 e.v.; B. MARQUES-PEREIRA, *L'avortement en Belgique*, blz. 56.

voorop. Een actie die niet onderschat moest worden, want de SVV bereikten ca. 630.000 leden.<sup>37</sup> Voor de verwoording van het socialistische abortusstandpunt van de vrouwen was de SVV-stellingname bovendien van wezenlijk belang. SVV plaatste het vraagstuk niet enkel in een klassenredenering, viel de hypocrisie van het systeem aan dat vooral de minstbegoeden trof, bepleitte het recht op medische verzorging voor iedere vrouw, maar legde tevens als eerste belangengroep de band naar de autonomie van de vrouw. Gezien de vrouw de gevolgen van de ongewenste zwangerschap draagt, behoort zij als zelfbeschikkend individu alleen te beslissen. De SVV steunden weliswaar Calewaerts voorstel, maar wegens de bevoogdende rol die aan de artsen werd toegekend, werd het veel te restrictief bevonden.<sup>38</sup> Daarmee brachten de SVV van bij de aanvang één van de meest controversiële strijdpunten in het debat: de wens van de vrouw als criterium voor de toelaatbaarheid van abortus.

Deze machtsvraag stond ten zeerste centraal bij de "nieuwe" vrouwenbeweging. Zoals in de buurlanden ontstonden ca. 1970 ook bij ons feministische actiegroepen, zoals Dolle Mina en Marie Mineur, waarin vooral trotskistische, communistische en socialistische jonge gestudeerde vrouwen actief waren.<sup>39</sup> De strijd voor gelijkheid tussen man en vrouw moest zich voor hen ook op het seksuele vlak doorzetten. "Baas in eigen buik" was de slogan waarmee ze deze uitgesproken eis tot zelfbeschikking naar buiten droegen. Vrouwen die wegens ongewenste zwangerschap in een noodsituatie terechtkwamen, mochten niet onderworpen worden aan intimiderende controle en vernederende inbreuken op hun privacy en dienden in geen geval de dominantie van de doorgaans mannelijke leden van een onderzoeksteam te ondergaan. Met veel zin voor publiciteit in de media uitten de abortuswerkgroepen deze standpunten en als de eerste overkoepelende Vrouwendag in 1972 georganiseerd werd, dan was abortus een thema waar opvallend veel belangstelling voor bestond. Calewaerts voorstel betitelden deze feministen wel als een stap in de goede richting, maar ze betreurden ten sterkste dat het de volledige autonomie van de vrouw niet garandeerde.<sup>40</sup>

(37) E. DECLERCQ, a.w. blz. 29-30; P. VAN PRAAG, *Het bevolkingsvraagstuk*, blz. 88.

(38) Zie bijvoorbeeld: Abortus en contraceptie, *De Stem der Vrouw*, januari 1971; Contraceptiva, abortus, *De Stem der Vrouw*, juni 1971; G. DE BLOCK, Abortus: een individueel recht, *De Stem der Vrouw*, oktober 1971; C. LIAGRE, Het recht op abortus, *De Stem der Vrouw*, januari 1972.

(39) Les associations féminines en Belgique. CRISP, *Courrier Hebdomadaire*, n° 621-622; R. VAN MECHELEN, *Uit eigen beweging. Balans van de Vrouwenbeweging in Vlaanderen 1970-1980*. Leuven, 1979; R. MULIER, De Vrouwenbeweging in Vlaanderen. In: *Ons Erfdeel*, 1986, nr. 2, blz. 231-238.

(40) B. MARQUES-PEREIRA, *L'avortement en Belgique*, blz. 127,137; *Abortus. Het standpunt van Dolle Mina*, s.l.s.d.; I. DEQUEECKER, *Abortus: de vrouw beslist*. Vrouw en socialisme, 19, 47 blz.; De reacties van Dolle Mina, *Het Vrije Woord*, maart 1971, blz.58 e.v.



Het was over dat laatste punt dat er geen eensgezindheid met de christelijke vrouwenbeweging bestond. Reeds in deze beginfase lieten vooral Franstalige katholieke vrouwen (Vie Féminine en de PSC-vrouwen) merken dat ze ver verwijderd stonden van de traditionele katholieke moraal. Evenals CEFA hechtten ook zij belang aan verantwoord ouderschap maar ze aanvaardden abortus alleen in uiterste nood.<sup>41</sup> Zij waren het ook die de idee van verplichte onthaalstructuren in het debat brachten: een team van deskundigen moest de vrouw begeleiden, haar op de hoogte brengen van alternatieven en haar kennis van anticonceptiva verbeteren.<sup>42</sup> Hoewel deze standpunten veel minder ver gingen dan deze van de socialistische en de radicale vrouwenbeweging, waren ze hoe dan ook toch gericht op de verandering van de abortuswetgeving.

In vrijzinnige en maçonnieke milieus heerste eveneens een overtuigd pro-legaliseringssklimaat. Sociale problemen zoals gezinsplanning en abortus waren in de beslotenheid van de loges en vooral van de gemengde Droit Humain-loges al lang vóór 1970 bespreekbaar geweest<sup>43</sup> en sommige loges steunden ook metterdaad initiatieven inzake seksuele hervorming. Dezelfde mentaliteit kwam ook tot uiting in de Centre d'Action Laïque, het Humanistisch Verbond en La Pensée et les Hommes.<sup>44</sup> Het merendeel van deze voorstanders van legalisering waren overigens afgestudeerden van de ULB-VUB, zodat het niet hoeft te verwonderen dat deze universiteit(en) zich reeds in een vroeg stadium in het debat mengde(n). Ter ondersteuning van Calewaerts voorstel organiseerde het Centre de Sociologie al in maart 1971 een symposium over het onderwerp; een jaar later werd opnieuw een colloquium georganiseerd, waarop ook progressieve christenen werden uitgenodigd.<sup>45</sup> De vrijzinnigen brachten weer andere ideologische elementen in het abortusdebat. Vanuit de rationalistische vooruitgangsideologie bepleitten ze het recht van de mens om de natuur te beheersen. Respect voor de kwaliteit van

(41) H. HASQUIN, Problèmes éthiques: un monde catholique très divisé. *La Pensée et les Hommes*, 1977-78, blz. 315-317;

(42) Ze lieten zich hierbij inspireren door Franse Jezuïeten die deze idee in hun tijdschrift verdedigden. Zie H. HASQUIN, Problèmes éthiques, blz. 315.

(43) Uit archiefonderzoek blijkt dat reeds in de periode 1925-1935 de problematiek ook in sommige loges van het Groot Oosten aan de orde was, naar aanleiding van de wet van 1923. Zie ook *Histoire de la Fédération belge du Droit Humain*. II. Brussel, 1982, blz. 197 e.v. Voor meer gegevens over de Belgische vrijmetselarij in de 20e eeuw, zie H. DE-THIER, Vrijzinnigheid, vrijmetselarij en lekenbewegingen. In: K. DOBBELAERE, e.a., *België en zijn Goden. Kerken, religieuze groeperingen en lekenbewegingen*. Leuven-Antwerpen, 1985, blz. 31-72.

(44) B. MARQUEZ-PEREIRA, *L'avortement en Belgique*, blz. 33, 117; R. JOLY, Affrontement d'aujourd'hui et de demain en morale quotidienne. In: *Valeurs laïques, Valeurs religieuses*. Brussel, 1985, 135 blz.; Abortus, *Het Vrije Woord*, maart 1971.

(45) J. DE CLERCK, Le problème de l'avortement. CRISP, *Courrier Hebdomadaire*, n° 645, blz. 10; Avortement et contraception. Colloque des 11 et 12 mars 1971. In: *Revue de l'Université de Bruxelles*, 1972, 3; Réflexions sur l'avortement. In: *Revue de l'Université de Bruxelles*, 1975, 2-3.



het leven was een waarde die het algemeen belang diende. Vanuit de humanistische moraal moest de nadruk gelegd worden op de individuele verantwoordelijkheid en de persoonlijke beslissing. Ook in geval van abortus moest de zelfbeschikking van de vrouw dus centraal staan. Staatsinterventie in de privésfeer van de mens was overigens ontoelaatbaar. De pluralistische maatschappijopvatting vereiste niet dat deze zienswijze aan iedereen opgedrongen moest worden, maar wel dat ze getolereerd moest worden.<sup>46</sup> De vrijzinnige definitie van abortus, in termen van individuele gewetensvrijheid, werd aldus eveneens geïntroduceerd.

Via deze vrijzinnige milieus en vooral via de afgestudeerden van de ULB-VUB kwam het debat ook op gang bij een aantal groepen die beroepshalve met abortus geconfronteerd werden. Naast een aantal advocaten, die te maken kregen met de voor vrouwen vernederende vervolgingen en veroordelingen en vanuit morele en sociale verontwaardiging reageerden,<sup>47</sup> waren het vanzelfsprekend vooral gynaecologen en huisartsen die nu ook het stilzwijgen doorbraken. Zij waren het immers die rechtstreeks zagen hoe de clandestiene abortus de gezondheid van vrouwen ondermijnde. Onder invloed van de standpunten geuit op buitenlandse congressen, de publikatie van deze bevindingen in binnenlandse vaktijdschriften en de visie van de World Health Organisation, die het begrip gezondheid had uitgebreid tot sociaal-psychische indicaties, definieerde een (beperkt) aantal artsen abortus nu expliciet als een wanhoopsdaad in een existentiële noodsituatie, oordeelde dat de arts ook in die gevallen tot plicht had het leven van de vrouw veilig te stellen en dus tot hulpverlening moest overgaan.<sup>48</sup> Enkel de meest radicalen onder hen waren van mening dat de wens van de vrouw voldoende was. Ervoor bevreesd dat de rol van de arts zou herleid worden tot die van technicus, wilde de meerderheid abortus echter laten afhangen van hun eigen moreel oordeel en in staat blijven abortus af te wijzen.<sup>49</sup> Maar tot welke categorie ze ook behoorden, voor het doorbreken van het taboe was het van het grootste belang dat artsen er openlijk over congresseerden, zij het op academisch niveau, en enkelen onder hen, zoals de Naamse dr. W. Peers er openlijk voor uitkwamen dat ze abortussen

(46) La revendication laïque et féministe, in B. MARQUES-PEREIRA, *L'avortement en Belgique*, blz. 31-46.

(47) Vraaggesprek Prof. Dr. Em.W. Calewaert, Brussel, 22 augustus 1990.

(48) Abortus pro en contra. Colloquium Professionele Vereniging voor Huisartsen. In: *Belgisch Tijdschrift voor Geneeskunde*, 1971, 24 k., 1230-1268; *Avortement et Contraception*. Colloque Institut de Sociologie, ULB, Brussel, 1972; J. COHEN, P. HUBINONT, J. NICOLAS, R. PALMER, Libéraliser ou légaliser l'avortement? Les expériences des pays étrangers. *Concours médical*, 1972, 94, kol. 3631-3634; *Abortus. Ronde Tafel-discussie*. Brussel, 29 maart 1973. Nationale Belgische Bond voor Geesteshygiëne, s.l. s.d. 45 blz.;

(49) Abortus pro en contra; zie o.m. M. THIERY, Abortus provocatus, Medisch-technische aspecten. In: *Belgisch Tijdschrift voor Geneeskunde*, blz. 1233 e.v. Eenzelfde discussie had ook in Nederland plaats. Cfr. J. OUTSHOORN, *a.w.*, blz. 116 e.v.

uitvoerden.<sup>50</sup> Alle voorstanders van de liberalisering overtraden echter de officiële richtlijnen van de Orde van Geneesheren. Zich beroepend op de moederschaps-ideologie - alle vrouwen zijn van nature moeders - en op de regels van de traditionele medische deontologie - eerbied voor het leven vanaf de conceptie - konden er volgens de Orde alleen strikt medische redenen ingeroepen worden om tot abortus te kunnen overgaan. In de eerste helft van 1971 werd dit standpunt opnieuw geformuleerd en aan al de leden meegedeeld.<sup>51</sup>

Tot slot van het overzicht van de componenten van het pro-legaliseringsfront dat zich in de tweede helft van de jaren 1960 had gevormd en in 1970-71 volop in de openbaarheid kwam, dient zeker op de interferenties tussen de verschillende groepen gewezen te worden. Al deze militante legaliseringsvoorstanders ageerden namelijk meestal vanuit meerdere organisaties tegelijkertijd, zodat men eigenlijk van een (beperkt) netwerk kan spreken. Enkele voorbeelden ter illustratie. W. Calewaert was er zowel als advocaat, als overtuigde vrijzinnige en als stichtend lid van de BVSH bij betrokken. V. Dille was een SVV-prominente én actief BVSH-bestuurslid. De stichters van La Famille Heureuse - advocaten, geneesheren en historici - waren allen ULB-anciens en actief in de vrijzinnige en/of maçonnieke milieus. W. Peers en J. Boute kwamen eveneens uit de Geneeskundefaculteit van de ULB, terwijl de ULB-gynaecoloog Snoeck bedrijvig was in het Brusselse Sint-Pietershospitaal. Toen in juni 1970 de tweetalige Belgische Vereniging voor Wetgeving van Abortus werd opgericht, hoeft het dan ook niet te verwonderen dat we dezelfde kleine kern van pioniers terugvinden: W. Peers, W. Calewaert en de vrijzinnige gerechtsjournalist Ph. Toussaint. De meeste van deze voorstanders van het eerste uur hadden bovendien contact met een politieke partij. Dat gold uiteraard voor de vijf indieners van het wetsvoorstel, maar ook voor de dokters Peers en Boute, die PCB-leden waren en voor militanten uit de vrouwenbeweging zoals V. Dille, M. Schroeyens, M. Van Hemeldonck en M. Rifflet, die lid waren van de BSP-PSB. In welke mate hun partij de acties van deze individuele actoren in de beginfase ondersteunde, is de vraag die in de volgende paragraaf zal gesteld worden. Wijzen we er nog op dat het voor het debat niet zonder betekenis was dat een aantal van deze militanten gezagsvolle functies bekleedden en sterke instellingen zoals de SVV, de ULB en haar ziekenhuizen achter zich hadden. Tegen de stroom oproeien was in deze beginfase zeker niet gemakkelijk, vooral niet omdat de tegenstanders het probleem in hoge mate personaliseerden en niet nalieten de militanten te stigmatiseren.<sup>52</sup>

(50) B. MARQUES-PEREIRA, *L'avortement en Belgique*, blz. 27; I. DEQUEECKER, *a.w.*, blz. 29

(51) *Ibidem*, blz. 38-39.

(52) W. Calewaert over de reacties die hij kreeg bij de indiening van zijn voorstel: "Dit initiatief werd beschouwd als een soort satanische oprisping van een gevaarlijk verdwaalde. In bepaalde politieke middens werd ik ostentatief gemeden. Voor bepaalde functies werd ik volledig moreel onbekwaam geacht". In: *Het Vrije Woord*, mei 1990, blz. 7.

### C. De reactie van de politieke wereld.

De nieuwe openheid omtrent seksualiteit en het feit dat verschillende belangengroepen de behoefte tot liberalisering van abortus hadden omgezet in politieke eisen, hadden tot gevolg dat ook de partijen het probleem aanpakten en het probeerden in te passen in hun ideologie. Voor de communistische partij stelde dat weinig problemen. In de communistische landen was abortus immers al zeer lang aan de clandestiene en criminele sfeer onttrokken. Communistische artsen, advocaten en feministen hadden er geen moeilijkheden mee om, met de steun van hun partij, de zelfbeschikking van de vrouw als richtlijn te nemen. Vanaf het begin van het debat nam de KPB-PCB dan ook consequent dit radicale standpunt in en hielden haar parlementsleden er daarna strak aan vast.<sup>53</sup>

De socialistische partij profileerde zich weliswaar minder radicaal, en telde ook overtuigde traditionalisten zoals A. Vranckx in haar rangen, maar distantiëerde zich toch geenszins van haar actieve militanten. We zagen al dat de vrouwenbeweging het politieke debat resoluut in de richting van de liberalisering stuwde en toen de linkerzijde in de jaren 1960 terug aan invloed won, nam ze inzake abortus dezelfde standpunten in. Via *Links*, *Combat*, de ABVV-vrouwen en de feministische actiegroep Gelijk loon, Gelijk werk, werden de socialistische mannen met de vrouwen eisen geconfronteerd. Centraal in hun abortusdiscours stonden de sociaal-medische en de klassenaspecten en inzake eindverantwoordelijkheid zat men op dezelfde lijn als de feministen: de vrouw besliste.<sup>54</sup> Ofschoon de BSP-PSB in deze periode nog weinig gevoelig was voor de vrouwenemancipatie en de feminisering van de partij nog steeds afgewezen werd, ondervond W. Calewaert geen tegenkanting bij de partijtop. Zowel de voorzitter als M.A. Pierson en J. Van Eynde steunden zijn initiatief,<sup>55</sup> zoals ze voordien trouwens ook hun steun hadden gegeven aan G. Cudell toen deze een voorstel tot het vrijgeven van anticonceptiva had ingediend.<sup>56</sup> Dat de partij belangstelling had voor het probleem, daarvan getuigde ook het feit dat er in het partijprogramma van oktober 1971 sprake was van de

(53) Reeds in februari 1973 diende het communistische kamerlid N. Dinant een dergelijk wetsvoorstel in (Kamer. Zitting 1972-73. Gedrukte stukken, nr. 483).

(54) *Links*, 20 februari 1971; M. VAN HEMELDONCK, Contraceptie en abortus, *Links*, 29 april 1972; IDEM, Abortus uit het strafrecht schrappen, *Links*, 31 januari 1973; S. PERRE, Seksualiteit en maatschappij. In: *Socialistische Standpunten*, juni 1971; Gewenste kinderen, gelukkige kinderen. In: *Socialistische Standpunten*, februari 1973; Interview met M. Van Tichelen, Brussel, 15 augustus 1990; Het gewenste ouderschap. Motie van het Aktiekomitee Gelijk Loon voor Gelijk Werk, 1972. Zie ook M. NAUWELAERTS, Wat zoudt ge zonder 't vrouwvolk zijn? In: *Vooruitlopen op het Vlaamse socialisme. 25 jaar Links*. Leuven, 1984 blz. 127-137.

(55) Vraaggesprek met Prof. Dr. Em. W. Calewaert, Brussel, 22 augustus 1990.

(56) G. Cudell diende in 1968 in de Kamer een dergelijk voorstel in. W. Calewaert volgde in 1970 in de Senaat. Het werd niet in behandeling genomen. P. VAN PRAAG, *Het bevolkingsvraagstuk*, blz. 103.

strijd tegen de seksuele vooroordelen en tegen de discriminatie, o.m. inzake abortus.<sup>57</sup>

Hoewel de PVV-PLP zich vanaf 1961 had opengesteld voor katholieke liberalen en haar vrijzinnig imago enigszins had afgezwakt, bleken militante vrijzinnigen als Poma en Risopoulos in het bestuur en aan de basis toch heel wat medestanders van een open, individualistische moraal in een pluralistische samenleving te hebben. In 1971 verklaarde de partij zich voorstander van liberalisering, zij het dat de absolute vrijheid van de vrouw niet aanvaard werd en de ingreep alleen binnen nauwkeurig aangegeven grenzen kon gebeuren.<sup>58</sup> In mei 1972 werkte men in het kader van het Blankenbergse PVV-congres zelfs een concreet voorstel uit. Abortus kon als de fysische of psychische gezondheid van de vrouw in gevaar was en artsen een positief advies gaven.<sup>59</sup>

De CVP-PSC daarentegen doorbrak in deze periode nog niet officieel het stilzwijgen rond abortus, maar dat nam niet weg dat men in traditionele katholieke politieke kringen goed wist waaraan men zich te houden had. Reeds in december 1971, dus in de beginfase van de maatschappelijke discussie, hadden de bisschoppen het kerkelijke standpunt opnieuw bepaald. Inzake gezinsplanning hadden ze de kerkelijke leer ondertussen wel enigszins afgestemd op verantwoord ouderschap m.b.v. 'natuurlijke' middelen maar met betrekking tot abortus bleef het standpunt onwrikbaar. Abortus moest in het strafrecht blijven en slechts in geval van conflict tussen de vrouw en de foetus, mocht de vrouw voorgaan.<sup>60</sup> De Gentse bisschop Van Peteghem hield zich ook op dat punt aan het traditionele kerkelijke standpunt<sup>61</sup> en werd daarin bijgetreden door Pro Vita, een belangengroep die als onmiddellijke reactie op de indiening van het wetsvoorstel in juli 1971 werd opgericht en geen enkele indicatie, ook niet de medische, aanvaardbaar achtte. Volgens Pro Vita hield elke vorm van liberalisering van abortus het verval van de samenleving in, ondermijnde ze het gezin en betekende ze de teloorgang van de christelijke moraal. Sociale hulp aan zwangere vrouwen in nood gold als de enige oplossing voor het probleem.<sup>62</sup> De discussie onder theologen was ondertussen ook begonnen - *Kultuurleven* en *Kerk en Leven* publiceerden er verschillende artikels over - en R. Troisfontaines profileerde zich daarbij als de toonaangevende

(57) *Ibidem*, blz. 103.

(58) *Ibidem*, p. 106; B. MARQUES-PEREIRA, *L'avortement en Belgique*, blz. 88.

(59) Over dit PVV-Congres, zie: W. PREVENIER, *Frans Grootjans aan het woord. Terugblik in zorg en hoop*. Willemsfonds-Liberaal Vlaams Verbond, 1990, blz. 22-23; Interview met senator L. Herman-Michielsens, Knokke, 1 augustus 1990.

(60) P. VAN PRAAG, *Het bevolkingsvraagstuk*, blz. 86-87, 128; Verklaring van de Belgische bisschoppen over abortus, 15 december 1971. In: *Katboliek Archief*, 1971, 26.

(61) B. MARQUES-PEREIRA, *L'avortement en Belgique*, blz. 54-55; H. HASQUIN, *L'Église, la contraception et l'avortement*, passim.

(62) Interviews met de HH. Sprengers (Pro Vita) en Magnus, februari-maart 1990. In bijlage weergegeven door E. Vinckx, a.w.

verdediger van het orthodoxe katholieke standpunt.<sup>63</sup> De katholieke artsen reageerden eveneens. Ze wilden dat de strafwet gehandhaafd bleef en aanvaardden enkel de medische indicatie, maar bepleitten wel een verbetering van de kennis over anticonceptiva, ten einde groter kwaad te voorkomen.<sup>64</sup> Het was die laatste visie die door de partij zou overgenomen worden.

Standpunten die van deze traditionalistische visie afweken, werden niet gedoogd. En toch werden ze geuit. We hadden het al over de visie van de CEFA en van de PSC- en MOC-vrouwen. De Mouvement Ouvrier Chrétien nam aanvankelijk trouwens gelijkaardige standpunten in en ook de PSC-Jongeren opteerden voor de versoepeling van de wet, eveneens gekoppeld aan onthaalstructuren. Langs Vlaamse kant ging men kennelijk minder ver, maar bij de CVP-Vrouwen en -Jongeren vielen toch ook genuanceerde stellingen te beluisteren.<sup>65</sup> Uit het conflict tussen De Locht en de bisschoppen konden al deze progressieve katholieken echter afleiden dat voor de katholieke gelovigen geen enkele vorm van liberalisering bespreekbaar was.<sup>66</sup> Van bij het begin van het debat werd deze groep dus in het defensief gedrongen. Door het anti-abortusprincipe als het enige humane voor te stellen en de bescherming van de foetus als verankerd in de Westerse beschaving, had dit traditioneel christelijke standpunt bovendien een brede aantrekkingskracht in de hele samenleving. Voor de CVP-PSC werd het dan ook het strijdpunt bij uitstek om te laten zien wat een christelijke politiek precies inhield.

Nu het probleem dus ook in katholieke politieke kringen stof tot discussie was geworden, kan zonder meer geconcludeerd worden dat abortus ca. 1972 in de aandacht van alle besluitvormers was geraakt. Voor de verdere ontwikkeling van de politieke strijd was deze fase dan ook cruciaal. Al de betrokken actoren hadden zich namelijk openlijk gemanifesteerd en duidelijke eisen geformuleerd. Radicale feministen, communisten en linkse socialisten stonden aan de zijde van even radicale vrijzinnigen, terwijl gematigder liberalen de brug wilden slaan naar de progressieve christenen. Allen kwamen ze in botsing met diegenen die strak vasthielden.

(63) P. ANTOINE, Abortus en eerbied voor het leven. In : *Streven*, 1971-1972, 25 ; Th. BEEMER, Abortus provocatus en de waarde van het menselijk leven. In *Tijdschrift voor Theologie*, 1970, 10 ; M. CHRISTIAENS, De Belgische abortuswetgeving in de beklagdenbank. In : *Kultuurleven*, 38, 1971 ; B.J. DE CLERQ, De oorsprong van de mens. In : *Kultuurleven*, 1971, 38 ; G. DOOGHE, Demografische aspecten van de abortuspraktijken. In : *Kultuurleven*, 1971, 38 ; A. LEYNEN, De legende van het kind. In : *Tijdschrift voor Theologie*, 1970, 10 ; M. RENAER, Abortus als probleem van de medische beroepsethiek. In : *Kultuurleven*, 1971, 38 ; *Kerk en Leven*, januari en februari 1971 ; M. VAN LOOK, Abortus en de wet. In : *Kultuurleven*, 1971, 38 ; R. TROISFONTAINES, Faut-il légaliser l'avortement ? In : *Nouvelle Revue Théologique*, 5, blz. 489-512.

(64) *Abortus : verslagen en discussies*. Internationaal congres van de Belgische Geneesherenvereniging Sint-Lucas. Brussel, oktober 1971, 235 blz.

(65) J. DE CLERCK, Le problème de l'avortement, blz. 18 ; H. HASQUIN, Problèmes éthiques, blz. 314-318 ; B. MARQUES-PEREIRA, *L'avortement en Belgique*, blz. 60 ;

(66) Conflict over het CEFA, *Katholiek Archief*, 1973, 28 ; Conflict tussen centrum voor gezinspastoraal en Waalse bisschoppen. In : *De Standaard*, 6 december 1972.

den aan de traditionele katholieke leer of er veel begrip voor opbrachten. De meest controversiële argumenten in het debat waren bovendien ook al aan de oppervlakte gekomen : de legalisering op sociale indicatie, de eis dat de vrouw alleen hoort te beslissen, het existentiële noodcriterium, het monopolie van de artsen, de band tussen falende anticonceptie en abortus, en de rol van verplichte onthaalstructuren.

## II. Abortus kortstondig op de politieke agenda (1973).

Had het weinig tijd in beslag genomen om de depenalisering van abortus het statuut van politieke eis te laten verwerven, in een nog veel sneller tempo bereikte deze eis de politieke agenda van de regering. Een ontwikkeling die moet gezien worden tegen de achtergrond van een mobilisatie-actie op vrij grote schaal die plaats had tijdens een regeringscrisis, zodat de actievoerders efficiënt druk konden uitoefenen.

### A. De katalysator : de zaak Peers.

Op 18 januari 1973 werd dr. W. Peers ervan beschuldigd driehonderd abortussen te hebben verricht in de Naamse provinciale kliniek en werd hij in voorlopige hechtenis genomen. Om het abortusprobleem in de publieke belangstelling te brengen en er een actie rond te organiseren, bood deze arrestatie een meer dan uitstekende gelegenheid. Deze arts, die bekend stond als een zeer sociaal bewogen humanist, met veel zin voor verantwoordelijkheid, was een actief voorstander van de verspreiding van anticonceptiemiddelen en had er geen geheim van gemaakt in sociale gevallen te aborteren. De klacht zelf betrof een mentaal gehandicapte.<sup>67</sup>

Al wie zich voordien in het pro-legaliseringsdebat had laten horen, reageerde.<sup>68</sup> Dolle Mina, de SVV, de CGSO, de ULB en de VUB, verschillende BSP-PSB-federaties, de KPB-PCB, de ABVV-vrouwen, de Jong Socialisten, het Willemsfonds, de PVV-vrouwen, de Brusselse liberalen, allen betuigden hun steun aan W. Peers en kwamen op tegen de vervolging van artsen die in zijn geval verkeerden. De MOC, Vie Féminine, de Jeunes Sociaux Chrétiens en P. De Locht herhaalden eveneens hun standpunt. De actie werd zorgvuldig gecoördineerd, want Peers' vrienden, onder wie de ULB-gynaecoloog Hubinont, De Locht en de advocaat R. Lallemand, richtten een Comité op dat voor een toenemende mobilisatie zorgde. Een petitie-actie ten gunste van Peers' vrijlating werd georganiseerd, evenals een betoging in de straten van Namen. Niet zonder succes. De communistische feministe N. Di-

(67) B. MARQUES-PEREIRA, *L'Interruption volontaire*, 923, blz. 10 e.v.; IDEM, *L'avortement en Belgique*, blz. 28-31; M. VAN HEMELDONCK, *Abortus uit het strafrecht*, blz. 3.

(68) La mobilisation de 1973, B. MARQUES-PEREIRA, *L'interruption volontaire*, 923; F. ROELS, Dr. Willy Peers, *Links*, 31 januari 1973; Kamer van Volksvertegenwoordigers. Zittijd 1972-73. Handelingen, 20 februari 1973, blz. 851-860; *La Cité*, 27-29 januari 1973.

nant had het in de Kamer over 10.000 manifestanten en in drie weken tijd werden 250.000 handtekeningen verzameld. In navolging van het Franse voorbeeld deed het Comité ook een oproep tot diegenen die bij abortus betrokken waren geweest. Tweehonderd artsen en achthonderd vrouwen maakten hun naam bekend. De artsen reageerden ook collectief. Toen Peers niet onmiddellijk vrij kwam, lieten de dokters van het ULB-VUB-ziekenhuis Brugman openlijk weten dat ze, evenals W. Peers, abortussen uitvoerden. Het Medisch Comité van de Brusselse universitaire ziekenhuizen protesteerde bovendien tegen het standpunt van hun Orde en ook een aantal artsen van het Gentse AZ steunden Peers.<sup>69</sup>

De deining die deze actie veroorzaakte, gaf een verscherping van de reacties van de tegenstanders te zien. Op 28 januari 1973 kwamen de bisschoppen opnieuw naar buiten met hun standpunt.<sup>70</sup> In *Kerk en Leven* protesteerde men heftig tegen de mobilisatie, die als volksbedrog werd afgedaan.<sup>71</sup> Tegen P. De Locht namen de bisschoppen nu hardere maatregelen: de UCL werd ertoe aangezet hem uit zijn aalmoezeniersfunctie te verwijderen. Ook als CEFA-vertegenwoordiger had hij afgedaan.<sup>72</sup> Pro Vita greep de zaak Peers eveneens aan om zich radicaler op te stellen. Er ontstond in zijn schoot een studiecentrum dat zich op de verspreiding van zeer geëngageerde informatie ging toeleggen: "L'amalgame, le mensonge, l'argument d'autorité, le dénigrement, le mépris de l'adversaire, le manichéisme, l'appel au sentiment volent ainsi au secours du traditionalisme religieux", schrijft M. Marquès-Perreira terecht.<sup>73</sup> De Orde van Geneesheren ten slotte oordeelde het midden februari eveneens nodig het vroeger ingenomen standpunt te herhalen.<sup>74</sup>

Abortus stond begin 1973 dus volop in de brede openbare belangstelling. De media brachten nauwgezet verslag uit van de mobilisatie en van de tegenacties. Een krant als *De Standaard* bijvoorbeeld publiceerde in deze periode gemiddeld één artikel per dag over abortus.<sup>75</sup> Radio en t.v. volgden.<sup>76</sup> Getuige de opiniepeil-

(69) Standpunten van de faculteit geneeskunde VUB en ULB, *Stem der Vrouw*, januari 1973; Motie Raad van Beheer VUB, 30 januari 1973 (Archief Raad van Beheer, VUB); Artsen horen niet thuis in betogingen. In: *De Standaard*, 7 maart 1973; Artsen AZ Gent staan achter Dr. Peers. In: *Het Laatste Nieuws*, 15 februari 1973; ULB-nota over abortus. In: *De Standaard*, 22 maart 1973.

(70) Verklaring over abortus van Rooms-katholieke bisschoppen van België, *Katholiek Archief*, 1973, blz. 412-427; H. HASQUIN, L'Eglise, passim; *Belgische bisschoppen. Verklaring over abortus*. Brussel, LICAP, 1973, 18 blz.

(71) *Kerk en Leven*, 15 februari 1973, blz. 15; 1 maart 1973, blz. 5; 8 maart 1973, blz. 3.

(72) CEFA verliest mandaat, *Katholiek Archief*, 28, 1973, k.840-842; Bisschoppen ontnemen CEFA-mandaat om abortusstellingname. In: *De Standaard*, 18 april 1973.

(73) B. MARQUES-PEREIRA, *L'avortement en Belgique*, blz. 55; J. DE CLERCK, Le problème de l'avortement, blz. 16.

(74) IDEM, Le problème de l'avortement, blz. 16.

(75) N. KERRINCKX, a.w., blz. 145 e.v., 225 e.v.



ling die UNIOP in februari 1973 organiseerde, had de zaak Peers kennelijk ook een groot bewustmakend effect : de overgrote meerderheid van de ondervraagden sprak zich uit voor een wijziging van de abortuswetgeving.<sup>77</sup> Kortom, door de mobilisatie rond de zaak Peers, was de abortusproblematiek als politiek item volledig doorgebroken ; de verschillende standpunten waren scherper omlijnd geworden en de ontstane druk maakte het voor de politici duidelijk dat de problematiek niet langer te ontwijken viel.

### B. *Abortus onderwerp van regeringsonderhandelingen.*

De actie van het parket tegen dr. Peers, en dus ook heel de campagne, viel bovendien samen met de regeringscrisis en -formatie van januari 1973. De gewestvorming en het Schoolpact zorgden voor zware problemen en de drie "traditionele partijen" wilden ten eerste tot een vergelijk komen.<sup>78</sup> De mobilisatie rond de zaak Peers kwam dan ook hoogst ongelegen. Men zocht bijgevolg vrij eensgezind naar procedures om de kwestie te neutraliseren.

Gemakkelijk was dat niet, want de standpunten lagen ver uit elkaar. De BSP-PSB had zich officieel solidair verklaard met Peers. Om gezondheids- en sociale motieven en verricht door artsen was abortus voor deze partij aanvaardbaar. Het recht op gezinsplanning werd eveneens sterk beklemtoond.<sup>79</sup> Aan het vrijgeven van anticonceptiemiddelen hechtte de partij dan ook veel belang. Bij de indiening van zijn abortuswetsvoorstel had Calewaerts strategie er trouwens in bestaan om alleszins de liberalisering van anticonceptiva af te dwingen.<sup>80</sup> De liberale partij had, zoals we zagen, een eigen abortusvoorstel klaar en was ook een fervent voorstandster van de afschaffing van de wet van 1923. Voor de CVP-PSC daarentegen was abortus een zeer onwelgevallige zaak. Een officieel standpunt had ze nog niet ingenomen - dat kwam er pas op 28 februari 1973 - maar de stellingen lagen nagenoeg vast. De bisschoppen hadden de katholieke mandatarissen immers niet in het ongewisse gelaten. De progressieve katholieken vormden een minderheid, gezien de opiniepeilingen te zien gaven dat 70% van het katholieke electoraat zich

(76) Zo organiseerde de BRT-TV-Nieuwsdienst een enquête-reportage over het abortusprobleem op 27 februari 1973 ; aansluitend daarbij zond men een Confrontatie-programma uit (Educatieve Dienst) op 28 maart 1973 (BRT-Jaarverslag. Dienstjaar 1973, blz. 65,83). De radio wijdde er in maatschappelijke programma's eveneens regelmatig aandacht aan (Vraaggesprek L. Martel, Bestuursdirecteur BRT, 14 augustus 1990.)

(77) C. REBUFFAT, L'opinion publique devant le problème de l'avortement. In : *Revue de l'Université de Bruxelles*, 2, 1975, blz. 299-308 ; Abortusopiniepeiling. In : *De Standaard*, 28 februari 1973 ; Opiniepeiling bevestigt strekking naar liberalisering. In : *Het Laatste Nieuws*, 2 maart 1973.

(78) T. LUYKX, M. PLATEL, *Politieke geschiedenis van België*. 2. Van 1944 tot 1985. Antwerpen, 1985, blz. 623-640.

(79) J. DE CLERCK, Le problème de l'avortement, blz. 15 ; *Le Peuple*, 22 januari 1973 ; Legalisatie van abortus. In : *Links*, 3 maart 1973.

(80) Vraaggesprek met Prof. Dr. Em. W. Calewaert. Brussel, 22 augustus 1990.



verzette tegen abortus voor andere dan strikt medische redenen.<sup>81</sup> Voor de CVP-PSC bleef abortus dus liefst onbesproken. Onder druk van het pro-legaliseringsfront was ze echter verplicht het stilzwijgen te verbreken. Ze trad in het voetspoor van de katholieke artsen en stelde zorgvuldig toegepaste anticonceptie als de oplossing van het abortusprobleem voor. Evident was dit geenszins. In katholieke kringen was men immers nog verdeeld over de vraag of er over geboortenbeperking überhaupt moest voorgelicht worden. De bisschoppen hadden het enkel over verantwoord ouderschap met behulp van "natuurlijke middelen" en vooral in de Caritas-instellingen lag deze kwestie nog erg gevoelig. Om de liberalisering van abortus van de agenda te kunnen afvoeren, was het echter opportuun het probleem in termen van een inadequaat gebruik van anticonceptiemiddelen te stellen. Het gemeenschappelijke standpunt van de CVP-PSC hield dan ook in dat abortus enkel toegelaten was als het leven van de vrouw in gevaar was; de afname van het aantal clandestiene abortussen moest worden gestimuleerd door betere adoptiemogelijkheden, opvang voor ongehuwde moeders en een betere kennis en verspreiding van anticonceptiemiddelen.<sup>82</sup>

Gezien de drie partijen dus akkoord waren over het vrijgeven van de anticonceptiva, kwam dit punt expliciet in het regeerakkoord. In vage termen had men het ook over de abortuswet: de minister van Justitie zou een ontwerp voorbereiden. De liberaal Vanderpoorten diende er zich mee in te laten. Op Volksgezondheid kwam de CVP-er De Saeger, die bijgevolg het anticonceptiebeleid onder zich zou krijgen.<sup>83</sup>

Midden juni 1973 kwam er schot in de liberalisering van de anticonceptiemiddelen. Rond het bouwfonds van de vrije scholen waren ernstige spanningen gerezen en de socialistische coalitiepartner had deze kwestie aangegrepen om ook de abortusproblematiek terug ter sprake te brengen. Er kwam een globaal vergelijk, waarbij de abortuskwestie naar een latere datum werd verschoven, maar de anticonceptiewet nog vóór het zomerreces tot stand gebracht zou worden. Tijdens de marathon-zittingen van 28 en 29 juni 1973 werd de wet met nagenoeg algemeenheid van stemmen aangenomen.<sup>84</sup> De CGSO hadden het voortaan minder moeilijk, maar van een echt anticonceptiebeleid kwam weinig in huis. De katholieke regeringspartner droeg er zorg voor dat het onderwerp met de nodige schroom behandeld bleef.<sup>85</sup>

(81) C. REBUFFAT, a.w., blz. 305

(82) CEPSS-Documenten, 1973-74, 3, blz. 50-57; J. DE CLERCK, a.w., blz. 17.

(83) T. LUYKX, M. PLATEL, a.w., blz. 630-631; 639; H. HASQUIN, Situation de l'avortement sur le plan politique en Belgique. In: *Revue de l'Université Libre de Bruxelles*, 1975, 2-3, blz. 270; V. JACOBS, *L'avortement en Belgique*. Brussel, 1980, blz. 18-19.

(84) Kamer. Zitting 1972-73. Handelingen, 28 juni 1973.

(85) De voorstanders van de liberalisering van abortus zullen de CVP deze politiek later verwijten. L.Herman-Michielsens deed zulks alleszins openlijk (*Knack*, 18 oktober 1989, blz. 14-15).

Minister Vanderpoorten werkte ondertussen aan een voorontwerp inzake abortus. Om zijn tekst "aanvaardbaar te maken voor een zo groot mogelijk aantal landgenoten"<sup>86</sup> zwakte hij het liberale voorstel gevoelig af: enkel als de gezondheid van de vrouw in gevaar was, de foetus een ernstig gebrek vertoonde en de zwangerschap het gevolg was van verkrachting of incest en twee artsen erin toestemden, was abortus acceptabel. Over sociaal-psychologische motieven werd niet langer gesproken. De CVP liet echter weten dat dit voorontwerp niet aanvaardbaar was.<sup>87</sup> De voorstanders van de liberalisering vonden het daarentegen totaal voorbijgestreefd. De SVV keurde het openlijk af, evenals de socialistische partijkrant *Le Peuple*.<sup>88</sup> Ondertussen dienden de communiste Dinant, de liberaal Risopoulos en de socialist Pierson in het parlement voorstellen in die verder gingen dan Callewaerts voorstel.<sup>89</sup> Een duidelijker afwijzing van Vanderpoortens voorontwerp konden ze niet geven.

Vanderpoortens poging om via een zeer gematigd voorontwerp de kwestie te neutraliseren was dus mislukt. Voor de CVP-PSC ging het te ver; voor de socialisten niet ver genoeg. Liberalen noch socialisten hadden er echter een crisis voor over. De zaak was ondertussen enigszins uit de openbare belangstelling weggeëbnd en Vanderpoorten had ook een belangrijke tegemoetkoming verkregen vanwege de magistratuur. Uit gesprekken met de Procureurs-generaal resulteerde de stopzetting van vervolgingen gedurende vier jaar.<sup>90</sup> Buitenparlementaire actiegroepen werd zo de politieke wind uit de zeilen genomen, maar tegelijkertijd ontstond er op die manier een permissief klimaat dat de abortusproblematiek tijdens de volgende jaren in sterke mate zou beïnvloeden.

### III. Een lange periode van "non-beleid" (1974-1986).

#### A. *De afhoudingsstrategie van de regeringen en de mislukking van de parlementaire initiatieven.*

Uit de vorige fase kon worden afgeleid dat vooral de CVP-PSC het abortusprobleem totaal ongeschikt vond voor besluitvorming, maar dat de partij er tevens heel wat voor over had om de kwestie uit de politieke arena te houden. Toen de driepartijenregering-Leburton in 1974 ten val kwam en de CVP-PSC in de nieuwe

(86) Kamer. Zittijd 1972-73. Handelingen, 20 februari 1973, blz. 860; B. MARQUES-PEREIRA, *L'avortement en Belgique*, blz. 87.

(87) Vraaggesprek met senator L. Herman-Michielsens, die toen kabinetmedewerkster van minister Vanderpoorten was. Knokke, 1 augustus 1990.

(88) J. DE CLERCK, a.w., blz. 20-23; B. MARQUES-PEREIRA, *L'avortement en Belgique* blz. 88.

(89) IDEM, blz. 88; Senaat. Zittijd 1972-73. Gedrukte stukken, 20 februari 1973, nr. 94; 22 maart 1973, nr. 163; Kamer. Zittijd 1972-73. Gedrukte stukken, 21 februari 1973, nr. 483.

(90) B. MARQUES-PEREIRA, *L'avortement en Belgique*, blz. 92.

coalitie onder leiding van L. Tindemans een meer centrale rol verwierf - de socialisten waren uit de coalitie verdwenen<sup>91</sup> - werd deze lijn dan ook aangehouden. Om het openbare debat uit te stellen, het strijdpunt te laten afkoelen en het te depolitiseren werd het probleem afgeschoven naar deskundigen (artsen, juristen, academici). Het klassieke middel van de pacificatiedemocratie, met name de "en-commissionering", werd dus ingeschakeld. De oprichting van een Staatscommissie voor de Ethische Problemen werd in de regeringsverklaring opgenomen. Ze kreeg de opdracht de abortuskwestie te bestuderen als onderdeel van een veel ruimere ethische problematiek.<sup>92</sup> Een langdurige behandeling werd dus in het vooruitzicht gesteld. De samenstelling van de Ethische Commissie gebeurde eveneens volgens de geplogenheden van de pacificatiedemocratie: de dosering lag in het verlengde van de toenmalige politieke machtsverhoudingen. Het aantal militante voorstanders van de liberalisering was zeer beperkt - uit CGSO-kringen bijvoorbeeld telde men slechts een enkel lid<sup>93</sup> - de katholieken waren in de meerderheid, zij het dat er naast fervente tegenstanders<sup>94</sup> ook een paar progressieve vrouwen werden in opgenomen<sup>95</sup>. De vrijzinnige groep bestond zowel uit gematigde als uit meer radicale leden. De mannen overheersten in alle groepen.

Het eindrapport dat de Ethische Commissie twee jaar later indiende<sup>96</sup>, was om verschillende redenen belangrijk. Op de eerste plaats omdat het in de kaart speelde van de voorstanders van de vertragingstrategie. De Commissie kwam namelijk niet tot een eensgezind standpunt, waardoor ze de regering argumenten bezorgde om de beslissing uit te stellen. Dat er bijzonder interessant studiewerk was verricht, relevante informatie was verzameld en openbaar gemaakt, kon echter geenszins ontkend worden. Uit deze discussie kwam weliswaar naar voren dat alle leden gewonnen waren voor een wetswijziging, maar de voorstanders van een gedeeltelijke depenalisering (sociaal-psychologische indicatie als criterium, inspraak van de arts, voorafgaandelijke raadpleging door een onderzoeksteam) behaalden slechts een zeer krappe meerderheid van dertien leden. De andere twaalf wilden alleen maar de therapeutische abortus uit de strafwet halen, waarbij het begrip

(91) T. LUYKX, M. PLATEL, *a.w.*, blz. 653-665.

(92) *Ibidem*, blz. 662; *Belgisch Staatsblad*, 17 december 1974, blz. 1502; *Abortus. Analyse van de twee verslagen*, blz. 95-96; B. MARQUES-PEREIRA, *L'interruption volontaire*, 930, blz. 6-16, blz. 42.

(93) *Ibidem*; Naamlijst van de leden van de Staatscommissie voor de Ethische problemen. In: *Abortus. Analyse van de twee verslagen*, blz. 95-96.

(94) De KULeuven-hoogleraar H. Van den Berghe en de UCL-hoogleraar Mevr. Muelders-Klein waren de woordvoerders van deze groep. (Vraaggesprek met senator L. Herman-Michielsens, toenmalig lid van de Commissie. Knokke, 1 augustus 1990)

(95) De dames Van Raemdonck-Beetz en Dalcq-De Poorter, aangeduid door de PSC, gaven hun goedkeuring aan het meerderheidsrapport. Zie: M. VAN RAEMDONCK, *La voie de la responsabilité*. In: *La Revue Nouvelle*, december 1976, blz. 555-556.

(96) *Abortus. Analyse van de twee verslagen door de Staatscommissie voor de Ethische Problemen ingediend bij de Eerste Minister op 15 juni 1976*. Zele, 1977, 100 blz.

gezondheid objectiveerbaar moest zijn. Het meerderheidsrapport daarentegen introduceerde het begrip "mens in nood", vertrok daarbij van de algemene levenssituatie van de vrouw en nam elementen van sociaal-psychologische aard in aanmerking. Dat binnen deze visie een vergelijk met christenen mogelijk was, toonde het meerderheidsrapport eveneens aan. Door een opvangteam verplicht te stellen, werd het compromis door twee christelijke vrouwen aanvaard. Maar anderzijds versterkte het eindresultaat in hoge mate de positie van de radicale tegenstanders. Dat zij binnen de katholieke stroming een overtuigende meerderheid bezaten, kwam nu ontegensprekelijk naar voren. Het minderheidsstandpunt werd van nu af dan ook de basis voor de officiële stellingname van de CVP-PSC. Een expertengroep onder leiding van P. Harmel bevestigde dit een jaar later<sup>97</sup>. De uitschakeling van het progressieve standpunt was daarmee een vaststaand feit geworden.

Ondertussen had de regering het rapport van de Ethische Commissie ter bespreking overgemaakt aan de Senaat.<sup>98</sup> En ook dat was van groot belang voor de verdere afwikkeling van het dossier. Om de eis uit de weg te kunnen gaan, schoof de regering hem nu af naar het Parlement. Als afspiegeling van de samenleving, moest in dat orgaan naar een consensus worden gezocht en de Senaat diende haar reflectiefunctie terzake te vervullen. De Verenigde Commissies van Justitie en Volksgezondheid begon in 1977 met werkzaamheden die niet minder dan veertien jaar in beslag zouden nemen. De regeringen die na 1977 gevormd werden bleven deze afhoudingsstrategie alle trouw. Telkenmale werd er verwezen naar de verdeeldheid die tot gevolg had dat het Parlement de taak had "de kwestie met eerbiediging van de gewetensvrijheid van eenieder te behandelen"<sup>99</sup>. De geringe kans tot slagen die parlementaire initiatieven in het Belgische systeem bezitten,<sup>100</sup> liet echter telkens voorzien dat er van een snelle wetswijziging niet veel in huis zou komen, temeer omdat de standpunten ver uit elkaar bleven liggen.

Overschouwt men het geheel van parlementaire activiteiten uit deze periode,<sup>101</sup> dan kan men van een echte wildgroei spreken. Tussen 1973 en 1983 werden er niet minder dan 39 voorstellen ingediend, 20 in de Kamer van Volksvertegenwoordigers en 19 in de Senaat. Dit hoge aantal had vanzelfsprekend te maken met het feit dat de partijen meestal in beide Kamers tegelijk bedrijvig waren én met de herindieningsprocedure die na elke parlamentsontbinding moest worden gevolgd. Dat er twee categorieën voorstellen waren, verklaarde mede het hoge aan-

(97) B. MARQUES-PEREIRA, *L'avortement en Belgique*, blz. 64, 95-96.

(98) *Ibidem*, blz. 95.

(99) Deze passus werd opgenomen in de regeringsverklaring van 7 juni 1977. Geciteerd door M. GOOVAERTS, a.w., blz. 95.

(100) W. VAN SCHOOR, *L'initiative des parlementaires en matière législative*, CRISP, *Courrier Hebdomadaire*, n° 685, 1974, 27 blz.; n° 659, 1974, 30 blz.

(101) Een overzicht van deze parlementaire initiatieven vindt men in B. MARQUES-PEREIRA, *L'interruption volontaire*, 1127, blz. 39 e.v. De auteur geeft ook systematisch de verwijzingen naar de Gedrukte Stukken van Kamer en Senaat.

tal: naast de eigenlijke voorstellen tot wetswijziging, werden er ook voorstellen tot opschorting van het justitiële ingrijpen ingediend. De hoofdoorzaak van deze wildgroei resulteerde echter vooral uit het gebrek aan eensgezindheid tussen de partijen. Elke partij met een sterke vrijzinnige kern deed namelijk eigen voorstellen. Dat gold dus zowel voor de communisten, de socialisten, de liberalen als het FDF/RW.

Spitst men de aandacht vervolgens toe op de grootste twee partijen, de liberale en de socialistische, dan kan de situatie aldus geschematiseerd worden. De PVV-PLP zette heel de periode door de eerder aangenomen strategie verder: het zoeken naar een vergelijk met gematigde katholieken rond een weinig vergaand voorstel. In 1978 diende senator L. Herman-Michielsens een voorstel in dat de radicalen afdeden als het minderheidsstandpunt van de Ethische Commissie, ook al werd de WHO-definitie voor het begrip gezondheid gebruikt.<sup>102</sup> K. Poma volgde met een gelijkaardig voorstel in de Kamer. Dat L. Herman-Michielsens het initiatief nam, hoeft weinig verwondering te wekken. Als voorzitter van de PVV-Vrouwen was ze in 1972 al betrokken geweest bij de formulering van het liberale voorstel, als kabinetsmedewerkster van minister Vanderpoorten had ze zich eveneens met de problematiek ingelaten en ze was lid geweest van de Ethische Commissie.<sup>103</sup> Als senator zette ze de traditie van Vanderpoorten voort en bouwde binnen haar partij aldus een gezagvolle reputatie op in deze materie.

Een heel andere evolutie maakte de socialistische partij mee. Die trad alsmaar radicaler op. We zagen al hoe Pierson Calewaerts voorstel omhoog tot een standpunt dat de autonomie van de vrouw beter tot haar recht liet komen. Als reactie op het zeer gematigde liberale standpunt wilden de socialisten tegen het einde van de jaren 1970 verder gaan. De partij vond het pas verkozen Antwerpse, feministische kamerlid L. Detiège bereid deze taak op zich te nemen. Haar voorstel voorzag nu in de afschaffing van alle strafwetbepalingen inzake abortus, ten einde zoveel mogelijk te kunnen inspelen op de maatschappelijke evolutie terzake.<sup>104</sup> R. Lallemand, van wie de betrokkenheid bij de abortusproblematiek als vrijzinnig Brussels advocaat bekend was geworden, had ondertussen zijn intrede als PS-senator gedaan en hij werd vervolgens initiatiefnemer van een gelijkaardig radicaal voorstel in de Senaat.<sup>105</sup> Toen de parketten opnieuw begonnen te vervolgen, dienden beide socialistische parlementsleden eveneens een opschortingsvoorstel in:

---

(102) B. MARQUES-PEREIRA neemt het standpunt van de tegenstanders over (*L'avortement en Belgique*, blz. 972; *L'interruption volontaire*, 930, I, blz. 36), L. Herman-Michielsens zelf deelde mee dat er geen twijfel over bestond dat zij het WHO-standpunt op het oog had en dat ook in de motivering van het voorstel had laten verstaan. (Vraaggesprek met L. Herman-Michielsens. Knokke, 1 augustus 1990).

(103) Naamlijst van de leden. In: *Abortus. Analyse van de twee verslagen*, blz. 95.

(104) Kamer. Zitting 1977-78, 18 januari 1978, nr. 240. Vraaggesprek met staatssecretaris L. Detiège. Brussel, 3 augustus 1990

(105) B. MARQUES-PEREIRA, *L'interruption volontaire*, 930, blz. 33-35; IDEM, *L'avortement en Belgique*, blz. 101.

gedurende een periode van twee jaar zou er niet vervolgd worden als een arts de abortus uitvoerde.<sup>106</sup>

In het begin van de jaren 1980 was de situatie zo geëvolueerd dat er zich in de Kamer een zekere consensus begon af te tekenen rond het opschortingsvoorstel van L. Detiège. Kamerleden van ECOLO, FDF/RW, KPB-PCB schaarden zich erachter maar de liberale rangen bleken verdeeld. Deze laatste factor belette echter niet dat het voorstel in de Commissie aanvaard werd, maar had wel mede tot gevolg dat er in de plenaire zitting nipt geen meerderheid werd bereikt.<sup>107</sup> Verschillende PVV-en PRL-ers bleven vasthouden aan de strategie van L. Herman-Michielsens. Gesteund door deze uitslag deed L. Detiège in maart 1982 een nieuwe poging. De opschorting werd nu afgezwakt tot één jaar. Dezelfde constellatie trad op. Ditmaal stemden er meer liberalen mee, de PSC-er J.-L. Thys, die als Jongerenvoorzitter al een progressief standpunt had ingenomen, onthield zich, samen met de VU-er H. Schiltz, maar het blok tegenstemmers van CVP, PSC, VU, PRL en PVV bleef met 104 tegen 97 stemmen in de meerderheid.<sup>108</sup>

Met de mislukking van deze poging werd dus opnieuw een fase afgesloten, waarin de achtereenvolgende regeringen de grootste terughoudendheid inzake de abortuswetgeving aan de dag hadden gelegd, maar er in het Parlement een grote activiteit was ontplooid, zonder dat die echter in een wetswijziging resulteerde. Onder welke invloed deze ambigue en complexe "non-decision"-fase tot stand was gekomen, is de probleemstelling die we in de volgende paragrafen zullen trachten te behandelen.

### *B. De rol van de abortuspraktijk en van het vervolgingsbeleid.*

Was de kloof tussen de abortuspraktijk en de strafwet voorheen al zeer groot, tussen 1974 en 1986 nam die reusachtige afmetingen aan. Vanaf het begin van de jaren 1970, toen de introductie van bepaalde methodes de poliklinische hulpverlening mogelijk maakte en er via de Stichting Medisch Verantwoorde Zwangerschapsonderbreking in Nederland een heel netwerk van abortusklinieken ontstond, steeg het "abortustoerisme" naar het buurland, dat gegarandeerd straffeloos was, op een spectaculaire wijze. In 1975 bijvoorbeeld telde men 12.000 abortussen uitgevoerd op Belgische vrouwen en de abortusklinieken over de grens draaiden na verloop van tijd haast uitsluitend op Belgisch cliënteel.<sup>109</sup>

(106) Kamer. Zitting 1981-1982. Gedrukte stukken, nr. 20/1; Senaat. Zitting 1981-82. Gedrukte stukken, nr. 30/1.

(107) Voor de analyse van de stemmingen, zie B. MARQUES-PEREIRA, *L'interruption volontaire*, 1127, blz. 13-16; 22.

(108) *Ibidem*, blz. 17-19, 22.

(109) J. OUTSHOORN, a.w. blz. 173-174; *Abortus. Analyse van de twee verslagen*, blz. 18

De afspraak die met de Procureurs-generaal gemaakt was, leidde ertoe dat bepaalde ziekenhuizen er nu min of meer openlijk voor uitkwamen dat de ingreep er gebeurde. Gedekt door de ULB, zette de groep artsen onder leiding van Prof. Hubinont de activiteiten verder in het Brusselse Sint-Pietersziekenhuis en aan de vooravond van de Vrouwendag van 1976, die in het teken van de abortuseis stond, verklaarden zes onder hen de voorbije drie jaar 1.822 abortussen te hebben uitgevoerd. Een getuigenis die vooral in katholieke kringen veel ophef veroorzaakte.<sup>110</sup> Verschillende van de door Snoeck en Hubinont opgeleide gynaecologen zetten de strijd tegen de clandestiene abortussen ook elders voort. Dat was onder meer het geval voor dr. J.J. Amy die, toen de VUB een eigen academisch ziekenhuis kreeg, daar tewerkgesteld werd. De Raad van Beheer van deze universiteit steunde hem daarin ten volle.<sup>111</sup> In Namen, Baudour en Luik werd de ingreep eveneens vrij openlijk in ziekenhuizen verricht. Over de omvang van de praktijk in andere ziekenhuizen, tasten we in het duister. Volgens verschillende gezaghebbende getuigenissen<sup>112</sup> was het echter een publiek geheim dat er in het AZ van de Leuvense universiteit en in andere katholieke ziekenhuizen eveneens geaborteerd werd om andere dan strikt medische redenen. Wat wel vast staat is dat talrijke gynaecologen, huisartsen en CGSO vrouwen doorverwezen naar ziekenhuizen die er geen geheim van maakten. Bij het uitvoeren van de abortus namen deze ziekenhuisdiensten gewoonlijk wel een aantal voorzorgen: een overleggroep hielp de vrouw bij het nemen van de beslissing, bij minderjarigen was de toestemming van de ouders verplicht en bij gehuwde vrouwen die van de echtgenoot. Het aandeel van de ziekenhuizen in het totaal aantal uitgevoerde abortussen schommelde in de eerste helft van de jaren 1980 rond 25%.<sup>113</sup>

In navolging van Nederland werden er vanaf ongeveer 1975 ook bij ons poliklinische abortuscentra opgericht. De initiatiefnemers kwamen uit de gekende pro-legaliseringsmilieus: ULB-VUB-artsen, CGSO-medewerkers, militanten uit de feministische en de vrijzinnige beweging. In het verlengde van de 1968-mentaliteit waren ze allen overtuigde voorstanders van de groepspraktijk. Het ging hier dus

---

(110) B. MARQUES-PEREIRA, *L'avortement en Belgique*, blz. 40; *L'interruption volontaire*, 930, blz. 20; *Le Soir*, 6 november 1976.

(111) Bij de veroordeling van geneesheren van het AZ-VUB verklaarde de Raad van Beheer van de VUB op 8 februari 1983 steeds op de hoogte te zijn geweest van het uitvoeren van abortus in het AZ, de nodige infrastructuur daartoe ter beschikking te stellen en de geneesheren moreel en daadwerkelijk te steunen. Uittreksel uit de notulen, 18 februari 1983, Raad van Beheer VUB, 18 februari 1983 (Archief VUB, Secretariaat Raad van Beheer); Beheerraad van VUB steunt abortuspolitiek AZ-Jette. In: *De Morgen*, 26 februari 1983.

(112) Zowel het VU-parlementslid dr. Peeters, VU-senator De Beul en de Gentse hoogleraar Vermeersch verklaarden zulks openlijk. CVP: Stemming over abortus zo lang mogelijk uitstellen. In: *De Morgen*, 27 februari 1989; Vraaggesprek met E. Vermeersch. In: *De Morgen*, 24 juni 1989; Vraaggesprek met A. De Beul, *Knack*, 15 november 1989.

(113) B. MARQUES-PEREIRA, *L'interruption volontaire*, II, 930, blz. 20; IDEM, *L'avortement en Belgique*, blz. 157; P. VAN PRAAG, Poliklinische abortering van Belgische vrouwen in Nederland, *Bevolking en Gezin*, 2, 1978, blz. 275-279.



uitsluitend om vrijwilligers zodat er zich in deze centra geen gewetensproblemen bij het personeel konden voordoen, wat in de ziekenhuizen wel het geval kon zijn. De doelstellingen van deze centra waren duidelijk : in het vooruitzicht dat de bestaande verboden wettelijk opgeheven zouden worden, voorzagen men in de nodige hulpverleningsstructuren. In 1979 functioneerden er acht centra ; in 1982 waren het er al zeventien. Ze waren voornamelijk in Brussel en in een aantal Waalse steden gevestigd, maar vanaf 1980 telde Gent ook een Kollektief. In het midden van de jaren 1980 had bijna de helft van alle ingrepen in deze abortuscentra plaats. Het feit dat deze centra, na voorafgaande gesprekken, de eindverantwoordelijkheid steeds bij de vrouw legden, geen culpabiliserend onderzoek instelden en een zekere gelijkwaardigheid in de verhouding tussen de arts en de vrouw nastreefden, verklaarde hoofdzakelijk deze toename.<sup>114</sup>

In de loop van enkele jaren was er met andere woorden een totaal nieuwe sociale realiteit ontstaan. Een spectaculaire afname van het aantal onveilige clandestiene abortussen had plaats en ook het "abortustoerisme" naar Nederland daalde gevoelig (4.800 in 1985 tegen 12.000 in 1975). Het uitvoeren van de ingreep werd ook in België hoe langer hoe meer als legitiem ervaren. Een grote groep vrouwen - minimum 15.000 per jaar<sup>115</sup>- was er immers direct bij betrokken. Het was mede deze gewijzigde realiteit die de druk op het politieke milieu om tot een besluit te komen, verhoogde. De radicalisering van de wetsvoorstellen vond er eveneens zijn oorsprong in : een wet die geen rekening hield met de praktijk in de abortuscentra, werd niet langer realistisch geacht. Vasthouden aan abortus in de erkende ziekenhuizen, was in die optiek volledig achterhaald. In de strijd tussen de gematigde en de radicale voorstanders van de liberalisering speelde deze factor dan ook een aanzienlijke rol.

Het maatschappelijk-politieke bewustmakingsproces werd nog versneld doordat deze centra zich tegelijkertijd gingen toeleggen op het verstrekken van precieze informatie. Ze zetten op die manier de traditie van de Ethische Commissie verder. Op basis van de individuele dossiers werden rapporten opgesteld en artikels gepubliceerd.<sup>116</sup> Iemand als M. Vekemans bijvoorbeeld verrichtte in dit op-

(114) *La pratique de l'avortement en Belgique*. GACEHPA, Brussel, 1981 ; *La pratique médicale de l'avortement*. Annexe IV in B. MARQUES-PEREIRA, *L'avortement en Belgique*, blz. 157-159 ; M. GOOVAERTS, a.w., blz. 135.

(115) M. VEKEMANS, B. VERHAEGEN, Enquête sur le nombre d'interruptions volontaires de grossesse pratiquées en Belgique en 1985. In : *Revue médicale Bruxelles*, 1987, 8, blz. 21-25.

(116) Ook de ziekenhuisdokters gingen over tot de opstelling van dergelijke analyses, zodat men momenteel over heel wat rapporten beschikt. We geven er hier slechts een aantal : R. CLIQUET, M. THIERY, Abortus provocatus. In : *Bevolking en Gezin*, 1985, nr. 2, blz. 121-140 ; *La pratique de l'avortement en Belgique*, GACEHPA, Brussel, 1981 ; *La réalité et la pratique de l'avortement en Belgique*. Enquête réalisée par le GACEHPA, Brussel 1987 ; M. TEMMERMAN e.a., Profiel van de aanvragen voor vrijwillige zwangerschapsafbreking in een Brussels ziekenhuis in 1984, M. SCHEYS, ed., *Vrouwenstudies 1*. Brussel, 1988,



zicht baanbrekend werk. Een aantal verkeerde vooronderstellingen werden op die manier weerlegd. Zo kon men aantonen dat abortus, in tegenstelling tot wat de tegenstanders beweerden, niet vooral een zaak was van ongehuwde of van egoïstisch ingestelde vrouwen, maar dat het hoofdzakelijk om gehuwde en gescheiden vrouwen ging en hun motieven vooral ingegeven waren door sociale, relationele en financiële omstandigheden. "Lichtzinnige beslissingen" bleken hoge uitzonderingen te zijn. Ook geloof en kerkelijkheid speelden niet echt een rol. De cijfers evenaarden het landelijke gemiddelde: een overgrote meerderheid van de vrouwen zegden gelovig te zijn en een vierde praktizeerde. Het gebrek aan kennis en aan efficiënt gebruik van anticonceptiemiddelen bleek tevens in hoofdzaak aan de basis te liggen van de meeste aanvragen. Dat er in de CGSO, de ziekenhuizen en de abortusklinieken zoveel aandacht geschonken werd aan het anticonceptiebeleid vond daarin zijn oorzaak.

Voor het abortusdebat in het algemeen en voor het onderbouwen van de eis tot legalisering in het bijzonder, was het vrijgeven van deze informatie van grote betekenis. Aan de voorstanders van een radicale hervorming werden stevige argumenten bezorgd. Ze konden met de cijfers in de hand aantonen dat de voorstellen die de gezondheidsindicatie tot uitgangspunt namen, slechts op een zeer klein percentage van de gevallen sloegen. Hun pleidooi voor een veel meer open anticonceptiebeleid dat, zoals we al zagen, afgeremd was geworden, werd er eveneens door ondersteund.

Op de politici en meer bepaald op de parlementsleden die bij het debat betrokken waren, liet deze praktijk en de informatie erover zeker de nodige sporen achter. Maar dat was kennelijk ook het geval voor bredere groepen in de samenleving. De opiniepeilingen toonden dat alleszins aan. Zowel de pers, de ULB, als het ministerie van Volksgezondheid en zijn studiecentrum onder leiding van Prof. Cliquet, onderzochten systematisch de evolutie van de publieke opinie terzake.<sup>117</sup> In de loop der jaren werd alsmar duidelijker dat de overgrote meerderheid van de bevolking de bestaande strafwet als voorbijgestreefd beschouwde en de groep

---

blz. 93-98; M. VEKEMANS, B. DOHMEN, Etude statistique des avortements pratiqués en 1979 dans un centre belge non-hospitalier. In: *Revue médicale Bruxelles*, 1981, nr. 2, blz. 851-864; M. VEKEMANS, B. VERHAEGEN, Enquête sur le nombre d'interruptions volontaires de grossesse pratiquées en Belgique en 1985. In: *Revue médicale Bruxelles*, 1987, nr. 8, blz. 21-25; C. VERHEYE, M. THIERY, R. CLIQUET, Zwangerschapsonderbreking bij Belgische vrouwen in Nederland. In: *Tijdschrift voor Geneeskunde*, 1982, nr. 38, blz. 47-55. Nederland beschikt ter zake over een basiswerk: E. KETTING, *Van misdrijf tot hulpverlening. Een analyse van de maatschappelijke betekenis van abortus provocatus in Nederland*. Brussel/Alphen a.d. Rijn, 1978, 413 blz.

(117) G. DOOGHE, L. VANDERHEYDEN, *Bevolking en publieke opinie*. Brussel, 1974; C. REBUFFAT, L'opinion publique devant le problème de l'avortement, a.w.; P. VAN PRAAG, *Het bevolkingsvraagstuk*, blz. 85; IS COP, L'avortement et l'opinion en Belgique, PP, 13 april 1978; P.-H. CLAEYS, N. LOEB-MAYER, Les partis devant l'avortement, CRISP, *Courrier Hebdomadaire*, n° 962; IAO in opdracht van Knack, maart 1978, *Knack*, 3 maart 1978; SOBEMAP, in opdracht van Le Soir, 19 september 1989; M. GOOVAERTS, a.w., blz. 115-120.

van voorstanders van de liberalisering omwille van sociaal-psychische motieven toenam en uiteindelijk ook ging overheersen. Ook in katholieke kringen constateerde men een grotere morele tolerantie dan voorheen,<sup>118</sup> ook inzake abortus. Het duidelijkst uitte zich dat in de katholieke vrouwenbeweging. Bepaalde groepen van CVP-Vrouwen manifesteerden zich nu openlijk. Militante feministen zoals W. Demeester hadden zich op het einde van de jaren 1970 al uitgesproken voor de sociaal-psychische indicaties ;<sup>119</sup> een enquête uitgevoerd door Vrouw en Maatschappij in 1984 liet daarenboven zien dat de overgrote meerderheid van de ondervraagden voor een wetswijziging waren, meer dan de helft voor een beperkte verruiming van de wettelijke mogelijkheden en een niet onbelangrijk gedeelte voor de liberalisering.<sup>120</sup>

Hoe groter de bewustwording van de publieke opinie is, des te moeilijker wordt het voor de politici om aan een uitstelpolitiek te blijven vasthouden. De talrijke parlementaire initiatieven en het radicaler worden van de standpunten bevestigde ook in dit geval de juistheid van de stelling. Want zoveel was duidelijk : in de eerste helft van de jaren 1980 kon abortus als politieke eis niet langer gemarginaliseerd worden. De poging rond het voorstel-Detiège bewees het.

Van de zijde van de magistratuur kwam er in deze periode eveneens de nodige druk op het politieke milieu. We zagen al welk effect de wapenstilstand die minister Vanderpoorten had gesloten, bereikte. De overgrote meerderheid van de parketten nam een afwachtende en neutrale houding aan en schorste voorlopig de behandeling van de dossiers. Een feitelijke toestand van liberalisering werd in het leven geroepen, waardoor de hierboven geschetste praktijk zich kon ontwikkelen. De voorstanders van de afhoudingsstrategie waren er eveneens bij gebaat, gezien ze niet langer onder druk konden gezet worden door de publieke opinie. Dat de abortuseis bij regeringsformaties niet op de agenda kwam, was er mede het gevolg van.

Vanaf 1978 werd door de magistratuur aan het akkoord getornd. Reeds in de zomer van 1977 stelde de Procureur-generaal van het Hof van Beroep van Brussel, M. Van Honsté, vast dat de regering geen gevolg gaf aan het verslag van de Ethische Commissie en achtte hij het dus niet raadzaam zich van vervolgingen te onthouden. Vanaf februari 1978 begonnen de inbeschuldigingstellingen opnieuw. Minister Van Elslande kon de Procureurs-generaal andermaal overhalen de verdachten niet voor de rechtbanken te dagen. Begin 1981 meldde Van Honsté de minister van Justitie dat de toepassing van de strafwet zou gevorderd worden en Procureur-generaal F. Dumont wees er tijdens de openingszitting van het Hof van Cassatie eveneens op dat de rechtbanken de wet moesten toepassen, ook al betrof het een

(118) J. BILLIET, K. DOBBELAERE, Naar een desinstitutionalisering van de christelijke zuil. In : K. DOBBELAERE, e.a., *België en zijn Goden*, blz. 129-164 ; K. DOBBELAERE, De katholieke dominant, *Ibidem*, blz. 209-238.

(119) Zie o.m. het interview van W. Demeester in *Humo*, 27 juli 1978, blz. 21.

(120) M. GOOVAERTS, a.w., blz. 121.

aan te passen wet. Er werd opnieuw overgegaan tot vervolgingen en tot het inleiden van processen. Vanaf september 1981 tot diep in de jaren 1980 volgden er verschillende processen: Hubinont, Amy, Van Haelen, Leleu, Moonen, Wilde-meersch, de Brusselse en Gentse abortuscentra, etc. Het was duidelijk dat de magistratuur deze houding aannam omdat ze bij gebrek aan wetgeving voor een impasse stond. Veel wijst er echter op dat M. Van Honsté het politieke milieu er op deze manier ook wou toe aanzetten zijn verantwoordelijkheid op te nemen en dus via deze processen druk wou uitoefenen op het Parlement en de regering.<sup>121</sup>

De impact van dit vervolgingsbeleid was inderdaad niet gering. Ziekenhuisartsen en abortuscentra grepen naar beschermende maatregelen en de doorverwijzing naar Nederland in moeilijke gevallen, nam opnieuw toe.<sup>122</sup> Voor de dokters en de teams van de abortuscentra waren de huiszoekingen, de ondervragingen, de vervolgingen en de processen hoogst onaangenaam. Zo meldde bijvoorbeeld de decaan van de Faculteit Geneeskunde aan het Bureau van de Raad van Beheer van de VUB dat de inbeslagname van dossiers "manu militari" was gebeurd en dr. J.J. Amy door het bezoek van het parket onder zware psychische druk stond.<sup>123</sup> Het intimiderend effect van het gerechtelijke optreden speelde dus zeker een rol. Vooral de abortuscentra waren immers zeer kwetsbaar. Maar het stelde anderzijds het pro-legaliseringsfront in staat om rond deze vervolgingen en processen opnieuw te mobiliseren. Acties zoals die rond dr. Peers, die de tegenstanders graag uit de politieke arena wilden houden, konden herhaald worden. Een efficiënt presiemiddel was met andere woorden voorhanden. De opschortingsvoorstellen en de pogingen rond de voorstellen van L. Detiège lagen dan ook alle in het direct verlengde van dit justitiële ingrijpen.

Door dit optreden van de magistratuur konden de voorstanders bovendien een aantal argumenten opnieuw bovenhalen, waaronder de toename van de vrees voor clandestiene abortussen en de eis tot bescherming van bona fide artsen. Gezien niet in alle rechtsgebieden op dezelfde wijze vervolgd werd, konden er ook beschuldigingen van willekeur worden geuit.<sup>124</sup> Dat bepaalde rechters het begrip noodtoestand nog steeds op een zeer strikt traditionele manier invulden, wekte eveneens de verontwaardiging op van de voorstanders. De 'toestand van wetteloosheid' gaf ten slotte ook voedsel aan fundamentele juridische en politiek-ideologische redeneringen: de rechtsstaat kwam er immers door in het gedrang.

---

(121) Ibidem, blz. 67-70; B. MARQUES-PEREIRA, L'interruption volontaire, 1128.

(122) Vraaggesprek met M. Van Tichelen. Brussel, 15 augustus 1990.

(123) Uittreksel uit de notulen. Bureau van de Raad van Beheer, 8 december 1982, blz. 2 (Archief VUB, Raad van Beheer. Secretariaat). Dergelijk optreden herhaalde zich in 1985. Zie de briefwisseling van Prof. Dr. J.J. Amy met Prof. Dr. W. Gepts, vertegenwoordiger bij de Orde der Geneesheren, maart 1985 (Privé-archief, J.J. Amy, Brussel).

(124) M. GOOVAERTS, a.w., blz. 77; 84. Voor een overzicht van het vervolgingsbeleid: Bijlage 2, in Senaat. Zitting 1988-89. Voorstellen van wet betreffende zwangerschapsafbreking. Verslag namens de Verenigde Commissies, blz. 192-201.

C. *De pressiegroepfunctie van het Comité pour la Suspension des Poursuites en matière d'interruption de Grossesse.*

In het licht van de evolutie van de politieke strijd rond abortus in deze periode en in de volgende decisieve fase, is het ontstaan en de werking van het Comité pour la Suspension des Poursuites en matière d'interruption de Grossesse - Komitee voor de Opschorting van de Vervolgingen inzake Zwangerschapsonderbreking van doorslaggevend belang geweest. Om dat aan te tonen kan op de eerste plaats verwezen worden naar de vrij verwarde situatie die er in het pro-legaliseringsfront aan de vooravond van zijn oprichting begin 1978 bestond. Verschillende belangen- en actiegroepen waren in Brussel, Wallonië en Vlaanderen actief, zonder dat hun activiteiten gecoördineerd werden. Om efficiënt druk uit te oefenen op de politici hadden ze het allesbehalve gemakkelijk gezien de meeste buiten de kaders van de besluitvorming opereerden. Van een eensgezind optreden naar de publieke opinie en de politieke wereld toe was nog weinig sprake. Een even ongecoördineerd optreden trof men bij de voorstanders van legalisering in de partijen en in het Parlement aan. Voor een overkoepelende pressiegroep lag dus een uitgestrekt werkterrein open: belangengroepen dienden met elkaar in contact gebracht te worden en hun mobilisatieacties op elkaar afgestemd, in een periode van "non-beleid" moest de abortuseis permanent onder de aandacht van de publieke opinie gehouden kunnen worden en achter de schermen dienden de betrokken politici bewerkt te worden, in de hoop dat ze hun onderlinge verschillen opzij zouden kunnen schuiven en tot een consensus zouden komen.

Achteraf beschouwd kan men stellen dat het Comité al deze pressiegroepfuncties met niet aflatende ijver en op een deskundige wijze heeft vervuld. De directe aanleiding tot de oprichting op 30 april 1978 was het begin van de hervatting van de rechtsvervolgingen. Twee feministische vrouwen, Monique Rifflet en Monique Van Tichelen namen het initiatief. Beiden waren uitstekend geplaatst om de taak op zich te nemen. Ze kenden de netwerken van het pro-legaliseringsfront bijzonder goed. Deze ULB-historici hadden tot de medeoprichters van La Famille Heureuse behoord en waren tevens in de zaak Peers bedrijvig geweest. M. Van Tichelen was via Gelijk werk, Gelijk loon eveneens actief geweest voor de abortuslegalisering en M. Rifflet had als socialistisch kabinetsmedewerkster aan de basis gelegen van de erkenning van de CGSO.<sup>125</sup> Ze waren dus zowel bij de CGSO en de abortuscentra, bij de Brusselse vrijzinnige organisaties, het ULB-milieu als bij de socialistische beweging betrokken. De tweetalige Monique Van Tichelen kon ook de band naar de Vlaamse groepen leggen, zodat het Comité van meet af aan tweetalig was, zij het met een Franstalige dominantie. Prominenten uit het Peers-comité traden onmiddellijk toe en via advocaten zoals R. Lallemand kwam het Comité ook in contact met de vervolgde artsen en hun verdedigers. Door de doelstellingen toe te spitsen op de opschorting van de vervolgingen, zich pluralistisch op te stel-

(125) Vraaggesprek met M. Van Tichelen. Brussel, 15 augustus 1990; B. MARQUES-PEIREIRA, *L'interruption volontaire*, 930, blz. 28-30.

len en de bestaande abortuspraktijk als vertrekpunt te nemen, stelde het Comité zich open voor de meest diverse standpunten en kon er toenadering tot alle groepen en partijen worden gezocht.

Het bijeenbrengen van de verschillende belangengroepen was echter niet eenvoudig. Dat wordt duidelijk als men peilt naar hun werking op het einde van de jaren 1970. Hoewel de huidige stand van onderzoek ons geenszins in staat stelt een helder inzicht te verkrijgen in de toenmalige vrouwenbeweging, toch lijkt het niet overdreven om van een zeer complexe en weinig gestroomlijnde actie te spreken. Vooraf moet er wel op gewezen worden dat overkoepelende organen (het Vrouwen Overlegcomité en de Nationale Vrouwenraad) het Comité in principe de mogelijkheid gaven een gestructureerd overleg uit te bouwen met de brede waaier van vrouwengroepen en -organisaties die erbij aangesloten waren.<sup>126</sup> Maar sommige onderdelen leidden aanvankelijk een heel eigen leven. Zo hadden de radicale feministen ondertussen hun acties naar Vrouwenhuizen verlegd en in 1976 hadden ze Comité's voor de legalisering van abortus opgericht die voor vrije abortus op verzoek van de vrouw pleitten.<sup>127</sup> Politiek hadden ze weinig of geen banden met "klassiek links". Vooral trotskisten speelden er een rol in. Tussen de radicale feministen en de SVV onder leiding van Irène Pétry bijvoorbeeld had de samenwerking zelfs helemaal niet gevlot. Ondanks het radicale SVV-standpunt nam deze organisatie niet deel aan de Vrouwendag van 1976 die toen onder het motto "Abortus. De vrouw beslist" stond.<sup>128</sup> Onder invloed van de crisis gingen onderdelen van de radicale vrouwenbeweging vanaf 1978-1979 meer de band leggen naar de sociale problematiek en via Fem-Soc hadden er contacten met socialistische vrouwen en groepen plaats.<sup>129</sup> Abortus vrij, werd de gezamenlijke centrale eis, die in de radicale wetsvoorstellen van L. Detiège en R. Lallemand geconcretiseerd werd. Radicaal en socialistisch links steunden dus het Comité dat bij de mobilisatie-acties dan ook telkens kon rekenen op de ervaring en op de achterban van de meeste vrouwengroepen.

Minder gemakkelijk verliepen de contacten met de progressieve katholieke vrouwengroepen. Vanzelfsprekend hadden die zich in 1976 niet achter de radicale abortuseis geschaard en ze deden dat ook daarna niet. De verplichte overlegteams vormden immers het grote struikelblok.<sup>130</sup> De aanvallen die deze vrouwen in hun eigen milieu te verwerken kregen, zetten er hen evenmin toe aan openlijk samen

---

(126) Een aanzet tot verder onderzoek naar de vrouwenbeweging vindt men in R. MULIER, *De Vrouwenbeweging in Vlaanderen*. In: *Ons Erfdeel*, 1986, nr. 2, blz. 231-238. De vermelde overkoepelende organisaties steunden van in het begin het Comité, maar droegen aanvankelijk minder bij tot de actie. In de laatste fase (zie verder) deed het VOK dat wel onder de vorm van een affichecampagne (Vraaggesprek met M. Van Tichelen, Brussel 15 augustus 1990).

(127) B. MARQUES-PEREIRA, *L'avortement en Belgique*, blz. 41-43.

(128) *Le Peuple*, 10 en 11 november 1976.

(129) R. MULIER, a.w., blz. 235-238.

(130) Cfr. infra, noot 41-42.

te werken met het radicale depenaliseringsfront. Het Comité had wel contact met leden van de christelijke organisaties die voorstanders waren van de gedeeltelijke depenalisering, maar van actieve medewerking of lidmaatschap was er geen sprake.<sup>131</sup>

De abortuscentra werkten aanvankelijk eveneens ongecoördineerd samen. Onder impuls van het Comité had die coördinatie eind 1978 wel plaats, toen de *Groupe d'action des Centres Extra-hospitaliers pratiquant l'Avortement* werd opgericht. Acties voor de depenalisering werden van toen af aan ook door deze groep georganiseerd, die zoals gezegd, bijzonder kwetsbaar was ingevolge de gerechtelijke repressie.<sup>132</sup> De inbreng van Gacehpa situeerde zich vooral op twee terreinen: de reeds vermelde doorstroming van de informatie over de abortuspraktijk en de druk die werd uitgeoefend om in de wetsvoorstellen rekening te houden met de centra. Een eis die door het Comité resoluut werd verdedigd. Gacehpa was immers een van de belangrijkste leden van het Comité.

Over de zeer nauwe banden tussen Gacehpa en de vrijzinnige gezinsplanningscentra hadden we het ook al. Deze lijn liep dan ook door naar het Comité. De betekenis van de activiteiten van de CGSO lag voornamelijk op het plaatselijke vlak, met name de informatieverstrekking en de sensibilisering aan de basis. Maar ook zij zorgden voor steun aan de verschillende mobilisatieacties die gezamenlijk met het Comité werden gevoerd.<sup>133</sup> De CGSO bedrijvig op de campussen van de Brusselse universiteiten waren daar alleszins goede voorbeelden van. Ze droegen er ook mede zorg voor dat de academische overheden van ULB en VUB de abortuseis bleven ondersteunen. Ze werden daarbij uiteraard geholpen door de Faculteiten Geneeskunde en de universitaire ziekenhuizen die eveneens lid waren van het Comité. Met Hubinont en Amy als boegbeelden, gaven beide universiteiten hun morele, politieke en ook financiële steun aan hun vervolgde artsen. De militante vrijzinnigen in de universitaire beheersorganen vervulden daarbij een centrale functie.<sup>134</sup>

Dat brengt ons bij de georganiseerde vrijzinnigheid, waarmee het Comité eveneens gestructureerde contacten onderhield. Het Humanistisch Verbond, maar vooral de CAL leverde een fundamentele bijdrage door, in overleg met ULB-academici, een vergaand en goed onderbouwd voorstel uit te werken en te publi-

(131) Vraaggesprek met M. Van Tichelen. Brussel, 15 augustus 1990.

(132) B. MARQUES-PEREIRA, *L'interruption volontaire*, 930, blz. 23-24, 26.

(133) Vraaggesprek met M. Van Tichelen. Brussel, 15 augustus 1990.

(134) Vraaggesprek met Rector S. Loccufier (Brussel, 30 juli 1990), met E. Van Assche, Diensthooft SJERP-VUB (Brussel, 31 juli 1990) en met Prof. Dr. J.J. Amy (Brussel, 10 augustus 1990). Voor steun- en solidariteitsverklaringen vanwege Raad van Beheer van VUB, zie Uittreksels van de notulen van de raden van 7 juli 1981, 8 december 1982, 8 februari 1983, 20 januari 1983, 4 oktober 1983, 20 maart 1984, 5 juni 1984, 19 mei 1987 (Archief VUB, Raad van Beheer, Secretariaat).



ceren: *Pour la dépénalisation totale de l'interruption de grossesse*.<sup>135</sup> Het lag mede aan de basis van de wetsvoorstellen Detiège en Lallemand en we zagen al dat ook de radicale vrouwenbeweging er zich kon bij aansluiten. De maçonnerie tenslotte vormde eveneens een kanaal waarlangs een zekere pressie kon uitgeoefend worden. Vooral in de Franstalige loges van Le Droit Humain, maar ook in een aantal werkplaatsen van het Groot Oosten, werkte men verder aan het sensibiliseringsproces, terwijl ook de bestuursinstanties van beide obediënties heel wat aandacht aan de problematiek besteedden.<sup>136</sup> Voor de versterking van het prolegaliseringsklimaat was dat ook in deze fase van de politieke strijd niet zonder belang. De impact van de individuele acties van maçons die militante voorstanders van de legalisering waren, mag trouwens evenmin onderschat worden.

De lijst van groepen die een gestructureerde band met het Comité hadden of met prominente leden ervan, is daarmee zeker niet ten einde. We denken bijvoorbeeld aan de inbreng van sommige wetenschappelijke kringen die op medisch en ethisch vlak actief waren. Elke groep waarmee het Comité relaties tot stand bracht, had trouwens een heel eigen inbreng. Samen vormden ze echter een vrij uitgebreid en gediversifieerd netwerk, bestaande uit meerdere actieve militanten die direct en indirect hun entrees hadden in de politieke en para-politieke milieus. In elk van de pro-legaliseringspartijen had het Comité dan ook zijn leden of sympathisanten. Dat bleek reeds eind 1978 toen drie communisten, vijf FDF- en eenenzeventig socialistische parlementsleden het manifest van het Comité ondertekenden.<sup>137</sup> In die zelfde partijen, maar ook in de PVV, de PRL en Ecolo, kon het Comité na verloop van tijd terugvallen op verschillende contactpersonen. De basis voor doeltreffend lobbywerk werd dus systematisch gelegd en wierp in 1982, naar aanleiding van de wetsvoorstellen Detiège, kennelijk reeds een aantal vruchten af. Dat R. Lallemand vanuit de Senaat aan de abortuswetgeving werkte en het netwerk kon inschakelen, was uiteraard van groot belang voor de verdere afwikkeling van het dossier.

Voor afdoende steun in de publieke opinie had het Comité ondertussen eveneens gezorgd. Het aangehaalde manifest werd door niet minder dan vijftienduizend personen ondertekend, terwijl massaorganisaties zoals ABVV, SVV en groepen zoals Jong Socialisten, Willemfonds, e.d. er eveneens bij aansloten. Van verschillende processen werden in 1981 en 1982 mobilisatie-events gemaakt en tijdens de verkiezingscampagne van 1981 slaagde het Comité erin ten minste zesduizend betogers op de been te brengen. De abortuseis bleef op die manier in

---

(135) *Positions laïques. Pour la dépénalisation totale de l'interruption de grossesse*. Brussel, Centre d'Action Laïque, februari 1978; B. MARQUES-PEREIRA, *L'interruption de grossesse*, 930, blz. 27-28. Vraaggesprek met M. Van Tichelen (Brussel, 15 augustus 1990) en minister L. Detiège (Brussel, 3 augustus 1990).

(136) Vraaggesprekken met oud-voorzitters en leden van de bestuursinstanties van het Grootoosten en Le Droit Humain (Brussel, 25 en 30 juli 1990, 15 augustus 1990).

(137) B. MARQUES-PEREIRA, *L'Interruption volontaire*, 930, blz. 28-30; Vraaggesprek met M. Van Tichelen. Brussel, 15 augustus 1990.

de media. De pressiegroep vervulde trouwens ook op dat vlak zijn taak. In de Franstalige media was de respons vrij groot; de Vlaamse kranten en audiovisuele media daarentegen sloten meer aan bij de afhoudingsstrategie van de regeringen en richtten in deze periode in veel mindere mate de schijnwerper op de abortusproblematiek.<sup>138</sup>

Samengevat: via de veelzijdige werking van het Comité werd het bestaande prolegaliseringsfront in deze fase van de strijd omgevormd tot een volwaardige pressiegroep, waarmee het politieke milieu rekening diende te houden. De vraag waarom er desondanks in 1982 geen wetswijziging tot stand kon gebracht worden, moet dan ook in een andere richting gezocht worden.

#### D. *De blokkering op het vlak van de partijpolitieke verhoudingen.*

Uit de analyse van de mislukte pogingen om tot parlementaire beleidsvorming te komen, kan effectief geconcludeerd worden dat de abortuskwestie in de periode 1974-1986 doodliep op de partijpolitieke verhoudingen. Een compromisvoorstel kon in het parlement niet tot stand worden gebracht en de radicale socialistische voorstellen haalden geen meerderheid. Dat socialistisch radicalisme maakte overigens deel uit van een weloverwogen strategie. Over de vooruitgeschoven positie die de eengemaakte partij voordien had ingenomen, hadden we het al. Maar ook na de splitsing in 1978 bleven beide partijen deze lijn aanhouden. Onder impuls van voorzitter Van Miert en vanuit electorale overwegingen speelde men langs Vlaamse kant nu meer in op de vrouwenbeweging. In 1978-1979 kwam de groep Socialistische Vrouwen tot stand, die in het Bureau van de partij een vertegenwoordiging kreeg en die uiteraard niet naliet te ijveren voor de opname van de radicale abortuseis in het programma. Met succes overigens. L. Detiège en L. De Pauw zorgden, als exponenten van de SV-groep, voor de doorstroming van de eis naar het Parlement. Het hele partijbureau en parlementsleden zoals o.m. J. Wyninckx, ondersteunden ten volle deze actie.<sup>139</sup> Langs Franstalige kant slaagden de socialistische vrouwen er weliswaar minder goed in een eigen plaats in de partijstructuur te verkrijgen, maar dat nam niet weg dat ook hun impact toenam. Achter de schermen waren de socialistische vrouwen uit het Comité zeer actief en in het Parlement had de PS een aantal spilfiguren om de abortuseis te verdedigen: R.Lallemand, Ph. Moureaux en later ook M. Rifflet.<sup>140</sup> Vanaf december

(138) B. MARQUES-PEREIRA, *L'avortement en Belgique*, blz. 42; L'interruption volontaire, 1128; Vraaggesprek met M. Van Tichelen. Brussel, 15 augustus 1990.

(139) Vraaggesprekken met senator L. De Pauw-De Veen (Brussel, 18 juli 1990), met SP-partijsecretaris C. Galle (Brussel, 2 augustus 1990), met minister L. Detiège (Brussel, 3 augustus 1990) en met de toenmalige voorzitter van de SV-werkgroep L. Martel (Brussel, 14 augustus 1990).

(140) Iemand als V. Jacobs was via publikaties van het Instituut E. Vandervelde eveneens zeer actief. Zie V. JACOBS, *L'avortement en Belgique*. Brussel, 1980, 191 blz.; IDEM, *L'avortement aujourd'hui*. Brussel, 1983, 62 blz.



1981 kwamen SP en PS in de oppositie terecht. Het hield in dat ze het abortusdossier in het Parlement zonder veel terughoudendheid konden benaderen en hun radicalisme terzake niet moesten temperen. Naar het (vrouwelijke) electoraat toe konden ze zich via de voorstellen van Detiège en Lallemand zeer duidelijk profileren en het gematigde standpunt van de liberalen overschaduwden.

In deze strategie werden ze gesteund door de Kommunistische Partij die op het vlak van het radicalisme al de langste traditie had en door het FDF dat heel wat militante vrouwen en overtuigde vrijzinnigen afkomstig uit de Brusselse socialistische en liberale partijen telde (Spaak, Risopoulos, Payfa e.a.) Maar ook de Ecolo-afvaardiging had banden met het pro-legaliseringsfront.<sup>141</sup> De KPB-PCB en het FDF betekenden bij het begin van de jaren 1980 echter niet zoveel meer en de milieupartij was nog maar pas aan haar doorbraak begonnen.<sup>142</sup> Samen met de socialisten zat er dus geen meerderheid in.

Voor die meerderheid zorgde de liberale partij al evenmin. In het begin van de jaren 1980 was die over de abortuskwestie verdeeld. We hoeven het hier niet meer te hebben over de Vanderpoorten-traditie waaraan L.Herman-Michielsens overtuigd vasthield. Door de samenwerking met katholieken voorop te stellen, kon de band naar de vrouwenbeweging, naar de socialisten, naar de abortuspraktici en naar het Comité uiteraard moeilijk gelegd worden. Bij de Franstalige liberalen, waar de vrijzinnigen van oudsher een grote groep vormden - Gol, Henrion, Klein en Mundeleer waren er representatief voor -, was de bereidheid tot radicalisering sterker aanwezig dan bij de PVV. Figuren zoals Grootjans, die overigens van bij de beginfase een strijdend standpunt had ingenomen en groepen zoals het Willemsfonds<sup>143</sup> konden er niet optornen tegen de vleugel rond L. Herman-Michielsens, die zowel op de senaatsfractie als op de kamerfractie een diepe stem-pel drukte. Een aantal Vlaamse mandatarissen leefde overigens in de veronderstelling dat er zich onder hun kiezers nog zeer veel verdedigers van de traditionele moraal bevonden. Volgens insiders speelden ook de vooruitzichten op een samengaan met de CVP in de Gentse gemeenteraad in 1982 een rol. Maar wat daar ook van zij, de doorbraak in de PVV van de neo-liberale strekking onder leiding van G. Verhofstadt, maakte de wil tot wetswijziging zeker ook niet groter. De abortuseis was voor hen geenszins prioritair.<sup>144</sup> In deze periode van "herstelbeleid" maakte de sociaal-economische scheidingslijn het samengaan van socialisten en liberalen trouwens bijzonder moeilijk. De liberalen zaten bovendien in een rege-

(141) Vraaggesprek met M. Van Tichelen. Brussel, 15 augustus 1990.

(142) E. WITTE, J. CRAEYBECKX, A. MEYNEN, *Politieke geschiedenis van België van 1830 tot heden*. Antwerpen-Brussel, 1990<sup>5</sup>, blz. 396.

(143) Zo was het F. Grootjans die de passus over het abortusvraagstuk in de regeringsverklaring van 1973 had doen opnemen. Zie W. PREVENIER, *Frans Grootjans*, blz. 25; voor de opstelling van het Willemsfonds, zie W. PREVENIER, De vrijzinnige problematiek in het Willemsfonds tussen 1951-1976. In: *Gedenkboek 125 Jaar Willemsfonds, 1851-1976*. Gent, 1976, blz. 53-54.

(144) Vraaggesprek met L. Herman-Michielsens. Knokke, 1 augustus 1990.

ringscoalitie met de christen-democraten en wilden hun coalitiepartner in de abortuskwestie ontzien. Het resultaat van deze partijconstellatie was dat abortus voor de liberale parlementsleden een vrije kwestie bleef. De electorale vooruitgang die PVV en PRL sinds 1981 kenden,<sup>145</sup> maakte de andere pro-legaliseringspartijen echter in sterke mate afhankelijk van de liberale stemmen. De totstandkoming van een eventuele wet hing bijgevolg in hoofdzaak af van de opstelling van PVV en PRL.

Radicale en gematigde parlementsleden stootten echter op een sterk antifrout van katholieke mandatarissen. Vooraf moet er wel op gewezen worden dat dit front zich minder hard opstelde in Franstalig België dan in Vlaanderen. De progressieve traditie die CEFA, Vie Féminine, MOC, en de Jongeren in de PSC hadden ingebracht, werkte kennelijk verder door. Bepaalde figuren in de partij stonden bij het begin van de jaren 1980 open voor een zekere dialoog met de gematigde voorstanders van wettelijke verruiming.<sup>146</sup> In het geregionaliseerde en "linkse" Wallonië was een zeer hard anti-standpunt electoraal trouwens niet langer meer aantrekkelijk. Voorstanders van een gedeeltelijke liberalisering trof men immers aan bij katholieke partijleden van FDF en Ecolo. Deze evolutie belette anderzijds niet dat overtuigde traditionalisten hun stem bleven verheffen in de PSC-fracties. Voor beide strekkingen ging het opschortingsvoorstel van L. Detiège echter te ver.

Heel anders was ondertussen de CVP geëvolueerd. Daar had in de eerste helft van de jaren 1980 een radicalisering van het anti-standpunt plaats. Relevante indicaties voor deze constatacie zijn er genoeg. Eigen voorstellen, gebaseerd op het minderheidsstandpunt van de Ethische Commissie deed de partij niet, terwijl die van de liberale partij evenmin bespreekbaar waren. Bij regeringsonderhandelingen hield de CVP systematisch de boot af. Haar oppositie tegen het opschortingsvoorstel van L. Detiège was niet alleen unaniem, maar vanop de parlementaire tribune werd ook onverzoenlijke taal gesproken. "Barokke en te geladen benaderingen", noemde de editoriaal van *De Standaard* de tussenkomsten van de CVP-ers.<sup>147</sup> Voor genuanceerder standpunten, zoals sommige CVP-vrouwen die hadden verwoord, was niet langer ruimte. Voor hen gold voortaan de partijdiscipline.<sup>148</sup> Een merkwaardig fenomeen deed zich met andere woorden voor: aan de basis en bij de vrouwen groeide de tolerantie, aan de top en in het Parlement de anti-houding.

(145) E. WITTE, J. CRAEYBECKX, A. MEYNEN, *Politieke geschiedenis*, blz. 396; T. LUYKX, M. PLATEL, *Politieke geschiedenis*, blz. 966.

(146) B. MARQUES-PEREIRA, *L'avortement en Belgique*, blz. 64.

(147) Manu Ruys in: *De Standaard*, 3-4 juli 1982, geciteerd door E. DECLERCQ, a.w., blz. 177.

(148) L. Herman-Michielsens vermeldt dat het een publiek geheim was dat M. Smet en W. Demeester zelfs spreekverbod hadden gekregen. Vraaggesprek. Knokke, 1 augustus 1990. Zie ook L. Herman-Michielsens in *Knack*, 18 oktober 1989, blz. 15.

Hoe valt deze paradox te verklaren? In de huidige stand van het onderzoek is het niet mogelijk een sluitend antwoord op deze vraag te geven. Een aantal hypothesen kunnen echter wel vooruitgeschoven worden. Zo zal het wel niet toevallig zijn dat deze radicalisering samenviel met de restauratiebeweging die Johannes Paulus II in deze periode inzette. Achter de geest van het Tweede Vaticaans Concilie werd immers goeddeels een punt gezet en de conservatieve strekking inzake seksuele moraal domineerde opnieuw. Het gekende en ongewijzigde bisschoppelijke standpunt werd in België dan ook op gezette tijdstippen herhaald. Dat gebeurde in 1977 na de werkzaamheden van de Ethische Commissie en in 1982 werd het bisschoppelijke standpunt de katholieke parlementsleden opnieuw in herinnering gebracht.<sup>149</sup> De actie van Pro Vita was ondertussen ook veel intenser en agressiever geworden. Pro Vita kreeg nu kennelijk heel wat financiële steun, was een geïntegreerd onderdeel van een internationale beweging geworden en hield zich op veel grotere schaal bezig met de verspreiding van anti-propaganda-materiaal (boeken, brochures, films, pamfletten), waarin de abortus-is-moord-stelling op een demagogische wijze werd verkondigd. De voorstanders van elke wetswijziging, hoe gematigd deze ook mocht zijn, werden persoonlijk en hard aangepakt via goed georchestreerde campagnes (brieven, telefoons, pamfletten), waaraan duidelijk een intimidatietactiek aan de grondslag lag.<sup>150</sup>

In katholieke kringen was met andere woorden een klimaat ontstaan dat gunstig was voor de onverzettelijke tegenstanders. De minorisering van de progressieven in 1977 had overigens ook al aangetoond dat ze in de CVP-PSC domineerden. Een enquête onder de hoofdzakelijk mannelijke partijkaders toonde bovendien aan dat ze in die kringen inderdaad vrij sterk stonden.<sup>151</sup> De meeste mandatarissen, ook als ze zelf minder strak vasthielden aan het radicale anti-standpunt, waren er overigens van overtuigd dat het CVP-electoraat nog pal voor het abortusverbod stond. In het geregionaliseerde Vlaanderen achtte de CVP zich in ethische kwesties trouwens over heel de lijn zeer sterk. In deze omstandigheden was het voor een harde kern van anti's mogelijk op de CVP-arena te overheersen. In de radicale opstelling van het pro-legaliseringsfront konden ze daartoe heel wat supplementaire argumenten vinden. Om de eenheid in de partij te bewaren sprak de top zich niet uit. De progressieven werden als dissidenten beschouwd en behandeld en de anti's kregen in de Senaat en de Kamer de vrije baan. Dat ging zo ver dat achteraf CVP-prominenten de onverzettelijkheid van de senaatsfractie openlijk laakten.<sup>152</sup>

(149) H. HASQUIN, *Problèmes éthiques*, blz. 314-315; B. MARQUES-PEREIRA, *L'avortement en Belgique*, blz. 66; *La Libre Belgique*, 3-4 april 1982.

(150) H. HASQUIN, *Problèmes éthiques*, blz. 313; cfr. de uitgaven van het Centre d'Études Familiales, 1979-. Tegen het einde van het abortusdebat zullen verschillende CVP-parlementsleden daarvan getuigenis afleggen, soms ook in het openbaar, maar meestal achter de schermen. Zie verder, noten nrs 196-198.

(151) P.H. CLAEYS, N. LOEB-MAYER, *Les partis devant le problème de l'avortement*, blz. 6-9.

(152) Interview met Premier Martens, in: *De Morgen*, 15 september 1990.

In een dergelijk klimaat was weinig plaats voor dialoog. De CVP haakte volledig af, zette zich schrap tegen elk voorstel en liet het initiatief over aan de voorstanders van de liberalisering.

Gezien de VU haar kiezers en haar mandatarissen in nagenoeg dezelfde Vlaamse regio's en in gelijkaardige sociale groepen rekruteerde en de vrijzinnigen in de partij een minderheidsgroep vormden, volgde deze partij in grote lijnen de CVP-politiek. Pro Vita speelde overigens ook op de katholieke VU-mandatarissen in. De partij sloot zich echter niet aan bij de afhoudingsstrategie. Zo diende Valkeniers in 1978 een voorstel in dat het minderheidsstandpunt van de Ethische Commissie concretiseerde.<sup>153</sup> Een paar VU-ers, waaronder Schiltz en Maes, namen soms progressieve standpunten in,<sup>154</sup> maar ze konden het conservatieve VU-standpunt in deze periode geenszins ombuigen. De concurrentiepositie met de CVP en na 1978 ook deze met het Vlaams Blok, dat de meest traditionele moraal voorstond, dreef de partij eveneens in het anti-legaliseringsblok, dat zoals we dus al zagen, de meerderheid behield.

Het terughoudende beleid van alle regeringen die tussen 1974 en 1986 gevormd werden, vond zijn oorsprong dus hoofdzakelijk in de afwijzende houding van de CVP. De "encommissionering", de globaliseringsstrategie, het hardnekkige verzet tegen elk regeringsontwerp, maakten alle deel uit van de politiek die voor de CVP, rekening houdend met de interne verhoudingen, het meest opportuun was: "non-beleid". Omdat ze onmisbaar was als coalitiepartner - over de centrale positie van de CVP in het Belgische bestel hoeven we hier niet uit te weiden<sup>155</sup> kon ze dit "non-beleid" van haar partners afdwingen. Geen enkele partij maakte er overigens een breekpunt van. Het FDF deed dat niet in 1977, de socialisten legden de abortuseis naast zich neer in 1977, 1979, 1980 en 1981; de liberalen volgden hun voorbeeld in 1980, 1981 en 1985. Kortom, de CVP-eis kon heel de periode door gehandhaafd worden. Eén van de klassieke tactieken van de "pacificatiedemocratie" werd aldus ingeschakeld: de eliminatie van politieke eisen waarover geen consensus bestond. Angst voor een parlementaire meerderheid moest de CVP aanvankelijk ook niet hebben. De ervaring leerde haar dat partijen als ze in een coalitie zitten, zelden een oppositievoorstel steunen. Die regel hoort immers thuis in het functioneren van "partijregimes", waarin met regeringsafspraken wordt gewerkt.<sup>156</sup>

Kortom, in de periode die we in dit onderdeel onder de loep hebben genomen, hadden alle factoren die in de richting van een parlementaire besluitvorming zwen, zich ten volle kunnen ontwikkelen (feitelijke liberalisering, een gewijzigde

(153) Kamer. Zitting 1977-78. Gedrukte stukken, nr. 443/1, 22 juni 1978.

(154) Dat bleek tijdens de stemmingen over de voorstellen L. Detiège. Zie B. MARQUES-PEREIRA, *L'interruption volontaire*, 1127, blz. 22 e.v.

(155) E. WITTE, J. CRAEYBECKX, A. MEYNEN, a.w., blz. 367-382 (passim).

(156) E. WITTE, *Politiek en democratie. Omtrent de werking van de westerse democratieën in de 19de en 20ste eeuw*. Brussel, 1990, blz. 67-73.

publieke opinie, een actieve pressiegroep, partijoverschrijdende contacten), maar de tegenkrachten bleven inderdaad nog sterker dan de wil tot wetswijziging. Hoe deze verhoudingen tussen 1986 en 1990 in hun tegendeel zullen evolueren, is de vraag die we ten slotte eveneens moeten stellen.

#### IV. Van compromis tot wet (1986-1990).

##### A. *Het compromisvormingsproces.*

Om de ommekeer in de verhoudingen die zich in 1986 voordeed, te kunnen begrijpen, dienen we terug te keren naar het pro-legaliseringsfront en zijn pressiegroep. Uit de afwikkeling van het parlementaire debat rond het voorstel van L. Detiège had men in die kringen een paar lessen getrokken. In de eerste plaats dat een voorstel slechts kans op slagen had als ook de liberale voorstanders er achter stonden, en in het bijzonder L. Herman-Michielsens, temeer daar zij nu fractievoorzitter was in de Senaat. Ze constateerden eveneens dat de opschortingsstrategie gefaald had en dus niet opnieuw kon ingeschakeld worden. Er waren bovendien aanwijzingen dat sommige magistraten de afwijzing van het opschortingsvoorstel gebruikten om strakker vast te houden aan de bestaande strafwet. Een haalbaar compromis uitwerken, bleek dus in velerlei opzichten hoogst dringend.<sup>157</sup>

Na de verkiezingen van 1985 opende het gewijzigde politieke klimaat wel enige perspectieven daartoe. Het einde van het "volmachtenbeleid" was in het zicht gekomen, waardoor het werk van het Parlement opnieuw gevaloriseerd kon worden. Een aantal overtuigde voorstanders van de liberalisering waren ondertussen verkozen geraakt of hadden, zoals de liberale A.M. Neyts, bepaalde sleutelposities ingenomen. De verkiezingsuitslag van 1985 betekende voor de CVP/PSC een historisch dieptepunt, waardoor de kansen op slagen voor de niet-katholieke partijen toenamen.<sup>158</sup> Verschillende liberalen, waaronder L. Herman-Michielsens, waren de jarenlange obstructie- en afhoudingsstrategie van de CVP ondertussen ook moe geworden.<sup>159</sup>

Door het Comité en vooral door R. Lallemand werd nu hoe langer hoe meer in compromisternen gedacht. Vergelijkend onderzoek naar de situatie in andere Europese landen leerde dat de Oostenrijkse variant misschien mogelijkheden inhield. Die wet onderscheidde twee periodes: een beperkte eerste termijn, tijdens welke er bijna geen restricties golden en na die grens kon abortus nog slechts in welomschreven gevallen. In de mate dat er met de werking van de abortuscentra rekening zou gehouden worden en het de-vrouw-beslist-principe niet over het

(157) Vraaggesprek met M. Van Tichelen. Brussel, 15 augustus 1990.

(158) X. MABILLE, E. LENTZEN, Les élections du 13 octobre 1985. CRISP, *Courrier Hebdomadaire*, n° 1095-1096, 57 blz.; W. FRAEYS, Les élections législatives du 13 octobre 1985. Analyse des résultats. In: *Res Publica*, 1986, nr. 2, blz. 213-233.

(159) Vraaggesprek met senator L. Herman-Michielsens. Knokke, 1 augustus 1990.

hoofd zou worden gezien, waren Gacehpa en de vrouwenbeweging bereid om naar een compromis te zoeken. Onderbouwd met een geheel van argumenten, kwam R. Lallemand met een dergelijk voorstel voor het eerst naar buiten eind 1985, tijdens een debat voor de Société belge d'éthique et de morale médicale.<sup>160</sup>

Leden van het Comité, en meer bepaald M. Van Tichelen, trachtten opnieuw L. Herman-Michielsens te overtuigen van hun gelijk. Naar eigen zeggen trok de liberale senator toen inderdaad de conclusie uit de uitzichtloze situatie die door de radicale anti-houding van de CVP was ontstaan, was ze via de bezoeken aan de abortuscentra overtuigd geworden van hun ernstige manier van werken, had de houding van dokters zoals J.J. Amy op haar een grote indruk gemaakt en deed het overtuigend en goed gestoffeerd betoog van haar collega Lallemand de rest.<sup>161</sup> De vrees dat in de Kamer wel eens een concurrerend voorstel een kans zou kunnen maken, zal waarschijnlijk ook wel meegespeeld hebben. Onderhandelingen hadden vervolgens tussen beide senatoren plaats, waar ook PRL-senator Henrion bij betrokken werd. Dat er uit die gesprekken een evenwichtig compromis resulteerde, waar de initiatiefnemers van dan af consequent bleven aan vasthouden, was een zeer beslissend moment in het besluitvormingsproces.

Zoals gezegd berustte het compromis op een vrij eenvoudig principe: de splitsing in twee periodes. Met betrekking tot de periode vóór de 15de week van de zwangerschap volgde men het radicale voorstel. Als de vrouw in een noodsituatie verkeert, dan kan abortus uitgevoerd worden. Een ander uitgangspunt werd genomen voor de periode na deze bovengrens. Levensgevaar voor de vrouw of een ongeneeslijke kwaal van de foetus kan dan een reden tot afbreking van de zwangerschap zijn. De arts stelt dan de diagnose, de ernst van de kwaal kan met objectieve criteria vastgesteld worden en de rechters beschikken dus over toetsingscriteria. De radicale legaliseringsvoorstanders, die abortus tot aan de levensvatbaarheid van de foetus wilden liberaliseren, dienden op dit punt dus in te binden. Geïnspireerd door het Franse voorbeeld, introduceerde men het begrip noodsituatie eveneens in het voorstel. Het verwijst naar de beslissing van de vrouw en steunt op haar weloverwogen en volgehouden weigering om de zwangerschap te voltooien en dus op een bepaalde psychologische toestand. De noodsituatie legitimeert met andere woorden de ingreep. Met de wensen van de radicale voorstanders werd dus rekening gehouden. De vrouw wordt geen eigen oordeel onthouden, maar de arts moet wel nagaan of de noodsituatie de abortus onontkoombaar maakt. Het tegenargument dat de abortusvraag een banale aangelegenheid is, trachtte men op die manier te ontcrachten, zodat ook de meer gematigden er

(160) Vraaggesprek met M. Van Tichelen. Brussel, 15 augustus 1990; B. MARQUES-PEIREIRA, *L'interruption volontaire*, 1128, blz. 29-31.

(161) Vraaggesprek met L. Herman-Michielsens. Knokke, 1 augustus 1990; zie ook R. HENRION, *Avortement: sortir de l'immobilisme*. In: *Journal des Procès*, 13 december 1985, 6-7; IDEM: *Avortement: enfin un consensus?* In: *Journal des Procès*, 21 maart 1986, 7.

zich konden bij aansluiten. Op twee andere vlakken werd dan weer terdege rekening gehouden met de eisen van de centra. De initiatiefnemers voorzagen dat de ingreep zowel in ziekenhuizen als in abortuscentra kon plaatshebben. Men ging echter niet in op de vraag van vooral de christelijke progressieven om de hulp en het advies van de overlegteams, bestaande uit medische en sociaal-psychologische adviseurs, verplicht te maken, en dit uit vrees dat vrouwen dan opnieuw in de clandestiniteit zouden gedreven worden en de tegenstanders van de liberalisering een wapen in handen zouden krijgen. Wel kwam men tegemoet aan de eisen van de centra die vonden dat de raadpleging van het opvangteam vrij moest zijn en hulp en raadverstrekking slechts op verzoek van de arts én de vrouw moest geschieden. Derden mochten de vrouw in haar beslissing slechts zo weinig mogelijk beïnvloeden. Over abortuspreventie door middel van voorlichting en uitbreiding van anticonceptie was iedereen het dan weer wel eens: de arts werd de verplichting opgelegd deze informatie te verstrekken.<sup>162</sup>

Nadat het compromisvoorstel de instemming had verkregen van de meeste betrokkenen bij de pressiegroep, ging men vervolgens aan het werk om zoveel mogelijk partijen achter het voorstel te krijgen. Langs liberale zijde stelde dat nu nog weinig problemen. Gezien het om een vrije kwestie ging, de twee partijen steun gaven aan hun respectievelijke senatoren, en L. Herman-Michielsens zich inspande om de liberale parlementsleden achter haar voorstel te krijgen - ze liet bijvoorbeeld niet na om in verschillende arrondissementen lezingen over het onderwerp te houden - en ook gelovige liberalen zoals J. Mayence er positief op reageerden, groeiden de vooruitzichten op een meerderheid zienderogen. De socialisten schaarden zich unaniem achter het voorstel. Voor de PS was dat haast evident, gezien het initiatief berustte bij één van haar spilfiguren in de abortuskwestie. Bij de SP lag dit iets anders. Haar spilfiguur L. Detiège diende namelijk samen met Ph. Moureaux in de Kamer een gelijklopend voorstel in, zodat de partij een keuze moest maken. Om met de PS op één lijn te zitten en de kansen tot slagen zo groot mogelijk te houden, gingen de Vlaamse socialisten het voorstel van Lallemand/Herman-Michielsens steunen.<sup>163</sup> Pataer ondertekende mee, zodat de band naar de Doorbraakstroming ook gelegd werd. FDF/RW en Ecolo bleven hun pro-legaliseringspolitiek trouw en steunden ook dit voorstel. Nieuw was de houding van Agalev, die in 1982 veeleer onduidelijk was geweest. Bij monde van M. Aelvoet profileerde de milieupartij zich nu als voorstandster van een gedeeltelijke liberalisering. Progressieve christelijke vrouwen en mannen, die in de CVP geen gehoor vonden, werden dus door Agalev opgevangen. Dat deze partij vooral in die

---

(162) Senaat. Zitting 1985-86. Gedrukte stukken nr. 189, 6 maart 1986. R. HENRION, *Enfin un consensus?*, a.w.

(163) Vraaggesprek met minister L. Detiège (Brussel, 3 augustus 1990) en C. Galle, SP-partijsecretaris (Brussel, 2 augustus 1990).



milieus rekruteerde en zich feministisch wilde opstellen, zal eveneens wel een rol in de strategiebepaling hebben gespeeld.<sup>164</sup>

Toen Lallemand en Rifflet van de PS, Herman-Michielsens van de PVV, Henrion van de PRL, Lepaffe van het FDF, Pataer en Wijninckx van de SP, Aelvoet van Agalev en Vaes van Ecolo op 6 april 1986 het voorstel bij de Senaat indienden, hadden berekeningen op basis van de te verwachten stemmen hen ervan overtuigd dat er een meerderheid voor het compromis te vinden was. Het sterkte hen allen in hun vaste wil om tot een wetswijziging te komen.

### B. *De weg doorheen de Senaat en de Kamer van Volksvertegenwoordigers.*

Als men nagaat welke evolutie het compromisvoorstel vervolgens doormaakte, dan kan men zich inderdaad niet aan de indruk onttrekken dat de voorstanders nu een hecht front vormden en ze vast besloten waren hun meerderheidspositie, tegen elke oppositie in, te valoriseren.

Tot op zekere hoogte was de eerste fase daar reeds een voorbeeld van. Tijdens het parlementaire jaar 1986-1987 behandelden de Verenigde Commissies van Justitie, Volksgezondheid en Leefmilieu van de Senaat het voorstel en na lange discussies en veel obstructiepolitiek vanwege de tegenstanders en zonder dat het eigenlijk tot een dialoog was gekomen, tekende er zich op het einde van de zitting een duidelijke meerderheid af. Zo werd het eerste artikel van het voorstel met 23 tegen 19 stemmen en twee onthoudingen aangenomen.<sup>165</sup> Voor de voorstanders was het dan ook des te meer teleurstellend dat het voorstel vervolgens sneuvelde. De CVP had zich ondertussen tegen deze gang van zaken verzet, was er weliswaar niet in geslaagd het voorstel op parlementair niveau tegen te houden,<sup>166</sup> maar de spanningen tussen haar en haar liberale coalitiepartner waren er alleszins door toegenomen en stapelden zich op bij deze die veroorzaakt werden door de sociaal-economische problematiek en de communautaire kwestie. Zoals men weet was het de zaak Happart die de aanleiding vormde voor de val van regering-Martens VI. Het Parlement werd ontbonden en de verkiezingen hadden op 13 decem-

(164) K. DESCHOUWER, P. STOUTHUYSEN, L'électorat d'Agalev. CRISP, *Courrier Hebdomadaire*, n° 1061, 30 blz.; W. DE TEMMERMAN, Agalev tussen arbeidersstrijd en ontzuiling. In: *Vlaams Marxistisch Tijdschrift*, 1987, nr. 1, blz. 5-30; P. STOUTHUYSEN, De politieke identiteit van de Vlaamse groene partij Agalev. In: *Res publica*, 1983, nr. 2-3, blz. 349-375.

(165) B. MARQUES-PEREIRA, *L'avortement en Belgique*, blz. 105-107. Het verslag van deze Commissievergaderingen werd nog niet gepubliceerd. We haalden de informatie uit het mondelinge verslag van senator-rapporteur L. De Pauw-De Veen (Vraaggesprek, Brussel, 18 juli 1990).

(166) B. MARQUES-PEREIRA, *L'avortement en Belgique*, blz. 107-108; M. DE WEERDT, Overzicht van het Belgische politiek gebeuren in 1987, Politiek Jaarboek 1987. Année politique. *Res Publica*, 1988, nr. 2-3, blz. 171-172.



ber 1987 plaats.<sup>167</sup> Het abortusvoorstel onderging het lot van alle parlementaire initiatieven in die omstandigheden : het verviel.

Maar naast het feit dat de voorstanders van de (partiële) liberalisering hun sterkte hadden kunnen meten, was deze fase ook op andere vlakken nuttig gebleken. Ze leerde namelijk dat CVP en PSC niet langer meer op dezelfde golflengte zaten. Niet alleen had voorzitter Deprez zijn zusterpartij laten weten dat de PSC niet van plan was om het abortusdebat in het Parlement stop te zetten, maar dr. Falise, PSC-lid van de Commissie, bleek bovendien wel bereid tot een gesprek met de voorstanders en diende amendementen in die ten dele bespreekbaar leken.<sup>168</sup> Zowel de discussie met de progressieve christenen van de PSC als met de gelovigen uit de liberale en de milieupartijen stelden de initiatiefnemers in staat na te gaan hoe ze hun voorstel konden aanpassen om het bij een volgende behandeling zoveel mogelijk kansen tot succes te verzekeren. De hearings die de Commissie op verzoek van de traditionalisten inrichtte, waren ten slotte ook zeer waardevol voor het debat. Ze confronteerden de tegenstanders op een bijzonder concrete wijze met de steeds maar groeiende kloof tussen de sociale realiteit en de wetgeving. Met uitzondering van de Leuvense hoogleraar Schotsmans, die zich veeleer op het moreel-katholieke standpunt stelde, hingen zowel de gynaecologen-professoren Lambotte, Brosens en Amy, respectievelijk van de Luikse, Leuvense en Brusselse universiteit, een realistisch beeld op van de praktijk die zij kenden en/of meemaakten. Priester Mens, hoofd van Tele-Onthaal, liet zich op dezelfde wijze uit.<sup>169</sup>

De vastberadenheid van de voorstanders om in het Parlement tot een positief resultaat te komen, uitte zich vervolgens in de onderhandelingen die in mei 1988 tot de vijfpartijenregering (CVP, PSC, PS, SP, VU) onder leiding van W. Martens leidde.<sup>170</sup> Het Comité en zijn parlementaire medestanders hadden er ondertussen voor geijverd dat elke bevriende partij die aan de regeringsformatie deelnam, druk zou uitoefenen opdat het parlementaire werk kon voortgezet worden. De CVP-voorzitter Swaelen had aan informateur Spitaels immers laten weten dat het voorstel Lallemand-Michielsens onaanvaardbaar was en de klassiek geworden pas-

(167) X. MABILLE, Les élections du 13 décembre 1987, CRISP, *Courrier Hebdomadaire*, nr. 1179-1180, 50 blz.; R. FALTER, Les élections législatives du 13 décembre 1987. Analyse des résultats. *Res Publica*, 1988, nr. 1, blz. 3-24; M. DEWEERDT, Overzicht van het Belgische politiek gebeuren in 1988, *Politiek Jaarboek 1988 Année politique. Res Publica*, 1989, nr. 3, blz. 237-251.

(168) B. MARQUES-PEREIRA, *L'avortement en Belgique*, blz. 107-108.

(169) Samenvatting van de hoorzitting van 3 juli 1987. Onderhoud met Prof. Dr. P. Schotsmans (KULeuven), Prof. Dr. M. Renaer (KULeuven), Prof. Dr. R. Lambotte (Universiteit Luik), Prof. Dr. Y. Brosens (KULeuven), Prof. Dr. J.J. Amy (VUB), E.H. Mens (Teleonthaal), Senaat. Zitting 1988-89. Voorstellen van wet betreffende de zwangerschapsafbreking. Verslag namens de Verenigde Commissies voor de Justitie en voor de Volksgezondheid en het Leefmilieu uitgebracht door Mevr. Mayence-Goossens en Mevr. Lieten-Croes, nr. 247, 2, blz. 170-191.

(170) Over deze crisis, zie : J. BRASSINE, X. MABILLE, La crise gouvernementale, décembre 1987-mai 1988, CRISP, *Courrier Hebdomadaire*, n° 1198-199, 58 blz.

sus over zwangerschapsafbreking voor de CVP voorbijgestreefd was. De SP en PS-afgevaardigden Detiège en Moureaux, die de ethische materies behandelden, konden verhinderen dat de abortuskwestie opnieuw een onderdeel van een geglobaliseerd ethisch beleid werd. Uit de onderhandelingen van de partijvoorzitter Van Miert (en van Moureaux), resulteerde bovendien dat de bespreking van het voorstel in het Parlement kon verder gezet worden. Tot januari 1989 - in de parlementaire praktijk betekende dat slechts enkele maanden - kwam er weliswaar een moratorium, maar daarna kon de jarenlange traditie die van abortus een parlementaire kwestie had gemaakt, worden voortgezet. Overleg tussen de coalitiepartners kon in die tussenperiode plaats hebben. Een niet-vervolgingsclausule werd op verzoek van de socialisten eveneens in de regeringsverklaring opgenomen. De minister van Justitie zou de opdracht krijgen de nodige initiatieven te nemen om een sereen klimaat tot stand te brengen. M. Wathelet voerde deze opdracht uit zodat er geen nieuwe processen meer op gang werden gebracht.<sup>171</sup>

Van zodra het moratorium afgelopen was, namen de initiatiefnemers het voortouw, het voorstel was ondertussen opnieuw ingediend en vanaf 22 februari 1989 werden de besprekingen in de Verenigde Commissies van de Senaat hervat. Hiermee werd een fase ingeluid die, achteraf bekeken, wel als de meest cruciale mag worden gekarakteriseerd. Vooraf moet zeker even gewezen worden op de rol van de voorzitter, de Vlaamse christen-democraat W. Leemans. Dat die niet tot de radicale anti's behoorde was in het politieke milieu bekend. Hij maakte er openlijk geen geheim van dat hij tegen obstructiepolitiek gekant was en bleek ook een voorstander van de procedure om het voorstel Lallemand/Herman-Michielsens als uitgangspunt van de discussie te nemen en de PSC- en VU-voorstellen als amendementen te beschouwen. Deze laatste partij had, onder invloed van figuren als Schiltz, Baert, De Beul en Peeters, ondertussen ook een eigen inbreng in het debat gedaan. Op het einde van de zitting lieten de voorstanders van het compromisvoorstel trouwens niet na Leemans' voorzitterschap constructief te noemen.<sup>172</sup>

De werkzaamheden tijdens de talrijke vergaderingen van de Verenigde Commissies<sup>173</sup>, kunnen in twee categorieën worden ingedeeld. Een eerste betrof de bespreking en de argumentering van de preciseringen en de aanpassingen die de initiatiefnemers aan het oorspronkelijke wetsvoorstel aanbrachten. Om tege-

(171) *De Morgen*, 27 mei 1988; 14 juni 1988; Vraaggesprek met minister L. Detiège (Brussel, 3 augustus 1990) en C. Galle (Brussel, 2 augustus 1990); Informatie verstrekt door H. De Ridder (27 september 1990).

(172) Eerste dag abortusdebat. In: *De Morgen*, 2 maart 1989; Avortement: accord sur la globalisation. In: *La Libre Belgique*, 9 maart 1989; Vraaggesprek met W. Leemans. In: *De Morgen*, 9 maart 1989 (Rouwanjers voor traag abortusdebat); Abortuscommissie keurt wetsvoorstel goed. In: *De Morgen*, 21 juni 1989. Gegevens over de VU-opstelling: Senaat. Zitting 1988-89, Gedrukte stukken, nr. 594/1, 23 februari 1989; Abortusdebat. In: *De Morgen*, 20 september 1989;

(173) Deze analyse is gebaseerd op het Verslag namens de Verenigde Commissies, a.w. blz. 5-169.

moet te komen aan de bezwaren van Agalev en de PSC werd de bovengrens van de termijn van 15 weken op 12 weken gebracht. Dat de periode van 12 weken een scharniermoment vormde in de zwangerschap - het einde van de embryonale periode en het begin van de foetale fase - en er van dan af gedetecteerd kan worden of de vrouw al dan niet een zwaar gehandicapt kind ter wereld zal brengen, vormde de argumentatie voor deze wijziging. Op een ander discussiepunt ging men niet in: overleg met de ouders van een minderjarig meisje werd niet verplicht; de medezeggenschap van de verwekker werd niet opgenomen, omdat men de vrouw niet wou dwingen hem te raadplegen, noch in geval van onenigheid zich neer te leggen bij zijn beslissing. Het feministische standpunt werd terzake dus gevolgd. Met artsen die gewetensproblemen hebben en dus principieel tegen abortus zijn, werd eveneens rekening gehouden. Abortusontradend mogen ze echter niet optreden en de vrouw moet ook onmiddellijk een andere arts kunnen raadplegen. Om elke dubbelzinnigheid omtrent het begrip noodtoestand weg te werken, preciseerden de initiatiefnemers nu dat het enkel de arts is die de vaste wil van de vrouw moet vaststellen en nagaat of ze vrijwillig handelt. In geen geval oordeelt hij in haar plaats en zijn rol beperkt zich tot de vaststelling van de weloverwogen weigering. Omdat de noodsituatie een moreel probleem is, waarbij subjectieve spanningen doorwegen die niet met objectieve maatstaven te beoordelen zijn en de noodsituatie ook te uiteenlopend is om in een norm te vatten, kan het begrip niet gedefinieerd worden en zijn er ook geen toetsingscriteria voorhanden.

Hiermee zijn we tevens beland bij het tweede luik van de besprekingen: de behandeling van de amendementen. De initiatiefnemers bleken op dit stuk vast te houden aan de basisprincipes van het compromis. Dat uitte zich zeer duidelijk met betrekking tot de toetsing van de noodsituatie door de rechtelijke macht. Zowel PSC als VU wilden namelijk de noodsituatie objectiveren om zo de rechter toetsingscriteria aan te reiken. Voor de PSC kon het begrip enkel op de "essentiële bestaansvoorwaarden" van de vrouw slaan; voor de VU moest het risico op strafvordering eveneens blijven bestaan, zoniet was de arts tegelijkertijd partij en rechter. De voorstanders legden deze argumenten naast zich neer en waren overduidelijk in hun bedoelingen: om willekeurige vonnissen, subjectieve en partijdige beoordelingen en onduidelbare inmenging in de meest intieme levenssfeer van de vrouw te vermijden, werd elke appreciatie van de noodsituatie aan de rechtbanken onttrokken en kan de rechter enkel nagaan of de voorgeschreven procedure werd gevolgd. De erkenning door de overheid van de instelling waar de abortusingreep kan plaatshebben, werd evenmin in het voorstel opgenomen. We zagen al waarom. Dat deze materie ondertussen gefederaliseerd was geworden en dus niet in een nationale wet opgenomen kon worden, vormde het formele tegenargument. Ondanks het grote belang dat de progressieve christenen van oudsher aan de verplichte opvangstructuren hechtten, kwam men terzake ook niet op de beslissing terug. De opvang moet gebeuren in een klimaat waarin geen druk kan worden uitgeoefend, geen oordeel wordt uitgesproken en geen verdenkingen worden geuit. De vrouw mag geen hulp of raad worden opgedrongen die haar in haar be-

slissing zou kunnen beïnvloeden. De "vrouw-beslist"-eis, die van bij het begin een van de meest controversiële elementen in het debat was geweest, kreeg dus uiteindelijk een feministische invulling.

Nog vóór het zomerreces, op 20 juni 1989, keurden de Verenigde Commissies het voorstel goed, met een meerderheid die groter was dan tijdens de eerste zitting: 26 commissieleden stemden voor, 2 onthielden zich en 15 stemden tegen. Tot die tegenstemmers behoorden de 10 CVP-ers, 2 PSC-ers en een lid van de Volksunie.<sup>174</sup>

Nu een meerderheid in het zicht was en het voorstel naar de plenaire zitting van de Senaat kon gaan, werd er van de zijde van de traditionalisten een mobilisatie-actie gepland, waarover we het verder nog zullen hebben. De voorstanders lieten evenmin na de publieke opinie te sensibiliseren om het voorstel te steunen en weifelende senatoren alsnog voor zich te winnen. Vanaf juni 1989 zette het Vrouwen Overleg Komitee een grootscheepse campagne op het getouw. De slogan "Gewenste kinderen, gelukkige kinderen. Abortus vrij" verscheen in Vlaanderen op reclameborden en op plaatsen waar het pro-legaliseringsfront op hulp kon rekenen. Het VOK organiseerde tevens een briefkaartenactie en de abortuscentra deden de senatoren informatiemateriaal geworden, waarin de tegenargumenten werden weerlegd. De Gentse hoogleraar Moraal E. Vermeersch stelde een geargumenteed pleidooi op dat de senatoren eveneens bezorgd werd. De CGSO richtten persconferenties in en zetten onjuiste informatie over de abortuspraktijk en over hun eigen werking recht.<sup>175</sup> De meeting die door de voorstanders te Brussel georganiseerd werd, kende een groot succes.

Tijdens de behandeling van het voorstel in de Senaat, lieten de initiatiefnemers zich vervolgens niet uit het veld slaan door het initiatief dat de senaatsvoorzitter, de CVP-er Swaelen, bij het begin van de debatten nam. Op grond van het reglement vroeg hij een nieuw advies aan de Raad van State. Deze instantie oordeelde dat het begrip noodsituatie niet nauwkeurig is, niet objectief gedefinieerd kan worden, geen eigenlijke rechtsinhoud bezit en elke verwijzing ernaar bijgevolg beter uit de wet geschrapt kon worden. Voor de CVP was het onverantwoord dit advies te negeren, maar zowel Lallemand als Herman-Michielsens riposteerden dat de staatsraden het begrip ten onrechte als een nietszeggende motivering verwierpen.<sup>176</sup> Zoals in de meerderheid van dergelijke gevallen gebeurt, hielden

(174) Verslag van de Verenigde Commissies, a.w., blz. 166; Abortuscommissie keurt wetsvoorstel goed. In: *De Morgen*, 21 juni 1989; In: *Het nieuwsblad*, 21 juni 1989.

(175) M. GOOVAERTS, a.w., blz. 131, 137; In de ban van de ethische discussie. In: *De Morgen*, 24 oktober 1989; Abortus: de slag om de Senaat. In: *De Morgen*, 24 oktober 1989; Persconferentie CGSO. In: *De Standaard*, 28 oktober 1989; CGSO. In: *De Morgen*, 28 oktober 1989.

(176) M. GOOVAERTS, a.w., blz. 146; Raad van State wil noodsituatie gewoon schrappen. In: *De Standaard*, 2 november 1989; Michielsens handhaaft abortusvoorstel. In: *De Standaard*, 2 november 1989; Partijen verlaten hun stellingen over abortus niet. In: *De*

de voorstanders van het voorstel er geen rekening mee.

Het openbare senaatsdebat leverde voor het overige weinig nieuws op. De stellingen waren immers al lang betrokken. Geen enkel amendement werd dan ook aanvaard. De verslaggevers waren het er over het algemeen wel over eens dat de discussie rustig verliep. De uitslag van de stemming van 6 november 1989 leverde evenmin nog verrassingen op. De senatoren van PS, SP, Agalev, Ecolo, een meerderheid van PVV-ers en PRL-ers en de VU-er De Beul stemden voor; de PSC- en VU-verdedigers van het toetsingsrecht keurden het niet goed, daarin vanzelfsprekend gesteund door CVP en Vlaams Blok. Bij de Franstalige liberalen waren er slechts 2 onthoudingen, bij de PVV 4; de PSC-er Falise onthield zich eveneens. Een overtuigende wisselmeerderheid van 102 ja-stemmen en 73 neen-stemmen en 7 onthoudingen was op die manier tot stand gebracht.<sup>177</sup>

Tussen deze fase en de behandeling van het voorstel in de Kamer kregen de initiatiefnemers het nog even moeilijk. Zoals we verder nog zullen zien, was de CVP ondertussen van haar jarenoude onthoudingsstrategie afgestapt en had ze een eigen voorstel voorbereid. Midden februari 1990 berichtte de editorialist van *De Standaard* dat er een informeel gesprek had plaats gehad tussen de socialist en de CVP om alsnog tot een vergelijk te komen: "Er werd nagegaan of het voorstel Herman-Michielsens/Lallemand een betekenisvolle wijziging zou kunnen ondergaan waardoor de houding van de christen-democraten van scherp afwijzend naar een constructieve neen-stem zou kunnen evolueren".<sup>178</sup> PS en SP gingen er niet op in en wezen elke koppeling af. Ze rekenden er kennelijk op dat de CVP zich niet aan een regeringscrisis en een onvoorspelbare verkiezingscampagne rond abortus zou wagen. De angst voor het radicalisme van de CVP-senaatsfractie was namelijk zo groot dat de voorstanders in geen geval duldden dat het voorstel terug naar de Senaat ging. Dat CVP-voorzitter Van Rompuy voordien verschillende malen had verkondigd dat het voorstel geen wet zou worden, had het wantrouwen evenmin doen afnemen. Hoewel de uitgeoefende druk volgens de insiders sterk was, bleef abortus voor SP en PS ogenschijnlijk een principezaak waarover niet gemarchandeerd kon worden.<sup>179</sup> Op andere punten werd kennelijk wel toegegeven. Dat

*Standaard*, 4 november 1989; Raad van State valt over noodsituatie. In *De Morgen*, 31 oktober 1989; Indiensers houden vast aan hun tekst. In: *De Morgen* 2 november 1989; De vier pagina's van de Raad van State. In: *De Morgen*, 2 november 1989.

(177) X. MABILLE, Le débat politique d'avril 1990 sur la sanction et la promulgation de la loi. CRISP, *Courrier Hebdomadaire*, n° 1275, blz. 6-8; Abortuswet: 58% pro. In: *De Morgen*, 7 november 1989; Historische stemming. In: *De Standaard*, 7 november 1989.

(178) H. DE RIDDER, Mislukte poging. In: *De Standaard*, 13 februari 1990.

(179) PS en SP verwerpen elke koppeling. In: *De Standaard*, 13 februari 1990; Vraaggesprek met L. Detiège (Brussel, 3 augustus 1990) en L. Herman-Michielsens (Knokke, 1 augustus 1990), H. DE RIDDER, Verkeerd ingeschat. In: *De Standaard*, 24 februari 1990; F. VERLEYEN, De lekenstaat. In: *Knack*, 28 februari 1990; Interview met Premier Martens. In: *De Morgen*, 15 september 1990. Duidelijkheid over de precieze draagwijdte van deze

blijkt alleszins uit het verdere verloop. Op het CVP-verzoek om een Evaluatiecommissie op te richten die de toepassing van de wet zou controleren, haar zou evalueren en desgevallend corrigeren, werd wel ingegaan. Deze wens had de PSC-er Falise in de Verenigde Commissies van de Senaat al geuit en L. Herman-Michielsens had er toen niet negatief op gereageerd.<sup>180</sup> Er werd afgesproken dat deze Commissie nog vóór het zomerreces zou worden opgericht, waarmee we reeds volop in de toepassingsfase terecht komen die, zoals vooropgezet, buiten het bestek van dit overzicht valt. Dat geldt eveneens voor de preventiemaatregelen die via informatieverstrekking over geboortenbeperkende middelen door de Gemeenschapsregeringen zouden genomen worden en die ook thuishoorden in de verzoeningsstrategie van de coalitiepartners.

De verdere afloop van de abortuskwestie in het Parlement lag van dan af zo goed als vast. De commissiewerkzaamheden in de Kamer hadden achter gesloten deuren plaats en leidden op 24 februari tot de goedkeuring van het voorstel met een overtuigend grote meerderheid. Een mat plenair kamerdebat volgde erop. Met de titel "Abortusdebat dobert lusteloos verder in nagenoeg verlaten Kamerhalfrond", vatte een krant deze fase goed samen.<sup>181</sup> Toch leverde de eindstemming nog een paar verrassingen op. Zo baarden de onthoudingen van de PSC-ministers Maystadt, Liénard en Thys enig opzien en zorgde de VU er ditmaal voor dat er ook bij de Vlaamse volksvertegenwoordigers een meerderheid voor het abortusvoorstel ontstond. Aanvankelijk had deze partij haar mandatarissen onder druk gezet om, samen met de CVP, tegen te stemmen. Zich beroepend op het pluralistische karakter van de partij had senator De Beul zich daaraan niet gehouden. Voorzitter Gabriëls eiste sancties. Het conflict tussen voor en tegenstanders mondde uit in een compromis: de VU-kamerleden zouden niet instemmen met het artikel dat aan de vrouw het beslissingsrecht gaf, maar zouden zich over het hele voorstel kunnen onthouden. Aldus geschiedde. Met een grote meerderheid van 126 voorstemmen, 69 tegenstemmen en 12 onthoudingen viel op 29 maart 1990 het doek over de parlementaire fase in het abortusdossier.<sup>182</sup>

---

onderhandelingen is er momenteel niet, zodat we ook geen zicht hebben op de werkelijke motieven die de CVP ertoe hebben aangezet af te stappen van een crisis-scenario.

(180) Abortus. CVP zou begeleidende maatregelen willen. In: *De Standaard*, 14 februari 1990; CVP noemt parallel voorstel voorbarig. In: *De Standaard*, 16 februari 1990; Avortement. In: *La Libre Belgique*, 27 maart 1990; Donderdag stemt Kamer over abortusontwerp. In: *De Standaard*, 26 maart 1990.

(181) *De Standaard*, 29 maart 1990.

(182) X. MABILLE, Le débat politique, blz. 8-13; Ook Vlaamse meerderheid in Kamer voor abortuswet. In: *De Standaard*, 30 maart 1990; Abortuswet goedgekeurd. In: *De Morgen*, 30 maart 1990. In verband met de VU-kwestie, zie: Gabriëls wil sancties tegen A. De Beul. In: *De Standaard*, 7 november 1989; Interview met A. De Beul. In: *Knack*, 15 november 1989; De stem van de Volksunie. In: *Knack*, 21 februari 1990; Besluiten bijzondere verzoeningscommissie. In: *Knack*, 21 februari 1990; Gesprek met voorzitter Gabriëls. In: *Knack*, 9 april 1990; Gesprek met A. De Beul. In: *Humo*, 21 juni 1990.



### C. De reacties van de Vlaamse christen-democraten.

Na meer dan een decennium van parlementaire activiteit rond het abortusdossier, werd eind maart 1990 een wet goedgekeurd door een meerderheid die dwars door de regeringscoalitie liep en die bovendien de afkeuring wegdroeg van de CVP. Rekening houdend met de centrale plaats die deze partij in het Belgische partijstelsel en in het politieke bestel in het algemeen inneemt - het was meer dan dertig jaar geleden dat een wet zonder de goedkeuring van de Vlaamse christen-democratie tot stand was gebracht<sup>183</sup> - roept deze besluitvorming heel wat vragen op. Het is dus zeker verantwoord om de verschillende stadia van deze laatste fase nog eens te doorlopen, ditmaal met de houding van de CVP als uitgangspunt.

De indiening van het compromisvoorstel moet naar alle waarschijnlijkheid wel hard aangekomen zijn, temeer daar er geheel buiten de christen-democratische partij om aan geëlaboreerd was geweest en het voorstel naar traditionele maatstaven zeer ver ging. De positie van de onbuigzame anti's in de partij werd er geenszins door afgezwakt, wat zich op verschillende vlakken uitte. Toen Vrouw en Maatschappij de resultaten van de reeds vermelde enquête onder de CVP-Vrouwen omstreeks diezelfde tijd openbaar maakte, botste de vereniging en haar leidende figuren op de krachtige tegenstand van de CVP. Voorzitter Swaelen betwistte de representativiteit van de enquête.<sup>184</sup> Steun aan het Pro Vita-Congres werd eveneens gegeven, gezien CVP-prominenten zoals M. Eyskens, F. Aerts, en Th. Kelchtermans het patroneerden of aanwezig waren.<sup>185</sup> Enkele maanden later, midden november 1986, formuleerde de partij het traditionele standpunt. Ondanks de inspanningen van een groepje progressieven om alsnog tot een dialoog met de voorstanders van de gedeeltelijke liberalisering te komen, bepaalde men opnieuw dat abortus slechts kon indien de vrouw in levensgevaar was. Wie een ander standpunt had, week af van de visie van de partij.<sup>186</sup> In de PSC gaf Wauthy eveneens uiting aan hetzelfde standpunt, hierin gesteund door de katholieke liberaal Poswick en de VU-er Anciaux. Ze dienden een voorstel in dat het respect voor het leven vanaf de conceptie in de grondwet wilde opnemen.<sup>187</sup> Een grondwetswijziging was echter weinig realistisch, zodat het voorstel veeleer als een morele dan als een louter politieke daad moet geïnterpreteerd worden. Het betekende wel dat de CVP in deze beginfase nog lang niet alleen stond in haar radicale afwijzing van het voorstel Lallemand/Herman-Michielsens.

(183) Sinds de val van de regering-Van Acker en de vorming van de regering-Eyskens (23 juni 1958), nam de CVP aan alle regeringen deel (T. LUYKX, M. PLATEL, *a.w.*, blz. 943-952).

(184) B. MARQUES-PEREIRA, *L'avortement en Belgique*, blz. 68; Zeg, 2 mei 1986; *De Standaard*, 29 april 1986; *Het Laatste Nieuws*, 30 april 1986.

(185) *De Standaard*, 30 april 1986; *De Morgen*, 29 april 1986.

(186) B. MARQUES-PEREIRA, *L'avortement en Belgique*, blz. 69.

(187) *Ibidem*, blz. 106.; Kamer. Zitting 1985-1986. Gedrukte stukken, 18 maart 1986, nr 377.

Tijdens de daaropvolgende zitting van de Verenigde Commissies, werd de tegenhoudingsstrategie via afhoudtactieken dan ook verder gezet. De senaatsfractie stelde zich even ontoegeeflijk op als in het verleden. Commissieleden zoals Did- den, Diegenant, De Clerck en Cooreman brachten het traditionele standpunt in zeer emotionele termen en met behulp van schokkende vergelijkingen naar voren.<sup>188</sup> Toen een meerderheid zich aftekende in de Commissie, wees fractie- voorzitter Gijs zijn partij vervolgens op de gevaren van een wisselmeerderheid voor de verstandhouding binnen de regeringscoalitie met de liberalen. Het voor- stel was immers zonder voorafgaandelijk overleg tussen de meerderheidspartijen tot stand gekomen.<sup>189</sup> We zagen al dat deze demarches mislukten, ook al omdat de PSC er niet op inging. En dit brengt ons bij een voor de CVP belangrijke wen- ding in het debat. De zusterpartij betoonde namelijk wél bereidheid om tot een vergelijk te komen. Onder invloed van de progressieve kern die de PSC telde, werd abortus ook in die partij een vrije kwestie. Bij monde van senator Falise werd het reeds vermelde alternatief ingediend, waarbij aan de magistratuur de beslissing tot al dan niet vervolgen werd overgelaten.<sup>190</sup>

Heel wat vragen rijzen vervolgens als men de houding van de CVP tijdens de regeringsformatie van 1987-1988 onder de loep neemt. Vanwaar die toegeeflijk- heid ten aanzien van de abortuseisen van PS en SP? Waarom gaven de CVP-on- derhandelaars het dossier uit handen van de regering en kon het scenario van de wisselmeerderheid verder afgewikkeld worden? Was de aandacht voor de staats- hervorming en voor de sociaal-economische problematiek zo allesoverheersend,<sup>191</sup> dat het abortusdossier naar de achtergrond verdween en formateur Dehaene er geen breekpunt wilde van maken? Speelde een zekere onderhandelingsmoeheid een rol, waardoor de kwestie pas in de laatste instantie bij de toponderhandelaars kwam en het zeer moeizaam tot stand gebrachte akkoord niet meer mocht of kon gehypothekeerd worden? Waren sommige CVP-prominenten er misschien nog steeds van overtuigd dat een wisselmeerderheid uiteindelijk niet zou gehaald wor- den? Of gingen ze ervan uit dat dit voorstel op zeer veel tegenstand in de publieke opinie zou stoten? Vragen die volgens sommige insiders veeleer een retorisch ka- rakter hebben. Maar welke ook de motieven van de CVP mogen geweest zijn, vast staat dat de regeringsverklaring inzake abortus de weg naar de parlementaire oplossing veel korter heeft gemaakt.

Zo constateerde de CVP-senaatsfractie al vlug dat de aloude uitstelpolitiek niet langer meer met succes kon ingeschakeld worden. Het blok van voorstanders van een wetswijziging in de Senaatscommissies was daarvoor nu te sterk en te hecht

(188) Mondeling verslag van senator-rapporteur L. De Pauw-De Veen (Vraaggesprek met L. De Pauw-De Veen, Brussel, 18 juli 1990)

(189) M. DE WEERDT, Overzicht van het Belgische politieke gebeuren in 1987, blz. 171-172.

(190) Senaat. Zitting 1988-1989. Gedrukte stukken, 31 januari 1989, nr 582.

(191) Zie o.m. H. DE RIDDER, *Sire, geef me honderd dagen*. Leuven, 1989.



geworden. Het CVP-voorstel om de abortuskwestie te communautariseren en door beide Gemeenschappen te laten behandelen werd eveneens afgewezen. De Franstalige voorstanders van de liberalisering hadden deze strategie al in 1984 ingeschakeld. Uiteraard om tegenovergestelde redenen. Zij hoopten op een positieve benadering vanwege de Franstalige Gemeenschap; de CVP daarentegen ging ervan uit dat in Vlaanderen het meer traditionele standpunt gehandhaafd zou kunnen worden. De Voorzitter van het Brusselse Hof van Beroep had ondertussen de vraag aan het Arbitragehof gesteld, dat tot het besluit kwam dat enkel de nationale wetgever het strafwetboek kon wijzigen.<sup>192</sup> Dat zowel PSC en VU amendementen indienden, herleidde de kansen van de CVP-afhoudingspolitiek eveneens tot nul. Samen met het Vlaams Blok was de CVP-fractie de enige die nog steeds wilde beletten dat er besluiten vielen. Na de goedkeuring van het voorstel in de Verenigde Senaatscommissies kwam er in het traditionele kamp een actie tot stand. De bisschoppen herhaalden het kerkelijke standpunt: het recht op leven moet vanaf de conceptie gegarandeerd worden; de meest kwetsbaren mag men niet aan de bescherming van de Staat onttrekken; er zijn geen omstandigheden waarin abortus de minst slechte oplossing is en zwangere vrouwen moeten integendeel te allen tijde geholpen worden om de verantwoordelijkheid van het moederschap op zich te nemen; abortus is een zonde, die ex-communicatie tot gevolg kan hebben.<sup>193</sup> De progressieve christenen waren door dit bisschoppelijke optreden duidelijk teleurgesteld. Ze betreurden het dat de Belgische Kerk weigerde na te gaan wat in een noodsituatie de meest menswaardige oplossing is.<sup>194</sup> Volgens een enquête vond 70% van de ondervraagden het trouwens ongepast dat de Kerk van haar moreel gezag gebruik maakte in deze zaak en twee derden waren voorstanders van de gewetensvrijheid van de katholieke politici.<sup>195</sup>

Voor de radicale tegenstanders was het bisschoppelijke optreden echter een hart onder de riem. In Pro Vita vonden ze in diezelfde periode een zeer actieve medestrijder. Een goed geleide campagne werd nu op het getouw gezet. Meer dan ooit ging deze vereniging nu het debat aan met onjuistheden, halve waarheden, slogans, schokkende beelden en soms regelrechte bedreigingen aan het adres van de (gematigde) voorstanders. Telefoons, dreig- en lasterbrieven, cassettes, films en zeer agressieve pamfletten werden in de campagne ingezet. Een CVP-se-

---

(192) M. GOOVAERTS, a.w., blz. 114; La Cour d'Arbitrage exclut l'avortement du champ du décret du 10 juillet 1984. In: *La Libre Belgique*, 14 juli 1989; Arrest Arbitragehof. Contraceptiedecreet staat abortus niet toe. In: *De Standaard*, 14 juli 1989; L'avortement communautarisé? In: *La Libre Belgique*, 9 maart 1989.

(193) Les évêques belges et la dépénalisation de l'avortement. In: *La Libre Belgique*, 24 en 25 juni 1989; Danneels en het tegenoffensief. In: *De Morgen*, 24 juni 1989; Tekst van de bisschoppelijke verklaring. In: *De Morgen*, 24 juni 1989;

(194) Vraaggesprek met M. Aelvoet. In: *De Morgen*, 24 juni 1989.

(195) *Le Sotr*, 20 september 1989.

nator had het over "een georganiseerde golf"<sup>196</sup> en H. De Ridder omschreef de campagne achteraf in dezelfde krant als "zo radicaal en kwetsend eenzijdig dat ze niemand kon overtuigen, behalve de eigen leden".<sup>197</sup> In een aantal parochies werden missen en gebedsstonden gehouden "om de hemel om bijstand te smeken tegen dit mensonterende duivelswerk",<sup>198</sup> terwijl ook een bedevaart naar Banneux werd georganiseerd. Andere verenigingen, zoals Bewegingen voor het Leven, Mouvement Mondial des Mères, de Liga van het Kind en gehandicaptenorganisaties traden eveneens tot de actie toe. De KTRO zond een schokkende anti-abortusfilm uit en ook in andere christelijke zuilorganisaties werd aan de actie meegedaan. Deze van de geneeskunde-professoren van de KULeuven trok enige aandacht: grote advertenties werden in een aantal Vlaamse kranten geplaatst.<sup>199</sup> In de Tribune van *De Standaard* keerden drie hoogleraren van KULAK, UFSIA en KU-Leuven zich tegen "het vogelvrij verklaren van het meest broze menselijke leven" en hoopten dat "menswaardigheid het moge winnen van egocentrisme en individualisme."<sup>200</sup> De pers die tot de christelijke zuil gerekend wordt, bracht echter relatief weinig begrip op voor deze actie en voor het onwrikbare CVP-standpunt. Het electoraat van de partij manifesteerde zich nauwelijks. De pogingen om het katholieke bevolkingsdeel van Vlaanderen in verzet te brengen tegen het wetsvoorstel mislukten. De radicale tegenstanders hadden dus kennelijk onvoldoende zicht gehad op het tolerantieniveau van het Vlaamse electoraat inzake abortus.

De mislukking van deze campagne had tot gevolg dat de pragmatici in de CVP van nu af gemakkelijker op de voorgrond konden treden. Dat nam nog toe naargelang de senaatsdebatten uitwezen dat de afhoudingsstrategie ten dode was opgeschreven - ook de inschakeling van de Raad van State leverde immers niets op - en een wisselmeerderheid onafwendbaar werd. Premier Martens trachtte nog vóór de stemming in de Senaat naar een vergelijk te zoeken, maar de senaatsfractie hield ook nu nog vast aan haar principiële stellingname.<sup>201</sup> Met het oog op de debatten in de Kamer werkten de pragmatici ondertussen aan een eigen wetsvoorstel. Na een jarenlange politiek van "non-beleid", trachtten zij alsnog een eigen inbreng in het voorstel tot stand te brengen, het bij te sturen en dus "de politiek van het minste kwaad" te volgen. Vele buitenlandse christen-democratische partijen waren hen daarin vooraf gegaan. Voorzitter van Rompuy was van deze strategie een groot voorstander. Toen het einde van de senaatsfase in het zicht was,

(196) In den beginne was er niets. In: *Knack*, 18 oktober 1989; Abortus: de slag om de Senaat. In: *De Morgen*, 24 oktober 1989; Senatoren overspoeld met brochures en standpunten. In: *De Standaard*, 26 oktober 1989.

(197) H. DE RIDDER, Verkeerd ingeschat. In: *De Standaard*, 24 februari 1990.

(198) Oproep tot deelname aan gebedsstonde, Hasselt, 7 september 1989.

(199) De stille schreeuw van H. Van Rompuy. In: *Knack*, 18 oktober 1989; Het ethisch marathondebat. In: *De Morgen*, 24 oktober 1989; Abortus: de slag om de Senaat. In: *De Morgen*, 24 oktober 1989.

(200) Grenzen aan het beschikkingsrecht. In: *De Standaard*, 29 juni 1989.

(201) Interview met Premier Martens. In: *De Morgen*, 25 april 1990.

kwam hij ermee naar buiten. In oktober 1989 werd het via sommige media gelanceerd<sup>202</sup> en eind november 1989 keurde het CVP-Congres het voorstel goed. De inhoud ervan sloot nauw aan bij het voorontwerp van Vanderpoorten : abortus kon in geval van incest, verkrachting of bij zware schade aan de gezondheid van de vrouw.<sup>203</sup> De CVP nam met andere woorden afstand van het bisschoppelijke standpunt. Dit lokte in sommige katholieke kringen opnieuw de aloude discussie uit dat gelovigen geen twee gewetens kunnen hebben en de katholieke gewetensnorm ook niet aan politici een compromis toelaat<sup>204</sup>. De partijvoorzitter riposteerde dat de CVP een gedeconfessionaliseerde partij is die haar eigen houding in ethische kwesties bepaalt. De aanhangers van de Pro Vita-strekking- "een bijna fundamentalistisch deel van onze aanhang", noemde de voorzitter hen - werden dus openlijk voor het hoofd gestoten.<sup>205</sup>

We zagen al dat de argwaan van de voorstanders voor de CVP-senaatsfractie te groot was, om nog tot een consensus te komen en enkel de oprichting van de Evaluatiecommissie kon afgedwongen worden. Uit deze gang van zaken kan afgeleid worden dat de CVP-top geen regeringscrisis rond de abortuskwestie wilde. "Deze delicate materie verscheurt de harten en geesten zodanig dat wij niet kunnen aansturen op nieuwe verkiezingen", waren de woorden van de CVP-voorzitter<sup>206</sup>. De onvoorspelbaarheid van het resultaat van een verkiezingscampagne zal met andere woorden mede aan de basis van deze opstelling gelegen hebben. Dat er in de hoek Martens-Dehaene weinig bereidheid bestond om maximale druk op de regering toe te laten, zal echter eveneens wel meegespeeld hebben. Achteraf poneerde de politoloog L. Huyse de hypothese dat de CVP-top de negatieve houding van de koning kende en een zeer diepgaande crisis wilde vermijden. Er zou immers een explosieve situatie ontstaan als onder een regering zonder de CVP het christen-democratisch standpunt openlijk zou samenvallen met dat van de vorst.<sup>207</sup> In de huidige stand van het onderzoek kan deze stelling niet geverifieerd worden. Hield de CVP effectief rekening met de mogelijkheid dat er een kabinet zonder haar kon gevormd worden ? Het blijft een van de meest cru-

(202) Voor CVP kan Abortus bij incest en verkrachting. In : *De Morgen*, 3 oktober 1989 ; Abortus : de slag om de Senaat. In : *De Morgen*, 24 oktober 1989 ; CVP wil wet wijzigen voor welomschreven gevallen. In : *De Standaard*, 28 oktober 1989.

(203) H. DE RIDDER, Wat wil de CVP ? In : *De Standaard*, 28 november 1989 ; CVP over de Rubicon. In : *De Standaard*, 30 november 1989 ; De uitweg van de pragmatici. In : *De Morgen*, 5 december 1989 ; H. Van Rompuy stelt CVP tekst voor. In : *De Morgen*, 5 december 1989.

(204) Zie bijvoorbeeld : Mogen katholieke parlementsleden abortus onder bepaalde voorwaarden goedkeuren ?, *Verenigd in gebed*, Bree, februari 1987 ; In den beginne was er niets. In : *Knack*, 18 oktober 1989 ; M. Goovaerts, a.w. blz. 134.

(205) CVP over de Rubicon. In : *De Standaard*, 30 november 1989 ; Gesprek met H. Van Rompuy. In : *Humo*, 26 juli 1990 ; Gesprek met H. Van Rompuy. In : *Knack*, 1 augustus 1990.

(206) CVP noemt zichzelf ethische oppositie. In : *De Standaard*, 24 februari 1990.

(207) L. HUYSE, Als de koning staakt. In : *De Standaard*, 5 mei 1990.

cialen vragen bij de analyse van de CVP-strategie in het abortusdossier. Huyses hypothesen brengen ons tevens bij het laatste onderdeel van het besluitvormingsproces rond de abortuswet: het optreden van de vorst.

#### D. *De rol van het staatshoofd.*

Dat de koning op morele gronden zou weigeren de abortuswet te ondertekenen, was een gerucht dat reeds in een vroeg stadium van de behandeling van het voorstel in de wandelgangen de ronde deed. Al tijdens de senaatsfase had men er in de pers melding van gemaakt. De vermoedens werden nog versterkt na 's konings nieuwjaarstoespraak, waarin hij de nadruk legde op de bescherming van het kind, vóór en na de geboorte. Voor zijn politieke gesprekspartners had hij zijn houding evenmin verborgen gehouden. Van bij het begin had hij aangedrongen op een dialoog tussen de voor- en tegenstanders van het voorstel.<sup>208</sup> Na de eindstemming in de Kamer liet hij zijn morele bezwaren schriftelijk aan de premier weten: hij betreurde dat er geen consensus gegroeid was tussen de belangrijkste partijen, achtte de wet onaanvaardbaar omdat ze volgens hem als een vrijbrief voor abortus kon worden beschouwd en grievend was voor de gehandicapten. Voor zichzelf eiste hij het recht op een eigen geweten op en weigerde de wet dus te ondertekenen.<sup>209</sup> Zijn visie werd gedictieerd vanuit een overtuigd en strak afgelijnd katholicisme, dat van hem een pleitbezorger van de traditionele gezinswaarden maakte en uiteraard ook een tegenstander van abortus. Gezien de Belgische grondwet bepaalt dat de handtekening van het staatshoofd onontbeerlijk is om een wet rechtsgeldig te maken, was een zeer kritieke situatie ontstaan.

Om uit de impasse te geraken, stelde de koning zelf voor de grondwet zo te wijzigen dat hij niet hoefde te tekenen. Omdat dergelijke operatie enkel door een Constituante kon gerealiseerd worden, nieuwe verkiezingen vereiste en een twee derde-meerderheid, was de regering niet voor deze oplossing te vinden. De topministers zochten naar een scenario dat minder risico's inhield en stelden uiteindelijk de volgende regeling voor: op basis van art. 82 zou de koning in de onmogelijkheid te regeren verkeren; naar analogie met een procedure voorzien in geval van overlijden van de koning, zouden zijn prerogatieven overgedragen worden aan de in Raad verenigde ministers; alle ministers zouden dan samen de abortuswet ondertekenen en uitvaardigen, waarna de koning na een stemming in de Verenigde Kamers opnieuw in zijn functie zou worden hersteld. Het was deze regeling die de instemming kreeg en ook gevolgd werd. In de nacht van 3 op 4 april 1990 werd de onmogelijkheid tot regeren vastgesteld en de wet ondertekend;

(208) Voorlopig laat de CVP niet in haar kaarten kijken. In: *Knack*, 15 november 1989; Abortus. In: *De Standaard*, 13 februari 1990; Sire, geef me twee nachten. In: *Knack*, 11 april 1990; P. Belien in de onmogelijkheid te schrijven. In: *De Morgen*, 11 april 1990; P. BELIEN, Cutting to the heart of Belgium. In: *Wall Street Journal*, 1 november 1989.

(209) Koning Boudewijn aan premier W. Martens, 30 maart 1990. In X. MABILLE, *Le débat politique*, blz. 15

het Parlement werd uit lentereces teruggeroepen en op donderdag 5 april 1990 stemden de Verenigde Kamers met de gang van zaken in.<sup>210</sup>

De meeste constitutionalisten waren het erover eens dat de regering een juridisch zeer betwistbare keuze had gemaakt. Ze oordeelden dat art.82 van de grondwet niet diende om een conflict tussen de regering en het staatshoofd op te lossen. Sommigen hadden het zelfs ronduit over de overtreding en de manipulatie van de grondwet. Maar gezien het Parlement, als vertegenwoordiging van het soevereine volk ultiem bevoegd is om de grondwet te interpreteren en het aan de voorgestelde regeling zijn goedkeuring had gehecht, kon de grondwettelijkheid van de procedure niet betwist worden.<sup>211</sup>

Als politiek compromis was de oplossing echter wel bijzonder geslaagd. Een zware en waarschijnlijk uitzichtloze constitutionele en politieke crisis die zou zijn ontstaan uit het ontslag van de regering of uit de troonsafstand van de koning, had men vermeden. Geen van de regeringspartijen bleek bereid een periode van politieke instabiliteit te veroorzaken, temeer omdat niemand het resultaat van het conflict kon voorspellen. De oplossing liet zowel de koning als de ministers in hun functies. De monarchie zelf werd ook niet ter discussie gesteld, ook niet door de liberale oppositie die niet tegenstemde. Verkiezingen met abortus als inzet, werden eveneens ontweken. Een nieuwe stemming, die de voorstanders van de liberalisering ten allen prijze wilden mijden, was niet nodig. Daarom had de regering trouwens ook niet willen ingaan op het voorstel van de koning, want die oplossing zou wel een tweede stemming tot gevolg hebben gehad.

Volgens een opiniepeiling vond meer dan de helft van de ondervraagden dat de koning om morele redenen mocht weigeren om te tekenen en drie vierden oordeelden dat hij niet moest aftreden.<sup>212</sup> Grote groepen van de bevolking steun-

---

(210) Premier Martens aan koning Boudewijn, 3 april 1990; Koning Boudewijn aan premier Martens, 3 april 1990. In X. MABILLE, *Le débat politique*, blz. 16-18; Sire, geef me twee nachten. In: *Knack*, 11 april 1990; Crise constitutionnelle. In: *Le Soir*, 4 april 1990; België anderhalve dag zonder koning. In: *De Standaard*, 5 april 1990; Vijf dagen stille crisis. In: *De Morgen*, 5 april 1990; Le récit d'une crise. In: *La Libre Belgique*, 5 april 1990; La levée de l'impossibilité de régner est votée. In: *La Libre Belgique*, 6 april 1990; Le roi Baudouin est redevenu le Roi. In: *La Libre Belgique*, 6 april 1990; De koning is terug. In: *De Morgen*, 6 april 1990.

(211) Grondwetspecialisten aarzelend tot afwijzend. In: *De Standaard*, 5 april 1990; Grondwetspecialisten zijn nagenoeg eensgezind. In: *De Morgen*, 5 april 1990; M. DE WEERDT, Grondwet oprissen. In: *De Standaard*, 8 april 1990; De waarschuwend vinger van Molitor. In: *De Morgen*, 5 april 1990; Inquiétude, perplexité, gêne auprès des juristes. In: *La Libre Belgique*, 5 april 1990; Grondwetspecialist Senelle: abortuswet onaanvechtbaar. In: *Het Nieuwsblad*, 10 april 1990; Idem. In: *De Standaard*, 10 april 1990; Sire geef me twee nachten. In: *Knack*, 11 april 1990; Debat tussen Alen en Perin. In: *De Morgen*, 11 mei 1990.

(212) Le roi et le droit à l'objection de conscience. In: *La Libre Belgique*, 6 april 1990; D. ACHTEN, Achterkant van een compromis. In: *De Standaard*, 11 april 1990; M. RUYTS,

den hem dus als mens, maar zagen hem niet in de allereerste plaats als staatshoofd. Dat was geenszins het geval in het politieke milieu. Politici, politieke commentatoren, betrokkenen uit de academische wereld, e.d. vonden zijn gedrag ronduit omstreden.<sup>213</sup> De kritiek sloeg voornamelijk op het feit dat de vorst geen rekening had gehouden met de grondwettelijke traditie die aan de koning geen macht verleent buiten de hulp van de minister(s). De koning deed afbreuk aan zijn functie die hem gebiedt boven de partijen te staan en een bindteken te zijn tussen de samenstellende delen van de maatschappij. Zijn stellingname ging bovendien dwars in tegen de opvatting van de meerderheid van de democratisch verkozen vertegenwoordiging. De indianers en de voorstanders van het voorstel ervoeren de bewoordingen van zijn (openbaar gemaakte) brief als striemend en grievend. De Luikse constitutionalist Perin noemde hem "de koning van de moraal van de prinsen van de Kerk" en vertolkte daarmee de reacties van talrijke vrijzinnigen. De positieve reacties van Rome versterkten de verontwaardiging van deze groepen. Verschillende politieke commentatoren gingen dan ook vragen stellen naar het entourage van de koning en suggereerden dat zeer conservatieve katholieke en Spaanse Opus Dei-kringen daarin een belangrijke rol speelden.<sup>214</sup> Maar ook voor de CVP was de gecreëerde situatie allesbehalve comfortabel. De koning weet die partij immers openlijk niet tijdig naar een compromis te hebben gezocht en de CVP-ministers waren bovendien verplicht geweest de door hen afgewezen abortuswet mede te ondertekenen.

Kortom, dat de koning de politieke klasse voor het hoofd had gestoten, stond wel vast. Met zijn weigering om de abortuswet goed te keuren, maakte hij dan ook een discussie los over de plaats van de monarchie in het Belgische politieke bestel. Op het besluitvormingsproces in het abortusdossier had deze discussie echter geen vat meer. Het door het Parlement goedgekeurde wetsvoorstel Lallemand/

---

Blijf van deze koning af. In : *De Standaard*, 13 april 1990 ; L. DE CLERCK, Het Koninklijk Geweten. In : *Gazet van Antwerpen*, 18 april 1990 ;

(213) Le Roi a cassé son image. In : *Le Soir*, 4 april 1990 ; F. Van den Broecke : koning hield op een bindteken te zijn. In : *De Standaard*, 6 april 1990 ; D. ACHTEN, Hoeveel minder ? In : *De Standaard*, 6 april 1990 ; Gabriëls : koningshuis is geen heilig huisje meer. In : *De Morgen*, 5 april 1990 ; Grondwetspecialisten aarzelend tot afwijzend. In : *De Standaard*, 5 april 1990 ; F. Perin : c'est ce que j'appelle un mensonge. In : *La Libre Belgique*, 5 april 1990 ; Lallemand en L. Herman-Michiëlsens. In : *De Standaard*, 6 april 1990 ; L. Onckelincx, G. Clerfayt, M. Dardenne, M. Vogels, J. Gabriëls, G. Verhofstadt. In : *La Libre Belgique*, 6 april 1990 ; P. GOOSSENS, De monarchie, de soevereine volkswil en de democratische tijden. In : *De Morgen*, 6 april 1990 ; IDEM, Over het simpele onderscheid tussen de mens en de koning Boudewijn. In : *De Morgen*, 6 april 1990 ; Gesprek met Gabriëls. In : *De Standaard*, 9 april 1990 ; D. ACHTEN, Nablussen. In : *De Standaard*, 19 april 1990 ; P. GOOSSENS, De hogere waarden, de democratie en de gesecculariseerde wereld. In : *De Morgen*, 10 april 1990 ; M. RUYS, De bezorgde bemiddelaar. In : *De Standaard*, 7 september 1990.

(214) Wat bezielt Boudewijn ? In : *Knack*, 11 april 1990 ; Het rijke roomse leven van een staatshoofd. In : *De Morgen*, 7 april 1990 ; Gesprek tussen BRT-journalist F. Voets en J. Struye, BRT-magazine *Aktueel*, 12 september 1990, uitgeschreven versie, blz. 3.

Herman-Michielsens kreeg, zonder de toestemming van het staatshoofd, op 3 april 1990 de status van wet. Een unicum in de bijna veertigjarige regeerperiode van koning Boudewijn werd op die manier tot stand gebracht.

### **Nabeschouwingen.**

Bij de aanvang van dit overzicht stelden we dat de strijd rond abortus in velerlei opzichten grondig afweek van de Belgische politieke tradities. In elke fase van het besluitvormingsproces troffen we inderdaad elementen aan die, in het licht van vroegere politieke evoluties, hoogst merkwaardig genoemd kunnen worden. In een land waar de politieke cultuur seksuele problemen ver verwijderd hield van het openbare debat, kwam een van de meest delicaat geachte onderwerpen op een vrij plotse en onverbloemde wijze als politieke eis aan de oppervlakte. Via straatmanifestaties, massale petities en de mobilisatie van de media, verscheen de eis vervolgens zeer snel op de agenda van de regering, om er echter weer even snel van te worden afgevoerd. Een commissie van deskundigen slaagde er niet in haar pacificatieopdracht te vervullen, ook al had de Belgische politieke elite bijzonder veel ervaring met dit mechanisme. De Ethische Commissie versterkte veel-  
eer de onenigheid en was de directe aanleiding van een weinig consistente en ongecoördineerde parlementaire actie. In een periode van grote gezagsconcentratie bij de uitvoerende macht, was het al even uitzonderlijk dat de regering de kwestie naar het Parlement afschoof. Dat geen enkele van de regeringscoalities van dit "non-beleid" afweek en het ook gehandhaafd bleef tijdens de periodes dat er met "volmachten" geregeerd werd, riep evenveel vragen op. Een unicum was het ook dat er in het Parlement een consensus werd gevonden, dwars doorheen de regeringsmeerderheid. De voorstanders van het bereikte compromis hielden er in twee verschillende regeringsconstellaties aan vast. Een eerste keer tekende zich een meerderheid af tussen socialisten en liberalen en zaten deze laatsten in de regering; de tweede keer zaten de liberalen in de oppositie en waren de socialisten de coalitiepartners van de christen-democraten. Ook dat fenomeen had men nog niet eerder meegemaakt. Integendeel, wegens de toenemende machtsconcentratie bij de regering kregen parlementaire initiatieven gewoonlijk zeer weinig kans tot slagen en vervulde het Parlement hoe langer hoe meer een ratificatiefunctie ten behoeve van het door de meerderheid uitgestippelde beleid. De wijze waarop de wet bekrachtigd en uitgevaardigd werd, was al even uniek. Een sui generis procedure werd uitgedokterd om het staatshoofd toe te laten een democratisch tot stand gekomen parlementaire beslissing te negeren.

De inhoud van de wet hield al evenzeer een breuk met de traditie in. Daar waar levensbeschouwelijke problemen in België sinds 1884 steeds opgelost werden met inachtna-  
me van de eisen van de katholieke stroming en sinds 1919 via de systematische toepassing van de consensusregels, werd deze gevoelige sociaal-ethische kwestie zonder inbreng, meer zelfs, zonder de goedkeuring van de christen-democraten, geregeld. Vergelijkt men de Belgische abortuswet met de



wettelijke beschikkingen in de andere Westeuropese landen<sup>215</sup>, dan kan zelfs geconcludeerd worden dat ze tot de categorie van de minst restrictieve wetten behoort en zeer nauw aansluit bij de Nederlandse, Britse en Franse wetgeving. Ze vertrekt immers eveneens van de noodsituatie als legitimatiegrond en garandeert ook de zelfbeschikking van de vrouw. Ten aanzien van sommige aspecten is ze liberaler (facultatief advies); in andere opzichten is ze dan weer restrictiever (beperkte termijn, verplichte advisering inzake anticonceptiva, verplichte informatie over alternatieve mogelijkheden). Het staat echter buiten kijf dat de wet in geen enkel opzicht aansluiting vindt bij het traditionele katholieke standpunt en het progressieve christelijke standpunt er slechts in beperkte mate in teruggevonden wordt. Ze komt daarentegen in hoge mate tegemoet aan de standpunten van de vrouwenbeweging, van socialistisch links en van het vrijzinnige liberalisme.

Uit het overzicht kunnen verschillende elementen worden gelicht die deze, in zovele opzichten merkwaaardige situatie, helpen verklaren. Het thema zelf levert daartoe heel wat aanknopingspunten. Zoals de meeste ethische kwesties, is abortus een onderwerp waarbij de algemene betrokkenheid van de bevolking zeer groot is. In tegenstelling tot andere politieke eisen, die zich gemakkelijker lenen tot een meer technische behandeling en dus beter afgeschermd kunnen worden voor de openbare arena, was dit een item waarover iedereen zich een mening kon vormen. De publieke opinie kon er met andere woorden vlugger en intenser door worden beroerd. Daarvan kregen we menig voorbeeld. Zowel door de voorstanders van de liberalisering als door de tegenstanders werden de meest diverse mobilisatie-acties ingeschakeld. Manifestaties, petities, alle mogelijke vormen van propaganda en interpersoonlijke beïnvloeding troffen we in verschillende stadia van de strijd aan. Ze wezen alle op de intensiteit van het conflict.

Politieke elites hebben in moeilijk oplosbare gevallen steeds de neiging om de besluitvorming uit te stellen. In een pacificatiedemocratie zoals de onze, is dat zelfs in hoge mate het geval. Maar wegens de grote publieke belangstelling was dit in het abortusgeval niet vol te houden. We zagen echter dat er op regeringsniveau geen akkoord kon gesloten worden. Zowel in 1973 als bij elke volgende regeringsformatie bleek dat de geëigende consensusmodellen niet tot een oplossing konden leiden. De mislukking van de Ethische Commissie was daar trouwens eveneens een bewijs voor. De bewindvoerders waren dus geconfronteerd met een bijzonder moeilijk beheersbare situatie: enerzijds was er de politieke onrust aan de basis, die tot openlijke conflicten kon leiden; anderzijds het onvermogen om tot een compromis te komen wegens de te grote divergentie van de standpunten. Via twee strategieën trachtten ze het dilemma op te lossen. In een periode dat de communautaire kwestie al voor meer dan genoeg politieke onrust zorgde, probeerden ze de abortuskwestie te beheersen door op het niveau van de feitelijke situatie

(215) *Législations des pays voisins*, in B. MARQUES-PEREIRA, *L'avortement en Belgique*, blz. 153-155; A.M. DOURLLEN-ROLLIER, *Etude comparée de l'avortement devant la loi*. In *L'avortement*, Parijs, 1971, blz. 105-119.

toe te geven. Op langere termijn creëerden ze daardoor een toestand die nog moeilijker te beheersen viel, ook al omdat de rechterlijke macht weigerde het spel mee te spelen en aan de voorstanders van de liberalisering de gelegenheid tot nieuwe mobilisatie-acties gaf.

Het tweede onderdeel van de regeringspolitiek bestond erin de kwestie naar het Parlement af te schuiven. We zagen al dat deze afhoudingspolitiek gedurende meer dan dertien jaar gevolgd werd. Deze strategie bracht op haar beurt weer heel andere mechanismen in werking. Het directe resultaat was immers dat er parlementaire initiatieven kwamen, abortus een vrije kwestie werd en er over de partijgrenzen heen coalities tot stand werden gebracht. Een eerste aanzet daartoe werd in 1981-82 gegeven en in 1986 kwam er vervolgens een bijzonder duurzaam compromis uit de onderhandelingen te voorschijn. De partijdiscipline verviel eveneens op deze manier en de partijen moesten dissidenten toelaten, omdat de eigen overtuigingen en het geweten van de parlementsleden immers gerespecteerd dienden te worden. In alle partijen, met inbegrip van de CVP, had deze discussie plaats. Enkel deze laatste partij koos voor de stemdiscipline; in alle andere, met inbegrip van PSC, VU en de milieupartijen, werd abortus een vrije kwestie en had de uiteindelijke stemming ook in die geest plaats.

Het Parlement kon in die omstandigheden bovendien veel meer het doelwit van belangengroepen worden, die dan ook een vrij grote speelruimte verwierven. Het Comité pour la Suspension des Poursuites speelde daar bijzonder goed op in. De wijzigingen die zich op sociaal-economisch, sociaal-cultureel en seksueel vlak aan de basis voltrokken en die in verschillende belangengroepen weerspiegeld werden, konden mede door deze gecoördineerde actie doorstromen naar het politieke milieu en naar de parlementaire vertegenwoordiging. Vooral de vrouwenbeweging slaagde er op die manier in zich te laten horen. Er kan immers geen twijfel over bestaan dat het feminisme via druk op de publieke opinie en via actie, belangen- en pressiegroepen zijn standpunt heeft kunnen laten prevaleren. Even belangrijk voor de totstandkoming van het compromis was de brugfunctie die de verschillende vrijzinnige belangengroepen, eveneens met de hulp van het Comité, hebben vervuld. Blokvorming langs vrijzinnige kant kwam op die manier tot stand. Dit front bleek hecht genoeg om twee regeringscoalities te overleven en het einddoel te bereiken. Dat deze frontvorming over de taalgrens heen plaats had, en in een periode dat socialisten en liberalen meer dan ooit verdeeld waren over de sociaal-economische problematiek, geeft alleszins aan dat het vrijzinnige bindmiddel in deze kwestie overheerste. De negatieve reactie op het ultieme CVP-voorstel moet trouwens in dezelfde context gezien worden.

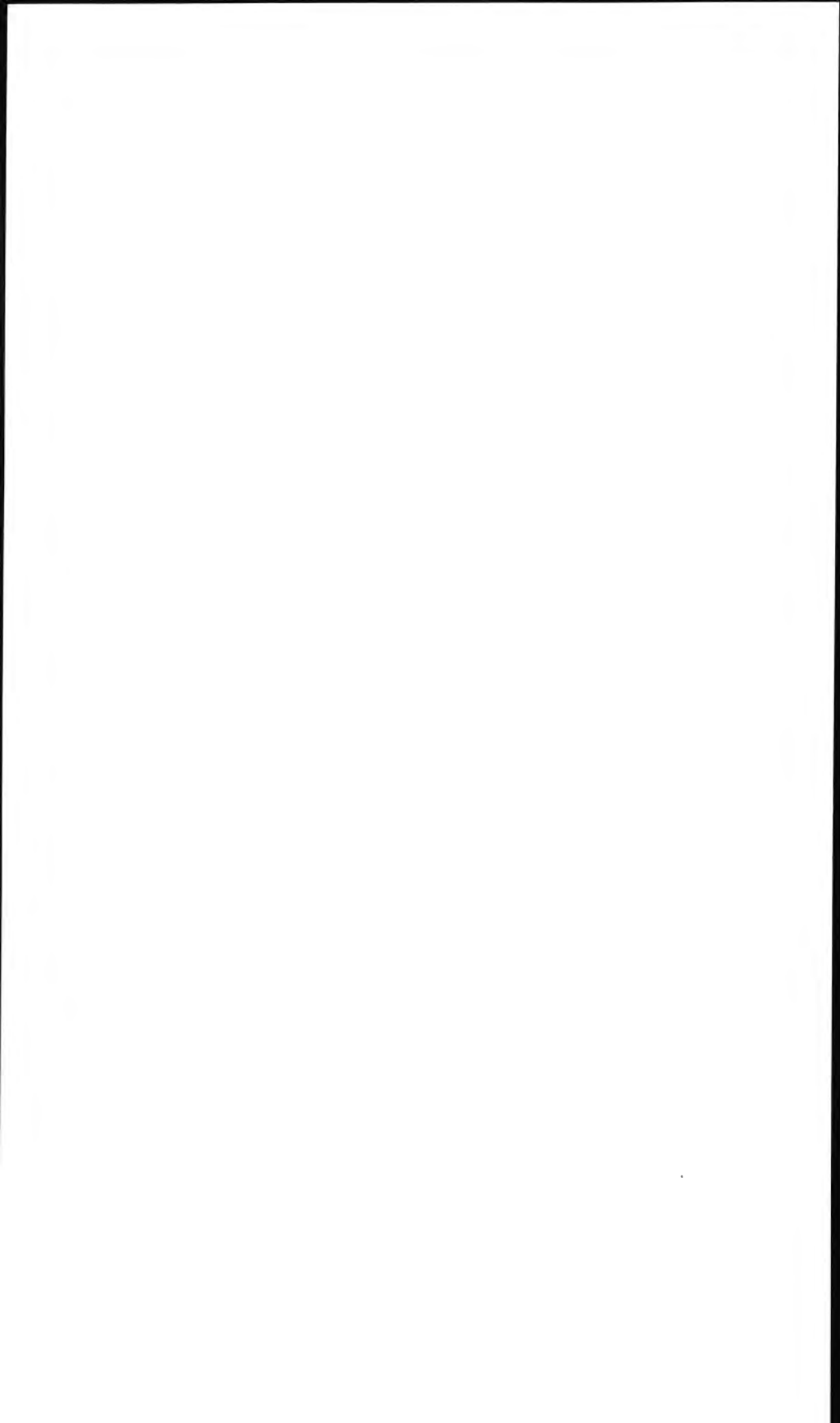
De grote betrokkenheid van de bevolking bij het onderwerp, de moeilijke beheersbaarheid via de pacificatiemethodes en de vrees voor de intensiteit van het conflict, hadden tot gevolg dat de politieke elite bang was voor verkiezingen met abortus als inzet. Dat werd des te duidelijker toen het alsnog moeilijker te voorspellen werd in welke richting een dergelijke verkiezingscampagne zou kunnen evolueren. Het was deze angst voor het onbekende die op cruciale ogenblikken

een decisieve wending aan het besluitvormingsproces gaf. Het pro-legaliseringsfront speculeerde er vanaf 1986 op dat de CVP geen regeringscrisis en geen parlementsverkiezingen rond abortus zou veroorzaken. De voorstanders van het wetsvoorstel kregen driemaal gelijk: bij de val van de regering in 1987, toen het conflict rond Happart centraal stond en niet abortus; in 1989 toen de CVP genoeg nam met slechts een partiële inwilliging van haar eisen en in april 1990 toen de koningscrisis tot een anti-climax werd herleid. Om verkiezingen te vermijden werd toen door alle regeringspartijen een juridisch omstreden kunstgreep uitgevoerd, die echter tegelijkertijd een succesvol politiek compromis inhield.

Het type van besluitvormingsproces dat gevolgd werd, veronderstelde ten slotte ook dat de politici zeer goed de polsslag moesten kennen van wat er in de samenleving leefde. Uit het verloop van de politieke strijd kon worden afgeleid dat de voorstanders van de verruiming van de wettelijke mogelijkheden inzake abortus deze factor veel beter wisten in te schatten dan de tegenstanders. Met het feit dat een meerderheid van de bevolking zich niet zou verzetten tegen vergaande wijzigingen aan de strafwet, hebben de verdedigers van het compromisvoorstel terdege rekening gehouden. Het stelde hen in staat de band te leggen naar die sociale krachten die de samenleving verder wilden doen evolueren in een pluralistische richting en met de belangen van de vrouwenbeweging rekening wilden houden. Ook in christelijke bevolkingsgroepen werd deze strekking geheel of gedeeltelijk teruggevonden. De opstelling van Agalev, van de VU, van de PSC en van gelovige liberalen getuigde ervan. Zij haakten allen in op de morele tolerantie die in het katholieke bevolkingsdeel groeiende was en op de seculariserende trend die zich in dezelfde milieus liet gelden. De CVP-strategie daarentegen hield daar weinig rekening mee, of alleszins in een veel te late fase. Door te blijven vasthouden aan de traditionele opstelling, die vooral door de senaatsfractie gedicteerd werd en door Pro Vita op een doeltreffende wijze ondersteund werd, geraakte de CVP geïsoleerd van alle andere stromingen, met inbegrip van katholieken in de zusterpartij, in de VU, bij Agalev en bij een belangrijk deel van de eigen vrouwelijke aanhang. Ze werd op die manier herleid tot haar electorale en parlementaire getalsterkte. Op haar sterke zuilorganisaties kon ze evenmin rekenen. Niet alleen liet de gevoerde procedure dat niet toe, -het abortusdebat viel immers buiten de op de zuil gebaseerde consensusmechanismen - maar bovendien kon de zuilaanhang niet ingeschakeld worden. Tijdens de campagne vóór het senaatsdebat kwam dat maar al te goed tot uiting. Aan het abortusverbod hield het CVP-electoraat kennelijk in veel mindere mate vast dan de zuil- en partijkaders hadden gedacht. Men had kennelijk op de druk van de publieke opinie gerekend en die kwam er niet. Die misrekening had dan weer tot gevolg dat het offensief van het pro-legaliseringsfront niet meer kon gestopt worden. Het eigen CVP-voorstel kwam met andere woorden te laat. De houding van de koning hield een dusdanige explosieve crisisstof in dat het evenzeer uitgesloten was om via die weg de wet tegen te houden. Er restte de tegenstanders met andere woorden geen andere uitweg dan zich neer te leggen bij de bekrachtigingsovereiniteit van de abortuswet.

**Summary: The liberalization of abortion in Belgium.**

*The struggle for the liberalization of the law on abortion began in Belgium in 1970 when the taboo was breached in an initial bill. However, support by pressure groups failed and this led to a long period of nondecision, which may be explained by the disunity in the camp of the supporters on the one hand and the blocking tactics of the Flemish Christian Democrats on the other. In 1986 a compromise between supporters finally emerged, and via a majority which cut right through the governmental coalition an abortion law was approved at the end of March 1990, which closely corresponds to British, French and Dutch legislation. The catholic monarch's refusal to ratify the bill caused a political crisis which was solved by the unanimous signing by the assembled ministers.*



# De liberalisering van abortus als strijdpunt in de Belgische politiek 1971-1990

door Marc HOOGHE,

Licentiaat hedendaagse geschiedenis.  
Journalist BRT-Radionieuwsdienst.

Op 29 maart 1990 keurde de Kamer van Volksvertegenwoordigers het wetsontwerp-Lallemand/Michielsens goed, dat abortus in bepaalde gevallen toelaat. De Senaat had het voorstel eerder al goedgekeurd, en de gedeeltelijke liberalisering van abortus verscheen als de wet van 3 april 1990 in het Staatsblad van 5 april 1990. Negentien jaar eerder, in februari 1971, had senator Willy Calewaert een eerste wetsvoorstel ter liberalisering ingediend. De discussies hebben dus negentien jaar lang aangeslept - langer dan in enig ander land. België is bovendien een van de laatste Westeuropese landen waar abortus wordt geliberaliseerd. Om die vertragung te verklaren moeten we eerst nagaan wat de kenmerken zijn van abortus als politiek strijdpunt. Daarna kunnen we de vraag stellen waarom het Belgisch politiek systeem het blijkbaar moeilijk heeft met dergelijke strijdpunten.

In haar onderzoek naar het Nederlandse abortusdebat, gebruikt Joyce Outshoorn op overtuigende wijze de politieke agendatheorie, zoals die werd gesystematiseerd door Cobb en Elder. Het gaat hier in feite om een nadere uitwerking van de systeemtheorie van Easton<sup>1</sup>. Deze theorie lijkt ook voor een onderzoek naar het Belgische abortusdebat erg nuttig. Cobb en Elder zien de ontwikkeling van een strijdpunt, of *issue*, als een soort afvalrace. Een maatschappelijk probleem moet een hele hindernisbaan afleggen, voor het uiteindelijk een plaats krijgt op de politieke agenda. Deze selectieprocedure is volgens Easton noodzakelijk, omdat het politieke systeem slechts een beperkt aantal onderwerpen tegelijk kan verwerken, terwijl het aanbod van mogelijk te behandelen onderwerpen in principe oneindig is.

## I. Vóór de agenda.

Barbara Nelson omschrijft agendavorming als het proces "whereby the large number of problems government could address, is reduced to the much smaller

(1) J. OUTSHOORN, *De politieke strijd rondom de abortuswetgeving in Nederland. 1964-1984*. Den Haag, 1986. (Diss. Vrije Univ. Amsterdam); R. COBB, C. ELDER, *Participation in American Politics. The Dynamics of Agenda-Building*. Baltimore, 1972; D. EASTON, *A Systems Analysis of Political Life*. New York, 1965.

number of problems government will address" <sup>2</sup>. Soms krijgen problemen eerst aandacht van het politieke apparaat, en daarna pas van het publiek. Maar in het geval van abortus komt het initiatief duidelijk van buiten de politiek. Het onderwerp zal eerst doordringen op de sociale agenda, en zal pas later doorstoten naar de politieke agenda <sup>3</sup>.

Maar ook bij de publieke opinie was er lange tijd nauwelijks belangstelling voor het abortusprobleem. Dit ondanks het feit dat de ingreep massaal werd uitgevoerd, met noodlottige gevolgen voor de volksgezondheid. Zo kreeg het Brusselse St.-Pietersziekenhuis nog op het eind van de jaren zestig jaarlijks zo'n honderd patiënten binnen die moesten behandeld worden na een criminele abortus. In tegenstelling tot wat vaak gedacht wordt, werd daarbij slechts in beperkte mate beroep gedaan op de eivliessteek (de beruchte breinaalden). In ongeveer driekwart van de gevallen werd gebruik gemaakt van de zeepsopmethode. Het is erg moeilijk een schatting te maken van het totale aantal ingrepen. In de jaren vijftig ging men er van uit dat er meer dan 200.000 abortussen per jaar werden uitgevoerd, maar dat cijfer wordt nu als sterk overdreven beschouwd <sup>4</sup>. Ook het cijfer van 200.000 slaagde er echter niet in de publieke opinie te beroeren. Dit bewijst nog maar eens dat de (vermeende) ernst van een probleem geen verband hoeft te hebben met de publieke en politieke belangstelling voor dat probleem.

Het verbod op abortus werd in die periode niet gecontesteerd. Dat verbod dateert van de Franse annexatie van 1795, als de Franse wet van 1791 ook in het bezette gebied van kracht wordt. De bepalingen worden grotendeels overgenomen in de Code Napoleon, en wanneer België in 1867 een eigen Strafwetboek krijgt, vormen ze de artikelen 348 tot 353. Het Strafwetboek zelf bevat geen uitzondering op dat verbod. Toch aanvaardden de rechtbanken, alleszins vanaf 1913, de ingreep bij een *noodtoestand*. Dit begrip mag niet worden verward met de *noodsituatie* van de wet-Michielsens. De noodtoestand is een nauwkeurig omschreven rechtvaardigingsgrond, die voorkomt als de "strafwet overtreden wordt met het doel een recht, rechtsgoed of belang te vrijwaren, dat anders zou geschon- den worden (...)". In de praktijk betekent dit dat een abortus die noodzakelijk

(2) In J. MAY, A. WILDAVSKY (Red.), *The Policy Cycle*. Beverly Hills, 1978, blz. 18. Zie ook A. HOOGERWERF (Red.), *Overheidsbeleid*. Alphen-a/d-Rijn, 1989.

(3) R. COBB, J.-K. ROSS, M. ROSS, *Agenda Building as a Comparative Political Process*. In: *American Political Science Review*, 1976, blz. 126-138, hebben het in dit geval over een "outside initiative".

(4) P. TREFFERS, J.J. AMY, *Historische en sociale aspecten van de abortus provocatus*. In: G.J. KLOOSTERMAN, M. THIERY (Red.), *Fertiliteit-informatorium*. Alphen-a/d-Rijn, 1980-, losbladig; R. CLIQUET, M. THIERY (Red.), *Abortus provocatus. Een interdisciplinaire studie met betrekking tot beleidsalternatieven in België*. Antwerpen, 1972, blz. 70-79; J. TIMPERMAN, *Gerechtigde geneeskunde*. Gent, 1982; B. MARQUES-PEREIRA, *L'interruption volontaire de grossesse: un processus de politisation 1970-1981*. *Courrier Hebdomadaire du CRISP*, n° 923 en 930-931 (1981), vol. I, blz. 4; M. RENAER, *Omtrent abortus*. Leuven, 1984, blz. 14.



is om het leven van de vrouw te redden, niet strafbaar is. Het is wel zo dat dergelijke therapeutische ingrepen nauwelijks nog voorkomen dank zij de vooruitgang van de medische wetenschap <sup>5</sup>.

Als er in de jaren vijftig al over abortus wordt geschreven of gepraat, wordt de ingreep afgedaan als een 'maatschappelijke gesel'. Ook de Belgische Vereniging voor Sexuele Voorlichting (BVSV), die later zou ijveren voor liberalisering, geeft bij haar oprichting in 1955 als doel op: "juiste en heldere (...) opvattingen op het gebied van het geslachtsleven (...) te grondvesten en te verspreiden, dit alles mede ter bestrijding van *abortus provocatus*". En het blad van de Socialistische Vooruitziende Vrouwen (SVV), de *Stem der Vrouw*, stelt in januari 1956 nog dat het hier om "misdadige vrouwen" gaat, die in de gevangenis thuishoren. De SVV veroordelen weliswaar de sociale ongelijkheid bij de toepassing van de wet, maar koppelen hieraan een pleidooi om de wet strenger toe te passen. Twee van de groepen die later hardnekkig zullen pleiten voor de liberalisering van abortus, zijn tijdens de jaren vijftig dus zelf nog opgenomen in de algemene concensus dat abortus te verwerpen is <sup>6</sup>. De eventuele ontwikkeling van abortus als strijdpunt wordt al in de kiem gesmoord door een taboe dat niet wordt aangevochten. Het taboe maakt een vraag tot liberalisering maatschappelijk onaanvaardbaar <sup>7</sup>.

De algemene afkeuring van abortus heeft voor BVSV en SVV trouwens wel als voordeel dat hun strijd ter bevordering van anticonceptie meer legitimiteit krijgt. Ze kunnen anticonceptie immers voorstellen als een middel om een eind te maken aan de kwaal van de clandestiene abortussen. In verscheidene landen was dit een succesvol argument om de aanvaarding van anticonceptie te bevorderen <sup>8</sup>.

## II. De sociale agenda.

De bespreikbaarheid lijkt pas te ontstaan in het begin van de jaren zestig. Het taboe dat de ontwikkeling van het strijdpunt verhinderde, wordt doorbroken door een herdefiniëring van het onderwerp. Het wordt niet langer gezien als een moreel probleem, maar eerder als een medisch probleem. De morele afkeuring maakt bij sommigen plaats voor de vraag wat de meest efficiënte manier is om clandestiene abortussen te vermijden.

(5) C.J. VANHOUDT, W. CALEWAERT, *Belgisch Strafrecht*. Gent, 1976, vol. II, blz. 434, 446; R. KLEINMAN (Red.), *Family Planning Handbook for Doctors. Sixth Edition*. London, 1988, blz. 253.

(6) M. HOOGHE, *Aspecten van het discours inzake sexuele moraal. Vlaanderen, 1955-1980*. Lic.verh., R.U. Gent, 1987; *B.S.*, 3 september 1955.

(7) L. d'ANJOU, *Actoren en factoren in het wetgevingsproces*. Zwolle, 1986 (Diss. Univ. Leiden), blz. 29.

(8) Zie bvb. BVSV-voorzitter Jaak Clément in het ledenblad *Metterdaad*, 1958, nr. 8, blz. 3: "Onze strijd voor recht op geboorteregeling is tevens een strijd tegen vruchtafdrijving"; Evelyne Sullerot, in: Ph. TOUSSAINT (Red.), *L'avortement*. Bruxelles, 1972, blz. 13.

Cobb en Elder gaan er van uit dat de aard van een strijdpunt niet inherent is aan het onderwerp zelf. De betrokken partijen definiëren, en herdefiniëren, rond welke waarden ze de strijd rond een bepaald thema willen voeren<sup>9</sup>. Dat heeft strategische gevolgen: de betrokkenheid van maatschappelijke groepen hangt in de eerste plaats af van de manier waarop een strijdpunt gedefiniëerd wordt. Die betrokkenheid bepaalt op zijn beurt voor een groot deel de kansen van een strijdpunt om al dan niet door te dringen op de politieke agenda. Door de herdefiniëring van abortus als medisch probleem zijn het in de eerste plaats artsen die betrokken worden bij het strijdpunt<sup>10</sup>. Bij een aantal medici is er een overgang: de veroordeling van criminele abortus blijft, maar men gaat er niet langer van uit dat het probleem opgelost wordt door een verbod. Medische abortus wordt naar voor geschoven als oplossing voor criminele abortus. Het gaat hier duidelijk om een overgang van een absolute naar een meer situationele moraal<sup>11</sup>.

Bovendien worden de artsen geconfronteerd met de ervaring van Oost-Europa, waar abortus wel is toegestaan. In 1960 vindt er in Rostock (DDR) een internationale conferentie plaats over abortus. Westeuropese artsen komen er voor het eerst in contact met hun collega's uit Oost-Europa, die vrijelijk abortus kunnen bedrijven. Ook op de bijeenkomsten van de International Planned Parenthood Federation (IPPF) komen Belgische artsen in contact met collega's uit landen waar geïverd wordt voor liberalisering<sup>12</sup>.

Er is ook nog een technologische verklaring. Door de geleidelijke introductie van de zuigcurretage vanaf 1958 wordt het voor artsen eenvoudiger zich met abortus in te laten. Deze methode is vlugger en veiliger, en verdringt de klassieke curretage, waarbij de baarmoeder leeggeschraapt wordt<sup>13</sup>.

(9) R. COBB, C. ELDER (op. cit.), blz. 44-51; F.-A. ISAMBERT, Une sociologie de l'avortement est-elle possible? In: *Revue Française de Sociologie*, 1982, blz. 359-382.

(10) A.-M. DOURLLEN-ROLLIER, *La vérité sur l'avortement*. Paris, 1963, blz. 217; P.-O. HUBINONT, e.a., Abortion in Western Europe. In: R. HALL (Red.), *Abortion in A Changing World*. New York, 1970, vol. I, blz. 325-337; R. COBB, J.-K. ROSS, M. ROSS (op. cit.), blz. 128; W. DEWACHTER, Het strijdpunt als besluitvormingstype in de Belgische politiek. In: *Res Publica*, 1989, blz. 527-550, blz. 533; J. OUTSHOORN, op. cit., blz. 70-72.

(11) R. REZSOHAZY, *Le changement social en Belgique. Evolutions des valeurs des Belges francophones (1975-1980)*. Louvain-la-Neuve, 1982, blz. 140-144; zie bvb. J.J. AMY, in: *Abortus Provocatus*. Mariakerke, 1987, blz. 209.

(12) E. KLEIN-VERCAUTERE, Die Abortsituation in Belgien. In: K.-H. MEHLAN (Red.), *Internationale Abortsituation*. Leipzig, 1961; V. DILLE-LOBE in: *Stem der Vrouw*, augustus 1964, blz. 7; E. KETTING, *Van misdrijf tot hulpverlening*. Alphen-a/d-Rijn, 1978, blz. 67.

(13) J.J. AMY, P.E. TREFFERS, Methoden van abortus provocatus. In: G.J. KLOOSTERMAN, M. THIERY (op. cit.), losbladig; J.J. AMY, Medische deontologie inzake abortushulpverlening. In: *Abortus Provocatus* (1987), blz. 201-206; F. WONG, *Abortus voor het kind*. Amsterdam, 1975, blz. 108-111.

De herdefiniëring zorgt er dus in de eerste plaats voor dat het betrokken publiek wordt uitgebreid tot een identificatiegroep van sommige artsen. Maar is er ook al vlug een uitbreiding naar een wat ruimer publiek, het zgn. *attentive public*. Cobb en Elder verstaan hier onder "a generally informed and interested stratum of the population". Ze benadrukken het belang van een *triggering device* om het publiek dat zich bij een strijdpunt betrokken voelt uit te breiden. Dat is een onverwachte en spectaculaire gebeurtenis, die bij velen de ogen opent voor een problematiek die voorheen enkel in beperkte kring leefde. Meestal gaat het om een emotioneel ingrijpende gebeurtenis. Die rol wordt in 1962 gespeeld door de Softenon-affaire. De rechtbank van Luik spreekt dan een vrouw vrij die haar pasgeboren kind had gedood. Het was mismaakt geboren, omdat zij tijdens haar zwangerschap het geneesmiddel thalidomide had genomen. De zaak maakte veel emoties los, en helpt mee het thema abortus uit de taboesfeer te halen. Zo vraagt de *Stem der Vrouw* zich in oktober 1962 af of abortus niet bespreekbaar zou moeten worden. Ook voor *Verstandig Ouderschap*, het blad van de Nederlandse Vereniging voor Sexuele Hervorming (NVSH) is de Softenon-affaire in november 1962 aanleiding om voor het eerst uitvoerig over abortus te schrijven. Het blad wordt ook in Vlaanderen verspreid onder de leden van de BSVV. Door de Softenon-affaire wordt de morele afstand duidelijk tussen de gestrengheid van de wet en grote delen van de publieke opinie <sup>14</sup>.

### III. Van onvrede naar politieke eis.

Als we het kader van Easton volgen, kunnen we stellen dat in het begin van de jaren zestig een wens, of *want* ontstaat naar vrije(re) abortus. Maar het taboe is dan nog altijd voldoende sterk om te verhinderen dat die wens ook vertaald wordt in een politieke eis, of *demand*. Dat zal pas rond 1970 gebeuren, als er een expliciete vraag naar wetswijziging komt. Die overgang wordt o.a. vergemakkelijkt door het algemene culturele klimaat van die periode <sup>15</sup>.

Voor een bepaald publiek blijft abortus daarbij behouden als een probleem van medische ethiek. Zo zijn het vooral artsen die in juni 1970 betrokken zijn bij de oprichting van de Belgische Vereniging voor de Legalisering van Abortus. Nog in 1970 schrappen de Centra voor Gezinsplanning en Sexuele Opvoeding (de vroegere BSVV) de passage over abortus uit hun statuten. Voorts wordt er druk gewerkt aan de voorbereiding van een aantal congressen over het thema. Dat de discussie

(14) R. COBB, C. ELDER (op. cit.), blz. 84-85, 107; M. en S. OLASKY, *The Crossover in Newspaper Coverage of Abortion from Murder to Liberation*. In: *Journalism Quarterly*, 1986, blz. 31-37; D. CALLAHAN, *Abortion: Law, Choice and Morality*. New York, 1970, blz. 93; J. OUTSHOORN (op. cit.), blz. 107, 114; K. LUKER, *Abortion and the Politics of Motherhood*. Berkeley, 1984, blz. 62-65; J. de BRUIJN, *Geschiedenis van de abortus in Nederland*. Amsterdam, 1979 (Diss. Univ. Groningen), blz. 178; R. REZSOHAZY (op. cit.), blz. 143.

(15) D. EASTON, op. cit., blz. 100-116.

loskomt wordt onrechtstreeks bewezen doordat de Belgische bisschoppen de kwestie belangrijk genoeg vinden om er in december 1970 een brief over te publiceren. In oktober 1972 publiceren een aantal vooral vrijzinnige prominenten een oproep tot wetswijziging <sup>16</sup>.

Maar terwijl bij deze initiatieven abortus nog wordt gedefiniëerd als een probleem van medische ethiek, is er tegelijk al een nieuwe herdefiniëring: de opkomende vrouwenbeweging ziet abortus eerder als een kwestie van vrouwenrechten. Deze herdefiniëring gaat gepaard met een uitbreiding van het betrokken publiek. Slechts weinigen zullen zich bevoegd voelen een standpunt in te nemen over medische ethiek, terwijl velen zich wel bevoegd achten voor een oordeel over algemene burgerrechten. Volgens Lovenduski en Outshoorn is het juist deze feministische herdefiniëring die zal zorgen voor een massamobilisatie <sup>17</sup>. De feministische opvatting wordt in het Nederlandse taalgebied voor het eerst vertolkt in de bekende Sextant-rede van NVSH-voorzitter Mary Zeldenrust (december 1967): zij noemt het "een ingreep waarover de vrouw zelf een beslissing neemt, zo zij dat wil met hulp van haar arts en/of de verwekker" <sup>18</sup>.

#### IV. Op de agenda.

Een eerste poging om het probleem op de politieke agenda te plaatsen, dateert uit februari 1971: de Antwerpse socialistische senator Willy Calewaert dient dan een voorstel in om de ingreep in bepaalde gevallen te liberaliseren. Hij wil dat de uiteindelijke beslissing wordt genomen door de arts, en hij volgt daarmee de medische definiëring van abortus. De Brusselse gynaecoloog Hubinont wijst het voorstel daarom trouwens van de hand. Hij noemt het "paternalistisch" <sup>19</sup>.

Het gaat eerder om een persoonlijk initiatief, dan om een initiatief van de partij, en het voorstel-Calewaert wordt in het parlement niet eens behandeld. Wel houdt

(16) W. PEERS, Pourquoi une société pour la légalisation de l'avortement? In: Ph. TOUSSAINT (op. cit.), blz. 81-85; B.S., 16 juli 1970; S.-C. VERSELE (Red.), *Avortement en contraception. Colloque des 11 et 12 mars 1971*. Bruxelles, 1972; H. CLARYSSE (Red.), *Abortus provocatus versus abortus criminalis*. Leuven, 1973; *De Nieuwe Gazet*, 27 oktober 1972; B. MARQUES-PEREIRA, *L'avortement en Belgique. De la clandestinité au débat politique*. Bruxelles, 1989, blz. 30-31.

(17) J. LOVENDUSKI, J. OUTSHOORN, Introduction. In: J. LOVENDUSKI, J. OUTSHOORN (Red.), *The New Politics of Abortion*. London, 1986, blz. 3; B. MARQUES-PEREIRA op. cit. (1989), blz. 36-42.

(18) *Gesprekken met Mary Zeldenrust*, Weesp, 1984, blz. 95; J. OUTSHOORN op. cit., blz. 131.

(19) Senaat, *Stukken*, 1970-71, nr. 280/1 van 18 februari 1971; W. Calewaert in: S.-C. VERSELE op. cit., blz. 134-136, en in: Ph. TOUSSAINT op. cit., blz. 153-159; P.O. Hubinont in: S.-C. VERSELE op. cit., blz. 144.

de toenmalige minister van justitie Vranckx in 1972 consultaties met een aantal deskundigen en betrokkenen, maar ook die gesprekken leveren niets op <sup>20</sup>.

Cobb, Ross en Ross onderscheiden vier fasen in de carrière van een strijdpunt. De eerste fase, het definiëren en opstarten, valt wat abortus betreft ongeveer samen met de *Softenon-affaire* (1962). Deze fase valt te vergelijken met de *want*-fase bij Easton. De tweede fase, de specificering, wordt gekenmerkt door de discussies die leiden tot het voorstel-Calewaert. We herkennen hierin de *demand*-fase bij Easton. In een derde fase, de expansie-fase, krijgt het strijdpunt ook aandacht van buiten de oorspronkelijke groepen. Door deze uitbreiding zien de beslissingsmakers zich uiteindelijk gedwongen het strijdpunt toe te laten tot de politieke agenda, en dat is dan de vierde fase <sup>21</sup>.

De affaire-Peers zorgt ervoor dat de derde fase bijzonder vlug wordt doorlopen. De Naamse gynaecoloog Willy Peers wordt in januari 1973 gearresteerd, en de arrestatie fungeert als een krachtig *triggering device* waardoor ook het algemene publiek bij de zaak wordt betrokken <sup>22</sup>. De arrestatie is erg geschikt als mobilisatiefactor omdat het om een zeer emotionele zaak gaat: Peers wordt gearresteerd nadat hij een abortus heeft verricht op een zwakzinnig meisje dat was verkracht.

Er komen verscheidene betogingen en massale petitie-acties voor de vrijlating van dr. Peers. Deze mobilisatie zorgt ervoor dat abortus niet meer kan geweerd worden van de politieke agenda. De partijen nemen standpunten in, en ook de Belgische bisschoppen mengen zich op 6 april 1973 opnieuw in het debat.

## V. De commissie voor ethische problemen.

De breuklijn tussen voor- en tegenstanders van legalisering loopt ongeveer samen met de cleavage tussen vrijzinnigen en gelovigen, en dat maakt abortus tot een bijzonder explosief strijdpunt. Elke definitieve beslissing kan immers één van beide groepen bruskeren, en zo de stabiliteit van het politieke systeem in het gedrang brengen. De situatie wordt voorlopig ontijdend doordat de drie-partijenregering Leburton een compromis bereikt: abortus blijft strafbaar, maar het verbod op reclame voor anticonceptie wordt opgeheven. Het waren ongeveer dezelfde groepen die ijverden voor liberalisering van abortus, die ook al geruime tijd de intrekking van een wet uit 1923 eisten, die propaganda voor anticonceptie verbod (niet het bezit of de verkoop). Volksvertegenwoordiger Guy Cudell (PSB) had al in 1966 een wetsvoorstel ingediend om die wet te schrappen, maar daar was geen reactie op gekomen. In de opwindende rond de affaire-Peers wordt de

(20) B. MARQUES-PEREIRA op. cit. (1981), vol. I, blz. 18; V. JACOBS, *L'avortement en Belgique*. Bruxelles, 1980, blz. 20.

(21) R. COBB, J.-K. ROSS, M. ROSS op. cit., blz. 128-129; D. EASTON op. cit., blz. 70-84.

(22) R. COBB, C. ELDER op. cit., blz. 84-85, 104-109; R. COBB, J.-K. ROSS, M. ROSS op. cit., blz. 128.

intrekking van de wet van 1923 vlak voor het zomerreces van 1973 in één week door het parlement gejaagd, om uiteindelijk de wet van 7 juli 1973 te worden. Minister van Justitie Vanderpoorten (PVV) geeft in de Kamercommissie expliciet toe dat deze wet de scherpe kantjes van de abortuskwesitie weg moet halen.

Nog in juli 1973 brengt Vanderpoorten een voorontwerp van wet over abortus voor de kabinetsraad. Het wordt echter door alle partijen verworpen, als té liberaal of té restrictief<sup>23</sup>.

Dan blijkt duidelijk dat abortus zich niet leent tot een traditioneel compromis onder de regeringspartijen, en de kwesitie wordt doorverwezen naar een Staatscommissie voor de Ethische Problemen.

Men kan hierin een poging zien om abortus opnieuw van de politieke agenda af te voeren. Er zijn volgens Lovenduski en Outshoorn drie mogelijke strategieën om dat te doen. De politieke actoren zouden zich kunnen onthouden van stellingname, maar dat is door de beroering rond de affaire Peers onmogelijk geworden. Een tweede mogelijke strategie is het uitstel, waarbij men er van uitgaat dat de publieke mobilisatie wel zal uitdoven. Een derde mogelijke techniek is de herdefiniëring als technisch en dus ontoegankelijk probleem. De oprichting van de Staatscommissie voor de Ethische Problemen beantwoordt zowel aan de tweede als de derde techniek<sup>24</sup>.

Het uitstel lijkt inderdaad te werken: bij de rentrée in de herfst van 1973 is de opwindning over abortus al grotendeels geluwd. Er zijn dan andere politieke prioriteiten die de agenda beheersen, en de Commissie wordt pas in januari 1975 officieel geïnstalleerd. Het oprichten van een commissie is een vertrouwd procédé om problemen op de lange baan te schuiven. Cobb en Elder spreken in dit verband van een pseudo-agenda: de actievoerders krijgen de indruk dat er over hun strijdpunt gepraat wordt, maar in werkelijkheid gaat het veeleer om een koelkastpolitiek. De actievoerders worden dan geconfronteerd met het probleem van het warmhouden van de basis. Er treedt al gauw een zekere vermoeidheid op bij de militanten, waardoor de koelkast al vlug een diepvries kan worden<sup>25</sup>. Ook in dit geval slaagt men er nooit meer in zoveel mensen te mobiliseren als in 1973.

De zogenaamde Commissie van Wijzen werd proportioneel samengesteld, en telde 25 leden (13 Franstaligen en 12 Nederlandstaligen). De Commissie bestond vooral uit medici en juristen, en er waren 13 vrouwelijke en 12 mannelijke leden.

(23) Verslag Kamercommissie, 27 juni 1973 (Kamer, *Stukken*, 1972-73, nr. 634/2); Kamer, *Hand.* 28 juni 1973; Senaat, *Hand.* 4 juli 1973; J. De CLERCK, Le problème de l'avortement. *Courrier hebdomadaire du CRISP*, n° 645, 17 mei 1974, blz. 21.

(24) J. LOVENDUSKI, J. OUTSHOORN op. cit., blz. 2; J. OUTSHOORN op. cit., blz. 159-161; L. HUYSE, *Passiviteit, pacificatie en verzuiling in de Belgische politiek*. Antwerpen, 1970, p. 243.

(25) R. COBB, C. ELDER op. cit., blz. 87.

Lucienne Herman-Michielsens (PVV), de toenmalige adjunct-kabinetschef van Minister van Justitie Vanderpoorten werd voorzitter van de Commissie. Later nam ze om gezondheidsredenen ontslag uit die functie, en werd ze opgevolgd door dr. Renée Portray (PLP). Na een incident met ondervoorzitter Marcel Storme (CVP) stapte oud-CVP-voorzitter Robert Houben op als lid. Hij wordt opgevolgd door Leuvense hoogleraar Hugo van den Berghe (CVP). Andere bekende leden waren Piet Vermeylen, Michel Thiery (BSP), Marcelin Renaer (CVP), Robert Cliquet (PVV) en Leon Elaut (VU). De Commissie komt pas in 1976 met haar conclusies en dan blijkt dat ook deze groep géén consensus heeft gevonden: er komt niet één rapport - er komen er twee <sup>26</sup>.

Aanvankelijk tekenden zich vier stromingen af binnen de Commissie, gaande van voorstanders van volledige liberalisering, tot tegenstanders van elke wetswijziging. Maar beide extreme vleugels laten hun standpunt vallen, zodat er nog twee grote blokken overblijven <sup>27</sup>. In eerste instantie is er daarbij een meerderheid van gelovigen: 14, tegen 11 vrijzinnigen. Maar twee vrouwelijke PSC-leden zullen zich uiteindelijk aansluiten bij het vrijzinnige kamp, waardoor de bekende patstelling van 12-13 ontstaat. Daarbij wordt voor het eerst de traditioneel katholieke opvatting in de minderheid gesteld.

De dertien leden van de meerderheid willen abortus toestaan als de "totale levenssituatie van de vrouw" wordt bedreigd. De twaalf gelovige leden komen met een eigen rapport, waarin ze voorstellen dat zwangerschapsonderbreking verboden blijft, "behalve wanneer de voortzetting van de zwangerschap het leven van de vrouw in gevaar brengt, of met zekerheid ernstige, blijvende schade kan toebrengen aan de lichamelijke en geestelijke gezondheid van de vrouw (...)" <sup>28</sup>.

De regering kan met die conclusies weinig aanvangen, en de zaak wordt opnieuw naar het parlement verwezen. De vraag is of ook dit niet een vorm van pseudo-agenda is: abortus komt in het parlement geen stap verder. Het wordt van de agenda verdrongen door een aantal problemen die als prioritair beschouwd worden: het Egmont-pact, de staatshervorming van 1980, en de bezuinigingsronden. Bovendien zijn er in 1977, 1978 en 1981 vervroegde verkiezingen, waarbij alle ingediende wetsvoorstellen vervallen. Wetsvoorstellen van individuele parlementsleden halen trouwens ook in normale omstandigheden slechts zelden de eindmeet. Het zijn vooral de KP, en de socialistische politici Leona Detiège en

(26) M. VERRYCKEN, De werkzaamheden van de staatscommissie voor ethische problemen. In: *Res Publica*, 1977, blz. 285-303; B. MARQUES-PEREIRA op. cit., vol. II, blz. 42-43; V. JACOBS, op. cit., (1980), blz. 35-37; J.-C. WILLAME, Comment fonctionne une "commission éthique". In: *Revue Nouvelle*, 1976, blz. 535-540.

(27) M.-Th. MEULDERS, A propos du rapport des "Douze", In: *La Cité*, 28 februari 1977; M. RENAER, op. cit., blz. 89; B. MARQUES-PEREIRA op. cit., (1981) vol. II, blz. 7.

(28) Verslag van de Staatscommissie voor de Ethische Problemen, Senaat, *Stukken*, 1976-77, nr. 954 van 11 oktober 1976, blz. 133, 154.



Marc-Antoine Pierson die keer op keer met nieuwe wetsvoorstellen komen. Ze halen niet eens de openbare vergadering.

## VI. De doorbraak in het parlement.

Als er in 1981 opnieuw vervolgingen worden ingesteld tegen artsen die abortus verrichten, geeft dat een nieuwe impuls aan het parlementaire debat. Detiège stelt voor de vervolgingen twee jaar te schorsen om een sereen debat mogelijk te maken. Dat voorstel wordt in februari 1982 door de Commissie goedgekeurd. Het is de eerste keer dat er in de Commissies een meerderheid is voor een liberaliseringsvoorstel.

We hebben daarnet gezien hoe abortus in 1973 een plaats veroverde op de politieke agenda. Cobb en Elder maken daarin een verder onderscheid tussen de algemene, en de formele politieke agenda. De algemene agenda bestaat voor hen uit het geheel van strijdpunten die duidelijk binnen het politiek domein vallen, en die door de politici ook als strijdpunt worden beschouwd. De formele agenda daarentegen bevat enkel die strijdpunten die zich mogen verheugen in de "active and serious consideration of authoritative decision-makers"<sup>29</sup>. Men kan stellen dat abortus pas in februari 1982 op de formele politieke agenda doordringt, en actief behandeld wordt door het politiek systeem. De uitsteltactiek zorgt er dus voor dat pas negen jaar na de affaire-Peers de voltallige Kamer voor het eerst de abortuskwestie bespreekt.

De Kamer verwerpt het voorstel-Detiège met 95 stemmen tegen en 92 voor. Detiège gelooft dat het kleine stemmenverschil werd veroorzaakt door toevallige afwezigheden, en dient een nieuw voorstel in om de vervolging één jaar te staken. Ook dat voorstel wordt in juli 1982 verworpen met 97 stemmen voor en 104 tegen<sup>30</sup>.

Andere voorstellen halen het evenmin, en een echt nieuw initiatief komt er pas in maart 1986, als de senatoren Roger Lallemand (PS) en Lucienne Herman-Michielsens (PVV) een gemeenschappelijk voorstel indienen. Lallemand, die als advocaat dr. Peers verdedigde, had reeds voorstellen ingediend om tot een volledige liberalisering te komen. Michielsens van haar kant had eerder een voorstel ingediend, dat terugging op het minderheidsrapport van de Ethische Commissie (hoewel ze zelf het meerderheidsrapport had ondertekend), en dat de ingreep enkel wou toestaan, als de gezondheid van de vrouw werd bedreigd. Beide senatoren zien in dat hun voorstel het niet zal halen, en dienen een gezamenlijk compromisvoorstel in. Lallemand en Michielsens zijn goed geplaatst om het voorstel door het parlement te loodsen: hij is voorzitter van de Senaatscommissie van Justitie; zij van de commissie van Volksgezondheid.

(29) R. COBB, C. ELDER, op. cit., blz. 85-86.

(30) Kamer, *Hand.* 4 maart 1982 en 2 juli 1982; V. JACOBS, op. cit. (1983), blz. 32, 56-60. Er was telkens aan Nederlandstalige kant een meerderheid tegen opschorting, bij de Franstaligen een meerderheid voor.

Hun gemeenschappelijk voorstel is een merkwaardige synthese van de beide rapporten van de Ethische Commissie. Voor de eerste 15 weken van de zwangerschap zitten ze op de golfhoogte van de '13', en wordt abortus toegestaan als de vrouw in een "noodsituatie" verkeert. Na 15 weken volgen ze de '12', en mag de ingreep enkel uitgevoerd worden als er "ernstig gevaar" bestaat voor de gezondheid van de vrouw<sup>31</sup>. De behandeling van dit voorstel zal nog vier jaar in beslag nemen. Tijdens die periode brengen de indieners zelf de termijn van 15 weken terug tot 12. Zuigcuretage is immers mogelijk tot en met 12 weken<sup>32</sup>.

Er wordt een zware hypotheek van het voorstel gelicht, als blijkt dat de CVP niet meer bereid is een regering te laten vallen over het abortusvraagstuk. De weg naar een liberaal-socialistische wisselmeerderheid ligt dan wagenwijd open. Het voorstel wordt in november 1989 door de Senaat, en in maart 1990 door de Kamer goedgekeurd. Na de Kleine Koningskwesie verschijnt de wet van 3 april 1990 betreffende de zwangerschapsafbreking in het Staatsblad van 5 april 1990. In totaal werden er tijdens de periode 1971-1988 41 liberaliseringsvoorstellen ingediend bij Kamer en Senaat<sup>33</sup>.

## VII. De praktijk.

Terwijl er door de politici heftig gedebatteerd wordt over een wetswijziging, heeft de bestaande wetgeving in de praktijk nauwelijks nog invloed. Ondanks de strenge bepalingen van het Strafwetboek ontwikkelt er zich een medisch circuit van abortushulpverlening. In 1975 wordt een eerste abortuscentrum opgericht, en drie jaar later groeperen een aantal centra zich in een federatie. Die staat vooral sterk in Brussel en Wallonië, terwijl in Vlaanderen overwegend een beroep wordt gedaan op de Nederlandse centra die vlak over de grens liggen. Voorzichtige ramingen gaan ervan uit dat er in het begin van de jaren zeventig jaarlijks 19.000 à 34.000 abortussen bij Belgische vrouwen plaatsvinden. In 1985 zou dat gedaald zijn tot 16.000. In slechts enkele gevallen heeft dat voor de betrokkenen juridische gevolgen. Zo spraken de rechtbanken tussen 1980 en 1985 in totaal 56 veroordelingen uit. In vier gevallen ging het om een effectieve straf<sup>34</sup>.

(31) Senaat, *Stukken*, 1985-86, nr. 189/1, 6 maart 1986; B. MARQUES-PEREIRA, op. cit., blz. 97-105, 123.

(32) R. KLEINMAN, op. cit., blz. 254-259. De meeste landen die een termijngrens in hun wetgeving hebben opgenomen, leggen die op twaalf weken.

(33) X. MABILLE, Le débat politique d'avril 1990 sur la sanction et la promulgation de la loi. *Courrier Hebdomadaire du CRISP*, n° 1275, 1990; B. MARQUES-PEREIRA, op. cit. (1989), blz. 91-96, 145-148.

(34) E. LODEWIJCKX, K. IMPENS, Vruchtbaarheid en Anticonceptie. In: E. LODEWIJCKX (Red.), *Gezinsplanning in Vlaanderen*. Brussel 1988, p. 94; *Abortus in België*. Brussel, 1981, blz. 6; M. VEKENS, B. VERHAEGEN, Enquête sur le nombre d'interruptions volontaires de grossesse pratiquées en Belgique en 1985. In: *Revue Médicale de Bruxelles*, 1987, blz. 21-25; Senaat, *Stukken*, 1988, nr. 247/2, 7 juli 1989, blz. 202-203.

De hulpverlening kan zich ontwikkelen omdat sinds de affaire-Peers de procureurs-generaal niet meer tot vervolging overgaan. Dit bestand wordt wel enkele keren geschonden. Zo krijgt dr. Peers in 1976 opnieuw last met het gerecht, en wordt in Kortrijk een vrouw vervolgd omdat ze adressen van abortuscentra bij zich had. Er zijn ook huiszoeken bij het Brusselse St.-Pieters-ziekenhuis.

Maar in januari 1981 vervalst het bestand helemaal. Volgens procureur-generaal van Honsté van Brussel heeft het parlement lang genoeg tijd gehad om de wet te veranderen, en moet het gerecht nu maar opnieuw zijn werk doen. Er starten inderdaad een aantal vervolgingen, waarbij vooral de verwarde houding van de rechtbanken opvalt. Zo wordt de Brusselse hoogleraar Hubinont in januari 1983 tot 18 maanden voorwaardelijk veroordeeld, maar het Hof van Beroep spreekt hem in juni 1983 vrij wegens "onoverkomelijke dwaling": door het jarenlang passief blijven van het Openbaar Ministerie, zou Hubinont de onoverkomelijke indruk hebben gekregen dat de ingreep niet meer strafbaar was<sup>35</sup>. In februari 1988 spreekt de Correctionele Rechtbank van Gent de medewerkers van het Collectief Anticonceptie vrij, omdat ze in een noodtoestand zouden hebben gehandeld. Het Hof van Beroep besluit in november 1988 toch tot veroordeling over te gaan, omdat de Rechtbank een te ruime interpretatie heeft gegeven aan het begrip noodtoestand. Het decreet van de Franstalige Gemeenschap van 10 juli 1984 tenslotte, is zo vaag gesteld dat sommigen het beschouwen als een toelating van abortus. Maar het Arbitragehof beslist in 1989, in antwoord op een prejudiciële vraag van de Brusselse Rechtbank, dat het decreet geen enkele invloed heeft op de (nationale) strafwet.

### VIII. Symbolische strijd.

Niet alleen in België gaapt er inzake abortus een kloof tussen wet en praktijk. Uit onderzoek blijkt dat de restrictiviteit van de wetgeving nauwelijks invloed heeft op het aantal abortussen dat in een land wordt uitgevoerd. De abortusfrequentie hangt veeleer af van de effectiviteit van het anticonceptiegebruik. Het al dan niet toelaten van abortus zal dan ook weinig effect hebben op het aantal ingrepen dat wordt uitgevoerd<sup>36</sup>. Maar Dewachter wijst er terecht op dat een strijdpunt niet altijd een direct verband hoeft te hebben met het intrinsieke belang van de materie - het is vaker zo dat het om symbolische belangen gaat<sup>37</sup>.

(35) V. JACOBS, op. cit., (1980), blz. 121-129; V. JACOBS, *L'avortement aujourd'hui. Poursuites devant les tribunaux. Discussions et votes au parlement*. Bruxelles, 1983, blz. 8; C.J. VANHOUDT, W. CALEWAERT, op. cit., vol. II, blz. 404.

(36) E. KETTING, Ph. van PRAAG, The marginal relevance of legislation relating to induced abortion. In J. LOVENDUSKI, OUTSHOORN op. cit., blz. 154-169; E. KETTING, Ph. van PRAAG, *Abortus provocatus. Wet en praktijk*. Zeist, 1983, blz. 249, 427; M. POTTS, P. DIGGORY, J. PEEL, *Abortion*. Cambridge, 1977, blz. 132; R. KLEINMAN, op. cit., blz. 345.

(37) W. DEWACHTER, op. cit., blz. 589; J. GUSFIELD, *Symbolic Crusade*. Urbana, 1963, blz. 11.

d'Anjou ziet drie mogelijke functies van wetgeving (en dus ook van een wetswijziging, of het verzet daartegen): 1) gedragsverandering van de rechtsonderhorigen; 2) de wet als middel om legitimiteit te verlenen aan waarden, en 3) de wet als middel om de ene groep voordelen te gunnen ten koste van de andere. In de abortusdiscussie speelt vooral de tweede functie: "het proclameren van waarden, waarmee het belang van die waarden tot uiting gebracht (...) of de status van een groep verhoogd kan worden" <sup>38</sup>.

Gusfield gaat van die legitimeringsfunctie van de wet uit bij het opbouwen van zijn theorie van de 'symbolische kruistocht'. Volgens hem is het groepen die aandringen op wetswijzigingen inzake morele kwesties vooral te doen om symbolische overwinningen. Ze willen de wet aan hun zijde krijgen, want: "It demonstrates their dominance in the power structure and the prestige accorded them in the total society". Hun hardnekkige inzet zou dan vooral "a reaction to a sense of declining dominance" zijn. De symbolische kruisvaarders zijn volgens hem nauwelijks bekommerd om de realiteit: het doet er niet toe of de wet al dan niet wordt toegepast, of zelfs maar toepasbaar is <sup>39</sup>.

De theorie van Gusfield heeft heel wat navolging gekregen, maar er is ook veel kritiek op gekomen <sup>40</sup>. Vooral het feit dat Gusfield de neiging heeft de morele kruistocht te herleiden tot een poging om de sociaal-economische status van bepaalde groepen in stand te houden, is hem niet in dank afgenomen. Critici menen dat het culturele element een veel belangrijker rol speelt dan het sociaal-economische. Een morele kruistocht is voor hen eerder de strijd tussen twee verschillende morele stelsels. De inzet is dan meestal een zwaar symbolisch geladen, en niet noodzakelijk inherent belangrijk onderwerp <sup>41</sup>. Ook in het geval van abortus zou het verbod, dan wel het toelaten van de ingreep voor beide partijen een sociale ordening doen ontstaan, die fundamenteel in strijd is met hun ethische opvattingen. Het feit dat de wetgeving voor hen geen rechtstreekse gevolgen heeft, doet hieraan niets af. Het gaat om de overtuiging dat de samenleving een bepaald ethisch minimum moet garanderen <sup>42</sup>. Ook van Neste is trouwens van mening dat hier de ware inzet van de abortusstrijd ligt: "Dit is fundamenteel: hier wordt het duidelijk dat het in het abortusdossier uiteindelijk gaat over een verschillend

---

(38) L. d' ANJOU, op. cit., blz. 13; D. CALLAHAN, op. cit., blz. 126. Ook in Nederland heeft de in 1981 gestemde wet geen invloed gehad op de sinds 1970 gegroeide praktijk, cfr. J. OUTSHOORN, op. cit., blz. 303.

(39) J. GUSFIELD, op. cit., blz. 116, 87.

(40) M. DURHAM, Class, Conservatism and the Anti-Abortion Movement. In: *Berkeley Journal of Sociology*, 1986, blz. 167-182.

(41) M. WOOD, M. HUGHES, The moral basis of moral reform. In: *American Sociological Review*, 1984, blz. 86-99.

(42) A. CLARKE, Moral protest, status defence and the anti-abortion campaign. In: *British Journal of Sociology*, 1987, blz. 235-253; B. DE CLERCQ, De discussies rond een legalisering van opzettelijke abortus. In: *Res Publica*, 1977, blz. 305-322.

mensbeeld, over verschillende opvattingen omtrent menselijke vrijheid en persoonlijke autonomie" <sup>43</sup>. Voor Kristin Luker is het vooral de houding ten opzichte van vrouwen- en mannenrollen die bepalend is voor de opvatting over abortus. Tegenstanders van abortus zouden volgens haar het moederschap vaker zien als ideale levensvervulling voor een vrouw <sup>44</sup>.

Het is daarbij geen toeval dat de breuklijn tussen voor- en tegenstanders van liberalisering samenvalt met de cleavage tussen vrijzinnigen en gelovigen. De houding ten aanzien van abortus hangt samen met een cluster van opvattingen over onderwerpen als anticonceptie, godsdienst, autoriteit en moraliteit. De opvattingen van tegenstanders van liberalisering vallen daarbij vaak samen met de officiële katholieke standpunten <sup>45</sup>.

## XI. 19 jaar non-beslissingen.

De polarisatie tussen voor- en tegenstanders van liberalisering zorgt er voor dat abortus een onderwerp wordt waarover moeilijk een compromis kan bereikt worden. Het abortusdebat in de Belgische politiek kenmerkt zich dan ook door een proces van non-beslissingen. Die term komt van de Amerikaanse politologen Bachrach en Baratz. Ze wijzen er op dat politologen zich niet alleen moeten bezighouden met de beslissingen die door het politiek apparaat worden genomen, maar dat ze ook aandacht moeten hebben voor de beslissingen die *niet* worden genomen. Dergelijke non-beslissingen zijn evenzeer het resultaat van een machtsstrijd. Macht wordt dan niet gebruikt om iets te doen, maar juist om iets te verhinderen. In dit geval zullen de bestaande machtsverhoudingen de normale ontwikkeling van een strijdpunt verhinderen <sup>46</sup>.

Waarom kenmerkt juist abortus zich door een proces van non-beslissingen? Lowi gaat ervan uit dat de aard van een politiek strijdpunt de politieke arena bepaalt waarin een beslissing zal worden genomen, en dus ook de manier waarop die beslissing zal worden genomen <sup>47</sup>. Maar abortus past eigenlijk niet zo goed

(43) F. van NESTE, Het abortus-dossier, anno 1989. In: *Rechtskundig Weekblad*, 1988-89, blz. 865-870, blz. 868.

(44) K. LUKER, op. cit., blz. 158-160.

(45) D. GRANBERG, Pro-life or reflection of conservative ideology? In: *Sociology and Social Research*, 1978, blz. 414-429; A. FRIED, Abortion Politics as Symbolic Politics. In: *Social Science Quarterly*, 1988, blz. 137-154; R. REZSOHAZY, op. cit., blz. 127-131; K. DOBBELAERE, Catholicisme à la carte. In: *Ons Erfdeel*, 1988, blz. 684; M. WOOD, M. HUGHES, op. cit., blz. 94; M. MORMONT, C. MOUGENOT & D. RUQUOY, Univers mental et stratégie des évêques. In: *Social Compass*, 1973, blz. 475-496.

(46) P. BACHRACH, M. BARATZ, Two faces of Power. In: *American Political Science Review*, 1962, blz. 947-952; P. BACHRACH, M. BARATZ, Decisions and Nondecisions: An Analytical Framework. In: *American Political Science Review*, 1963, blz. 632-642.

(47) Th. LOWI, Public Policy, Case Studies and Political Theory. In: *World Politics*, 1964, blz. 677-715; J. OUTSHOORN, op. cit., blz. 32-42.

in zijn typologie van strijdpunten, die vooral economisch geïnspireerd is. Tatalovich en Daynes introduceren daarom een nieuwe subcategorie, namelijk het *lifestyle issue*: dat zijn strijdpunten die handelen over "the deliberate use of coercive authority to replace traditional social values". Dit soort strijdpunten zal volgens hen vooral in de publieke arena worden uitgevochten, omdat het grote publiek zich bevoegd voelt een oordeel te geven. Maar dit zorgt er ook voor dat het conflict kan polariseren. Ze gaan er van uit dat de massa in mindere mate dan de politieke elite geneigd is tot het sluiten van compromissen. In het belang van de politieke stabiliteit zal de elite proberen dit soort strijdpunten voor zich uit te schuiven. Dergelijke onderwerpen zullen het dan ook moeilijker hebben op de politieke agenda door te dringen, en uiteindelijk door te stoten naar de besluitvormingsfase <sup>48</sup>.

Dit soort strijdpunten is vooral potentiëel verstorend in samenlevingen, die reeds te maken hebben met diepe maatschappelijke tegenstellingen. Die samenlevingen vertonen dan ook vaak een zogenaamde consensus- of pacificatiedemocratie <sup>49</sup>. Daarbij berust de macht vooral bij een pragmatisch ingestelde politieke elite, die de tegengestelde belangen in de mate van het mogelijke probeert te verzoenen. Die elite zal, over alle breuklijnen heen, samenwerken om de stabiliteit van het systeem in stand te houden <sup>50</sup>. Een van de manieren om dat te doen is de bewuste uitschakeling van het meerderheidsbeginsel. Omdat men de minderheden niet wil vervreemden van het politieke systeem, geeft men hen de mogelijkheid hun veto te stellen tegen beleidsdaden die zij in strijd achten met hun fundamentele belangen. Zeker als die minderheid in de regering is vertegenwoordigd, is dat veto onaantastbaar <sup>51</sup>. Dit "regeren met wederzijdse toestemming" kan gemakkelijk voor immobilisme zorgen. De politiek gemakkelijkste oplossing voor netelige kwesties waarover moeilijk een compromis kan worden bereikt, wordt immers het alsmaar voor zich uit schuiven van het probleem. Dergelijke kwesties komen dan ook vaak in een non-beslissingsproces terecht <sup>52</sup>.

Het verzet tegen de liberalisering van abortus is geconcentreerd bij het gelovige deel van de bevolking. Vooral in landen met een overwegend katholieke bevolking verloopt de besluitvorming inzake abortus daardoor erg moeilijk - in protestantse

(48) R. TATALOVICH, B. DAYNES, *The Politics of Abortion*. New York 1981, blz. 227; J. GUSFIELD, op. cit., blz. 184; D. EASTON, op. cit., blz. 121-122; D. OUTSHOORN, op. cit., blz. 23; R. COBB, J.-K. ROSS, M. ROSS, op. cit., blz. 130.

(49) A. LIJPHART, *Verzuiling, pacificatie en kentering in de Nederlandse politiek*. Amsterdam, 1968; A. LIJPHART, *Democracies*. New Haven, 1984, blz. 6-9; L. HUYSE, op. cit., blz. 224-237.

(50) J. MEYNAUD, J. LADRIERE, F. PERIN (Red.), *La décision politique en Belgique*. Paris, 1965, blz. 382-384; A. LIJPHART, *Democracy in Plural Societies*. New Haven, 1977, blz. 1.

(51) F. PERIN, *La démocratie enrayée*. Bruxelles, 1960, blz. 103, 140.

(52) A. LIJPHART, op. cit. (1977), pp. 50-51.

landen is dat in mindere mate het geval<sup>53</sup>. Ook in België zijn het vooral de christen-democraten die zich verzetten tegen liberalisering. Tijdens de periode 1971-1989 kunnen ze rekenen op de steun van 26 à 36 procent van het kiezerskorps. Maar de spelregels van de pacificatiedemocratie laten hen toch toe de liberalisering van abortus te blokkeren. Dat wordt des te gemakkelijker omdat de partij gedurende die periode voortdurend in de regering zit. Dat uitstel wordt ook mogelijk gemaakt doordat de partijen die voor liberalisering zijn, niet bereid zijn voor een ethisch onderwerp als abortus de bruggen op te blazen met een potentiële coalitiepartner. Voor de meeste politici zijn de "harde" sociaal-economische problemen prioritair - niet de "zachte" ethische problemen<sup>54</sup>.

Voor in een land als België, waar maar liefst drie zware breuklijnen onder de bevolking zijn aan te wijzen, worden de spelregels van de pacificatiedemocratie zorgvuldig gerespecteerd. Lijphart noemt ons land zelfs "the most thorough example of consociational democracy"<sup>55</sup>. Dit verklaart mede waarom België, langer dan enig ander land met de abortuskwestie heeft geworsteld. Ook het feit dat de gedeeltelijke liberalisering er tenslotte toch is gekomen, hoeft geen inbreuk te vormen op de spelregels van de pacificatiedemocratie. De wet van 3 april 1990 is veel gematigder dan de oorspronkelijke voorstellen van bvb. senator Lallemand. Ondanks het feit dat de wet tot stand is gekomen tegen de wil van een belangrijke minderheid in het parlement, duidt dit toch op een zekere compromisbereidheid, die kenmerkend is voor de pacificatiedemocratie<sup>56</sup>.

## X. De voorstanders.

De groepen die zich duidelijk hebben geëngageerd voor liberalisering van abortus zijn nooit sterke machtsfactoren geweest. Dit lijkt in strijd met de opmerking van Dewachter, als zou een strijdpunt meer kans hebben op de politieke agenda door te dringen als de grote gevestigde instellingen er zich achter scharen. Abortus heeft die steun nooit gekregen: het bleef beperkt tot sommige vrijzinnigen en artsen, de feministische beweging, en delen van de socialistische zuil<sup>57</sup>.

Op politiek vlak zijn de grote partijen grotendeels afwezig gebleven. Weliswaar hebben alle socialistische parlementsleden steeds voor de voorstellen gestemd, maar het was toch duidelijk dat de sociaal-economische problemen voor de partij voorrang hadden. Bij de socialistische partij is er trouwens een traditie om zich

(53) B. MARQUES-PEREIRA, L'interruption volontaire de grossesse, *Courrier Hebdomadaire du CRISP* n° 1127-1128, 3 en 31 oktober 1986, vol. I, blz. 5; M. FIELD, Determinants of Abortion Policy in Developed Nations. In: *Policy Studies Journal*, 1977-78, blz. 771-781.

(54) J. OUTSHOORN, op. cit., blz. 273.

(55) In A. LIJPHART (Red.), *Conflict and Coexistence in Belgium*. Berkeley, 1981, blz. 1.

(56) A. LIJPHART, op. cit., blz. 124.

(57) W. DEWACHTER, op. cit., blz. 533; B. MARQUES-PEREIRA, op. cit., (1989), blz. 28.



relatief weinig met juridisch-ethische materies bezig te houden <sup>58</sup>. Bij de liberalen is steeds verdeeld gestemd - aan Vlaamse kant was er meestal een meerderheid tegen liberalisering, bij de Franstaligen meestal een meerderheid voor <sup>59</sup>. Uit een enquête onder congresdeelnemers bleek trouwens dat liberale partijkaders minder overtuigde voorstanders waren van liberalisering dan hun collega's bij de socialistische partij <sup>60</sup>. Zowel bij liberalen als bij socialisten gingen de voorstellen steeds uit van individuele parlementsleden. Wat daarbij opvalt is dat die allemaal afkomstig zijn uit de grote steden: Calewaert, Detiège, Poma (Antwerpen), Lallemand, Pierson, Risopoulos (Brussel), Michielsens, Pede (Gent). Dit kan er op wijzen dat de steden in dit verband progressiever denken dan het platteland. Maar het duidt er ook op dat abortus een ondankbaar thema is voor een politicus uit een klein kiesarrondissement.

We hebben er al op gewezen dat het vooral bij artsen was dat reeds vroeg een nieuwe houding ten aanzien van abortus ingang vond. Artsen vormen wél een machtige groep, en hun steun betekent een belangrijk tactisch voordeel voor de ontwikkeling van abortus als strijdpunt. Cobb en Elder gaan ervan uit dat een strijdpunt aan vier voorwaarden moet voldoen om door te stoten naar de politieke agenda: 1) De belanghebbende groep moet een goede relatie hebben met (sommige) politici; 2) hij moet een hoge maatschappelijke status hebben; en 3) een strategische onderhandelingspositie; en 4) de groep moet voldoende middelen hebben <sup>61</sup>. Artsen voldoen tenminste aan de eerste twee criteria, en hun steun betekent dan ook een flinke duw in de rug voor de voorstanders van liberalisering. Artsen hebben, als groep, over het algemeen goede relaties met politici - relaties die ze ook weten te gebruiken <sup>62</sup>. Zo rijzen er in 1988 in een proces tegen een arts die verdacht wordt van abortus, proceduremoeilijkheden als blijkt dat vooraanstaande politici in de raad van beheer van het desbetreffende abortuscentrum zetelen. De hoge status van artsen zorgt er ook voor dat ze erkend worden als autoriteiten wat betreft hun beroepsethiek. Daardoor wordt het gemakkelijker abortus over te hevelen van het juridische naar het medische domein <sup>63</sup>. Doordat artsen die status bezitten komt de opsluiting van een arts bij velen als ongerijmd over. Als een 'engeltjesmaker' in de gevangenis terecht komt is daar nauwelijks

(58) B. DE RUYVER, *De strafrechtelijke politiek gevoerd onder de socialistische Ministers van Justitie E. Vandervelde, P. Vermeylen en A. Vranckx*. Antwerpen, 1988 (Diss. Univ. Gent); B. MARQUES-PEREIRA, op. cit., (1989), blz. 84.

(59) V. JACOBS, op. cit., (1983), blz. 52-60.

(60) P.-H. CLAEYS, N. LOEB-MAYER, *Les partis devant le problème de l'avortement. Courrier Hebdomadaire du CRISP*, n° 962 van 7 mei 1982.

(61) R. COBB, C. ELDER, op. cit., blz. 90.

(62) J. OUTSHOORN, op. cit., blz. 72-78; R. COBB, C. ELDER, op. cit., blz. 5, 90-92; I. VANHOREN, Actiemiddelen van drukingsgroeperingen in België. In: *Res Publica*, 1990, blz. 95-115.

(63) M. FERRAND-PICARD, *Médicalisation et contrôle social de l'avortement*. In: *Revue Française de Sociologie*, 1982, blz. 383-396.

protest tegen, maar blijkbaar wordt het niet als vanzelfsprekend ervaren dat ook een arts in de gevangenis kan terechtkomen <sup>64</sup>.

## XI. Fundamentele oorzaken.

Niet alleen in België, maar in zowat de hele westerse wereld is er de afgelopen decennia een tendens geweest naar een liberalisering van abortus. De oorzaken voor deze ontwikkeling moeten dus niet alleen in de Belgische context gezocht worden. Het zal eerder gaan om algemeen maatschappelijke verschuivingen.

Zo is er de overgang van een absolute naar een situationele moraal. Het absolute respect voor de morele regel (wet, godsdienst) verdwijnt, en maakt plaats voor een individueel afwegen van elke concrete situatie. Die overgang is erg belangrijk geweest voor het abortusdebat. Uit een onderzoek bij voor- en tegenstanders van liberalisering in de Verenigde Staten, blijkt dat de tegenstanders moraal eerder zien als een "straightforward and unambiguous set of rules". Voorstanders van liberalisering zien moraal eerder als "a subjectively reasoned application of moral principles". De voorstanders van liberalisering hebben vooral oog voor de concrete noodsituatie van de vrouw, en hebben minder oog voor algemene filosofische en ethische bespiegelingen. Ook bij het Belgische debat valt het op dat de voorstanders van liberalisering ervan uitgaan dat de wet zich dient aan te passen aan de realiteit, terwijl tegenstanders stellen dat de wet het voorbeeld moet blijven <sup>65</sup>.

De situatiemoraal raakt meer en meer verspreid. Dat heeft niet alleen te maken met het feit dat de katholieke godsdienst aanhangers verliest. Ook binnen de katholieke zuil is er een "de-sacralisering van de ethiek (...) zij wordt op mensenmaat gebracht, is relatief, afhankelijk van de betrokkenen, hun motivatie en de omstandigheden waarin zij zich bevinden" <sup>66</sup>. Op politiek vlak laten ook de CVP, en zeker de PSC, zich beïnvloeden door de situatiemoraal. CVP-mandatarissen komen in december 1989 met een voorstel om abortus niet meer te vervolgen, als de vrouw verkracht is of wanneer de zwangerschap het gevolg is van incest. Dit gaat verder dan de officiële katholieke voorschriften, die strikt vasthouden aan een absolute moraalopvatting door te stellen dat "de rechtstreeks gewilde abortus, ook

(64) J. KEOWN, *Abortion, doctors and the Law*. Cambridge 1988, blz. 159; R. TATALOVICH, B. DAYNES, op. cit., blz. 88.

(65) R. REZSOHAZY, op. cit., blz. 140-144; K. LUKER, op. cit., blz. 174-183; J.J. AMY et.al., *Pour une approche pluraliste de l'avortement*. La Hulpe, 1984, blz. 42, en het omgekeerde standpunt in *Abortus legaliseren? Verruiming der bestaande wetgeving betekent een ramp voor ons volk!* Pro Vita, Brussel, s.d., blz. 20.

(66) K. DOBBELAERE, *Het 'volk-gods' de mist in? Over de kerk in België*. Leuven, 1988, blz. 56. Dit is trouwens geen nieuwe vaststelling. Op 2 februari 1956 had het Heilig Officie al opgemerkt dat de nieuwe situatiemoraal ook onder de katholieken was doorgedrongen. Het Officie heeft toen elk onderricht van die moraal verboden, *Acta Apostolicae Sedis*, 1956, blz. 144-145. Zie ook D. CALLAHAN, op. cit., blz. 319.

als deze om therapeutische redenen wordt verricht, als geoorloofd middel ter geboortenregeling geheel en al te verwerpen is" <sup>67</sup>.

Maar behalve de doorbraak van de situatiemoraal, moet ook gewezen worden op het succes van de geboortenplanning. Er is de afgelopen decennia een opmerkelijke verandering opgetreden wat betreft de beheersing van de vruchtbaarheid, met als gevolg een evolutie naar minder kinderen, die dan wel intensiever worden opgevoed. Door die evolutie naar kwaliteitskinderen wordt een ongewenste zwangerschap een groter drama, dan toen de nadruk eerder op de kwantiteit lag.

In de literatuur bestaat onenigheid over de vraag of doeltreffende anticonceptie nu al dan niet heeft bijgedragen tot de vraag naar liberalisering van abortus. Op micro-vlak zal een efficiënt gebruik van anticonceptie ongewenste zwangerschappen voorkomen, en dus ook de toevlucht tot abortus afremmen. Maar op macro-vlak kan de introductie van effectieve anticonceptie bijdragen tot een mentaliteit waarin een ongewenste zwangerschap als ondraaglijk wordt beschouwd. Zolang er geen middelen zijn om de vruchtbaarheid effectief te regelen, is een term als "ongewenste zwangerschap" trouwens nauwelijks denkbaar <sup>68</sup>.

Voor al in een eerste fase, waarin de contraceptieve mentaliteit wel al is doorgedrongen, maar waarin de efficiëntie van het anticonceptiegebruik nog veel te wensen overlaat, zal men vlugger zijn toevlucht nemen tot abortus. Naarmate het gebruik van anticonceptie effectiever wordt, zou de abortusfrequentie weer moeten dalen <sup>69</sup>. In die optiek hebben abortus en contraceptie een gemeenschappelijke oorzaak. Die kan zowel gezocht worden in een meer moderne, interventio-nistische moraal, als in de demografische transitie <sup>70</sup>. Dergelijke monocausale verklaringen doen echter geen recht aan het complexe karakter van de veranderingen, waarin ook de technologische vernieuwingen, de veranderingen in de werksfeer, de economische groei, het gestegen opleidingsniveau, en de invloed van de massamedia een rol spelen <sup>71</sup>.

Ook de internationale invloed mag zeker niet onderschat worden <sup>72</sup>. Zowel

(67) B. MARQUES-PEREIRA, op. cit., (1981), vol. I, blz. 24-25; Voorstel Bourgeois, Kamer, *Stukken*, 1989-90, nr. 1024/1, 6 december 1989; Paulus VI, *Humanae Vitae*. *Katholiek Archief*, 1968, blz. 813.

(68) M. POTTS, P. DIGGORY, J. PEEL, op. cit., blz. 2; J. OUTHSHOORN, op. cit., blz. 113; P. TREFFERS, J.J. AMY, op. cit., (1980-), blz. 9; G. KETTING op. cit., blz. 378.

(69) M. REQUENA, *Abortion in Latin America*. In: HALL, op. cit., vol. I, blz. 338-352; M. POTTS, P. DIGGORY, J. PEEL, op. cit., blz. 496-498.

(70) Resp. K. LUKER, op. cit., blz. 188-189; D. CALLAHAN, op. cit., blz. 285.

(71) R. INGLEHART, *The Silent Revolution. Changing Values and Political Styles Among Western Publics*. Princeton, 1977, blz. 6-11.

(72) In diverse wetsvoorstellen wordt uitdrukkelijk naar het buitenland verwezen. Zie bvb. Calewaert in Ph. TOUSSAINT, op. cit., blz. 157. Ook de besprekingen in de Ethische Commissie werden beheerst door het Franse voorbeeld, zegt lid M.-Th. MEULDERS in *La*

voor- als tegenstanders van liberalisering verwijzen voortdurend naar het buitenland om hun stellingen kracht bij te zetten. De voorstanders van liberalisering maken jarenlang kaartjes op waaruit moet blijken dat Ierland en België de enige Europese landen zijn waar abortus niet is gelegaliseerd. De internationale invloed laat zich ook gelden in 1973 : enkele dagen na de arrestatie van dr. Peers, wordt abortus in de Verenigde Staten geliberaliseerd. In de ogen van velen is het absurd, dat hier een arts de gevangenis ingaat voor iets wat in een ander beschaafd land wordt toegelaten. Maar de liberalisering in het buitenland ondermijnt niet alleen de morele kracht van het Belgisch verbod - het betekent ook dat de wet juridisch ondergraven wordt. Belgische vrouwen die abortus ondergaan in een land waar de ingreep is toegestaan, zijn ook in België niet strafbaar. De eminente jurist Robert Legros stelde dan ook : "l'avortement est dépenalisé en Belgique, sauf quand il est commis dans le Royaume" <sup>73</sup>. Het abortustoerisme speelt de voorstanders van liberalisering een nieuw argument in handen : de discriminatie tussen (rijke) vrouwen, die wel de weg naar het buitenland vinden, en de (armere) vrouwen die die weg niet vinden. Maar dit toerisme betekent tegelijk dat het probleem ten dele naar Nederland wordt geëxporteerd, en zich daardoor in eigen land minder scherp stelt <sup>74</sup>.

## XII. Besluit.

Bij een analyse van de politieke betekenis van abortus, wordt het duidelijk dat er geen rechtstreeks verband is met de praktijk van het al dan niet uitvoeren van een medische ingreep. Het gaat veeleer om een conflict tussen verschillende levensbeschouwingen, tussen verschillende mens- en wereldbeelden. De opvattingen van de tegenstanders van liberalisering vallen over het algemeen samen met de traditionele kerkelijke opvattingen inzake moraliteit, voortplanting en de rol van de vrouw in de samenleving. Die opvattingen hebben bij de bevolking de afgelopen decennia veel aan kracht ingeboet, zowel bij gelovigen als bij niet-gelovigen <sup>75</sup>. De spelregels van de pacificatiedemocratie, vooral dan het minderheidsveto, hebben er echter voor gezorgd dat deze opvattingen nog krachtig genoeg bleken om een liberalisering van abortus lange tijd tegen te houden. Het feit dat de gedeeltelijke liberalisering er nu toch is gekomen, toont aan dat de secularisering ook op het politieke vlak steeds belangrijker wordt. De traditionele

Cité van 28 februari 1977. Voor een internationaal overzicht, zie A. ESER, H.-G. KOCH (Red.), *Schwangerschaftsabbruch im internationalen Vergleich*. Baden-Baden, 1988-89, 2 vol.

(73) Voorafgaande Titel van het Wetboek van Strafvordering, art. 7, 1 (wet van 17 april 1878); R. LEGROS, Le problème de l'avortement et la logique juridique. In : *Journal des Procès*, n° 70 van 18 oktober 1985, blz. 14-23.

(74) E. KETTING, Ph. van PRAAG, op. cit., blz. 7, 419.

(75) M. MORMONT, op. cit., e.a., blz. 494 ; J. KERKHOF, R. REZSOHAZY (Red.) *De stille ommekeer*. Tielt, 1984 ; K. DOBBELAERE, De katholieke dominant. In : DOBBELAERE, e.a. (Red.), *België en zijn goden*. Leuven, 1985, blz. 209-238.

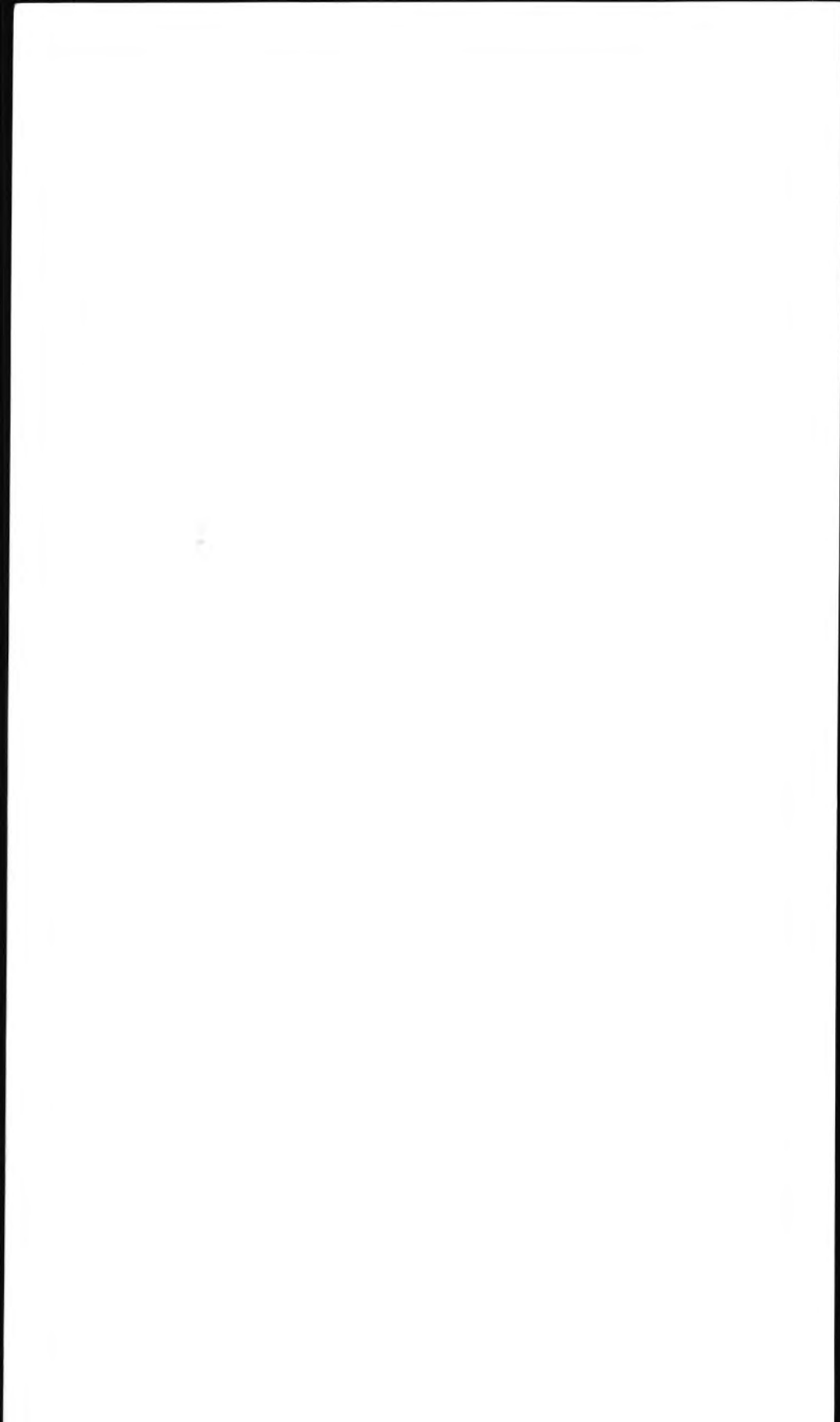
katholieke opvattingen hebben niet meer voldoende maatschappelijke draagkracht om een liberalisering van abortus definitief te blokkeren. Ook hier geldt dus de opvatting van Fernand Braudel: "La politique ne fait que décalquer une réalité sous-jacente"<sup>76</sup>. De liberalisering is er niet zozeer gekomen door de inzet van machtige politieke actoren, maar wel door een aantal fundamentele maatschappelijke verschuivingen. De vraag naar vrije(re) abortus vloeit voort uit seculariserings- en moderniseringsprocessen, die de mentaliteit van de bevolking grondig hebben veranderd. De liberalisering van abortus toont aan dat die 'stille revolutie' ook op politiek vlak steeds meer gevolgen heeft.

**Summary: Liberalization of abortion as an issue in Belgian politics, 1971-1990.**

*In the spring of 1990, Belgian Parliament adopted a partial liberalization of abortion. Belgium is one of the last western countries to take such action. Public awareness on the issue fully developed in the early seventies, as abortion came to be regarded as a life-style issue. The rift between opponents and advocates of legal change coincides with the cleavage between catholics and non-believers in Belgian society, and this makes abortion a potentially disruptive issue for the political system. Therefore, Government avoided taking any decisions, and referred the question to a special commission, and later to Parliament. This resulted in a process of non-decisionmaking, which seems typical for the way a consensus democracy, like Belgium, tries to defuse highly disputed issues. The fact that abortion ultimately was partially liberalized, seems to reflect the dramatic changes that secularization has brought to Belgian society the past decades.*

---

(76) F. BRAUDEL, *La Méditerranée et le monde méditerranéen à l'époque de Philippe II*. Paris, 1949 e.v., vol. I, blz. 125.



# La participation politique en Belgique...

## Essai de mesure des attitudes.<sup>1</sup>

---

par Michel COLLINGE,

Assistant au Département des sciences politiques et sociales de l'Université Catholique de Louvain.

Le contexte de crise économique et de crise politique que notre pays a connu amène un ensemble de révision au niveau des principes de base de nos systèmes économique, politique et social. C'est principalement dans une situation de crise que les principes et les procédures de décision qui sont le fruit de décennies d'après compromis sont remis en cause.

De plus, la situation est propice aux modifications substantielles des lois déjà existantes, souvent dans le sens d'une ou plusieurs clauses restrictives. Les exemples abondent depuis les deux dernières décennies : l'utilisation des pouvoirs spéciaux, les modifications légales sur le chômage, les loyers, la sécurité sociale, etc.

À côté de ce type de mesure, il ne faut pas négliger l'ensemble des décisions prises ayant des effets directes ou indirectes sur les recettes et les dépenses des individus. L'ensemble de ces mesures se réfèrent à la décision politique. Les individus depuis tout temps ont réagi à ce type de mesures qui leur étaient défavorables. Pour être précis, les réactions sont souvent l'apanage d'un groupe et non pas de la population entière, sachant qu'une décision quelle qu'elle soit avantage toujours un certain nombre d'individus et laisse d'autres indifférents.

Dans ce cadre, il est légitime de s'interroger sur les potentialités de protestation d'une population. Il existe différents moyens pour s'opposer à une décision qui ne nous est pas favorable. L'enquête<sup>2</sup> dont nous rapportons les résultats a principalement étudié ce problème de la protestation politique. Cette enquête a été réalisée en 1984 auprès d'un échantillon de 1500 personnes, représentatif de la population belge de 18 ans et plus, selon les critères d'âges, de sexe, de catégories socio-professionnelles. Au niveau de l'action politique, nous en distinguons deux types. L'action politique conventionnelle est le premier groupe. C'est l'intérêt immédiat pour la politique au travers des médias et de la participation militante. Le second groupe, lui, est l'action politique non-conventionnelle. Elle comprend l'en-

---

(1) Cette étude a été réalisée grâce à un financement du Fonds de la Recherche Fondamentale Collective.

(2) Cette enquête a été réalisée en mai-juin 1984 auprès d'un échantillon représentatif de la population belge âgée de plus de 18 ans, 1500 personnes.



semble des actions de contestation ou de protestation de type individuel ou collectif.

L'analyse de l'action politique se fera en tenant compte des différentes régions du pays : Bruxelles, Flandre et Wallonie. Les actions politiques conventionnelles et les actions politiques non-conventionnelles seront mises en relation. Pour chacune de ces catégories, l'étude portera sur la proportion d'apparition et cela en comparaison à d'autres pays. D'autre part, une mesure de la protestation politique potentielle sera établie. Enfin, les observations sur l'action politique seront confrontées aux opinions sur les problèmes politiques habituels.

### I. Les actions politiques conventionnelles.

Dix actions politiques conventionnelles ont été retenues. Il était demandé aux répondants s'ils accomplissaient ces activités régulièrement, assez souvent, rarement ou jamais.

Voici la distribution de ses actions politiques pour les personnes qui les exercent régulièrement et assez souvent (Tableau I).

TABLEAU I  
Participation politique conventionnelle en Belgique.

	Wallonie	Flandre	Bruxelles
Lire les articles dans les journaux	49%	33%	49%
Ecouter les émissions politiques à la télévision ou à la radio	30%	37%	33%
Discuter politique	19%	23%	25%
Convaincre des amis de voter comme vous	7%	9%	8%
Assister à une réunion politique	6%	4%	4%
Intervenir auprès des hommes politiques	7%	9%	7%
Participer à une campagne électorale	5%	6%	3%
Travail collectif pour résoudre les problèmes de la localité	7%	19%	6%
Intervenir auprès d'une organisation syndicale	10%	19%	6%
S'adresser à la presse, la radio, la TV sur des sujets politiques	3%	3%	3%

Ce tableau amène quelques commentaires. En Flandre, les émissions politiques à la radio et à la télévision sont plus suivies qu'en Wallonie et à Bruxelles où la lecture des journaux est l'activité première. L'activité politique au niveau local est plus exercée en Flandre que dans les autres régions. L'intervention auprès d'une organisation syndicale est très peu exercée à Bruxelles par rapport aux autres régions.

Certaines actions sont plus engagées que d'autres. Ainsi une hiérarchie des actions politiques conventionnelles peut être établie par hypothèse. La participation

active à la campagne électorale d'un candidat est une action politique plus engagée que l'écoute des émissions politiques à la radio et à la télévision, par exemple. En suivant ce raisonnement, nous pouvons construire une échelle de Guttman. Cette échelle est hiérarchique et unidimensionnelle. Elle permet d'attribuer à chaque individu de la population un score en fonction du nombre d'actions politiques qu'il exerce régulièrement et assez souvent en respectant la hiérarchie du degré d'engagement de chaque action. Si l'individu répond favorablement à une action, il doit avoir répondu à toutes les actions hiérarchiquement inférieures. Bien entendu, la hiérarchie n'est pas respectée par tous les individus. Dès lors, il est communément admis dix pourcents d'erreur dans l'échelle. Ce pourcentage est donné par le coefficient de reproductibilité. L'échelle est réputée valable si le coefficient de reproductibilité est supérieur à 0,9. L'usage de l'informatique permet de tester différentes échelles et de choisir la meilleure.

La première chose dont rend compte l'échelle est l'ordre des actions politiques. La hiérarchie est sensiblement différente dans chacune des régions (Tableau II).

TABLEAU II

Hiérarchie des actions politiques conventionnelles en Belgique par région.

Wallonie	Flandre	Bruxelles
Lire des journaux	Ecouter radio/TV	Lire des journaux
Ecouter radio/TV	Lire des journaux	Ecouter radio/TV
Discuter politique	Discuter politique	Discuter politique
Intervenir auprès d'une organisation syndicale	Travail pour localité	Convaincre des amis de voter comme vous
Convaincre des amis de voter comme vous	Intervenir auprès d'une organisation syndicale	Intervenir auprès d'hommes politiques
Intervenir auprès d'hommes politiques	Convaincre des amis de voter comme vous	Intervenir auprès d'une organisation syndicale
Travail pour localité	Intervenir auprès d'hommes politiques	Travail pour localité
Assister à une réunion politique	Participer à une campagne électorale	Assister à une réunion politique
Participer à une campagne électorale	Assister à une réunion politique	S'adresser à la presse, radio, TV sur sujet politique
S'adresser à la presse radio, TV, sur sujet politique	S'adresser à la presse, radio, TV sur sujet politique	Participer à une campagne électorale

En Flandre, l'écoute des émissions politiques à la radio et à la télévision est une activité politique conventionnelle exercée en premier lieu alors qu'en Wallonie et à Bruxelles la priorité est donnée à la lecture des articles politiques dans les journaux comme action politique première. Notons aussi l'importance donnée au travail collectif pour résoudre un problème de la localité alors que dans les autres régions cette activité politique est très loin dans le classement.

En Wallonie, il est intéressant de signaler l'importance accordée à l'intervention auprès d'une organisation syndicale. Dans les autres régions, ce type d'activité est accréditée d'une priorité inférieure face à d'autres actions.

Analysons maintenant les caractéristiques de notre échelle. Il s'agit de construire une mesure permettant de voir l'engagement politique des personnes interrogées (Tableau III).

TABLEAU III  
Fréquence de l'échelle d'actions politiques conventionnelles.

	Wallonie	Flandre	Bruxelles
0 item cité	41,0%	41,0%	42,0%
1 item cité	27,0%	20,0%	21,0%
2 items cités	14,0%	13,0%	15,0%
3 items cités	6,0%	13,0%	11,0%
4 items cités	5,0%	4,0%	6,0%
5 items cités	2,0%	4,0%	2,0%
6 items cités	2,0%	1,0%	2,0%
7 items cités	0,2%	3,0%	2,0%
8 items cités	1,3%	0,2%	0,5%
9 items cités	0,5%	0,3%	0,0%
10 items cités	0,5%	0,5%	0,2%
Coefficient de reproductibilité	0,93%	0,90%	0,94%
Non-répondants à l'échelle	1,0%	6,0%	2,0%
Nombre total d'individus	379	365	399

En soi, l'échelle n'entraîne que peu de commentaires. Les chiffres parlent d'eux-mêmes. Une manière de rendre compte plus lisiblement du phénomène est de catégoriser l'échelle (Tableau IV). L'échelle peut être découpée en trois degrés - haut, moyen, bas. Les fréquences seront les suivantes :

TABLEAU IV  
Fréquences catégorisées des actions politiques conventionnelles.

	Wallonie	Flandre	Bruxelles
Bas (0-3)	88,7%	87,3%	89,5%
Moyen (4-6)	8,7%	9,1%	9,5%
Haut (7-10)	2,6%	3,6%	1,0%

Les différences ne sont pas très significatives, à l'exception peut-être de la dernière catégorie. Peut-on conclure que l'activité politique conventionnelle est plus exercée en Flandre et en Wallonie qu'à Bruxelles. Ce serait une conclusion un

peu hâtive étant donné qu'il existe d'autres types d'actions politiques conventionnelles non reprises ici.

D'après l'ordre des actions politiques conventionnelles rencontré dans l'échelle, une distinction est faite entre les actions politiques conventionnelles passives, individuelles et publiques.

Dans la première catégorie de l'échelle d'activités politiques conventionnelles se classent les actions qui ne nécessitent aucun engagement au niveau de l'action mais une simple réception de l'information politique. Cette catégorie regroupe les actions politiques conventionnelles passives.

La seconde catégorie regrouperait les actes d'engagement au niveau individuel comme les interventions auprès d'organisations ou de personnes influentes, convaincre d'autres de voter comme soi, le travail pour un problème de la localité.

Enfin, la troisième reprendrait les actes d'engagement politique au niveau collectif ou public. A ce niveau, les personnes s'engagent avec d'autres et publiquement pour réaliser l'action telle que la campagne électorale, l'assistance à des réunions politiques, l'intervention sur des sujets politiques dans les médias.

Cette classification peut paraître idéale sans refléter exactement la réalité de la population étudiée. Toutefois, considérons que si l'ordre change dans les catégories, les différentes actions se classent identiquement dans les trois catégories.

L'objection pourrait être émise quant à la place de certaines actions dans telle ou telle catégorie. En ce qui concerne le travail collectif pour résoudre un problème de la localité, sa place pourrait être dans la troisième catégorie. Toutefois, considérant que les individus agissent en fonction de leur résidence propre, dans ce cas l'action relève de l'engagement individuel. Le même type de remarque peut surgir pour l'intervention sur un sujet politique dans les médias. Mais prenons en considération que la personne qui exécute un tel acte le fait dans un souci publicitaire et non pas dans le seul but de se satisfaire elle-même ou son problème personnel comme dans la catégorie relevant de l'engagement individuel.

La faible participation des individus aux deux dernières catégories peut présupposer que les individus sont en désaccord avec la pratique politique conventionnelle et refusent une action politique conventionnelle engagée à la fois au niveau individuel et au niveau collectif ou public. Nous pouvons dès lors émettre l'hypothèse que les individus se tourneraient vers des actions politiques non-conventionnelles en réaction à leur insatisfaction. Dans le chapitre suivant l'analyse portera sur l'activité politique non-conventionnelle dans les trois régions du pays.

A titre indicatif, si une comparaison dans le temps est possible, une première échelle de Guttman de participation politique conventionnelle a été réalisée sur base des données recueillies lors de l'enquête AGLOP de 1974<sup>3</sup>.

---

(3) A. CLEYMANS, De niet-aanwezige staatsburger midden de jaren zeventig. In : *Res Publica*, 1985, n°1, p. 125-140.

Sachant que les items proposés n'étaient pas tous identiques, l'observation des caractéristiques de l'évolution de ce type d'échelle sur une décade est délicate. Toutefois, des éléments communs apparaissent.

Dans la hiérarchie des items, l'ordre pour les actions reprises dans les deux études est presque identique. Les actions politiques conventionnelles dans l'étude de A. Cleymans se classent comme suit : suivre l'actualité politique dans les journaux, discuter politique, entreprendre des actions pour faire changer la loi, membre d'un parti, intérêt pour la campagne électorale, intervenir pour un problème local, convaincre de voter, assister à une réunion de parti, membre actif d'un club politique et très actif dans une campagne électorale. Le tableau II indique que lire les journaux, discuter politique, intervenir pour un problème local, assister à une réunion de parti et très actif dans une campagne électorale sont dans le même ordre de succession que dans l'échelle de A. Cleymans. Seul l'item, convaincre de voter, est plus haut dans la hiérarchie de l'échelle de 1984. Les items étant quelques peu différents entre les études de 1974 et de 1984, la comparaison doit s'arrêter ici en ce qui concerne la hiérarchie.

Le deuxième aspect de l'échelle de Guttman est la mesure de l'engagement politique basé sur le cumul des actions politiques conventionnelles.

Constatons d'abord que le nombre de personnes qui ne citent aucun item est proportionnellement supérieur en 1984 soit 38% contre 30% en 1974. Pour les autres catégories, les pourcentages restent sensiblement dans les mêmes proportions. A titre indicatif, 3 items reprenait 12% en 1974 contre 10% en 1984, 7 items, 2% dans les deux cas, 10 items, 0,2% en 1974 et 0,4% en 1984.

Sur une période de dix ans, il faut constater que l'engagement politique dans les actions conventionnelles n'a pas beaucoup évolué. Deux exceptions peuvent être relevées, l'une en ce qui concerne la hiérarchie qui indique une importance plus grande accordée au fait de convaincre les gens de voter, et l'autre qui montre que la passivité ou l'apathie augmente.

## II. L'activité politique non-conventionnelle ou la protestation politique.

L'enquête reprenait quatorze items de protestation allant de la signature de pétition à la prise d'otage en passant par les différentes formes de grève.

Regardons la fréquence marginale de chacune des actions de protestation au plan de l'approbation des individus (Tableau V). Seul le pourcentage d'individus qui sont tout à fait d'accord et plutôt d'accord avec les différentes actions de protestation politique que l'enquête proposait sont repris.

D'emblée, les Bruxellois approuvent d'une manière moins restrictive les différentes formes de protestation politique. Les Wallons approuvent dans une proportion moins grande. En Flandre, les types de protestation ne semblent pas recueillir un accord aussi conséquent que dans les autres régions.

TABLEAU V

Participation politique non-conventionnelle en Belgique.

	Wallonie	Flandre	Bruxelles	Moyenne(*)
signer une pétition	82,0%	67,0%	89,0%	74,0%
manifestier pacifiquement	68,0%	40,0%	70,0%	52,0%
boycotter	37,0%	22,0%	54,0%	30,0%
grève avec préavis	55,0%	38,0%	56,0%	45,0%
grève sans préavis	22,0%	13,0%	26,0%	17,0%
occuper bâtiment	25,0%	6,0%	23,0%	14,0%
bloquer la circulation	15,0%	5,0%	15,0%	9,0%
écrire des slogans	7,0%	4,0%	6,0%	5,0%
casser, détruire des biens	0,5%	0,0%	1,5%	0,3%
agresser des personnes	0,5%	0,8%	0,9%	0,7%
participer à un groupe d'action	56,0%	37,0%	57,0%	45,0%
participer à une grève du zèle	29,0%	30,0%	32,0%	30,0%
faire une prise d'otage	0,7%	0,5%	3,0%	0,8%
participer à une grève de la faim	10,0%	4,0%	19,0%	7,0%

(\*) moyenne du pays pondérée selon l'importance démographique des régions (base : INS 1984).

Une étude similaire a été menée dans d'autres pays<sup>4</sup>.

Par rapport à la moyenne des autres pays, la Belgique ne semble pas aussi portée que les autres pour approuver les actions de protestation. Cela est encore plus vrai lorsque nous regardons les résultats dans chacun des pays pris individuellement. Par exemple aux Pays-Bas, 92% des personnes interrogées approuvent la signature de la pétition ; aux Etats-Unis, 52% des interviews approuvent le boycott (refuser d'acheter certains biens ou de recourir à certains services, alors que dans les autres pays : NL 42%, GB 35%, D 36%, A 32%, B 38%)<sup>5</sup>.

Des différences significatives apparaissent dans l'approbation entre les types d'action de protestation. Comme dans le cas des actions politiques conventionnelles, une échelle hiérarchique de la protestation politique a été élaborée.

Dans la construction de notre échelle, certaines des actions de protestation ont dû être écartées. D'une part, les items ne rencontrent que très peu d'avis favorable. D'autre part, les items, malgré un pourcentage d'avis favorable significatif, introduisent trop d'erreurs en se classant dans l'échelle hiérarchique. De plus, pour permettre la comparaison avec une étude similaire réalisée dans différents pays européens, en Autriche et aux Etats-Unis, le nombre des items est limité à sept.

(4) Pays-Bas, Grande-Bretagne, Etats-Unis, Allemagne et Autriche.

(5) S.H. BARNES, M. KAASE e.a., *Political action: Mass participation in five western democracies*. Beverly Hills, 1979.

L'intérêt de l'analyse des actions de protestation ne réside pas uniquement dans le fait de savoir si les personnes interrogées les approuvent ou ne les approuvent pas, mais une dimension supplémentaire doit éveiller notre intérêt. En effet, ce qui nous importe principalement, c'est de savoir si les individus ont une volonté potentielle de protestation. Plus précisément, il s'agit de construire une mesure permettant d'analyser la protestation potentielle d'une population qui par voie de conséquence indique son degré d'insatisfaction face aux décisions politiques. De plus, cette mesure renseigne sur l'aptitude d'un groupe à réagir lorsque la décision va à l'encontre de ses intérêts spécifiques.

Ainsi, nous avons demandé aux personnes interrogées, pour chacune des actions de protestation si elles l'avaient déjà fait, si elles étaient certainement prêtes à le faire, si elles étaient prêtes à le faire, si elles étaient éventuellement prêtes à le faire.

En associant les réponses sur l'approbation et sur la réalisation de l'action politique de protestation, on obtient une échelle de protestation potentielle en appliquant le même principe que pour l'échelle établie à partir des actions politiques conventionnelles.

Comme dans le cas de la première échelle, une comparaison est possible entre l'ordre d'apparition d'une région à l'autre (Tableau VI) et d'un pays à l'autre (Tableau VII).

TABLEAU VI

Hierarchie des actions politiques non-conventionnelles en Belgique par région.

Wallonie	Flandre	Bruxelles
pétition	pétition	pétition
manifestation pacifique	manifestation pacifique	manifestation pacifique
grève avec préavis	grève avec préavis	grève avec préavis
grève du zèle	grève du zèle	grève du zèle
grève sans préavis	grève sans préavis	grève sans préavis
occuper les bâtiments	bloquer la circulation	occuper les bâtiments
bloquer la circulation	occuper les bâtiments	bloquer la circulation

Entre les trois régions, il existe peu de modification dans l'ordre des items à l'exception des deux derniers en Flandre. Par contre, dans la comparaison de la liste des items de notre pays avec les autres pays, les modifications sont plus significatives.

S'il n'y a pas de différence en ce qui concerne les deux premiers items, le troisième item, le boycott, n'apparaît pas dans l'échelle comme action de protestation en Belgique comme dans les autres pays.



TABLEAU VII

Hierarchie des actions politiques non-conventionnelles dans différents pays occidentaux.

Pays-Bas	Angleterre	Etats-Unis	Allemagne	Autriche	Belgique
Pétition	Pétition	Pétition	Pétition	Pétition	Pétition
Manifestat. pacifique	Manifestat. pacifique	Manifestat. pacifique	Manifest. pacifique	Manifest. pacifique	Manifest. pacifique
Boycott	Boycott	Boycott	Boycott	Boycott	Grève avec préavis
Occupation bâtiment	Grève loyer	Grève loyer	Grève loyer	Bloquer circulation	Grève du zèle
Grève loyer	Bloquer circulation	Occuper bâtiment	Bloquer circulation	Grève loyer	Grève sans préavis
Bloquer circulation	Occuper bâtiment	Grève sans préavis	Grève sans préavis	Grève sans préavis	Occuper bâtiment
Grève sans préavis	Grève sans préavis	Bloquer circulation	Occuper bâtiment	Occuper bâtiment	Bloquer circulation

La grève des loyers et des taxes n'a pas été reprise dans l'enquête en Belgique. De même, la grève du zèle n'a pas fait l'objet d'une question dans les pays sondés à l'exception de la Belgique.

Hormis ces remarques, on observe une relative similitude dans l'ordre des items présentés pour notre échelle.

Les caractéristiques de notre échelle en Belgique se présentent comme suit :

TABLEAU VIII

Fréquences de l'échelle d'actions politiques non-conventionnelles en Belgique par région.

	Wallonie	Flandre	Bruxelles
0 item cité	12%	17%	11%
1 item cité	20%	16%	15%
2 items cités	16%	16%	14%
3 items cités	18%	12%	17%
4 items cités	11%	13%	13%
5 items cités	7%	6%	10%
6 items cités	6%	3%	9%
7 items cités	10%	17%	11%
Coefficient de reproductibilité	0,91%	0,95%	0,92%
Nombre total d'individus	379	385	399

L'échelle de protestation potentielle semble très homogène dans chacune des régions et les différences ne sont pas très sensibles à l'exception du plus haut degré (7 items cités) (Tableau VIII).

Si comme dans le cas de la première échelle les catégories sont regroupées, les résultats sont les suivants :

TABLEAU IX

Fréquences catégorisées des actions politiques non-conventionnelles en Belgique par région.

	Wallonie	Flandre	Bruxelles	Pays*
Bas (0-1)	32%	33%	26%	32%
Moyen (2-3)	34%	28%	31%	30%
Haut (4-7)	34%	39%	43%	38%

\* Moyenne pondérée selon l'importance des régions

Comme l'indique le tableau IX, la protestation potentielle est principalement bruxelloise, ensuite suivent les Flamands, enfin les Wallons sont les moins sujets à la protestation. Ceci s'entend bien sûr au niveau le plus élevé de l'échelle.

Ce tableau permet de relativiser une formule bien connue qui prétend que les Wallons sont plus sujets à la protestation que les habitants des autres régions. Comme le montre l'échelle, les Wallons sont moins nombreux à avoir un potentiel de protestation élevé.

Les Wallons sur le plan de la protestation par voie de grèves, soit une protestation bien institutionnalisée, sont les plus protestataires. En effet, suivant les dernières statistiques de grèves disponibles, 1980, nous pouvons lire que le nombre de journées perdues pour fait de grèves étaient de 6.946 pour la région bruxelloise, de 82.501 pour la région flamande et de 127.307 pour la région wallonne. Plus précisément, nous pouvons calculer un taux de participation à la grève en établissant le rapport entre le nombre de grévistes et le nombre de salariés normalement occupés avant les conflits, on obtient 33% à Bruxelles, 7% en Wallonie et 15% en Flandre. Comme le montre les taux, l'expression de la protestation est la plus faible en Wallonie en comparaison avec les autres régions. Le résultat de l'échelle va dans le même sens. Une autre étude confirme ces constatations<sup>6</sup>. Dans la période 1953-1974, les flamands ont organisés 53% des manifestations et mobilisé 41% des manifestants. Du côté francophone, les chiffres sont respectivement de 31% et 32%.

Nous pouvons conclure de ces considérations que les Wallons pris dans leur individualité sont les moins protestataires par rapport aux individus des autres régions. Mais lorsque la protestation existe, elle est plus intense et dure plus longtemps.

Face à ces résultats, un double paradoxe se manifeste dans le cas de la Wallonie. D'une part, sachant que de plus en plus les leviers de commande de l'Etat belge sont aux mains des néerlandophones, les Wallons sont moins revendicatifs alors que certaines décisions sont prises à l'encontre de leurs intérêts. D'autre part, la

(6) J. Smits, *Democratie op straat. Een analyse van de betogingen in België*. Leuven, 1984, p. 219-227.

présence d'un gouvernement "social-chrétien-libéral" à la tête du pays devrait susciter des actions de protestation au niveau d'une population wallonne où les tendances politiques du gouvernement sont minoritaires. Nous devons bien constater que cela n'est pas le cas<sup>7</sup>.

Dans la ligne de ce raisonnement, le haut degré de protestation politique de la région bruxelloise est très révélateur à deux égards. Premièrement, dans le cadre de la régionalisation, seule cette région n'a pas fait l'objet d'une adaptation à la nouvelle forme de l'Etat. Deuxièmement, la confrontation des deux communautés francophone majoritaire et néerlandophone minoritaire entraîne des frictions au niveau politique et administratif qui amènent naturellement une propension à la protestation<sup>8</sup>.

Confronté à ces paradoxes, propre à la Wallonie, nous pouvons tenter d'expliquer ce phénomène en se référant au niveau de satisfaction de la population des différentes régions.

Formulons l'hypothèse que les Wallons, avec un niveau de protestation faible, seraient plus satisfaits de leur condition de vie à la fois sur le plan matériel et à un niveau plus général. Par contre, en Flandre, la satisfaction serait moindre et pourtant le niveau de protestation plus élevé. Le niveau de satisfaction expliquerait donc la différence rencontrée entre les niveaux de protestation. A l'échelle bruxelloise, nous devrions rencontrer un niveau de satisfaction faible pour un niveau de protestation élevé.

D'emblée, dans l'ensemble, le niveau de satisfaction est élevé dans chaque région. Sur le plan matériel, 43% des Wallons sont très satisfaits (l'échelle de satisfaction allant de 1 à 11, nous avons regroupé les positions en trois catégories, 1 à 3, 4 à 6 et 7 à 11) de leur vie sur le plan matériel. En Flandre, les résultats indiquent 57% et à Bruxelles 39% de très satisfaits.

Sur le plan de la vie en général, 53% des Wallons, 49% des Bruxellois et 63% des Flamands sont très satisfaits. L'insatisfaction regroupe dans chaque région environ 10% des personnes interrogées. Les mêmes tendances s'observent pour le niveau de satisfaction par rapport à la situation antérieure d'une dizaine d'années, aux personnes appartenant au groupe professionnel identique et en référence aux individus identifiés par l'interviewé comme semblable à lui.

Si l'on fait référence à l'échelle de protestation et à l'échelle de satisfaction sur le plan de la vie matérielle, la protestation provient des insatisfaits à 35% en Wallonie, 45% à Bruxelles, 49% en Flandre, mais aussi des satisfaits à concurrence de 31% en Wallonie, 41% à Bruxelles et 34% en Flandre.

---

(7) Ces constatations se basent sur la situation politique au moment de l'enquête soit en 1984. La Belgique était dirigée par un gouvernement de coalition comprenant les Sociaux-Chrétiens et les Libéraux. La réforme de l'Etat de 1988 n'était pas encore à l'ordre du jour !

(8) Ces constatations se basent sur la situation politique au moment de l'enquête, soit en 1984. La Région Bruxelloise n'existait pas encore.

Au niveau de l'appréciation de la satisfaction de la vie en général, la protestation est de 34% en Wallonie, 42% à Bruxelles et 38% en Flandre. L'insatisfaction sur le même sujet indique une protestation de 42% en Wallonie, 41% à Bruxelles et 43% en Flandre.

Suivant l'hypothèse de départ, en Wallonie, la protestation est plus faible et le niveau de satisfaction est aussi plus faible qu'en Flandre où la satisfaction est forte et la protestation est forte également en comparaison avec la Région wallonne. A Bruxelles, pour une satisfaction la plus faible par rapport aux autres régions la protestation est la plus élevée.

Il n'y a pas de liaison évidente entre le niveau de satisfaction des individus et le niveau de protestation.

Pour conclure ce chapitre, revenons à la comparaison entre pays et voir dans quelle mesure celle-ci est significative (Tableau X)<sup>9</sup>.

TABLEAU X

Fréquences catégorisées des actions politiques non-conventionnelles dans différents pays occidentaux.

	NL	GB	USA	D	A	B
Bas (0-1)	29%	45%	30%	40%	54%	32%
Moyen (2-3)	40%	40%	50%	48%	37%	30%
Haut (4-7)	31%	15%	20%	12%	9%	38%

L'échelle de protestation potentielle indique que certaines populations sont plus protestataires que d'autres. Manifestement, les Belges et les Hollandais se situent majoritairement dans les degrés les plus élevés de l'échelle. Ces deux pays ont donc un potentiel de protestation beaucoup plus élevé que les autres. Par contre, les Autrichiens se situent dans le bas de l'échelle. Ils ont par conséquent un degré potentiel de protestation assez faible.

Les différences observées dans les pays cités au niveau de l'échelle de protestation pourraient s'expliquer en considérant trois groupes de facteurs.

La "Culture" d'un groupe d'hommes pourrait être un déterminant de son degré de protestation. Elle engendre une perception et une élaboration des problèmes qui sont propres à chaque société. La diversité institutionnelle des pays considérés en est l'exemple.

Nous pensons qu'il faut tenir compte également du degré de permissivité des sociétés. La protestation s'exprimera d'autant plus facilement qu'elle est plus ou moins tolérée.

(9) La comparaison de ces données doit être prudente. En effet, le boycott n'est pas repris dans l'échelle belge alors qu'il occupe une place significative dans les autres pays.

Enfin, le type de problème que rencontre un groupe entraînera une forme de protestation spécifique.

A ce niveau, l'explication de ces différences pourrait se faire par une hypothèse s'articulant sur la manière dont la crise frappe différemment les pays pris en considération.

Ainsi, la Belgique et la Hollande devenus deux plaques tournantes du système économique occidental et même mondial assumeront plus difficilement les effets de la crise économique internationale. D'où ils manifesteraient leur protestation d'une manière plus vive. Ces deux pays ayant connu des niveaux de croissance très rapide dans un laps de temps très court, l'effet d'une baisse de cette croissance ou même d'un arrêt de celle-ci peut avoir entraîné un élan de protestation plus important que dans les autres pays.

### III. Déterminants sociologiques de l'action politique.

Dans la partie précédente, nous avons vu comment l'action politique conventionnelle et de protestation potentielle se manifesteraient en fonction de l'appartenance régionale. L'analyse se poursuit en comparant l'action politique entre la Belgique et d'autres pays, en référence à une étude similaire.

Cette partie sera consacrée à l'analyse des déterminants sociologiques de l'action politique.

#### A. *L'identification.*

L'association entre les échelles d'action politique conventionnelle et de protestation potentielle et les déterminants sociologiques est mesuré grâce au coefficient *V* de Cramer. Celui-ci est une généralisation de la mesure d'association utilisée pour les variables à deux modalités.

##### 1. Echelle d'action politique conventionnelle.

L'action politique conventionnelle est liée à un certain nombre de déterminants sociologiques qui varient d'une région à une autre (Tableau XI). L'âge et l'appartenance syndicale n'interviennent pas en Flandre. Par contre, le sexe et la profession interviennent de manière significative suivi du revenu, de l'appartenance religieuse et du niveau d'instruction.

En Wallonie, l'âge, la profession et l'identification à la classe subjective n'ont pas un niveau d'association significatif contrairement au sexe et à l'appartenance syndicale qui ont les coefficients les plus élevés, suivi de l'appartenance religieuse, du niveau d'instruction et du revenu.

Enfin, chez les Bruxellois, l'appartenance religieuse, le revenu, la profession et l'identification à la classe subjective ne sont pas significativement associés à l'échelle d'action politique conventionnelle. A contrario, l'appartenance syndicale, le sexe, l'âge et le niveau d'instruction indiquent une liaison significative.

TABLEAU XI

Mesure d'association entre les déterminants sociologiques et l'échelle d'actions politiques conventionnelles en Belgique par région.

	Bruxelles	Wallonie	Flandre
Sexe	0,276 (0,000)	0,248 (0,000)	0,288 (0,000)
Age	0,187 (0,040)	0,170 (0,000)	0,177 (0,000)
Instruction	0,190 (0,000)	0,203 (0,000)	0,208 (0,000)
Religion	0,135 (0,610)	0,207 (0,010)	0,207 (0,010)
Revenu	0,158 (0,450)	0,202 (0,000)	0,220 (0,000)
Profession	0,198 (0,830)	0,242 (0,481)	0,271 (0,000)
Classe subjective	0,175 (0,069)	0,147 (0,880)	0,188 (0,090)
Appartenance syndicale	0,299 (0,000)	0,221 (0,050)	0,102 (0,900)

Note : les chiffres entre parenthèses indiquent le seuil de signification du  $X^2$ . Si ce chiffre est supérieur à 0,05 alors l'association n'est pas significative et est due à l'effet du hasard. Dès lors, il n'en sera pas tenu compte dans l'interprétation.

Comme le montre le tableau, certaines liaisons n'apparaissent pas dans l'une ou l'autre région.

En conclusion l'échelle d'action politique conventionnelle est liée prioritairement au sexe, à l'appartenance syndicale, surtout à Bruxelles.

Parmi les femmes, 90% se situent au premier degré de l'échelle alors que 85% des hommes se concentrent au même niveau de l'échelle d'action politique conventionnelle.

Au niveau le plus élevé de l'échelle d'action politique conventionnelle, nous trouvons 5% d'hommes en Flandre, 2% à Bruxelles, 3% en Wallonie.

Comme on le constate, le degré trois de notre échelle d'action politique conventionnelle est très faiblement représenté. Il en est de même en ce qui concerne les autres variables et leur croisement avec notre échelle. Il est dès lors difficile de dégager des interprétations significatives à partir de tels résultats.

Pour conclure, signalons que l'action politique conventionnelle est fonction du sexe, de l'appartenance syndicale, de l'appartenance religieuse et des déterminants se rattachant au statut socio-professionnel tels le revenu, la profession, le niveau d'étude. L'âge et l'appartenance de classe subjective n'interviennent qu'à Bruxelles et en Flandre respectivement.

Avec la prudence que les remarques énoncées ci-dessus nécessitent, nous pouvons déduire l'hypothèse que l'action politique conventionnelle est exercée par les plus instruits, ayant un revenu assez élevé, de classe subjective élevée et exerçant une profession de haut rang.

Cela voudrait-il dire que les personnes n'ayant pas ces caractéristiques se tourneraient plus aisément vers l'action politique de protestation ?

## 2. L'action politique de protestation.

Comme l'indique le paragraphe précédent, l'action politique conventionnelle est liée à un certain nombre de déterminants sociologiques alors que d'autres n'intervenaient pas.

Au niveau de l'action politique de protestation, nous observons d'emblée un niveau d'intensité plus important et des liaisons quelque peu différentes (Tableau XII).

TABLEAU XII

Mesure d'association entre les déterminants sociologiques et l'échelle d'actions politiques non-conventionnelles en Belgique par région.

	Bruxelles	Wallonie	Flandre
Sexe	0,149 (0,260)	0,277 (0,000)	0,163 (0,120)
Age	0,220 (0,000)	0,262 (0,000)	0,189 (0,010)
Instruction	0,177 (0,000)	0,184 (0,000)	0,186 (0,000)
Religion	0,135 (0,420)	0,171 (0,040)	0,196 (0,000)
Revenu	0,190 (0,010)	0,176 (0,100)	0,229 (0,000)
Profession	0,200 (0,070)	0,253 (0,000)	0,240 (0,060)
Classe subjective	0,160 (0,040)	0,158 (0,080)	0,125 (0,710)
Appartenance syndicale	0,298 (0,000)	0,355 (0,000)	0,233 (0,000)

Note : les chiffres entre parenthèses indiquent le seuil de signification ou chi-deux. Si ce chiffre est supérieur à 0.05 alors l'association n'est pas significative et est due à l'effet du hasard, dès lors il n'en sera pas tenu compte dans l'interprétation.

D'emblée trois variables ne sont pas significatives dans la région bruxelloise : le sexe, la religion, le statut professionnel. En Wallonie, le revenu et la classe sociale subjective n'ont pas de signification au niveau de cette mesure d'association.



Enfin, il en est de même pour le sexe, le statut professionnel et la classe subjective en Flandre.

L'association la plus importante se manifeste entre l'échelle de protestation et l'appartenance syndicale pour les trois régions du pays. Le niveau le plus élevé est en Wallonie suivi de Bruxelles et de la Flandre.

L'analyse plus approfondie du croisement montre que ce sont les affiliés à une organisation syndicale ou professionnelle qui sont les plus protestataires et cela se vérifie dans les trois régions du pays. Ainsi, parmi les personnes affiliées à une organisation syndicale ou professionnelle, 47% en Flandre se situent au niveau le plus élevé de notre échelle de protestation, de même que 64% à Bruxelles et 51% en Wallonie. Par contre parmi les personnes non affiliées 31% en Flandre, 36% à Bruxelles et 27% en Wallonie se situent au niveau le plus élevé de notre échelle de protestation.

La variable sexe n'intervient d'une manière significative qu'en région wallonne et en deuxième position derrière l'appartenance syndicale.

La protestation la plus élevée est le propre des hommes. Les femmes quant à elles se situent au premier niveau de l'échelle. Parmi les trois niveaux dans notre échelle de protestation, 40% des hommes en Wallonie se situent au niveau trois de notre échelle, soit la protestation la plus élevée, pour les femmes nous avons environ 30%.

La protestation politique est principalement l'oeuvre des jeunes de moins de quarante ans et surtout des moins de 25 ans, 55% en Wallonie, 41% en Flandre, 48% à Bruxelles sont au niveau le plus haut de l'échelle de protestation. Par contre, les plus de quarante ans majoritairement se situent au premier niveau de notre échelle, 52% en Wallonie, 47% en Flandre et à Bruxelles.

L'association entre l'âge et la protestation est par ordre d'importance la deuxième en région bruxelloise, la troisième en Wallonie et la quatrième en Flandre.

La formation scolaire a la quatrième position (Bruxelles) ou la cinquième (Flandre, Wallonie) dans l'ordre décroissant des niveaux d'association. Les plus instruits sont les plus protestataires, niveau trois de l'échelle pour les études universitaires et supérieures non-universitaires (de l'ordre de 50% sauf en Wallonie où la position est plus médiane), alors que les personnes ayant fréquenté uniquement l'école primaire et l'école secondaire se placent au niveau un de notre échelle (Primaire : 45% en Wallonie, 48% en Flandre et 43% à Bruxelles).

Le statut social des individus indique au niveau non professionnel que les étudiants (70% en Wallonie, 50% en Flandre et 67% à Bruxelles) sont au niveau 3 de l'échelle, et les chômeurs (43%, 42%, 61%), dans une moindre mesure sont les plus protestataires alors que les ménagères et les pensionnés sont les moins portés à mettre à exécution des actions de protestation.

Au plan professionnel, une dualité très nette s'observe entre les salariés et les non-salariés : les premiers étant plus revendicatifs que les seconds (60% en région

bruxelloise). Il est important de signaler que dans cette perspective les items de protestations renferment trois items sur sept se rapportant directement à des types de protestations institutionnalisées intéressant plus particulièrement le monde des salariés. Il s'agit plus spécialement des différentes formes de grèves.

Les adhérents à d'autres religions que la religion catholique et les personnes n'adhérant à aucune religion sont des protestataires potentiels au troisième degré de notre échelle (50% en Wallonie, 60% en Flandre).

Enfin, la variable revenus n'apporte pas d'information. Il en est de même pour la classe sociale subjective.

### B. *Echelles d'opinions.*

Nous avons vu que des liaisons significatives existaient entre les variables d'identification et nos échelles.

Reprenant les tableaux des liaisons entre les variables d'identification et nos échelles, nous remarquons que les liaisons significatives sont récurrentes et se rattachent aux différents clivages de notre société belge, comme par exemple la formation scolaire, la religion, la profession et l'appartenance syndicale. S'ajoutent à cela, les différences observées par région. Analysons les différentes questions relatives aux clivages traditionnels de la société belge et leur comportement au travers des échelles d'actions politiques conventionnelles et de protestation (Voir tableau en annexe).

L'hypothèse qui guide notre investigation est que la protestation politique potentielle s'expliquerait par l'existence de groupes minoritaires émanant de la structure des clivages traditionnels de la société belge. Ces groupes minoritaires n'ayant pas de représentation dans les différents organes de décisions politiques s'exprimeraient par un degré de protestation politique élevé. Ainsi, la protestation potentielle serait la plus élevée chez les individus qui s'identifient prioritairement à un groupe socio-politique minoritaire dans la région considérée. Par contre, la protestation serait la moins élevée dans le chef des individus qui s'identifient au groupe socio-politique majoritaire, par rapport à un clivage. Par exemple, concernant le clivage Gauche-Droite, nous émettons l'hypothèse que les plus protestataires sont les individus qui s'identifient au groupe, soit de gauche soit de droite, qui est minoritaire dans une région donnée.

Le clivage unitaire-fédéral<sup>10</sup> est déterminant dans la propension à la protestation politique. Cela se vérifie surtout en Wallonie et en Flandre ; dans une moindre mesure à Bruxelles. C'est ainsi que les fédéralistes sont les plus protestataires dans les trois régions du pays. Par contre, les unitaristes en Wallonie et en Flandre sont

---

(10) Cette échelle classe les individus selon deux extrêmes : les unitaristes qui ne veulent rien changer à la structure institutionnelle de l'Etat ; les fédéralistes qui souhaitent une révision institutionnelle comparable aux Etats fédéraux (USA, Allemagne...).

les moins protestataires. En ce qui concerne les unitaristes bruxellois, ils sont plus protestataires que les unitaristes des deux autres régions. Suivant notre hypothèse, les fédéralistes sont les groupes minoritaires dans les trois régions.

Les individus s'identifiant fédéralistes représentent un groupe minoritaire en Wallonie à concurrence de 20%, en Flandre ce groupe représente 24% et à Bruxelles 18.8%. Parmi ces groupes, en Wallonie 54%, 57% en Flandre et à Bruxelles se situent au niveau trois de notre échelle de protestation soit le niveau le plus haut de notre échelle.

Du côté des unitaires, majoritaires dans les trois régions, 59% en Wallonie, 58% en Flandre et 67% à Bruxelles, le niveau le plus élevé de l'échelle de protestation regroupe 37% en Flandre, 28% en Wallonie et 42% à Bruxelles des personnes prenant parti pour le maintien de l'état unitaire.

Les fédéralistes en tant que groupe minoritaire dans chaque région sont les plus protestataires compte tenu des unitaristes, fraction encore très majoritaire dans chacune des régions et principalement à Bruxelles. Ces derniers sont toutefois plus protestataires que les unitaristes des autres régions. Une explication de cette différence pourrait venir de la non-résolution du statut de la région dans le cadre des lois d'août 1980 et la volonté pour ces unitaristes de ne pas voir modifier le cadre institutionnel de leur région.

Au niveau du clivage économique, les individus favorables à plus d'intervention de l'Etat dans l'économie se distinguent de ceux qui sont pour garantir la liberté d'initiative au secteur privé.

Les personnes prônant une intervention prioritaire de l'Etat dans l'économie représentent 11% en Flandre ; parmi celles-ci, 39% se situent au troisième degré de notre échelle de protestation. Par contre, le groupe favorable au secteur privé représente 51% de l'échantillon et 40% de ces individus se situent au niveau le plus élevé de notre échelle de protestation. En Wallonie, les personnes défendant la primauté de l'intervention étatique dans l'économie représentent 17%, parmi eux 31% se situent au niveau le plus haut de notre échelle de protestation. En faveur du privé, on trouve 49% de l'échantillon et 34% de ces personnes se situent au niveau trois de notre échelle de protestation. Dans le cas du clivage économique, notre hypothèse de départ n'est pas vérifiée. Au regard des chiffres et avec une interprétation prudente, nous devons bien constater que les groupes majoritaires (relatifs) sont les plus protestataires.

La protestation politique ne semble donc pas liée au clivage économique en Flandre et en Wallonie, du moins.

Dans la région bruxelloise, la situation est quelque peu différente. Le groupe minoritaire au niveau du clivage économique inclut des personnes en faveur de plus d'Etat dans l'économie, soit 9%, alors que le groupe majoritaire se compose des adeptes de l'initiative privée soit 56%. Au niveau de notre échelle de protestation, 59% des partisans de plus d'Etat dans l'économie et 38% des partisans du privé seulement se situent au niveau de protestation le plus haut.

Le clivage politique Gauche-Droite présente les mêmes caractéristiques en Flandre et à Bruxelles. Le groupe minoritaire regroupe les personnes se positionnant à gauche sur ce clivage avec respectivement 10% en Flandre et 19% à Bruxelles. Dans ces groupes, les protestataires (dernier degré de l'échelle) représentent 59% en Flandre et 77% à Bruxelles. Les personnes se positionnant à droite soit 47% en Flandre et 31% à Bruxelles ne comptent que respectivement 35% en Flandre et 32% à Bruxelles de protestataires engagés. Notre hypothèse de départ se vérifie dans ces deux régions à la lumière du clivage politique Gauche-Droite.

En Wallonie, à propos de ce même clivage, la situation est beaucoup plus ambiguë. D'une part, les groupes de gauche et de droite s'identifient beaucoup plus difficilement. Chaque groupe comprend 27% de l'échantillon. Il existe donc une grosse majorité de l'échantillon wallon dans la position médiane de l'échelle Gauche-Droite, soit 45%. Cette situation n'existait pas dans les autres régions. Au niveau de la protestation politique, 51% des personnes se situant à gauche sont au niveau de protestation le plus élevé, alors que 26% des personnes se positionnant à droite occupe le même niveau de protestation.

Nous avons vu plus haut l'importance du comportement de la variable "appartenance religieuse" par rapport à l'échelle de protestation, en particulier en Belgique. C'est pourquoi, il semble intéressant d'analyser l'échelle se rapportant au clivage religieux et sa configuration face à l'échelle de protestation.

L'échelle se rapportant au clivage religieux a deux pôles extrêmes relatifs à l'intervention de l'Eglise dans la politique pour certains idéaux qui sont les siens (enseignement, famille, éthique...) ou une totale indépendance entre le pouvoir temporel et spirituel. Face à ce clivage, les personnes en faveur de l'intervention de l'Eglise dans la politique sont minoritaires dans chaque région avec 17% de l'échantillon en Flandre, 9% en Wallonie et 3% à Bruxelles. 65% des personnes interrogées en Flandre sont en faveur de la non-intervention de l'Eglise dans la politique contre 82% en Wallonie et 89% dans la région bruxelloise.

Ici, l'hypothèse se confirme, le groupe minoritaire renferme en ses rangs le plus grand nombre de protestataires et du niveau le plus élevé de cette échelle de protestation. On a en Flandre 44%, en Wallonie 34%, à Bruxelles 54% des personnes favorables à l'intervention de l'Eglise dans la politique qui se situent au niveau trois de notre échelle. Par contre, les personnes non favorables à l'intervention de l'Eglise dans la politique, représente environ 30% de celles-ci au niveau le plus élevé de notre échelle de protestation dans chaque région.

Cette analyse par rapport aux différents clivages montre combien ceux-ci sont encore présents et ont un impact plus que significatif sur le comportement des individus.

Au niveau de la protestation politique, celle-ci est surtout importante chez les personnes qui s'identifient à des groupes qui par rapport aux clivages sont minoritaires. Quelques exceptions doivent être signalées. La protestation est liée aux échelles relatives au clivage communautaire, la position face à la forme de l'Etat,

au clivage politique Gauche-Droite et au clivage religieux. Par contre, il n'existe pas de relation avec l'échelle relative au clivage économique, plus d'intervention de l'Etat ou du privé dans l'économie, sauf dans la région bruxelloise.

Pour conclure, il ne faut pas ignorer que si cette dépendance existe entre les différents clivages relatifs à la société belge et notre échelle de protestation potentielle, cette constatation doit s'entendre sans négliger la forme de l'équipe qui est au pouvoir en place au moment de l'enquête.

La protestation politique est fonction de l'âge, de la formation scolaire, du statut de salarié ou non-salarié. Mais ces constatations se font individuellement et elles permettent d'être agrégées en vue de déterminer des caractéristiques englobantes se rapportant à un groupe particulier. Ces groupes peuvent être identifiés en fonction des différents clivages qui structurent la société belge. La protestation est principalement expliquée par l'identification à un groupe socio-politique minoritaire issu des clivages traditionnels de la société belge. Chacun des clivages joue différemment d'une région à une autre.

Ainsi, c'est principalement le clivage sur la forme de l'Etat qui suscite le plus grand élan de protestation en Wallonie. Le clivage politique Gauche-Droite suivi du clivage religieux interviennent prioritairement en Flandre. A Bruxelles, les liaisons les plus fortes existent entre l'échelle de protestation et le clivage politique Gauche-Droite et le clivage économique, intervention prédominante de l'Etat ou du secteur privé dans l'économie.

Nous pouvons comprendre cette situation par le fait que le clivage prédominant dans une région entraîne la prise en charge des revendications relatives à ce clivage par un des acteurs politiques ayant une implantation importante dans la région.

Par contre, le groupe minoritaire issu d'un clivage n'a pas d'acteur politique dominant prenant en charge ses revendications et celles-ci ne sont pas satisfaites d'où un niveau de protestation plus élevé.

#### **IV. L'action politique au-delà de nos frontières.**

Nous avons analysé les déterminants sociologiques de l'action politique conventionnelle et de protestation en Belgique.

Il nous est apparu intéressant d'analyser comment les mêmes déterminants sociologiques se comportaient par rapport au même type d'échelle d'action politique dans d'autres pays.

Se référant à l'étude, déjà citée, de Kaase et Barnes, (Political Action), comparons nos résultats avec cinq autres pays : les Pays-Bas, la Grande-Bretagne, les Etats-Unis, l'Allemagne et l'Autriche.

Ces auteurs ont utilisé le tau-b comme mesure d'association entre les échelles d'action politique et les déterminants sociologiques. Dans le souci de comparai-

son, nous avons également calculé ce tau-b sachant que cette mesure n'est pas entièrement appropriée à l'analyse du type de variable utilisée<sup>11</sup>.

### A. L'action politique conventionnelle.

Pour l'échelle d'action politique conventionnelle, des liaisons se manifestent avec le sexe, la formation scolaire, la profession, le revenu, l'appartenance de classe subjective. Par contre, il n'existe pas ou une très faible liaison entre l'échelle conventionnelle et l'âge, l'appartenance religieuse, et l'appartenance syndicale.

TABLEAU XIII

Mesure d'association entre les déterminants sociologiques et l'échelle d'actions politiques conventionnelles dans différents pays occidentaux.

Echelle d'action politique conventionnelle croisée avec

	NL	GB	USA	D	A	B
Sexe	0,22	0,15	0,13	0,31	0,23	0,22
Age	0,00	0,02	0,03	0,11	0,00	0,02
Instruction	0,26	0,17	0,26	0,23	0,19	0,16
Religion	0,08	0,10	0,07	0,06	0,07	0,02
Revenu	0,20	0,13	0,21	0,21	0,14	0,09
Profession	0,20	0,13	0,19	0,15	0,12	0,12
Classe Subjective	0,19	0,14	0,17	0,16	0,09	0,12
Appartenance Syndicale	0,12	0,11	0,01	0,15	0,14	0,02

Ce premier tableau indique que l'action politique conventionnelle est liée d'une manière prioritaire au sexe, au niveau d'instruction, au statut professionnel et aux indicateurs qui en découlent. Cela se vérifie dans chacun des pays sondés.

Par contre, l'action politique conventionnelle n'est pas liée à l'âge ni à l'appartenance religieuse. L'appartenance syndicale n'est pas liée à l'échelle conventionnelle aux USA et en Belgique.

Rappelons que notre mesure d'association indiquait la non signification de certaines liaisons.

Nous pouvons conclure à une certaine homogénéité dans la mise en évidence des liaisons entre l'échelle d'action politique conventionnelle et certains déterminants sociologiques comme le niveau d'instruction, le sexe, le revenu, la profession, la classe subjective.

(11) Le tau-b est en effet une mesure applicable entre deux variables de niveau ordinal. Cette mesure est plus appropriée pour des tableaux carrés. Ces deux conditions ne sont pas remplies dans les analyses présentées dans cette étude.

### B. Echelle d'action politique de protestation.

TABLEAU XIV

Mesure d'association entre les déterminants sociologiques et l'échelle d'actions politiques non-conventionnelles dans différents pays occidentaux

	NL	GB	USA	D	A	B
Sexe	0,12	0,15	0,08	0,16	0,17	0,12
Age	0,22	0,26	0,32	0,24	0,17	0,21
Instruction	0,17	0,24	0,26	0,18	0,23	0,18
Religion	0,18	0,09	0,13	0,15	0,09	0,14
Profession	0,07	0,12	0,12	0,10	0,15	0,09
Revenu	0,14	0,23	0,17	0,15	0,16	0,07
Classe Subjective	0,04	0,04	0,13	0,03	0,15	0,04
Appartenance Syndicale	0,05	0,14	0,05	0,10	0,12	0,14

A ce niveau, les différences observées entre les pays étudiés sont plus fréquentes. Entre le sexe, l'âge et l'échelle de protestation potentielle, la relation est presque identique pour tous.

La relation entre la religion et l'échelle de protestation est différente pour la Belgique par rapport aux autres pays. La même remarque peut-être faite pour la variable profession.

Par contre, la variable instruction est toujours corrélée d'une manière assez importante avec l'échelle de protestation.

Enfin, la variable revenu entraîne une relation significative moins élevée en Belgique que dans les autres pays, de même que la variable classe subjective.

L'échelle de protestation est liée dans tous les pays prioritairement à l'âge des individus. Cette liaison est négative et très élevée par rapport aux autres variables. Notons que c'est aux Etats-Unis que cette liaison est la plus élevée.

Dans les liaisons de tendance similaire, la formation scolaire est la plus importante, suivie de la religion en Belgique et du revenu dans les autres pays, en dernier lieu nous trouvons l'appartenance à la classe subjective.

La profession a une relation contraire avec notre échelle de protestation en Belgique mais une relation dans le même sens pour ce qui concerne les autres pays.

Ici aussi, comme pour l'échelle d'action politique conventionnelle, nous pouvons conclure à l'existence d'une certaine homogénéité quant au type de relation et au niveau de celle-ci. Seules les variables appartenance religieuse et classe subjective se différencient dans les pays étudiés. C'est surtout l'âge qui détermine la protestation, puis vient le niveau d'instruction et l'appartenance syndicale, enfin le revenu a un taux négligeable sauf en Belgique.



## Conclusion.

La plupart des sondages d'opinion ont montré le désintérêt d'une majorité d'individus pour l'action politique. Notre étude révèle le même phénomène.

L'objet de notre étude n'était pas de comprendre pourquoi il en est ainsi mais bien de savoir ce qui détermine l'action politique.

Pour ce faire, deux types d'action politique se distinguent : conventionnelle et de protestation. La première se rattache à l'intérêt immédiat pour la politique au travers des médias et de la participation militante. La seconde s'étend à des actions politiques de contestation face à une décision politique avec laquelle les individus sont en conflit d'intérêts.

A partir d'un certain nombre d'items, reprenant les différentes actions politiques conventionnelles et de protestation, deux échelles ont été établies suivant la technique de Guttman : une échelle d'action politique conventionnelle et une échelle d'action politique de protestation. Les échelles étaient unidimensionnelles et hiérarchiques. Cette technique de construction d'échelle a permis d'évaluer le réel engagement de chaque individu face aux différentes actions politiques et surtout de mesurer l'accumulation des actions politiques de chaque personne interrogée. Car, face à différentes actions politiques conventionnelles ou de protestation, l'intérêt n'était pas de savoir si un individu réalisait telle action à tel moment et dans telle circonstance mais de voir si notre personnage se livrait à différentes formes d'expression politique dans sa pratique quotidienne.

L'échelle d'action politique conventionnelle indique que près de 90% des personnes interrogées ne réalisent que de 0 à 3 types d'actions qui se limitent à la lecture et l'écoute des médias et à la discussion politique. Les actions d'engagement individuel et collectif ne sont réalisées que par 8% et 3% de l'échantillon respectivement.

Les déterminants sociologiques se rattachant à cette échelle sont principalement le sexe, la profession et les variables corrolaires comme le revenu, le niveau d'instruction.

Des voies sont certainement intéressantes à explorer du côté des motivations de l'engagement ou le non-engagement dans les formes d'actions politiques conventionnelles.

L'échelle d'action politique de protestation pour une question de méthode a été limitée à sept items. Certains items ne rencontrant pas de score statistiquement significatif.

Ici, la répartition de l'échantillon montre que les individus sont beaucoup plus engagés dans les actions politiques de protestation. Trente pourcent des personnes interrogées déclarent ne jamais avoir entamé d'action politique de protestation à l'exception de signer une pétition.

La protestation politique est liée à différents déterminants sociologiques tel que l'âge, le niveau d'instruction et l'appartenance syndicale. Une relation existe entre les qualités de jeune, affilié à un syndicat ou une organisation professionnelle, salarié et l'échelle de protestation.

Ces différentes variables étudiées renvoient à la structure des clivages de notre société belge. Ces derniers entraînant la formation de groupes minoritaires, la protestation politique émanait principalement de ces groupes minoritaires en rapport avec ces différents clivages politiques, communautaires et religieux ; à l'exception du clivage économique. La protestation serait considérée comme moyens d'expression et de manifestation de la non représentation des groupes minoritaires dans les différents organes de pouvoir.

Enfin, la comparaison de nos échelles avec des échelles du même type dans différents pays a montré qu'une certaine homogénéité existait quant à la nature de l'action politique conventionnelle et de protestation.

**Summary: Political participation in Belgium.**

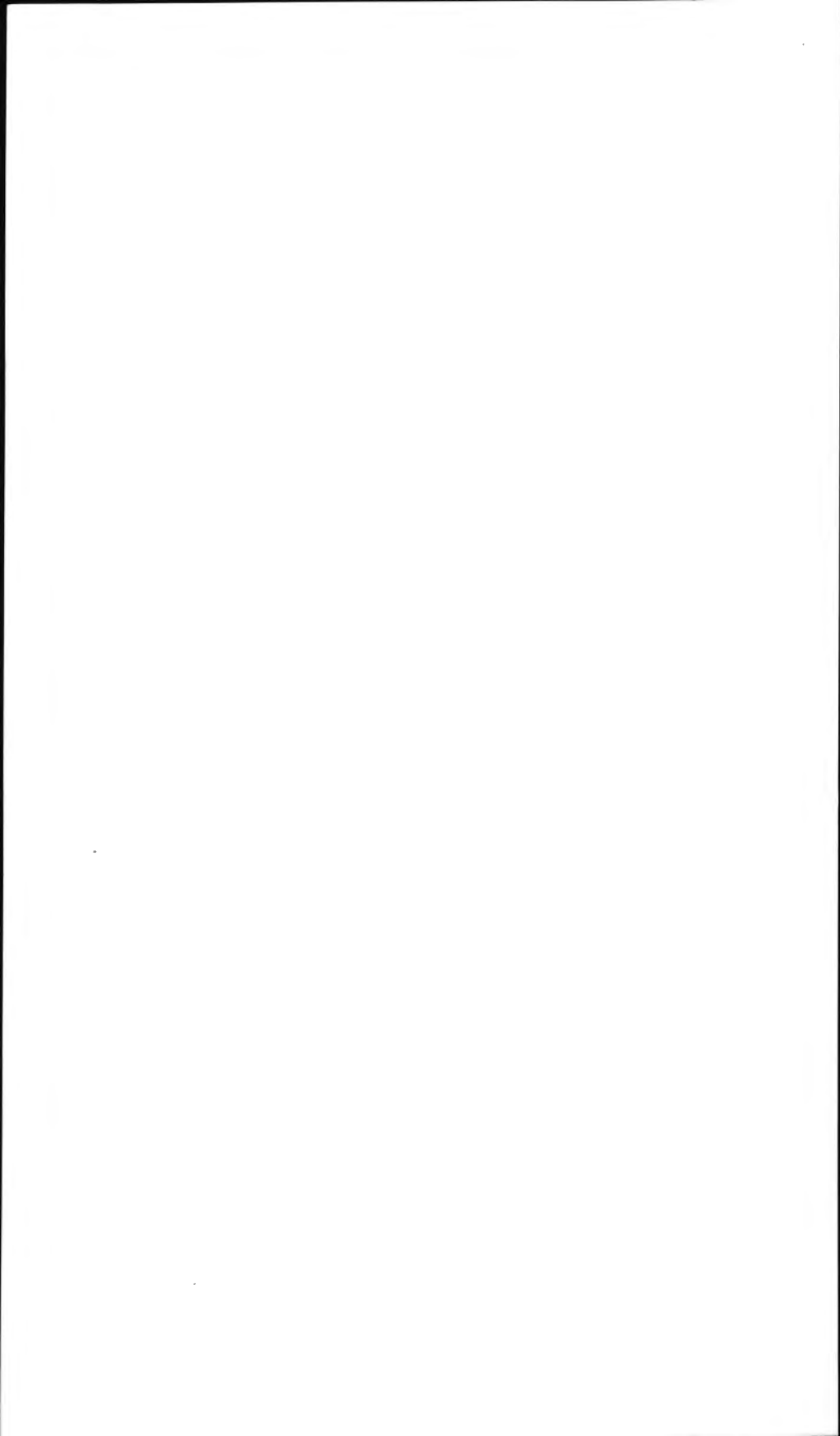
*Political participation in Belgium is analysed according to two types of political participation: conventional participation and protestation, measured by a Guttman scale. The study describes the two types of political participation in the different regions in Belgium: Flanders, Wallonia and Brussels. A comparison with some western countries is made. Political participation in Belgium is weak. It depends on the regional division and the sociological characteristics. Moreover, political participation is linked to the Belgian traditional clivages.*

## ANNEXE

**Croisement des échelles d'opinions et échelle de protestation.**

	Wallonie		Flandre		Bruxelles	
Echelle	Unitaire	Fédéral	Unitaire	Fédéral	Unitaire	Fédéral
	59,0%	20,0%	58,0%	24,0%	67,0%	18,0%
Protestation	28,0%	54,0%	37,0%	57,0%	42,0%	57,0%
	Wallonie		Flandre		Bruxelles	
Echelle	Etat	Privé	Etat	Privé	Etat	Privé
	17,0%	49,0%	11,0%	51,0%	9,0%	56,0%
Protestation	31,0%	34,0%	39,0%	40,0%	59,0%	38,0%
	Wallonie		Flandre		Bruxelles	
Echelle	Gauche	Droite	Gauche	Droite	Gauche	Droite
	27,0%	27,0%	10,0%	47,0%	19,0%	31,0%
Protestation	51,0%	26,0%	59,0%	35,0%	77,0%	32,0%
	Wallonie		Flandre		Bruxelles	
Echelle	Eglise	Etat	Eglise	Etat	Eglise	Etat
	9,0%	82,0%	17,0%	65,0%	3,0%	89,0%
Protestation	34,0%	30,0%	44,0%	32,0%	54,0%	33,0%

Note: le tableau se lit en ligne. Seuls, les pourcentages des catégories extrêmes sont indiqués. Les résultats médians ne sont pas repris. C'est pourquoi le total de chaque région n'atteint pas 100%



# Imperiali, D'Hondt en Niemeyer als verdelingstechnieken bij de gemeenteraadsverkiezingen

Een simulatie aan de hand van de gemeenteraadsverkiezingen van 9 oktober 1988

---

door Johan ACKAERT,

Assistent aan de Economische Hogeschool Limburg.

Hoofdstuk II van het regeerakkoord van het huidig kabinet dat de titel "Institutionele en administratieve hervormingen" draagt, vermeldt onder de rubriek "De lokale en provinciale besturen": de regering "zal de autonomie van de provincies en gemeenten vrijwaren en, waar opportuun, versterken. De decentralisatie zal moeten leiden tot meer effectiviteit en efficiëntie van bestuur. Ze biedt grotere kansen tot een meer democratische, meer doorzichtige en snellere besluitvorming, dichterbij de burger... zij zal aandacht schenken aan de mogelijkheden om te onderzoeken hoe op termijn de representativiteit in de Gemeentekieswet kan worden verbeterd"<sup>1</sup>. Met deze zin wordt voor het eerst door een regering publiek toegegeven dat de representativiteit in de zetelverdeling bij de gemeenteraadsverkiezingen te kort schiet.

Verschillende wetsvoorstellen pogen het gebrek aan representativiteit te remediëren door de vervanging van de Imperiali-delerreeks door het systeem D'Hondt, Niemeyer of hiervan afgeleide varianten. Het is de bedoeling van deze bijdrage de effecten na te gaan van een eventuele vervanging van het verdelingswijze Imperiali door het systeem D'Hondt of Niemeyer.

## I. De vertekening door de verdelingswijze Imperiali.

De evenredige vertegenwoordiging bij de verdeling van de zetels in de gemeenteraden wordt in België geregeld door artikel 56 van de Gemeentekieswet. Het eerste en tweede lid van dit artikel luiden als volgt: "Het hoofdstembureau deelt het stemcijfer van iedere lijst achtereenvolgens door 1, 1 1/2, 2, 2 1/2, 3, 3 1/2, 4, 4 1/2, enz. en rangschikt de quotiënten in de volgorde van hun belangrijkheid, totdat er voor alle lijsten samen zoveel quotiënten worden bereikt als er leden te kiezen zijn. De verdeling over de lijsten geschiedt door aan iedere lijst zoveel zetels toe te kennen als haar stemcijfer quotiënten heeft opgeleverd, gelijk aan

---

(1) DIENSTEN VAN DE EERSTE MINISTER, *Regeringsverklaring*. Brussel, 1988, blz. 77-78.

of hoger dan het laatst gerangschikte quotiënt, behoudens toepassing van artikel 168 van het Kieswetboek<sup>2</sup>. In de realiteit wordt minder omslachtig tewerk gegaan. In feite wordt dezelfde delerreeks toegepast als gangbaar is in de verdelingswijze D'Hondt<sup>3</sup> maar met dien verstande dat de rangschikking van de quotiënten pas aanvangt bij die quotiënten die het resultaat zijn van de deling van het kiescijfer door 2. Deze praktijk wordt door het Ministerie van Binnenlandse Zaken trouwens aanbevolen wat vanuit juridisch oogpunt vrij merkwaardig is. In 1921 diende de katholieke volksvertegenwoordiger de Gérardon immers een amendement in bij de behandeling van het wetsvoorstel Imperiali om die ingewikkelde delerreeks te vervangen door wat thans de praktijk is. Dit amendement verwierf toen geen meerderheid<sup>4</sup>.

Een statistische analyse wees vroeger reeds op de merkwaardige effecten van de verdelingswijze Imperiali<sup>5</sup>. In de eerste plaats kan een verband worden vastgesteld tussen de verdelingswijze Imperiali en de vorming van homogene meerderheden<sup>6</sup>. Het sterkste voorbeeld hiervan wordt in 1988 aangetroffen in de Antwerpse gemeente Kalmthout. Daar volstond 38,15 procent van de stemmen voor de CVP om 52 procent van de zetels in de wacht te slepen. Uit het vermelde onderzoek bleek dat bij de gemeenteraadsverkiezingen van 1970 15,4 procent van de homogene meerderheden niet kon bogen op de absolute meerderheid van de stemmen. Dit percentage groeide in 1976 tot 34,8 procent<sup>7</sup>. Bij de daaropvolgende gemeenteraadsverkiezingen kwam in dit gegeven niet zo veel verandering, zoals uit tabel I kan worden afgeleid. Deze tabel maakt een onderscheid tussen

(2) *Gemeentekieswet en andere vigerende wettelijke bepalingen voor de gemeenteraadsverkiezingen. Uitvoeringsbesluiten*. Brussel, 1982, blz. 43. Artikel 168 van het kieswetboek regelt de rangschikking van de gelijke quotiënten.

(3) M.a.w. door 1, 2, 3, 4, 5, 6, enz.

(4) L. LAVEYNE, *De invloed van artikel 56 van de gemeentekieswet op de resultaten van de gemeenteraadsverkiezingen en op het ontstaan van de lokale bestuursmeerderheden*. Eindverhandeling, VUB, Academiejaar 1983-1984, blz. 18-19.

(5) P. SENAËVE, *De vertekening van de uitspraak van het kiezerskorps bij de verwerking. Analyse van de gemeenteraadsverkiezingen van 10 oktober 1976*. In: *Res Publica*, 1977, nr. 4, blz. 607-622.

(6) We spreken hier over de vorming van homogene meerderheden in plaats van het begrip rechtstreekse aanduiding van de colleges. In het kader van de staatshervorming en de communautaire pacificatie van 1988 wordt een rechtstreekse collegeaanduiding immers bij wet voorzien voor de gemeenten Komen-Waasten, Voeren, Drogenbos, Kraainem, Linkebeek, St. Genesius-Rode, Wemmel en Wezenbeek-Oppem. Daar worden de te begeven schepenenmandaten verdeeld over de verschillende lijsten in functie van de behaalde kiesquotiënten. Zie de wet van 8 augustus 1988 tot wijziging van de gemeentekieswet, gecoördineerd op 4 augustus 1932, met het oog op het aanpassen van de stembiljetten, *B.S.*, 17 augustus 1988 en de wet van 9 augustus 1988 tot wijziging van de gemeentewet, de gemeentekieswet, de organieke wet betreffende de openbare centra voor maatschappelijk welzijn, de provinciewet, het kieswetboek, de wet tot regeling van de gelijktijdige parlementen- en provincieraadsverkiezingen, *B.S.*, 13 augustus 1988.

(7) P. SENAËVE, *a.w.*, blz. 618.

enerzijds de gemeenten waar slechts twee lijsten deelnamen aan de gemeenteraadsverkiezingen er dus door de organisatorische normering van het onpare raadsledenaantal a priori een homogene meerderheid gevormd wordt en anderzijds de gemeenten waar meer dan 2 lijsten participeerden in de stembusslag<sup>8</sup>. In deze laatste categorie zijn er drie mogelijkheden. Vooreerst kan een bepaalde lijst een rechtstreeks mandaat van de kiezers krijgen door de absolute meerderheid van de stemmen te halen. Daarnaast is er de mogelijkheid dat een bepaalde lijst weliswaar niet de absolute meerderheid van de stemmen verwerft, maar door het Imperiali-effect de meerderheid in gemeenteraadszetels in de wacht sleept. De laatste mogelijkheid is de ontstentenis van een absolute meerderheid in stemmen en zetels. Hier kan een meerderheid enkel worden voortgebracht door onderhandelingen tussen de betrokken partijen<sup>9</sup>.

TABEL I

Evolutie van de absolute meerderheden 1964-1988.  
Procentuele cijfers<sup>10</sup>.

	Twee lijsten	Drie of meer lijsten		
		Absolute meerderheid van de stemmen		Geen absolute meerderheid in zetels
			zetels alleen	zetels
1964	49,7	37,3		13,1
1970	44,5	25,3	12,7	17,5
1976	7,7	32,3	21,3	38,7
1982	7,8	28,1	19,3	44,8
1988	9,2	29,9	18,7	42,2

Het aantal homogene meerderheden bleef dalen tot in 1982. Bij de gemeenteraadsverkiezingen van 1988 kende het opnieuw een (geringe) aangroei. Die toename wordt voor de helft verklaard door de aanwas van het aantal gemeenten waar amper twee lijsten naar de gunst van de kiezer dongen. Dit was vooral in Wallonië het geval waar PSC en PRL meer kartellijsten indienden tegen de PS<sup>11</sup>.

(8) W. DEWACHTER, E. LISMONT, De politieke participatie aan de gemeenteraadsverkiezingen. In: W. DEWACHTER e.a., *De politieke zeggingskracht van de gemeenteraadsverkiezingen*. Antwerpen, 1970, blz. 50.

(9) W. DEWACHTER, Rustige gemeenteraadsverkiezingen op 11 oktober 1970: ongelijke politieke participatie en besluitvorming. In: *Res Publica*, 1973, nr. 5, blz. 854.

(10) Bron voor 1964: W. DEWACHTER, E. LISMONT, *a.w.*, blz. 50; voor 1970: W. DEWACHTER, *a.w.*, blz. 855; voor 1976: P. SENAEVE, *a.w.*, blz. 618; voor 1982 en 1988: eigen berekeningen op basis van MINISTERIE VAN BINNENLANDSE ZAKEN EN OPENBAAR AMBT, *Gemeenteraadsverkiezingen. Uitslagen der verkiezingen van 9 oktober 1988. Gewone vernieuwing van de gemeenteraden*. Brussel, 1989, 176 blz. (aan deze cijfers werden de uitslagen van de nieuwe gemeenteraadsverkiezingen in de gemeenten Menen op 25 juni 1989 en Ninove op 8 oktober 1989 toegevoegd).

(11) J. ACKAERT, De gemeenteraadsverkiezingen van 9 oktober 1988. Analyse van de resultaten. In: *Res Publica*, 1989, nr. 3, blz. 371-372.

Een tweede belangrijke scheef trekking in de evenredige verdeling door de verdelingswijze Imperiali is het relatief benadelen van die partijen die over een beperkte aanhang beschikken. De kiesdrempel was op 9 oktober 1988 het laagst in de Brusselse gemeente Schaarbeek waar de CVP-lijst met 3,37 procent van de geldig uitgebrachte stemmen erin slaagde een zetel te behalen. De hoogste drempel werd vastgesteld in de Luxemburgse gemeente Meix-devant-Virton. Daar diende de lijst G.N. 10,37 procent van de stemmen te verzamelen om aanspraak te kunnen maken op een gemeenteraadszetel. Bij de gemeenteraadsverkiezingen van 1988 lag de drempel om 1 verkozenen naar de gemeenteraad te sturen gemiddeld op 8,5 procent van de geldig uitgebrachte stemmen. Die drempel was het hoogst in Wallonië met 9,8 procent en het laagst in de 19 Brusselse gemeenten met 5,7 procent. In Vlaanderen bedroeg dit percentage 8,3.

Beide fenomenen, met name het bevoordelen van de grote formaties en het benadelen van de kleine komt het meest sprekend tot uiting bij de vergelijking van de proportie stemmen met de proportie behaalde zetels van elke lijst die deelnam aan de gemeenteraadsverkiezingen van 9 oktober 1988. Bij een model van perfecte evenredigheid moet de proportie zetels gelijk zijn aan de proportie stemmen :

$$pZ = 1 * pS + 0$$

met  $pZ$  : proportie zetels en  
 $pS$  : proportie stemmen.

Bij een toetsing van dit model op alle lijsten die deelnamen aan de gemeenteraadsverkiezingen van 1988 (2.658) stellen we evenwel in realiteit het volgende model vast :

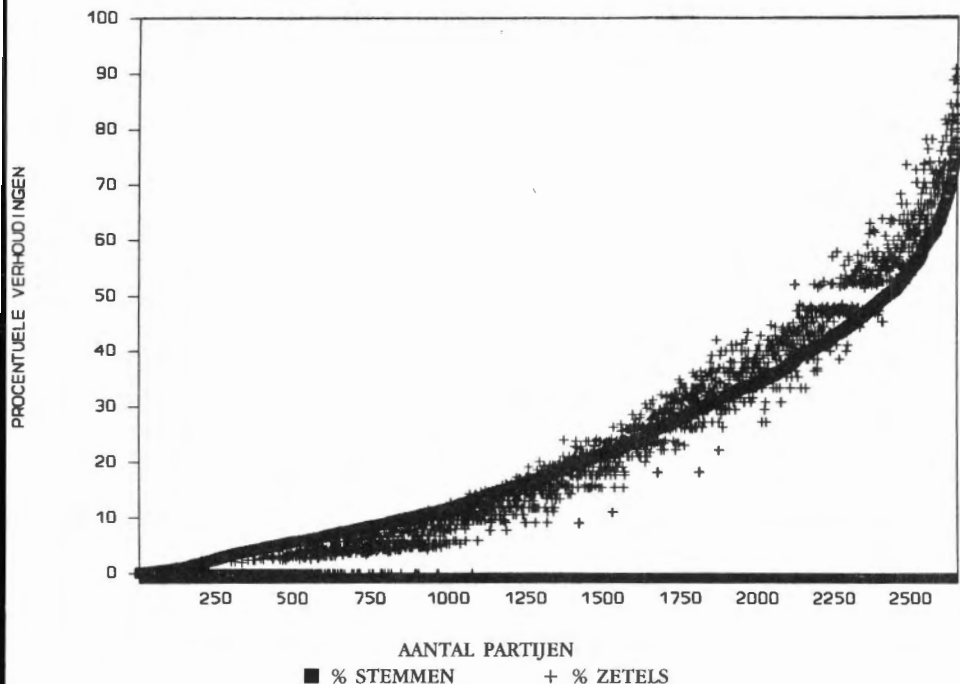
$$pZ = 1,187 * pS - 4,147$$

met  $R^2 = 0,981$ . Deze formule drukt mathematisch het begunstigen van de grote lijsten en het benadelen van de kleine uit. De waarde 1,187 begint pas effect te ressorteren naarmate de betrokken lijst voldoende groot is om aan het discriminerende effect van de (negatieve) constante 4,147 te ontsnappen. In grafiek 1 komt de vastgestelde vertekening treffend tot uiting. Deze figuur rangordent op de X-as alle 2.658 lijsten van klein naar groot. De zware kromme geeft het behaalde stemmenpercentage weer. De puntenwolk rond deze kromme weerspiegelt de corresponderende proportie zetels. In de linkerhelft van deze figuur valt het inderdaad op dat de proportie zetels zich onder de proportie stemmen situeert. In de rechterhelft is dit beeld net omgekeerd ; de proportie zetels is systematisch groter (op een beperkt aantal uitzonderingen na) dan de proportie stemmen.



GRAFIEK 1

Vertekening door Imperiali  
België. 2658 partijen.



De waargenomen vertekening in de zetelverdeling is geen accidenteel gegeven. De oorsprong van dit fenomeen moet gezocht worden in de strijd rond de uitbreiding van het kiesrecht bij het einde van de vorige en het begin van deze eeuw. In 1919 keurden de beide kamers een eerste fase van de tweede grondwetsherziening goed dat o.a. het enkelvoudig algemeen stemrecht voor mannen invoerde en tevens nadrukkelijk het principe van de evenredige vertegenwoordiging opnam<sup>12</sup>. Deze twee principes betekenden een nederlaag voor de katholieke rechterzijde<sup>13</sup>. De invoering van de verdelingswijze Imperiali bij de herziening van

(12) T. LUYKX, *Politieke geschiedenis van België 1. Van 1789 tot 1944*. Brussel, 1977, blz. 299.

(13) Het verzet tegen de evenredige vertegenwoordiging vond haar oorsprong in de bekommernis van katholieke politici (waaronder C. Woeste) om het parlementair overwicht van de katholieke partij te handhaven als in het politiek corporatisme dat het uiteenvallen van een (katholieke) standenpartij vreesde. Zie: F. VERRIEST, *Corporatief verzet tegen het invoeren van de evenredige vertegenwoordiging in België*. In: *Res Publica*, 1976, nr. 1, blz. 81-100.

de Gemeentekieswet van 21 februari 1921 was dan ook een ultieme maar succesvolle poging om de zetelverdeling binnen bepaalde controleerbare perken te houden. Deze nieuwe wet verving de Gemeentekieswet van 12 september 1895 die het (absolute) meerderheidsprincipe in de eerste stemronde huldigde. Bij ontstentenis van een dergelijke absolute meerderheid in de eerste ronde werd in de tweede ronde overgegaan tot het verdelen van de zetels over de lijsten door de evenredige vertegenwoordiging met de delerreeks D'Hondt als techniek. De delerreeks Imperiali verdrong dus de D'Hondt-methode. Dit gebeurde onder druk van een conservatieve meerderheid in de Kamer van Volksvertegenwoordigers op 21 januari 1921<sup>14</sup>.

## II. De effecten van de verdelingswijzen D'Hondt en Niemeyer.

Tijdens de huidige legislatuur werden in het parlement een aantal wetsvoorstellen ingediend om artikel 56 van de Gemeentekieswet te wijzigen. De strekking van die wetsvoorstellen kan herleid worden tot een vervanging van de delerreeks Imperiali door de delerreeks D'Hondt of de verdelingswijze Niemeyer.

### A. *Basisprincipes.*

De kamerleden Simons (ECOLO), Vogels (AGALEV) en Coveliers (VU) dienden op 26 februari 1988 een wetsvoorstel in met als belangrijkste oogmerk de vervanging van de delerreeks Imperiali door de delerreeks D'Hondt (1, 2, 3, 4, 5, enz.)<sup>15</sup>. Dit wetsvoorstel is in feite een herneming van vrijwel identieke wetsvoorstellen tijdens vorige legislaturen<sup>16</sup>. In die wetsvoorstellen worden de klassieke argumenten om van de methode Imperiali af te stappen, uiteengezet (discriminatie van kleine partijen, de vorming van kunstmatige meerderheden enz.). De vervanging van de methode Imperiali door de methode D'Hondt wordt zelfs voorgesteld als een stap naar de verbetering van de kwaliteit van de plaatselijke democratie. Voorstanders van de methode D'Hondt voeren ook aan dat de invoering van deze methode meer conformiteit zou brengen met de Belgische kiessystemen (Europees Parlement, Parlement, Hoofdstedelijke Raad en de Provincieraden) waar deze methode al gangbaar is.

Op 7 december 1988 diende senator Appeltans (VU) een wetsvoorstel in met als belangrijkste oogmerk de vervanging van de methode Imperiali door de methode Niemeyer. In deze methode wordt niet langer gebruik gemaakt van een delerreeks. Feitelijk komt de methode Niemeyer neer op een eenvoudige toepassing van de "regel van drie"; het aantal geldige stemmen van elke partij wordt vermeer-

(14) L. LAVEYNE, *a.w.*, blz. 15-21.

(15) Wetsvoorstel nr. 157/1, *Parl. St.*, Kamer, 1987-1988, 26 februari 1988.

(16) Zoals b.v. het wetsvoorstel nr. 290 van De Beul (VU), *Parl. St.*, Kamer, 1985-1986, 11 februari 1986; het wetsvoorstel nr. 852 van Dierickx (AGALEV), Daras (ECOLO) en Coveliers (VU), *Parl. St.*, Kamer, 1986-1987, 8 april 1987.

nigvuldigd met het totaal aantal te begeven zetels en dit produkt wordt gedeeld door het totaal aantal geldige stemmen van alle partijen. Van het aldus bekomen quotiënt wordt het cijfer vóór de komma gebruikt ter aanwijzing van de rechtstreeks verworven zetels; het cijfer na de komma wordt gehanteerd om de restzetels te verdelen. Het grootste cijfer na de komma krijgt de eerste, het volgende grootste de tweede restzetel, enz.<sup>17</sup>. In wezen is de methode Niemeyer een variant van de kiesquotiëntentechniek Hare. Deze techniek houdt in dat het aantal stemmen per partij wordt gedeeld door een deler. Deze laatste is het quotiënt van de deling van het totaal aantal geldige stemmen door het totaal aantal te begeven zetels<sup>18</sup>. Deze methode wordt overigens toegepast bij de parlementsverkiezingen op het niveau van de verdeling van de zetels op arrondissementele basis vooraleer wordt overgegaan tot de verdeling van de restzetels op provinciale basis.

### B. *De effecten van de methoden D'Hondt en Niemeyer vergeleken met de methode Imperiali.*

In de volgende paragrafen worden de effecten van de eventuele invoering van de methoden D'Hondt en Niemeyer bij de zetelverdeling van de gemeenteraadsverkiezingen nagegaan. Dit komt tot uiting in het aantal gemeenten waar de samenstelling van de gemeenteraad wijzigt, de omvang van die wijziging, de intrede van momenteel niet vertegenwoordigde fracties, het aantal gevallen van homogene meerderheden en het aantal behaalde zetels per partij. Het referentiepunt voor deze analyse zijn de uitslagen van de gemeenteraadsverkiezingen van 9 oktober 1988 in alle Belgische gemeenten<sup>19</sup>.

#### 1. De effecten naar aantal betrokken gemeenten.

Tabel II geeft voor het rijk het aantal gemeenten weer waar de invoering van hetzij de methode D'Hondt, hetzij de methode Niemeyer een andere samenstelling van de gemeenteraad veroorzaakt.

(17) Wetsvoorstel nr. 519, *Parl. St.*, Senaat, 1988-1989, 7 december 1988. Zie ook: L. APPELTANS, Naar een rechtvaardiger kiesstelsel. In: *Terzake*, 1989, nr. 1, blz. 21-22.

(18) W. DEWACHTER, *Indiceringen voor politiek onderzoek*. Leuven, 1986, blz. 6.1.

(19) Voor de verzameling van de gegevens en de behandeling van de lijsten die niet onder een nationaal nummer deelnamen aan de gemeenteraadsverkiezingen, zie: J. ACKAERT, a.w., blz. 360-361. Deze gegevens werden wel geactualiseerd voor de gemeenten Menen en Ninove (cfr. supra). De Limburgse gemeente Herstappe wordt niet in de analyse betrokken vermits daar in 1988 geen verkiezingen werden uitgeschreven.

TABEL II

Aantal gemeenten in het rijk waar de methode D'Hondt en Niemeyer een andere samenstelling van de gemeenteraad veroorzaken.

	Twee lijsten	Drie of meer lijsten		Totaal	
		Absolute meerderheid van de stemmen	Geen absolute meerderheid in zetels alleen		Geen absolute meerderheid in zetels
<b>D'HONDT</b>					
STATUS QUO	39	39	15	59	152
WIJZIGING	15	137	95	189	436
TOTAAL	54	176	110	248	588
<b>NIEMEYER</b>					
STATUS QUO	29	9	1	25	64
WIJZIGING	25	167	109	223	524
TOTAAL	54	176	110	248	588

Uit tabel II blijkt dat de toepassing van de methode D'Hondt in 74,2 procent van de Belgische gemeenten tot een andere samenstelling van de gemeenteraad leidt. Voor Niemeyer loopt dit percentage zelfs op tot bijna 90 procent.

Tabel III spreidt deze gegevens over de verschillende gewesten. De effecten van de eventuele invoering van de verdelingswijzen D'Hondt of Niemeyer zijn het grootst in de Brusselse gemeenten. Daar verandert de samenstelling van elke gemeenteraad bij elk van de twee methoden. In tweede orde volgt Vlaanderen. De methode D'Hondt wijzigt in 82,1 procent van de Vlaamse gemeenten de samenstelling van de gemeenteraad, de methode Niemeyer in 93,5 procent. Voor de Waalse gemeenten bedragen deze percentages respectievelijk 63 en 83,2. Zowel in Vlaanderen als in Wallonie is het effect het grootst in die categorie gemeenten die geen absolute meerderheid kenden in stemmen, maar wel in zetels. Bij de methode Niemeyer veranderen die gemeenteraden in op één na alle gemeenten.

TABEL III

Aantal gemeenten per gewest waar de methode D'Hondt en Niemeyer een andere samenstelling van de gemeenteraad veroorzaken.

Twee lijsten		Drie of meer lijsten			Totaal
		Absolute meerderheid van de stemmen		Geen absolute meerderheid in zetels	
		stemmen	zetels alleen		
<b>VLAANDEREN</b>					
<b>D'HONDT</b>					
STATUS QUO	12	10	3	30	55
WIJZIGING	3	63	59	127	252
TOTAAL	15	73	62	157	307
<b>NIEMEYER</b>					
STATUS QUO	7	3	0	10	20
WIJZIGING	8	70	62	147	287
TOTAAL	15	73	62	157	307
<b>WALLONIE</b>					
<b>D'HONDT</b>					
STATUS QUO	27	29	12	29	97
WIJZIGING	12	69	32	52	165
TOTAAL	39	98	44	81	262
<b>NIEMEYER</b>					
STATUS QUO	22	6	1	15	44
WIJZIGING	17	92	43	66	218
TOTAAL	39	98	44	81	262
<b>BRUSSEL</b>					
<b>D'HONDT</b>					
STATUS QUO	0	0	0	0	0
WIJZIGING	0	5	4	10	19
TOTAAL	0	5	4	10	19
<b>NIEMEYER</b>					
STATUS QUO	0	0	0	0	0
WIJZIGING	0	5	4	10	19
TOTAAL	0	5	4	10	19

## 2. De omvang van de verschuivingen.

Tabel IV geeft weer hoeveel zetels er respectievelijk bij de methode D'Hondt en Niemeyer verschuiven. De methode D'Hondt veroorzaakt in het totaal een verschuiving van 604 zetels of 4,8 procent van het totaal aantal te begeven zetels. Een toepassing van de verdelingswijze Niemeyer levert een globale verschuiving van 957 zetels op (of 7,5 procent). Deze laatste methode levert zelfs in vijf gemeenten een ruil van 5 zetels op.

TABEL IV

Omvang van de verschuivingen. Aantal gemeenten per aantal verschuivende zetels bij toepassing van de methoden D'Hondt en Niemeyer. Absolute cijfers per Gewest.

	0	1	2	3	4	5
<b>D'HONDT</b>						
VLAANDEREN	55	154	81	16	1	
WALLONIE	97	130	33	2		
BRUSSEL	0	6	8	4	1	
RIJK	152	290	122	22	2	
<b>NIEMEYER</b>						
VLAANDEREN	20	97	116	57	17	
WALLONIE	44	142	53	21	1	1
BRUSSEL	0	0	3	5	7	4
RIJK	64	239	172	83	25	5

In twee derden van de gevallen blijft de verschuiving bij de eventuele invoering van de methode D'Hondt beperkt tot 1 zetel. In 28 procent van de gevallen krijgen twee zetels in de gemeenteraad een nieuwe eigenaar. De methode Niemeyer levert grotere verschuivingen op. In 54,5 procent van de gevallen verschuiven twee of meer zetels. Opnieuw duiken er vrij grote verschillen op tussen de gewesten. In 61,1 procent van de Vlaamse gemeenten waar de methode D'Hondt een verschuiving oplevert, blijft deze beperkt tot 1 zetel. Voor Wallonië bedraagt dit percentage 78,8. Dit verschil wordt aanzienlijk groter bij de methode Niemeyer. In bijna twee derden van de gevallen ruilen 2 of meer Vlaamse gemeenteraadszetels van eigenaar daar waar dit fenomeen zich in nog geen 35 procent van de betrokken Waalse gemeenten voordoet.

### 3. De vorming van homogene meerderheden.

Hoger gaven we reeds aan dat de verdelingswijze Imperiali de vorming van homogene meerderheden in de hand werkt. Tabel V gaat na in welke mate de vervanging van deze methode door de verdelingswijze D'Hondt of Niemeyer een effect uitoefent op de vorming van deze meerderheden.

TABEL V

Het effect van de vervanging van de verdelingswijze Imperiali door de verdelingswijze D'Hondt of Niemeyer op de vorming van de homogene meerderheden.

Twee lijs- ten		Drie of meer lijsten			
		Absolute meerderheid van de stemmen		Absolute meerderheid van de zetels alleen	
		Behoud	Verlies	Behoud	Verlies
<b>D'HONDT</b>					
VLAANDEREN	15	73	0	23	39
WALLONIE	39	98	0	23	21
BRUSSEL	0	5	0	3	1
RIJK	54	176	0	49	61
<b>NIEMEYER</b>					
VLAANDEREN	15	72	1	2	60
WALLONIE	39	96	2	3	41
BRUSSEL	0	5	0	0	4
RIJK	54	173	3	5	105

De invoering van de methode D'Hondt brengt mee dat circa 55 procent van de homogene meerderheden in de gemeenteraden die niet steunden op een meerderheid in stemmen, teloor gaat. Dit effect speelt ietwat sterker bij de Vlaamse gemeenten dan bij de Waalse. Bij toepassing van de verdelingswijze Niemeyer gaat 95 procent van deze meerderheden voor de bijl. Een andere verrassende vaststelling is het feit dat de verdelingswijze Niemeyer er niet in slaagt alle absolute meerderheden in stemmen te vertalen in absolute meerderheden in gemeenteraadszetels. Inderdaad, in drie gemeenten gaat een absolute meerderheid in stemmen niet gepaard met een absolute meerderheid in zetels. Dit merkwaardig fenomeen doet zich voor in de Westvlaamse gemeente Oostrozebeke met de lijst L.V.B. (50,89 procent van de stemmen); in de Naamse gemeente Fernelmont met de P.S.C.-lijst (50,31 procent) en de Luikse gemeente Ouffet met de I.C.-lijst (50,22 procent). Dit feit kan verklaard worden door de hoger beschreven methode van de toewijzing van de restzetels in functie van de hoogste waarden na de komma van de quotiënten. Deze zijn het resultaat van de deling van het produkt van het stemcijfer en het aantal te behalen zetels door het totaal aantal geldige stemmen.

Tabel VI gaat na wat het gevolg is van de vervanging van de methode Imperiali door de verdelingswijze D'Hondt of Niemeyer voor de homogene meerderheden per partij.

TABEL VI

Het effect van de vervanging van de verdelingswijze Imperiali door de verdelingswijze D'Hondt of Niemeyer op de vorming van de homogene meerderheden per partij.

VLAANDEREN				WALLONIE			BRUSSEL				
	(1)	(2)	(3)		(1)	(2)	(3)		(1)	(2)	(3)
SP	3	1	0	PSC	33	27	20	CVP-PSC	1	1	1
CVP	108	76	62	PRL	18	17	13	PS	1	1	1
VU	2	2	2	PS	63	59	55	SP-PS	1	1	1
PVV	6	4	3	PSC-PRL	22	20	19	PRL	2	1	1
LOKAAL	31	28	22	LOKAAL	45	37	31	PVV-PRL	1	1	
								FDL	1	1	
								PRL-FDL	1	1	1
								LOKAAL	1	1	
TOTAAL	150	111	89		181	160	138		9	8	5

(1) Verdelingswijze Imperiali

(2) Verdelingswijze D'Hondt

(3) Verdelingswijze Niemeyer

Het vervangen van de Imperiali-verdelingswijze is in Vlaanderen het meest nadelig voor de CVP. Bij toepassing van de methode D'Hondt moet deze partij rekenen op een verlies van 30 procent van haar absolute meerderheden. Het systeem Niemeyer betekent het wegvallen van ca. 43 procent van de CVP-meerderheden. Tweede verliezer - zij het in mindere mate - zijn de lokale lijsten. Tot slot valt het op dat bij toepassing van de verdelingswijze Niemeyer de SP geen enkele homogene meerderheid overhoudt.

In Wallonië is het inkrimpen van de homogene meerderheden meer gespreid over de verschillende politieke formaties. In tegenstelling tot Vlaanderen is het daar niet de grootste partij die het meest meerderheden ziet sneuvelen. Integendeel, de PSC speelt bij toepassing van de methode D'Hondt bijna 20 procent van haar meerderheden kwijt, bij de methode Niemeyer zelf bijna 40 procent. Op de tweede plaats volgen de lokale lijsten met 17,8 procent (methode D'Hondt) en 31,1 procent (methode Niemeyer). De PS volgt in dit rijtje van de verliezers slechts op de derde plaats. De Waalse socialisten moeten in het geval van het D'Hondt systeem nog geen 7 procent van hun meerderheden prijsgeven en nog geen 13 procent in het systeem Niemeyer.

In het Brusselse gewest is er tot slot geen duidelijke formatie aan te wijzen die als de verliezer bij uitstek kan aangewezen worden bij de vervanging van de verdelingswijze Imperiali. Bij toepassing van de verdelingswijze Niemeyer houdt het FDF (eens de grootste partij) evenwel geen enkele meerderheid meer in stand.

#### 4. De intrede van nieuwe fracties.

Het relatief benadelen van kleinere lijsten bij de gemeenteraadsverkiezingen is naast de beschreven bevordering van homogene meerderheden een van de belangrijkste neveneffecten van de methode Imperiali. De invoering van een minder



discriminerend systeem zal dan ook de intrede van verschillende nieuwe (kleine) fracties in de gemeenteraad bevorderen.

In tabel VII wordt nagegaan hoeveel nieuwe fracties hun weg naar de gemeenteraden zullen vinden bij de toepassing van de methode D'Hondt of Niemeyer.

TABEL VII

Intrede van nieuwe fracties in de gemeenteraden bij toepassing van de methode D'Hondt en Niemeyer per gewest.

	D'HONDT			NIEMEYER		
	Aantal fracties	Betrokken gemeenten	Procent op alle gemeenten	Aantal fracties	Betrokken gemeenten	Procent op alle gemeenten
VLAANDEREN	147	126	41,0	209	155	50,5
WALLONIE	79	76	29,0	125	107	40,8
BRUSSEL	10	19	100,0	25	19	100,0
RIJK	236	221	37,6	359	281	47,8

In 37,6 procent van de Belgische gemeenten levert de methode D'Hondt de aanwezigheid van (minstens) een nieuwe fractie in de gemeenteraad op. In het geval van de Niemeyer-techniek loopt dit percentage op tot 47,8 procent. In het totaal betekent dit voor D'Hondt 236 nieuwe fracties, voor Niemeyer zelfs 359. Momenteel bestaan er 2.081 fracties. Opnieuw vallen er verschillen op tussen de gewesten. In Brussel is de vermeerdering van het aantal nieuwe fracties bij D'Hondt en Niemeyer het grootst, gevolgd door Vlaanderen. In Wallonië is de groei het geringst.

Tabel VIII geeft per partij of lijstengroep de frequentie weer van de nieuwe fracties in de gemeenteraden bij toepassing van de methode D'Hondt en Niemeyer.

TABEL VIII

Frequentie van de nieuwe fracties in de gemeenteraden per politieke partij of lijstengroep bij toepassing van de verdelingswijzen D'Hondt en Imperiali per gewest.

VLAANDEREN			WALLONIE			BRUSSEL		
	(1)	(2)		(1)	(2)		(1)	(2)
LOKAAL	39	61	PS	1	3	SP	1	1
SP	18	20	LOKAAL	36	54	VU	2	3
PVV	14	15	PSC	1	1	VLAAMSE L.	2	2
VU	13	16	PRL	1	2	VL. BLOK	2	6
AGALEV	49	69	DIV. RECHTS		1	DIV. RECHTS	1	8
VL. BLOK	11	24	DIV. LINKS	12	21	DIV. LINKS		1
DIV. LINKS	3	4	RW		4	LOKAAL	2	4
			ECOLO	27	38			
			WAALS	1	1			
TOTAAL	147	209	TOTAAL	79	125	TOTAAL	10	25

(1) Verdelingswijze D'Hondt  
 (2) Verdelingswijze Niemeyer

Inzake de aanwezigheid in de gemeenteraden is Agalev de partij bij uitstek in Vlaanderen die het meeste baat heeft bij een vervanging van de methode Imperiali. Door de methode D'Hondt kan Agalev in 128 gemeenteraden over een vertegenwoordiging beschikken (tegenover 79 vandaag). Met de verdelingswijze Niemeyer loopt dit aantal zelfs op tot 148. De tweede grootste beneficiënt van een vervanging van Imperiali zijn de plaatselijke lijsten. In dalende orde volgen verder de SP, PVV, VU en het Vlaams Blok. De toepassing van de methode Niemeyer levert voor het Vlaams Blok een meer dan verdubbelde aanwezigheid op in de Vlaamse gemeenten vergeleken met de methode Imperiali. Thans is deze partij aanwezig in 10 Vlaamse gemeenteraden.

In Wallonië opent de vervanging van de huidige verdelingswijze nieuwe perspectieven voor de plaatselijke lijsten, gevolgd door ECOLO. Tevens hebben de klein-linkse formaties in het Waalse landsgedeelte alle belang bij een meer representatief verdelingssysteem.

In Brussel kunnen de Vlaamse partijen het meest profijt halen uit de verdelingsmethode D'Hondt of Niemeyer. Bij deze laatste methode valt verder de grotere aanwezigheid van extreem-rechts op in de Brusselse gemeenteraden.

## 5. De effecten naar de zetelverdeling.

Een vervanging van de verdelingswijze Imperiali veroorzaakt niet alleen gevolgen voor de kleine lijsten of de meerderheidsvorming, maar heeft ook consequenties op de krachtsverhoudingen tussen de verschillende partijen op lokaal vlak.

In tabel IX wordt de actuele zetelverdeling (Imperiali) weergegeven in de Vlaamse gemeenten te zamen met de zetelverdelingen zoals deze het resultaat zijn van de toepassing van de methode D'Hondt enerzijds en Niemeyer anderzijds.

TABEL IX

Vergelijking van de zetelverdeling bij toepassing van de methoden Imperiali, D'Hondt en Niemeyer. Vlaamse gemeenten.

	IMPERIALI	D'HONDT	NIEMEYER
CVP	3016	2791	2664
LOKAAL	1267	1289	1308
SP	1157	1202	1203
PVV	978	994	997
VU	522	562	594
AGALEV	129	208	262
VL. BLOK	23	38	54
FDF	5	5	6
PRL	5	6	6
PVDA	2	7	8
KPB	1	2	2
PS	1	2	2
TOTAAL	7106	7106	7106

De resultaten van deze simulatie zijn vrij analoog met deze over de homogene meerderheden in Vlaanderen. Ook hier is de CVP de grootste verliezer bij het verlaten van de verdelingswijze Imperiali. Het verlies van het aantal CVP-raadszetels varieert van 7,5 procent (D'Hondt) tot 11,7 procent (Niemeyer). In dit laatste geval bedraagt het verlies zelfs meer dan 350 zetels. Alle andere Vlaamse partijen hebben baat bij een omschakeling. Verhoudingsgewijze (en abstractie gemaakt van de partijen die nog geen tien zetels halen) is het Vlaams Blok de grootste beneficiënt van een aanpassing van artikel 56 van de gemeentekieswet, gevolgd door Agalev. De invoering van de verdelingswijze Niemeyer brengt voor de ecologisten zelfs een zetelwinst van meer dan 130 eenheden mee. Bij de overige Vlaamse partijen en de lokale lijsten belooft de potentiële winst tientallen zetels.

Tabel X onderzoekt de zetelverschuivingen in de Waalse gemeenten.

TABEL X

Vergelijking van de zetelverdeling bij toepassing van de methoden Imperiali, D'Hondt en Niemeyer. Waalse gemeenten.

	IMPERIALI	D'HONDT	NIEMEYER
PS	1725	1656	1616
LOKAAL	1159	1197	1216
PSC	955	922	909
PRL	606	610	611
PSC-PRL	420	411	397
ECOLO	82	134	161
UDP	8	10	12
RW	7	6	10
PCB	7	21	34
PDB	4	4	4
DIV. RECHTS	1	2	3
WAALS	0	1	1
TOTAAL	4974	4974	4974

De effecten van een vervanging van de verdelingswijze D'Hondt zijn in Wallonië veel meer over de partijen gespreid dan in het Vlaamse Gewest. De verliezen zijn zowel absoluut als verhoudingsgewijze het grootst bij de PS. Ze variëren van 69 zetels bij de verdelingswijze D'Hondt (of 4 procent) tot 109 zetels (of 6,3 procent) bij de verdelingswijze Niemeyer. Tweede grote verliezer is de PSC. Daar loopt het verlies respectievelijk van 33 zetels (of 3,5 procent) tot 46 zetels (4,8 procent). De laatste grote verliezers zijn de PSC-PRL kartellijsten. Bij de methode D'Hondt moeten deze lijsten 9 zetels afstaan (of 2,1 procent). Een toepassing van de methode Niemeyer laat dit verlies aangroeien tot 23 zetels (of 5,5 procent). ECOLO heeft het meest te verwachten van een aanpassing van het betrokken artikel uit het Gemeentekieswetboek. Voor de Waalse ecologen zit er potentieel een winst in die loopt van 52 zetels of 63,4 procent (D'Hondt) tot 79 zetels of 96,3 procent (Niemeyer). In tweede orde volgen de lokale lijsten met een vooruitgang van respectievelijk 38 zetels (of 3,3 procent) en 57 zetels (4,9 procent). In mindere mate boekt ook de PRL winst. Tot slot stippen we de mogelijke winst aan voor de kleinere linkse partijen.

Tabel XI weerspiegelt de gevolgen van een aanpassing van artikel 56 van de Gemeentekieswet voor de Brusselse gemeenten.

TABEL XI

Vergelijking van de zetelverdeling bij toepassing van de methoden Imperiali, D'Hondt en Niemeyer. Brusselse gemeenten.

	IMPERIALI	D'HONDT	NIEMEYER
PRL	117	111	106
FDf	108	105	101
SP-PS	72	68	63
PS	71	71	67
PSC	57	59	59
PRL-FDF	40	35	34
CVP-PSC	38	35	33
ECOLO	37	47	52
PVV-PRL	34	31	29
LOKAAL	31	32	33
VLAAMSE LIJST.	19	26	30
PS-PSC	16	14	13
CVP	10	10	10
PS-FDF-PSC	9	9	8
SP	4	5	5
BON-PVV	2	2	2
VU	1	3	5
DIV. RECHTS	1	2	10
VL. BLOK	0	2	6
DIV. LINKS	0	0	1
TOTAAL	667	667	667

In Brussel heeft een vervanging van de methode Imperiali de meest nadelige gevolgen voor de Franstalige partijen en lijsten. De Vlaamse lijsten en vooral de Vlaamse kartellijsten versterken door een aanpassing van de zetelverdeling hun posities in Brussel. De grootste potentiële winst gaat ook hier naar de ecologisten. Hun mogelijke winst situeert zich tussen 10 zetels (of 27 procent) bij de verdelingswijze D'Hondt tot 15 zetels (of 40 procent) bij de verdelingswijze Niemeyer. Een groter zetelaantal zit er bij een andere verdelingswijze ook in voor de extreemrechtse lijsten.

### III. Democratie en bestuurskracht : een dilemma?

Uit onze analyse blijkt dat de verdelingswijze D'Hondt en meer nog de verdelingswijze Niemeyer de kunstmatige vorming van homogene meerderheden afremmen en de drempel voor de kleinere partijen en lijsten bij de omzetting van kiescijfers naar gemeenteraadzetels verlagen. Dit kan het best geïllustreerd worden door de resultaten van simulaties toegepast op alle gemeenten in regressie-modellen te vatten met de volgende resultaten<sup>20</sup>:

(20) pZ : proportie zetels, pS : proportie stemmen.

VERDELINGSWIJZE	MODEL	R <sup>2</sup>
IMPERIALI	$pZ = 1,187 * pS - 4,147$	0,981
D'HONDT	$pZ = 1,074 * pS - 1,633$	0,991
NIEMEYER	$pZ = 1,002 * pS - 0,034$	0,992

Vergeleken met de overige besproken verdelingswijzen valt het op in welke mate de verdelingswijze Imperiali afbreuk doet aan het principe van de evenredige vertegenwoordiging. Op het eerste gezicht lijken de proporties zetels de proporties stemmen het best te benaderen bij de verdelingswijze Niemeyer. Hoger wezen we er echter op dat deze methode een vertaling van een absolute meerderheid in stemmen naar een absolute meerderheid in zetels kan verhinderen. In feite doet deze methode daarmee ook afbreuk aan de inspraak van de kiezer in de samenstelling van de lokale beleidsorganen.

Een goed zetelverdelingsmechanisme houdt het evenwicht tussen enerzijds de wil van de bevolking tot uiting brengen en anderzijds een beleidsmeerderheid naar voor schuiven. Vroeger onderzoek toonde aan dat de werking van de verdelingswijze Imperiali vooral aan deze tweede doelstelling tegemoet komt<sup>21</sup>. Deze tweede doelstelling past in het ideaal van het efficiënt bestuur. Deze voorstelling is o.i. vrij beperkt. Het bestaan van efficiënte bestuurskrachtige gemeenten hangt niet alleen af het al dan niet vormen van homogene meerderheden, maar ook van een geheel van factoren zoals de plaats van de gemeente in het ruimer openbaar bestuur, de financiële middelen van de gemeenten, de schaalgrootte enz.<sup>22</sup>. Daarenboven groeit meer en meer het inzicht dat het uitdrukken van de wil van de bevolking enerzijds en doelmatig bestuur niet noodzakelijkerwijze tegengestelde polen zijn, "openheid en inspraak dragen bij tot een groter democratisch gehalte van de besluitvorming maar zij dragen ook bij tot doelmatigheid van de beleidsvoering"<sup>23</sup>.

Een vervanging van de methode Imperiali door een meer representatief systeem zal alleszins leiden tot een vermindering van de homogene meerderheden. Momenteel kon in 57,8 procent van de gemeenten een bestuursmeerderheid gevormd worden zonder onderhandelingen tussen verschillende fracties. De methode D'Hondt vermindert dit aantal tot 47,4 procent. Bij eventuele toepassing van de verdelingswijze Niemeyer slinkt dit aantal zelfs verder tot 39,5 procent. Het belang van de bestuursmeerderheden die gevormd worden door middel van onderhandelingen zal in die optiek ongetwijfeld toenemen.

(21) P. SENAËVE, a.w., blz. 621.

(22) R. MAES, Veranderingen in de gemeentelijke organisatie en beleidsvoering. Een eerste evaluatie vijf jaar na de samenvoeging. In: *Res Publica*, 1982, nr. 3-4, blz. 725-728; J. ACKAERT, C. DEKIEN, *Samenvoeging van gemeenten: veranderingen in de gemeentelijke organisatie en beleidsvoering*. Leuven, 1989, blz. 357-359.

(23) R. MAES, F. DE RYNCK, *Gemeentelijk beleid in samenspraak*. Leuven, 1989, blz. 4-6.

Bij die onderhandelingen kunnen daarenboven meer partijen betrokken worden dan vandaag het geval is. Het gemiddeld aantal fracties per gemeente neemt immers toe van 3,5 (Imperiali) tot 3,9 (D'Hondt) en 4,2 (Niemeyer). In realiteit zal het aantal fracties nog hoger zijn: vandaag bestaan er nogal wat kartel-lijsten met als voornaamste oogmerk het beperken van de nadelige effecten van het Imperiali-systeem bij het afzonderlijk indienen van lijsten door het samenbundelen van de krachten. Redelijkerwijze kan dan ook aangenomen worden dat het aantal kartellijsten zal verminderen bij een vervanging van de verdelingswijze Imperiali door een meer representatief systeem. De omzetting van een verkiezingsuitslag naar een bestuursmeerderheid wordt bijgevolg nog minder voorspelbaar<sup>24</sup>.

Het verzet tegen een vervanging van de Imperiali-verdelingswijze wordt dan ook vaak geargumenteed met argumenten dat het toegenomen aantal fracties de vorming van coalities aanzienlijk zal bemoeilijken en de vaak voorkomende praktijk van het niet eerbiedigen van de bestuursakkoorden en het sluiten van wisselende bondgenootschappen zal stimuleren. Na de gemeenteraadsverkiezingen van 9 oktober 1988 werden in 12,1 procent van de Vlaamse gemeenten de bestuursakkoorden niet gerespecteerd<sup>25</sup>. Voor die categorie gemeenten waar geen enkele partij de absolute meerderheid der zetels haalde, bedroeg dit percentage zelfs 21,5. Het wegvallen van ettelijke homogene meerderheden bij de vervanging van de methode Imperiali verhoogt statistisch de kans op fenomenen als 'politieke overloperij' enz. Anderzijds is het niet bewezen dat een groot aantal fracties meteen leidt tot politieke onbestuurbaarheid. In de Vlaamse gemeenten waar sprake was van 'politieke overloperij' bedroeg het aantal fracties 4,21; in de gemeenten waar de vorming van de bestuursmeerderheid vrij rimpelloos verliep bedroeg het aantal fracties 4,27<sup>26</sup>. Het fenomeen van het niet eerbiedigen van bestuursakkoorden en het wisselen van bondgenootschappen kan daarentegen wel in verband gebracht worden met de instabiliteit van de lokale partijsystemen. De strubbelingen rond de vorming van de bestuursmeerderheden zijn m.a.w. het grootst in die gemeenten waar het politiek landschap (de krachtsverhoudingen onder de partijen, de duurzaamheid van bepaalde partijen, het vermijden van afscheuringen in die partijen) weinig stabiel is<sup>27</sup>. Bijgevolg kan o.i. voorspeld worden dat na een vervan-

(24) Zie over de voorspelbaarheid van de lokale coalitievorming S. BOUTE, De vorming van coalities in de Belgische gemeenten. In *Tijdschrift voor Sociologie*, 1988, nr. 1-2, blz. 137-177.

(25) J. ACKAERT, Partnerruil. De moeilijke vorming van lokale bestuursmeerderheden. In: *De Nieuwe Maand*, 1989, nr. 4, blz. 28-33.

(26) We maken hier abstractie van de gemeenten waar een homogene meerderheid bestaat.

(27) Deze stelling werd getoetst door gebruik te maken van een instabiliteitsindex. Deze is:  $INS = 1/2 \sum |f_i(t) - f_i(t+1)|$ , met  $f_i(t)$ : de proportie zetels van partij  $i$  op het tijdstip  $t$  en  $f_i(t+1)$ : de proportie zetels van partij  $i$  op het tijdstip  $t+1$ . Voor de gemeenten waar sprake was van 'overloperij' bedroeg deze index voor de periode 1988-1982 0.244, voor de gemeenten waar de coalitievorming zonder 'overloperij' verliep bedroeg deze index

ging van de methode Imperiali enerzijds op korte termijn zich inderdaad problemen van politieke stabiliteit zullen stellen maar anderzijds op langere termijn bij een stabilisering van het plaatselijk politiek landschap de coalitievormingen niet noodzakelijkerwijze moeilijker zullen verlopen.

De discussie rond de wijziging van artikel 56 wordt niet alleen gevoed door de bekommernissen over de stabiliteit van het lokaal bestuur maar ook door de effecten van een eventuele wijziging op de lokale machtspositie van de grote partijen. Uit onze analyse bleek dat de grootste partijen aan weerszijde van de taalgrens electoraal qua machtsaanspraken geenszins gebaat zijn door een dergelijke wijziging. De toekomst zal moeten uitwijzen in hoeverre de duidelijke ideologische bekommernissen van volksvertegenwoordiger (en later senator) Imperiali niet zullen vervangen worden door machtspolitieke en strategische berekeningen om een wijziging van artikel 56 te verhinderen.

**Summary: A simulation of two electoral results processing techniques: the D'Hondt and Niemeyer method.**

*Earlier research pointed out that the processing of the results of the municipal council elections shows a serious distortion favouring the strongest lists and prejudicing the weaker ones. The Belgian Parliament will discuss at an early date two different proposals of law on that problem. One prefers the "D'Hondt"-method (which is used for all the other elections in Belgium), the other suggests the "Niemeyer"-technique, which is used in Germany. Both systems seem to be more proportional than the "Imperiali"-way (which is used now). However, the "Niemeyer"-technique is not always able to transform an absolute majority of votes into a majority of seats in the municipal councils. A modification of the seats-distribution system will seriously reduce the number of absolute majorities in the municipal councils. This could pose problems of political and administrative stability in local government. A modification will also produce negative effects on the positions of the christian-democrats in Flanders and the socialists and christian-democrats in the Walloons. Nearly all the other parties and particularly the small ones will improve their positions.*



# De ontwikkeling van de collectieve uitgavenquote en de ombuigingen in de gemeentefinanciën \*

door Wim MOESEN,

Gewoon hoogleraar aan de Katholieke Universiteit te Leuven en aan de Universitaire Faculteiten Sint-Ignatius te Antwerpen.

Jacques VANNESTE,  
Werkleider en deeltijds docent aan de Universiteit Antwerpen.

en Yolande VANSINA,

Vakmedewerkster Openbare Financiën aan de Rijksuniversiteit Limburg te Maastricht.

## I. Inleiding.

Informatie over de ombuigingen in de collectieve sector wordt slechts in verspreide orde aangereikt. Meestal laait de discussie op naar aanleiding van de opstelling van de nieuwe rijksbegroting. De top van de regering zondert zich gewoonlijk af in een zomers conclaaf voor de moeizame zoektocht naar (hapklare) besparingsbrokken. Daarbij dreigt de aandacht verengd te worden tot slechts één thesaurie-comptabele dimensie, nl. het tekort op de begroting van de centrale overheid.

Ons inziens zijn er andere interessante aspecten die onvoldoende aandacht krijgen. Zo kan men argumenteren dat de collectieve sector niet enkel de centrale overheid (staat) omvat, maar ook de lagere overheden (voornamelijk gemeenten) en het stelsel van de sociale zekerheid. Deze laatste twee deelsectoren totaliseren bijna de helft van de budgettaire massa van de gezamenlijke overheid. Dus overheidsgeledingen die te gewichtig zijn om buiten beschouwing te laten.

Ook kan de vraag gesteld worden waarom de belangstelling van de media, de politici en de onderzoekscentra meestal beperkt blijft tot het saldo van het budget. De uitgaventotalen zelf trekken veel minder aandacht. De absolute bedragen van de collectieve uitgaven geven nochtans indicaties zowel van de kringloop- als de programma-effecten van het overheidsoptreden. Een andere verenging betreft de korte tijdshorizon. Men krijgt de indruk dat de saneringsoperatie pas echt ingezet werd met het Pinksterplan van 1986. In een vollediger beeld komt tot uiting dat reeds ombuigingsinspanningen gerealiseerd werden vanaf 1983.

In deze studie wordt onderzocht in welke mate elk van de deelsectoren een bijdrage geleverd heeft tot de ombuiging in de collectieve uitgaven. Zo zal betoogd worden dat de gemeenten op hun terrein, haast onopvallend, een loyale bijdrage hebben geleverd tot het herstel van de openbare financiën. Merkwaardig is ook dat bij de gemeenten de ombuigingsinspanning niet enkel gelokaliseerd is aan de uitgavenzijde, waar t.o.v. het Bruto Nationaal Produkt (BNP) een relatieve daling wordt vastgesteld, maar ook aan de ontvangstenzijde. Daar is de relatieve lastendruk toegenomen, wat niet meer het geval is voor de sociale zekerheid en de centrale overheid. Zowel absoluut als relatief heeft de centrale overheid een beteke-

\* Dit onderzoek werd uitgevoerd met de financiële steun van het Fonds voor Collectief Fundamenteel Onderzoek.

nisvolle bijdrage geleverd. De sociale zekerheid daarentegen werd blijkbaar lichter aangepakt, althans verhoudingsgewijs en uitgedrukt in budgettaire franken.

Omtrent de neerslag van de saneringen in termen van welvaartsverliezen kan in deze studie geen uitspraak gedaan worden. Vooralsnog wordt niet gepoogd de werkelijke ombuigingspijn in kaart te brengen<sup>1</sup>. Hier volstaat het meer bescheiden opzet zicht te krijgen op de bedragen zelf. Deze bedragen worden dan steeds gerelateerd tot het BNP en het relatieve gewicht van elke deelsector in het geheel van de gezamenlijke overheid<sup>2</sup>. Een meer adequate beoordeling vereist trouwens dat de ombuigingsinspanningen afgemeten worden aan het traject bij ongewijzigd beleid. Consistente gegevens van dit hypothetisch uitgavenpad zijn niet bekend voor de gehele overheid en de deelsectoren over het geheel van de onderzochte periode. Vandaar dat budgettaire ombuigingen hier zullen geïnterpreteerd worden als een relatieve achteruitgang t.o.v. de algemene economische ontwikkeling gemeten door het BNP.

Deze studie is als volgt opgebouwd. Eerst wordt het verloop van de collectieve uitgavenquote onderzocht met uitsplitsing over de drie deelsectoren. Vervolgens wordt een analoge oefening ondernomen voor de collectieve lastendruk, dus de ontvangstenzijde. Aangezien we hoofdzakelijk de gemeentelijke ombuigingen willen profileren worden de gemeentelijke uitgaven en ontvangsten nader bekeken in aparte secties.

## II. Het traject van de collectieve uitgavenquote.

Officiële NIS-gegevens over de totale uitgaven van de gezamenlijke overheid zijn niet voorhanden. Definitoerisch is er o.m. het probleem in welke mate de semi-autonome parastatale instellingen en overheidsbedrijven al dan niet tot de collectieve sector moeten gerekend worden. Vandaar dat het een gebruikelijke werkwijze is de nationale rekeningen als basismateriaal te nemen. Nadelig is wel dat enkel de lopende verrichtingen geregistreerd worden en niet de kapitaalverrichtingen<sup>3</sup>. Ook worden de statistieken met vertraging gepubliceerd.

Uitgaande van rekening 2 "De lopende verrichtingen van de overheid" dienden enkele correcties aangebracht te worden om beter aansluiting te krijgen met de budgettaire realisaties van elke deelsector. Zo werden voor elke deelsector stel-

---

(1) Een poging om de welvaartsimplicaties van het Pinksterplan te evalueren werd ondernomen in I. JANSSENS, W. MOESEN en W. PAUWELS, Politiek, Welvaart en Sanering. In: *Cahiers Economiques de Bruxelles*, nr. 115, 1987, blz. 77-110.

(2) De berekeningswijze is analoog aan deze van P.M. MALLEKOOTTE, De ontwikkeling van de Collectieve Uitgaven. In: *Economisch-Statistische Berichten*, 19 maart 1986, blz. 302-305.

(3) De kapitaalverrichtingen hebben een merkwaardige terugval gekend. Vanaf de jaren tachtig werden vooral de investeringsuitgaven nominaal bevroren en achteraf ook verminderd. Dit gebeurde op vrijwel alle bestuursniveaus. Zie: Ministerie van Financiën, *Het berstel van de jaren '80*. Brussel, 1988, blz. 22-23.

selmatig de intresten op de schuld van die deelsector tot de uitgaven gerekend. Voor de deelsector centrale overheid werden de inkomensoverdrachten aan de sociale zekerheid en aan "de lagere publiekrechtelijke lichamen" als uitgave behouden. Bij consolidatie vanuit de deelsectoren tot de gezamenlijke overheid geeft dit aanleiding tot dubbeltellingen aangezien de beneficiant-overheid deze uitgaven ook nog eens registreert.

In paneel A van figuur 1 komt tot uiting dat de collectieve lopende uitgaven in 1987 ongeveer 3.100 mrd. totaliseerden t.o.v. afgerond 2.500 mrd. in 1982. Dit is een nominale stijging met 22 pct. of gemiddeld 4 pct. per jaar. In de voorafgaandelijke periode 1978-1982 bedroeg de nominale toename nog 54 pct., dit is nogal uitbundig met gemiddeld 13,5 pct. per jaar. Het expansieritme werd dus omgebogen vanaf 1983. Een stagnatie van dit absolute bedrag werd, althans volgens onze berekeningen, gerealiseerd in 1987.

In dezelfde periode 1982-1987 steeg het nominale BNP gemiddeld met 5,75 pct. per jaar. Dit is meer dan de 4 pct. nominale uitgaventoename van daarnet. Vandaar dat het relatieve aandeel van de collectieve uitgaven t.o.v. het BNP bestendig gedaald is. Dit wordt weergegeven in paneel B van figuur I. Meteen is ook duidelijk waarom 1982 als referentiejaar werd gekozen. In dat piekjaar bereikten de collectieve lopende uitgaven met 63,9 pct. van het BNP de hoogste uitgavenquote die ooit werd bereikt in België. In 1986 was de uitgavenquote teruggevallen tot 60,8 pct. d.i. een afname met 3,1 procentpunt (zie ook tabel I).

TABEL 1

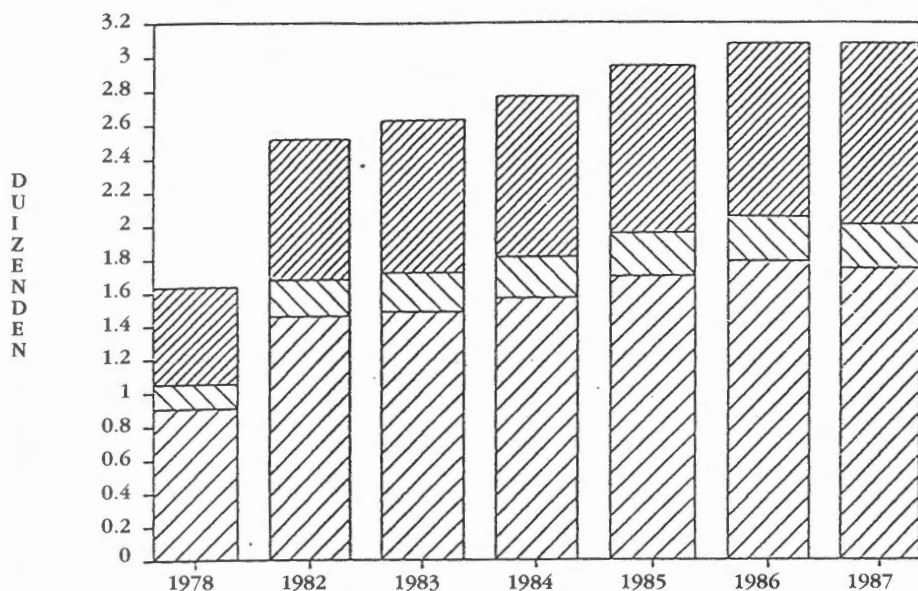
De ontwikkeling van de collectieve lopende uitgaven van 1982-1987 (in procenten van het BNP). Referentiejaar voor de mutaties: 1982

Uitgaven	1978	1982	1983	1984	1985	1986	1987
totaal	53,27	63,86	62,95	61,56	61,41	60,77	58,19
feitelijke mutatie			-0,91	-2,30	-2,45	-3,09	-5,67
centrale overheid	29,52	36,99	35,51	34,86	35,34	35,16	32,92
feitelijke mutatie			-1,48	-2,13	-1,65	-1,83	-4,07
bij evenredigheid			-0,53	-1,33	-1,42	-1,79	-3,28
verschil			-0,96	-0,80	-0,23	-0,04	-0,79
lager overheid	4,68	5,53	5,61	5,42	5,32	5,30	5,01
feitelijke mutatie			0,08	-0,11	-0,21	-0,23	-0,52
bij evenredigheid			-0,08	-0,20	-0,21	-0,27	-0,49
verschil			0,16	0,09	0,00	0,03	-0,03
sociale zekerheid	19,07	21,34	21,83	21,28	20,75	20,31	20,27
feitelijke mutatie			0,50	-0,06	-0,59	-1,03	-1,07
bij evenredigheid			-0,30	-0,77	-0,82	-1,03	-1,89
verschil			0,80	0,71	0,23	0,00	0,82

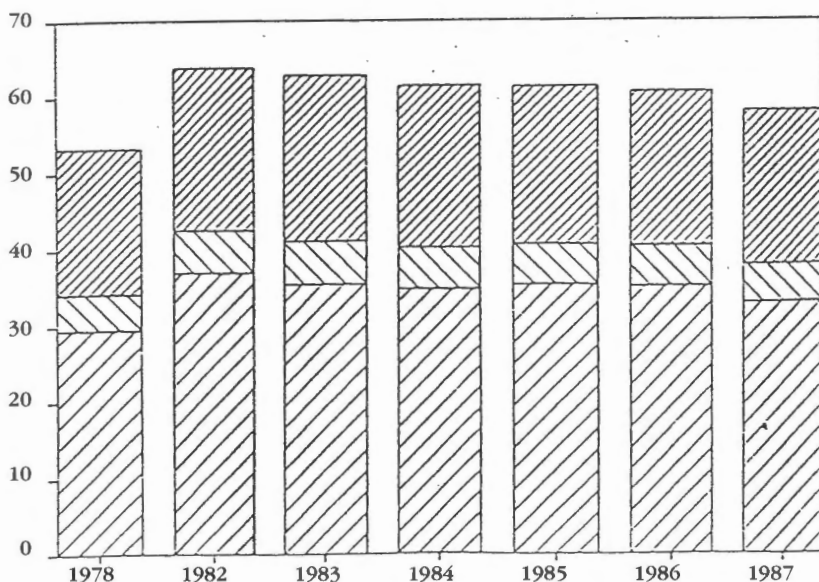
Bron: N.I.S., *Weekbericht*, Brussel, Ministerie van Economische Zaken, 24 november 1988, nr. 2265, blz. 46-48.

FIGUUR I  
Collectieve lopende uitgaven 1978-1987.

Paneel A: in 1000 miljard BF



Paneel B: in % van het BNP



CENTRALE OVERHEID

LAGERE OVERHEID

SOCIALE ZEKERHEID

Deze ombuiging ligt in de lijn van de verwezenlijkingen van Nederland, waar in de periode 1982-1986 een feitelijke daling met 3,5 procentpunt genoteerd werd<sup>4</sup>. In uitvoering van het Pinksterplan wordt een markante inspanning opgetekend in 1987, in dat jaar ligt de uitgavenquote 5,7 procentpunt lager dan in het referentiejaar 1982.

Nu is het interessant te onderzoeken in welke mate de diverse overheidsgeledingen bijgedragen hebben tot dit budgettaire terugschroefbeleid. In tabel I wordt een rondgang gepresenteerd langs de drie deelsectoren. Daarin komt naar voren dat van de 5,7 procentpunt daling de centrale overheid 4,1 procentpunt voor haar rekening neemt. Voor de lagere overheid was dat 0,5 procentpunt en 1,1 procentpunt voor de sociale zekerheid.

De centrale overheid (met inbegrip van de gewesten en de gemeenschappen) levert dus de grootste inspanning, zeker wanneer ook 1987 meegerekend wordt, het jaar waarin de uitwerking van het Pinksterplan tastbaar werd. Nu is het relatieve gewicht van die centrale overheid ook het grootst. Daarom wordt in tabel I, naast de feitelijke mutatie van de uitgavenquote, ook telkens de mutatie bij evenredigheid berekend. Hierdoor wordt de eigen bijdrage van elke deelsector tot de algehele saneringsinspanning beter geprofileerd door expliciet rekening te houden met het relatieve belang van die sector (op basis van de uitgavenbedragen van 1982).

Zo leverde de centrale overheid in 1983 en 1984 niet alleen absoluut maar ook relatief de grootste saneringsinspanning. Voor 1985 en 1986 stemt de feitelijke uitgavenreductie ongeveer overeen met de mutatie bij evenredigheid. In 1987 is de feitelijke sanering (4,07 pct. van het BNP) weer aanzienlijk groter dan bij een evenredige beleidsombuiging (3,28 pct. van het BNP). In paneel A van figuur II wordt deze vergelijking grafisch voorgesteld.

Rekening houdend met de beperkte omvang van de lagere overheid hebben de gemeenten verhoudingsgewijs correct bijgedragen tot de ombuiging. Zo blijkt in 1987 de feitelijke reductie gelijk te lopen met het percentage van de evenredige inspanning. In paneel B van figuur II komt tot uiting dat er ook onderweg, zeker vanaf 1985, een nauwe aansluiting is met de inkrimping van de gezamenlijke overheid.

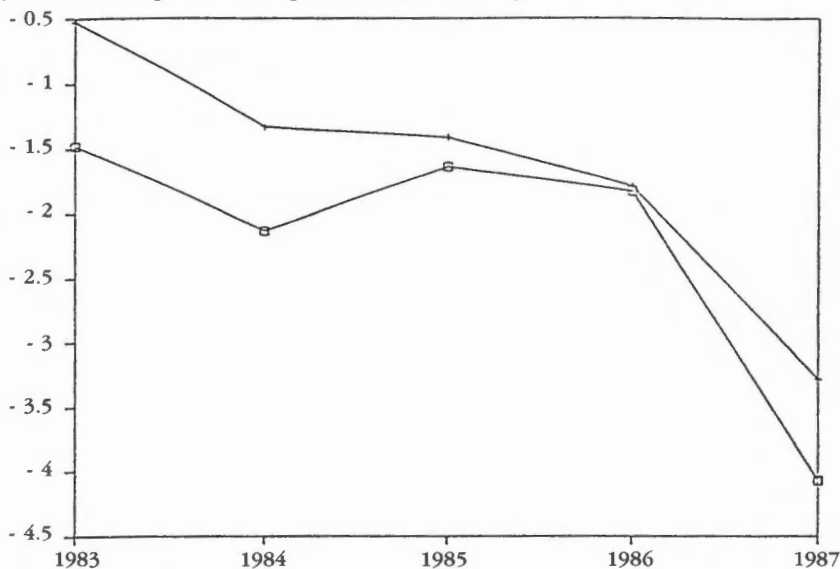
De sociale zekerheid daarentegen lijkt relatief een kleinere ombuiging verwezenlijkt te hebben. In 1987 ongeveer 3/5 van de mutatie bij evenredigheid. Uit paneel C van figuur II kan afgeleid worden dat de feitelijke uitgaven van de sociale zekerheid wel gestadig ingekort werden t.o.v. het BNP. De inkrimping is geringer dan verwacht bij een evenredige marsorde, behalve in 1986. Blijkbaar is het een expliciete beleidsoptie geweest, over de regeercoalities heen, om de grote contouren van de sociale zekerheid overeind te houden. Allicht spelen in deze sector

(4) Zie P.M. MALLEKOOTE, *op. cit.*, blz. 303.

FIGUUR II  
Collectieve lopende uitgaven per sector.

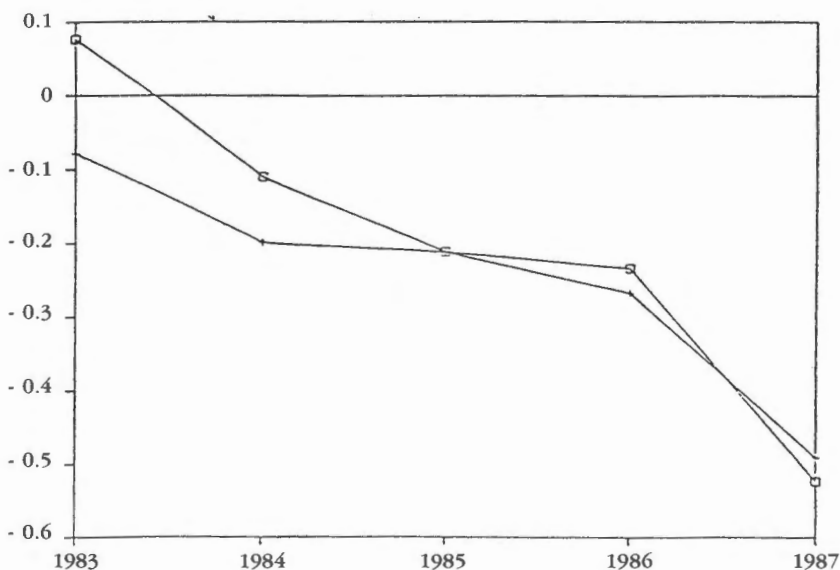
Paneel A: Centrale overheid

(Feitelijke en evenredige mutatie in procenten van het BNP)



Paneel B: Lokale overheid

(Feitelijke en evenredige mutatie in procenten van het BNP)

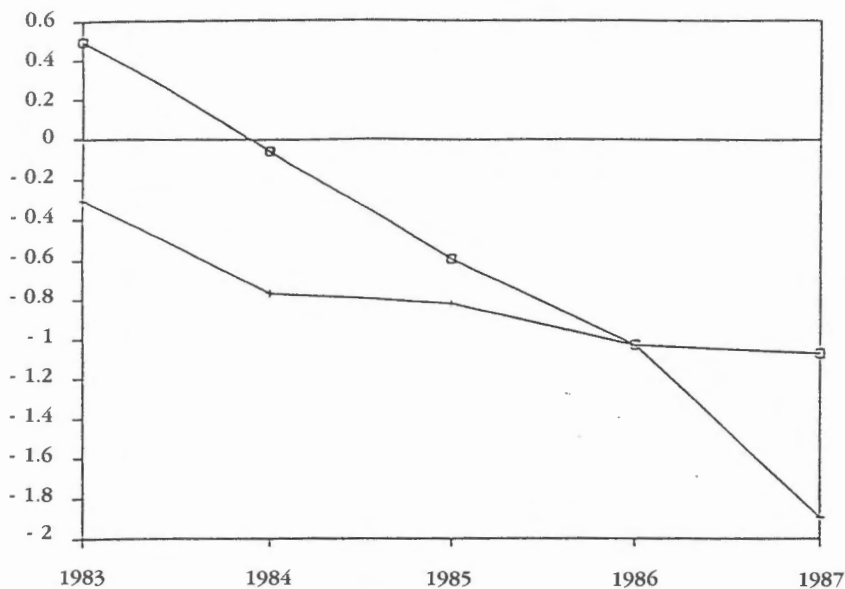


□ FEITELIJKE MUTATIE

+ BIJ EVENREDIGHEID

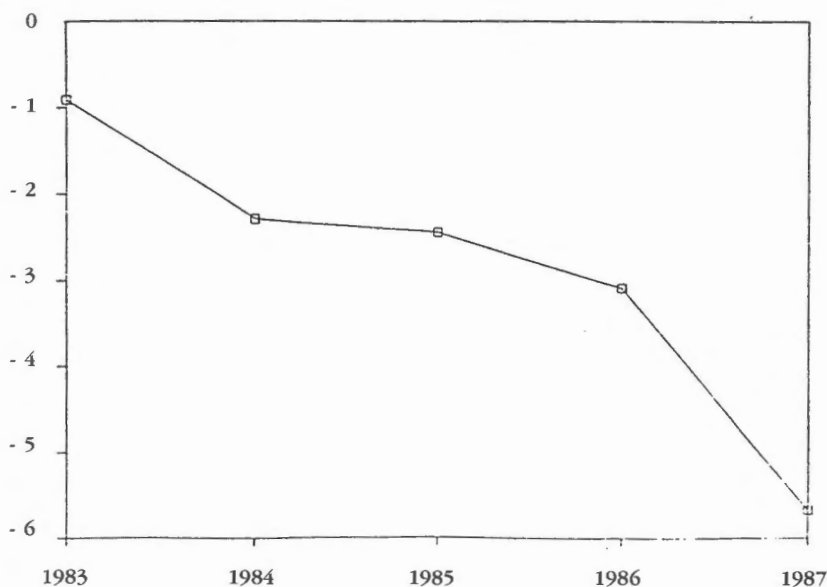
Paneel C: Sociale zekerheid

(Feitelijke en evenredige mutatie, in procenten van het BNP)



Paneel D: Gezamenlijke overheid

(Feitelijke mutatie in procenten van het BNP)



□ FEITELIJKE MUTATIE

△ BIJ EVENREDIGHEID

ook de endogene ontwikkelingen van de economie sterk mee, o.m. in de tak werkloosheidsuitkeringen.

In paneel D van figuur II worden ten slotte de mutaties van de gezamenlijke overheid uitgetekend.

### III. De collectieve lastendruk.

Op een analoge wijze wordt de ontwikkeling van de collectieve lastendruk onderzocht. De opmeting d.m.v. de collectieve lopende ontvangsten geeft daarvan een bevredigende benadering. Het overgrote deel van de directe en indirecte belastingen, zowel van de staat als van de lagere overheden, is daarin opgenomen, evenals de bijdragen aan de sociale zekerheid<sup>5</sup>. In tabel 2 wordt vastgesteld dat ook in dit opzicht 1982 een piekjaar was met een macro-economische lastendruk van 56,6 pct. van het BNP. In 1987 was de lastenquote nog 53,5 pct. Dit geeft dus een reductie met 3,1 procentpunt.

Opvallend is dat enkel bij de lagere overheid de lastendruk is gestegen in de periode 1982-1987. Dit gebeurde vooral rond 1984, toen vele gemeenten gebruik hadden gemaakt van de nieuwe mogelijkheden om de gemeentelijke opcentiemen te verhogen. In 1987 is er veeleer een bijstelling naar beneden. Dit neemt niet weg dat een belangrijk part van de saneringsinspanning bij de gemeenten ook aan de ontvangstenzijde moet toegeschreven worden. Over de gehele periode is er een netto verzwaring met 0,10 procentpunt, terwijl een verlichting met 0,30 procentpunt kon verwacht worden bij evenredigheid.

De feitelijke en evenredige lastenreductie is het grootst bij de centrale overheid. Reeds vanaf 1983 kwamen incidentele lastenverlichtingen tot stand. Voorbeelden daarvan zijn de succesvolle KB's 15 en 150 (wet Cooreman - De Clercq). En later (vanaf 1986) de belastingverlaging van de zgn. wet Grootjans, het pensioensparen en de wet op de coördinatiecentra.

Ook bij de sociale zekerheid werden ondernemingsvriendelijke maatregelen uitgewerkt om de tewerkstelling te bevorderen. Daartegenover staan dan weer lastenverhogingen zoals de solidariteitsbijdragen en de toeëigening van drie jaarlijkse indexsprongen, zoals werd gestipuleerd in het spaarplan van maart 1984. Dit geeft een grillig verloop waarbij de aanvankelijke premieverhogingen van 1983-1984 omgebogen worden tot een macro-economische verlichting vanaf 1985. Een tweede duik wordt vastgesteld in 1987. Hieruit resulteert dat aan het einde van de onderzochte periode de feitelijke reductie groter is dan bij evenredigheid zou verwacht worden.

---

(5) In de nationale rekeningen worden de intresten op de overheidsschuld direct in vermindering gebracht van de ontvangsten. In onze berekeningen gebeurt deze aftrek niet. Ook het inkomen uit vermogen in het ondernemersinkomen wordt tot de lopende ontvangsten gerekend.



Tot slot wordt in figuur III een overzicht gegeven van de ontwikkeling van de lopende ontvangsten in absolute bedragen (paneel A). Deze blijven toenemen over de gehele periode. In verhouding tot de BNP wordt de aftopping duidelijk zichtbaar vanaf 1985. (paneel B van figuur III).

TABEL II

De ontwikkeling van de collectieve lopende ontvangsten van 1982-1987 (in procenten van het BNP). Referentiejaar voor de mutaties: 1982.

Ontvangsten	1978	1982	1983	1984	1985	1986	1987
totaal	52,11	56,59	56,35	56,70	55,59	54,60	53,46
feitelijke mutatie			-0,24	0,11	-1,00	-1,99	-3,13
centrale overheid	28,10	29,67	29,05	28,96	28,78	27,92	27,99
feitelijke mutatie			-0,62	-0,71	-0,89	-1,75	-1,68
bij evenredigheid			-0,12	-0,06	-0,52	-1,04	-1,64
verschil			-0,50	-0,77	-0,37	-0,71	-0,04
lagere overheid	4,78	5,17	5,16	5,59	5,51	5,59	5,27
feitelijke mutatie			-0,01	0,42	0,34	0,42	0,10
bij evenredigheid			-0,02	0,01	-0,09	-0,18	-0,29
verschil			0,01	0,41	0,43	0,60	0,39
sociale zekerheid	19,23	21,75	22,15	22,15	21,30	21,09	20,20
feitelijke mutatie			0,40	0,40	-0,45	-0,66	-1,55
bij evenredigheid			-0,09	0,04	-0,38	-0,76	-1,20
verschil			0,49	0,36	-0,07	0,11	-0,35

Bron: N.I.S., *Weekbericht*, Brussel, Ministerie van Economische Zaken, 24 november 1988, nr. 2265, blz. 46-48.

#### IV. De gemeentelijke openbare financiën in beeld gebracht.

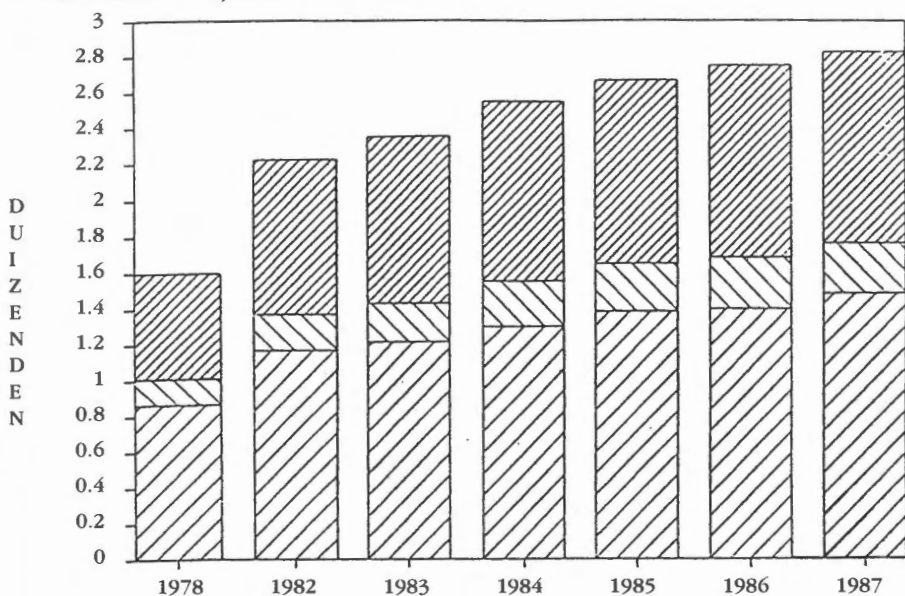
Uitgedrukt t.o.v. het BNP bedroegen de lopende uitgaven van de lagere overheid in 1982 nog 5,53 pct. (tabel I), de ontvangsten 5,17 pct. (tabel II). Dit is een tekort van 0,36 pct. Vanaf 1984 realiseert de sector een licht bonus. In 1987 bijvoorbeeld noteerden we 5,01 pct. uitgaven en 5,27 pct. ontvangsten of een overschot van 0,26 pct., steeds in termen van het BNP.

In vergelijking met de andere segmenten van de overheidssector blijkt evenwel dat de gerealiseerde lopende uitgaven voor de lagere overheid zich aligneren op de mutatie bij evenredigheid van 1982. Bij de ontvangstencomponent daarentegen is de feitelijke mutatie in de lagere overheid overwegend positief, terwijl de globale collectieve lastendruk afneemt. Samengevat heeft de lagere overheid meer dan evenredig haar inkomsten verhoogd, terwijl zij aan de uitgavenzijde "loyaal" deelnam aan de budgettaire snoei- en rooioperaties.

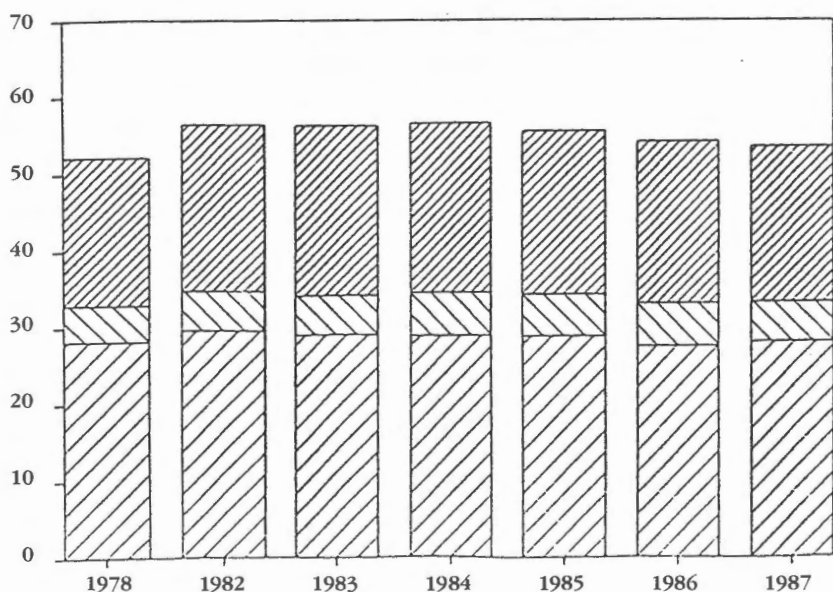
Zoals bekend omvat de lagere overheid naast de gemeenten ook de OCMW, de provincies, de intercommunales, de Brusselse agglomeratie en de polders en wateringen. Aangezien de gemeenten de hoofdmoot uitmaken van de sector "la-

Figuur III  
Collectieve lopende ontvangsten 1978-1987.

Paneel A: in 1000 miljard BF



Paneel B: in % van het BNP



CENTRALE OVERHEID

LAGERE OVERHEID

SOCIALE ZEKERHEID

gere overheid", beperken we ons in deze sectie tot de budgettaire trend in de Belgische steden en gemeenten. Het opzet is na te gaan welke de specifieke bijdrage is geweest van de gemeenten in de saneringsoperatie van de Belgische openbare financiën.

#### A. *Samenstelling van de economische uitgavenfuncties.*

Tabel III toont de evolutie van de gemeentelijke lopende uitgaven voor de periode 1978-1988 alsook het aandeel van de verschillende economische posten. De gerapporteerde gegevens zijn geput uit de gemeentelijke gewone begrotingen van het eigen dienstjaar. De bespreking beperkt zich ook hier tot de periode na 1982.

In 1982 bedroeg het aandeel van de personeelskosten nog bijna de helft van de totale uitgaven, nl. 47,3 pct. In 1986 daalden de uitgaven van personeel tot 44,0 pct.; in 1988 bedroegen ze opnieuw 48,4 pct.

De werkingsuitgaven groeperen de uitgaven voor de administratie en voor de technische werking van de gemeentediensten. In de volledige periode schommelt hun aandeel om en rond de 13 pct.

De overdrachten situeren zich voornamelijk in de domeinen volksontwikkeling en kunst, alsook in de sector sociale zekerheid en bijstand. Gemiddeld wordt 10 pct. van het lokale budget hiervoor gereserveerd.

De schulduitgaven tenslotte namen toe van 29,2 pct. in 1982 naar 32,3 pct. in 1986. Nadien daalden ze opnieuw van 30,5 pct. in 1987 en dan verder naar 28,1 pct. in 1988. De intrestcomponent daalde door een fikse afzwakking van de lokale investeringsneiging vanaf 1985. Daar bovenop kwam een geleidelijke daling in de debetrente door een conjuncturele rentedaling en een schuldherschikking vanwege het Gemeentekrediet van België. Zoals bekend omvatten de schulduitgaven op gemeentelijk vlak naast de intresten ook de aflossingen van de gemeentelijke leningen. Dit in tegenstelling tot de nationale rekeningen die door de lopende verrichtingen alleen de intrestlasten registreren (cfr. supra).

#### B. *Samenstelling van de economische ontvangstenfuncties.*

Het aandeel van de belastingen in de totale ontvangsten van de gemeenten steeg van 31 pct. in 1978 naar 36 pct. in 1988. Het merendeel van deze ontvangsten bestaat uit de opcentiemen op de onroerende voorheffing en uit de aanvullende gemeentebelasting op de personenbelasting. De gemeenten zijn vrij deze opcentiemen te verhogen of te verlagen.

De rubriek fondsen is de tweede belangrijkste ontvangstenbron van de gemeenten. Het belang ervan is afgebrokkeld van ongeveer 1/3 in 1982, tot nog slechts 1/4 in 1986 (tabel IV). Tot voor kort werd het Gemeentefonds gestijfd door een heffing van 7,65 pct. op de lopende belastingen van de staat (Wet van 5 januari 1976). Het KB 263 bepaalt dat met ingang van 1985 het stijgingsritme van de dotatie wordt afgestemd op de groei van de lopende uitgaven. Deze herdefiniëring bracht een aanzienlijke daling van het Gemeentefonds met zich mee.

De functie handel is goed voor gemiddeld 4 à 5 pct. van de inkomsten. Het aandeel van de onderwijsinkomsten tenslotte daalde van 16,70 pct. in 1978 naar slechts 12,90 pct. in 1986. Overigens komt de loonmassa – het gros van deze budgetpost – niet in de gemeentekas terecht maar wordt rechtstreeks door het departement van onderwijs aan de betrokkenen uitbetaald.

TABEL III

De lopende gemeenteuitgaven volgens de gewone begroting van het eigen dienstjaar (in miljoenen BF en in procentuele aandelen).

Uitgaven	1978	1982	1983	1984	1985	1986	1987 (*)	1988 (*)
Totaal	172,29	239,60	250,69	279,28	275,80	285,25	296,58	285,45
Personeel	84,06	113,43	115,08	120,33	123,34	125,33	138,71	138,28
% Personeel	48,8	47,3	45,9	43,1	44,7	43,9	46,7	48,4
Werkingsuitgaven	23,91	30,77	30,93	33,45	34,92	37,27	37,54	37,34
% Werkingsuitgaven	13,9	12,8	12,3	12,0	12,7	13,1	12,7	13,1
Overdrachten	17,13	25,58	26,75	29,75	29,91	30,59	29,85	29,80
% Overdrachten	9,9	10,7	10,7	10,6	10,8	10,7	10,1	10,4
Schuld	47,19	69,82	77,93	95,76	87,64	92,06	90,48	80,03
% Schuld	27,4	29,2	31,1	34,3	31,8	32,3	30,5	28,1

Bron: GEMEENTEKREDIET VAN BELGIE, *De Financiën van de Plaatselijke Sector 1978-1988*, Statistiek opgesteld door het Ministerie van Binnenlandse Zaken.

(\*) Statistiek opgesteld door het Gemeentekrediet.

TABEL IV

De lopende gemeenteontvangsten volgens de gewone begroting van het eigen dienstjaar (in miljoenen BF en in procentuele aandelen).

Ontvangsten	1978	1982	1983	1984	1985	1986	1987 (*)	1988 (*)
Totaal	152,89	205,47	223,47	273,28	275,10	283,16	292,23	277,41
Fondsen	48,85	57,00	59,74	67,53	69,99	72,40	66,76	66,51
% Fondsen	31,9	27,7	26,7	24,7	25,4	25,6	22,8	24,0
Belastingen	47,96	71,40	81,30	94,88	99,81	101,62	101,28	100,77
% Belastingen	31,4	34,8	36,4	34,7	36,3	35,9	34,7	36,3
Handel	6,30	10,26	10,37	11,09	12,45	13,62	15,13	16,54
% Handel	4,1	5,0	4,6	4,1	4,5	4,8	5,2	6,0
Onderwijs	25,50	33,13	34,18	36,79	37,64	36,06	38,29	38,28
% Onderwijs	16,7	16,1	15,3	13,5	13,7	12,7	13,1	13,8
Andere	24,28	33,69	37,88	62,99	55,22	59,46	70,78	55,31
% Andere	15,9	16,4	17,0	23,0	20,1	21,0	24,2	19,9

Bron: GEMEENTEKREDIET VAN BELGIE, *De Financiën van de Plaatselijke Sector 1978-1988*, Statistiek opgesteld door het Ministerie van Binnenlandse Zaken.

(\*) Statistiek opgesteld door het Gemeentekrediet.

## V. Beleidsombuigingen in de gemeentelijke financiën.

In het begin van de jaren tachtig werd het traject van de gemeentefinanciën zorgwekkend (tabel V). Zo noteerden de rekeningen van het eigen dienstjaar mali in de grootte-orde van 20 miljard in 1980, 1981 en 1982. Dit was meteen de aanzet voor de centrale overheid om het begrotingsevenwicht in alle Belgische steden en gemeenten op te leggen, uiterlijk vanaf het begrotingsjaar 1988. (KB nr. 110 van 10 december 1982 en KB nr. 145 van 30 december 1982).

TABEL V

Evolutie van de saldi der gemeenten (rekeningen eigen dienstjaar) in miljoenen BF.

1978	- 1.348
1979	- 4.424
1980	- 18.674
1981	- 26.663
1982	- 22.342
1983	+ 385
1984	+ 6.751
1985	+ 14.880
1986	+ 10.656

Bron: GEMEENTEKREDIET VAN BELGIE, *De Financiën van de Plaatselijke sector*, 1983-1988.

Zoals blijkt uit tabel V werd de gemeentelijke saneringsoperatie kortdaat en effectief aangepakt. Dit was te danken aan een serie autonome maatregelen op de diverse overheidsechelons, met een directe impact op de gemeentelijke ontvangsten en uitgaven. Daarnaast zijn er ook de geïnduceerde effecten van de economische conjunctuur, en van beleidsombuigingen in de economische politiek die de gemeentefinanciën per saldo gunstig hebben beïnvloed. Een en ander wordt thans uitvoerig toegelicht <sup>6</sup>.

### A. Autonome saneringsmaatregelen.

#### 1. Beleidsmaatregelen van de centrale overheid.

Op het niveau van de centrale overheid werd beslist een eenmalige toelage van 21 miljard toe te kennen aan de gemeenten, uit te keren in de periode 1983-1987. Deze toelage was in feite slechts een compensatie voor de vertraging in de door-

(6) Zie ook:

GEMEENTEKREDIET VAN BELGIE, *De Financiën van de Plaatselijke Sector*, 1982-1988; L. VERSELE, De Sanering van de Gemeentefinanciën. In: *Documentatieblad*, Ministerie van Financiën, 1985, nr. 1-2, blz. 25-139; B. JURION, Le budget 1988 et les Finances Communales. In: *Documentatieblad*, Ministerie van Financiën, maart 1988. GENERALE BANK, De toestand van de Gemeentefinanciën: opnieuw gezond maar nog labiel? In: *Bulletin*, nr. 291, oktober 1988.

storting aan de gemeenten van belastingopbrengsten die door de staat geïnd worden.

Op 26 februari 1983 beliste de kabinetsraad een uitzonderlijk en eenmalig krediet van 1,7 miljard te verlenen aan de nieuwe gemeentelijke legislatuur, te verdelen in aandelen die evenredig zijn met de aandelen in het Gemeentefonds. Hier nam de centrale overheid gas terug door een vroegere evenwaardige korting op het Gemeentefonds ongedaan te maken.

In 1983 besliste de staat verder tot de oprichting van het Hulpfonds tot financieel herstel van de gemeenten. Het Hulpfonds leent op de kapitaalmarkt (onder staatswaarborg) en stelt deze middelen (met een intrestsubsidie) ter beschikking aan de gemeenten. De voorwaarde om te kunnen genieten van het Hulpfonds is een goedgekeurd saneringsplan. Dit moet onder meer de terugbetaling van deze schuld waarborgen. De grote steden en een aantal gemeenten van het Brussels gewest deden beroep op het Hulpfonds.

Aan de ontvangstenzijde zijn de meest opvallende autonome maatregelen ongetwijfeld de afschaffing van het plafond van de aanvullende gemeentebelasting op de personenbelasting en de bijstelling van de evolutiecoëfficiënt van het Gemeentefonds.

TABEL VI

De aanslagvoet van de aanvullende gemeentebelasting op de personenbelasting.

	Aantal gemeenten voor het aanslagjaar :						
	1982	1983	1984	1985	1986	1987 (2)	1988 (2) (3)
0	8	6	6	5	6	6	6
1		1	1				
2							1
3		1					3
4	3				1	1	2
5	11	6	5	6	9	13	16
6	574	338	283	280	285	303	341
7		118	142	149	167	186	160
8		101	133	132	110	73	50
9		14	17	15	10	6	4
10		4	2	1	1	1	1
11							
12							
Σ	596	589 (1)	589	589	589	589	584

Bron: Ministerie van Financiën, *Bulletin der Belastingen*, nr. 651, juni 1986, blz. 1308; nr. 665, oktober 1987, blz. 2207-2229; nr. 676, oktober 1988, blz. 1813-1836.

(1) Fusie der gemeenten van de nieuwe stad Antwerpen op 1 januari 1983.

(2) Afronding op de eenheid.

(3) Toestand op 1 oktober 1988: voor 5 gemeenten geen opgave.

De afschaffing van de "6 procent-grens" werd vastgelegd in de wet van 11 april 1983 houdende fiscale en begrotingsbepalingen. Op het oorspronkelijk ontwerp werd een amendement ingediend zodat het reeds van toepassing werd vanaf het begrotingsjaar 1983. Een amendement dat blijkbaar erg gelegen kwam want liefst 41,8 pct. van de gemeenten verhoogden reeds in het begrotingsjaar 1983 hun aanslagvoet (cfr. tabel VI).

De tweede belangrijkste fiscale inkomstenbron is de opbrengst van de gemeentelijke opcentiemen op de onroerende voorheffing. Ook voor deze belasting werden de tarieven naar boven bijgesteld. In 1982 was de aanslagvoet van de opcentiemen op de onroerende voorheffing in slechts 22 gemeenten (op 596) groter dan 2100. In 1986 behoorden 148 gemeenten (op 584 waarnemingen) tot deze topcategorie. (tabel VII).

TABEL VII

De aanslagvoet van de gemeentelijke opcentiemen op onroerende voorheffing.

jaar	0 tot 1500	1501 tot 1800	1801 tot 2100	2101 tot 2400	> 2400	aantal gemeenten
1982	379	123	72	17	5	596
1983	191	145	144	67	42	589
1984	164	143	145	79	48	589
1985	159	143	141	87	59	589
1986	159	141	141	83	65	584

## 2. Beleidsmaatregelen van de gewestexecutieven.

Ook op het gewestelijk niveau werden concrete maatregelen genomen in de begrotingsverrichtingen ter aanzuivering van het tekort in de gemeentefinanciën. Vooreerst werd een saneringsplan verplicht ingeval van tekort op de begroting van het eigen dienstjaar. In bepaalde gevallen werd een minimumpercentage vastgelegd voor de recuperatie van de kosten van huisvuilophaling, een wervingsstop voor het personeelsbestand en maximale groeipercentages voor werkingskosten en niet-verplichte uitgaven.

De belangrijkste "innovatie" betrof de saneringsleningen. Mits voldaan werd aan stringente voorwaarden (saneringsplan, minimale fiscaliteit, begeleidingsgroep,...) verkregen de gemeenten in het Vlaamse Gewest leningen waarvan de jaarlijkse aflossingen en intresten gedragen worden door het Hulpfonds van het Gemeentefonds. In het Waalse en in het Brusselse Gewest kregen de saneringsleningen gewestwaarborg maar vielen de intresten en de aflossingen ten laste van de genietters.

Om het evenwicht van de begroting te bereiken voorzagen de KB's nr. 110 en 145 in maatregelen om de uitgavenstroom in de personeelssector af te zwakken. Zij beoogden voornamelijk het afbouwen van de voordelen in de bezoldigingsregeling van de gemeenteamttenaren t.o.v. het personeel van de ministeries. Dit

weddeverschil werd in 1982 geraamd op 15 pct. of ongeveer 17 miljard BF. Gemeenten die in gebreke bleven om een sluitende begroting in te dienen konden aldus, vanaf het begrotingsjaar 1984, hun personeelsuitgaven beheersen door de lagere barema's van de centrale overheid in te voeren.

### B. *Geïnduceerde effecten van de economische conjunctuur en van beleidsombuigingen in de macro-economische politiek.*

Naast autonome maatregelen – met een directe impact op de gemeentefinanciën – spelen ook de geïnduceerde effecten van de algemeen economische situatie of van beleidsmaatregelen op het centrale of intermediaire overheidsechelon. Ook hier bespreken we eerst de ontvangstenzijde en nadien de uitgavenzijde.

#### 1. Geïnduceerde effecten op de gemeentelijke ontvangsten.

##### a. *De koppeling van het Gemeentefonds aan het centrale budget.*

De nieuwe berekeningswijze van het Gemeentefonds impliceert alvast een korting op de algemene forfaitaire dotatie. Tussen 1984 en 1986 steeg de totale enveloppe nog van 67,3 tot 70,9 miljard BF. Voor 1987 en 1988 bedraagt de voorlopige dotatie respectievelijk 66,4 en 65,1 miljard BF. De voorlopige dotatie is gebaseerd op een vergelijking tussen de voorlopige Rijksbegroting van het betrokken jaar en de aangepaste begroting van het jaar voordien. De definitieve dotatie wordt bepaald op grond van de vergelijking van twee opeenvolgende aangepaste begrotingen. Aldus werkt de budgettaire saneringsoperatie van de centrale overheid door in het volume van de dotatie van het Gemeentefonds.

##### b. *De hervorming van de personenbelasting.*

De recente hervorming van de personenbelasting (van toepassing vanaf het inkomstenjaar 1989) beïnvloedt ook indirect de gemeentelijke fiscaliteit. Het budgettaire effect van de daling van de aanslagvoeten, het optrekken van de belastingvrije minima en de integrale decumul van de bedrijfsinkomsten wordt geraamd op circa 89 miljard BF. Via het beperken van de fiscale uitgaven wordt 22,1 miljard BF gerecupereerd binnen de personenbelasting zelf. Per saldo is er een lastenverlichting in de persoonlijke inkomenssfeer van 66,7 miljard BF. Aan een referentievoet van 6 pct. is dit een minderontvangst voor de gemeenten van circa 4 miljard. Wellicht zal dit effect in aanzienlijke mate afgevlakt worden door tarief-aanpassingen.

Een tweede belangrijk effect van de fiscale hervorming is de inflatiecorrectie die thans in alle belastingschalen is verwerkt<sup>7</sup>. Het beginsel van indexering is

(7) De enige uitzondering is de aftrek voor het eigen woonhuis. Die blijft onveranderd op 120.000 BF vermeerderd met 10.000 BF per persoon ten laste. Vermits de kadastrale inkomens zelf niet geïndexeerd zijn, volgt deze aftrek de index evenmin.



thans ingeschreven in het wetboek voor inkomstenbelasting zelf. Hiermee komt een einde aan de 'fiscal drag' of geruisloze verhoging van de gemiddelde belastingdruk, typisch voor de periode van snelle stijging van de nominale inkomens in het voorbije decennium. Daarvan profiteerde in de eerste plaats de centrale overheid zelf uiteraard, maar ook de gemeenten verhoogden aldus geruisloos hun belastinginkomsten.

## 2. Geïnduceerde effecten op de gemeentelijke uitgaven.

### a. *De algehele loonmatiging.*

Aan de uitgavenzijde vonden de personeelslasten enig soelaas bij de algemene maatregelen inzake loonmatiging. Dit is ondermeer het geval met de regeling "centen i.p.v. procenten" die kaderde in de algemene doelstelling om in België de loonkosten niet sneller te laten stijgen dan in de belangrijkste concurrerende landen. Voor de jaren 1984, 1985 en 1986 werd telkens één indexsprong voorzien. In tegenstelling tot de matiging in 1982 en 1983 die in de gemeenten mocht blijven, moest de recentste loonmatiging doorgestort worden aan de centrale overheid.

### b. *Het stelsel van de gesubsidieerde contractuelen.*

In het domein van de personeelsuitgaven speelt ook het systeem van de gesubsidieerde contractuelen, in casu uitgavenverhogend. In tegenstelling tot de vroegere regeling voor tewerkgestelde werklozen, BTK-ers en tewerkgestelden in het derde arbeidscircuit, is de betoelaging in het geko-stelsel forfaitair, ongeacht de anciënniteit en het opleidingsniveau van de contractuelen.

### c. *De herdefiniëring van de debetrentes op uitstaande leningen.*

De rubriek schulduitgaven op de gewone begroting omvat de intrestlasten en de aflossingen van de leningen. Het Gemeentekrediet van België gaf een verlichting aan de component intrestlasten door een stapsgewijze verlaging van de rentevoeten op uitstaande leningen. Sinds 1986 past de "bankier van de gemeenten" trouwens een nieuwe berekeningsmethode toe voor de bepaling van de debetrente. Die is voortaan gekoppeld aan de rentetarieven op de markt van primaire emissies en niet langer aan de kostprijs van de ingezamelde middelen.

### d. *Fijnregelingen in de sociale sector.*

Een belangrijk gedeelte van de transferuitgaven zijn facultatieve uitgaven: toelagen aan culturele verenigingen, aan gemeentelijke vzw's, en dergelijke meer. In de sector sociale zekerheid en bijstand daarentegen, vinden we de gemeentelijke bijdragen in de tekorten van de openbare ziekenhuizen alsook de toelagen voor de OCMW-werking. Deze hebben het karakter van verplichte uitgaven.

Heel wat OCMW's beheren een openbaar ziekenhuis. De eventuele tekorten van die ziekenhuizen worden verdeeld over de gemeenten waarvan het opnamepercentage per gemeenten hoger is dan 2 pct. (regeling voor het dienstenjaar 1988). De gemeente die dit percentage bereiken komen gezamenlijk tussen in het tekort voor 80 pct. à rato van het aantal inwoners dat in het ziekenhuis werd opgenomen. Het resterend gedeelte wordt gedragen door de gemeente wiens OCMW het ziekenhuis beheert. Uiterlijk tegen 31 december 1988 moest het tekort volledig zijn weggewerkt, zodat in principe vanuit deze hoek in de toekomst geen geïnduceerde lasten op het gemeentebudget kunnen voorkomen.

Van de recente fijnregelingen van het bestaansminimum kan nochtans extra druk verwacht worden op het gemeentebudget. De toekenning van het bestaansminimum is weliswaar de exclusieve bevoegdheid van het OCMW, maar de financiering ervan wordt gelijk verdeeld tussen de centrale overheid en het OCMW zelf. Indien de andere financieringsbronnen van het OCMW zelf niet voldoen om de uitgaven te dekken, wordt het verschil gedragen door de gemeenten.

Bovenop de indexatie werd het bestaansminimum telkens met 2 pct. verhoogd op 1 januari 1985, 1986 en 1987. Door de strakkere werkloosheidsreglementering en de moeilijke toegang tot de arbeidsmarkt voor sommige laaggeschoolden wordt steeds intenser een beroep gedaan op het laatste vangnet van de sociale zekerheid. Een en ander heeft effect, zowel op het aantal bestaansminimumtrekkers, als de kostprijs van een uitkering (tabel VIII).

TABEL VIII  
Het bestaansminimum.

Jaar	Aantal bestaansminimumtrekkers	Bedrag van het bestaansminimum per 1 januari	
		alleenstaanden	gehuwden
1982	31.267 (1)	10.232	14.212
1983	38.076 (1)	11.297	15.693
1984		12.588	17.484
1985		13.626	18.925
1986	43.774 (2)	14.761	20.083
1987		15.364	20.485
1988	49.772 (2)	15.671	20.895
1989			
1990			

Bron:

(1) F. LAMMERTIJN e.a., *Het Bestaansminimum in België, 1987*. Kabinet van Sociale Zaken Smet, 1988.

(2) VERENIGING VAN BELGISCHE STEDEN EN GEMEENTEN, Afdeling Maatschappelijk Welzijn, *Verlag 1986*.

## VI. Samenvatting en besluit.

### A. *Het traject van de collectieve uitgavenquote per deelsector.*

Het traject van de uitgaven- en ontvangstentotalen wordt mede bepaald door de endogene ontwikkelingen in de economie. Evenzeer zijn ze de resultante van beleidskeuzen en politieke beslissingen. Dit geldt uiteraard op elk overheidsechelon.

De ruime aandacht van de publieke opinie, de media en de onderzoekscentra voor ombuigingen in de begroting van de centrale overheid verdringt evenwel de budgettaire positie van de andere geledingen van de collectieve sector naar het achterplan. Nochtans totaliseren de lagere overheden en het stelsel van de sociale zekerheid – de overige twee deelsectoren – bijna de helft van de budgettaire massa van de gezamenlijke overheid. In de voorliggende studie wordt precies onderzocht in welke mate elk van de deelsectoren – centrale overheid, lagere overheid en sociale zekerheid – een bijdrage geleverd hebben in de ombuiging in de collectieve uitgaven.

In de periode 1978-1982 was de nominale stijging van de collectieve uitgaven eerder uitbundig met gemiddeld 13,5 pct. per jaar. In de periode 1982-1987 daalde het jaarlijks expansieritme tot 4,2 pct. per jaar. 1982 was duidelijk een piekjaar... en meteen ook een breukjaar. In 1982 bereikten de collectieve lopende uitgaven liefst 63,9 pct. van het Bruto Nationaal Produkt (BNP), de hoogste uitgavenquote die ooit werd bereikt in België. Sinds 1982 is het relatieve aandeel van de collectieve uitgaven t.o.v. het BNP bestendig gedaald.

Nu is het interessant te onderzoeken in welke mate de diverse overheidsgeledingen bijgedragen hebben tot dit budgettaire terugschroefbeleid. De daling van de collectieve uitgavenquote tussen 1982 en 1987 bedroeg 5,7 procentpunt steeds uitgedrukt t.o.v. het BNP. Daarvan neemt de centrale overheid het grootste deel voor haar rekening, namelijk 4,1 procentpunt. Voor de lagere overheid was dat 0,5 procentpunt, voor de sociale zekerheid 1,1 procentpunt. Deze cijfers zijn op zichzelf weinig sprekend. Het is normaal dat de centrale overheid de grootste inspanning levert; het relatieve gewicht van deze overheidsgeleding is immers ook het grootst.

Daarom werd de feitelijke mutatie van de uitgavenquote uitgezet tegenover de zogenaamde "mutatie bij evenredigheid". De methode "mutatie bij evenredigheid" splitst de daling met 5,7 procentpunt voor de gehele overheidssector in afzonderlijke stukken voor elke deelsector. De "verdeelsleutel" is het relatieve gewicht van elke deelsector anno 1982, het piek- en referentiejaar.

Aldus blijkt dat voor de *centrale overheid* de feitelijke mutatie tussen 1982 en 1987 (minus 4,07 pct.) groter was dan de mutatie bij evenredigheid (minus 3,28 pct.). Er is dus dieper gekerfd in het centrale overheidsgebeente dan de relatieve omvang van dit geraamte liet uitschijnen... tenzij voornamelijk de spek- en vetlaag werd afgesmolten.

Voor de *lagere overheid* (gemeenten, OCMW, provincies, intercommunales, de Brusselse agglomeratie alsook de polders en wateringen) is de feitelijke mutatie (minus 0,52 pct.) nagenoeg gelijk aan de mutatie bij evenredigheid (minus 0,49 pct.). Dit betekent dat de lagere overheid (in hoofdzaak de gemeenten) – rekening houdend met haar beperkte omvang – “loyaal” bijgedragen heeft tot de inkrimping van de gezamenlijke overheidsuitgaven.

De *sociale zekerheid* daarentegen blijft eerder gespaard in de periode 1982-1987. Wel werden de feitelijke uitgaven gestadig ingekort t.o.v. het BNP, maar deze overheidssector nam geenszins het voortouw in het terugschroefbeleid. De feitelijke uitgavenreductie in de sociale zekerheid bedraagt 1,07 procentpunten van het BNP, terwijl een evenredige inspanning een snoeiopbrengst van 1,89 procentpunt van het BNP zou hebben opgeleverd. Blijkbaar is het een expliciete beleids optie geweest om, over de diverse strekkingen van de recente regeringscoalities heen, de contouren van de sociale zekerheid intact te houden.

#### B. *Het traject van de collectieve lastendruk op ongelijk parcours.*

In tegenstelling tot het traject van de collectieve uitgaven – waar de deelsectoren zich alleen onderscheiden door de versnelling waarmee zij de helling af rijden – is de ontwikkeling van de collectieve ontvangsten er een van ongelijk parcours. Daar waar de centrale overheid en de sociale zekerheid in de beschouwde periode lastenreducties doorvoerden, werden bij de lagere overheid de ontvangsten verhoogd.

Bij de *centrale overheid* is de lastenreductie in de periode 1982-1987 quasi ononderbroken. Getuigen hiervan zijn de vele (succesvolle) fiscale initiatieven: wet Cooreman-De Clercq, wet op de coördinatiecentra, wet Grootjans, invoering pensioensparen... Ook valt op dat de feitelijke mutatie (afname) steeds groter is dan de mutatie bij evenredigheid.

In de sector van de *sociale zekerheid* leidden premieverhogingen (solidariteitsbijdragen en de toeïgening van drie jaarlijkse indexsprongen) aanvankelijk tot een toename van de lastendruk. Vanaf 1985 werd deze trend omgebogen tot een macro-economische verlichting.

Zoals reeds gesteld, werd de periode 1982-1987 het niveau van de *lagere overheid* afgesloten met een ontvangstenstijging t.o.v. het BNP. Bij de ingang van de gemeentelgislatuur 83-87 werden de ontvangsten opgetrokken om naar het einde toe een zachte landing voor te bereiden... precies zoals de economische theorie van de “political business cycle” (politieke conjunctuurencyclus) voorschrijft.

Dat de lokale overheidssector in fine de lastendruk verhoogde hoeft in feite niet te verwonderen. De hardheid van de budgetbeperking is het sterkst op dat overheidsechelon. Het begrotingsevenwicht werd zelfs door de centrale overheid gedecreteerd in alle Belgische steden en gemeenten en dit uiterlijk vanaf het begrotingsjaar 1988.

*C. Autonome saneringsmaatregelen voor de gemeentefinanciën en geïnduceerde effecten van het macro-economisch beleid.*

Zowel de centrale overheid als de gewestexecutieven hebben in de beschouwde periode beleidsmaatregelen op het getouw gezet voor de sanering van de gemeentefinanciën. De brede waaier van initiatieven omvat onder meer : compensatietoelagen voor vertragingen in de doorstorting van belastingopbrengsten, oprichting van een hulpfonds tot financieel herstel van de gemeenten, vrijmaking van het tarief van de aanvullende gemeentebelasting op de personenbelasting, saneringsleningen, maximale groeipercentages van werkingskosten en niet-verplichte uitgaven en zelfs ingrepen in de bezoldigingsregeling van de ambtenaren.

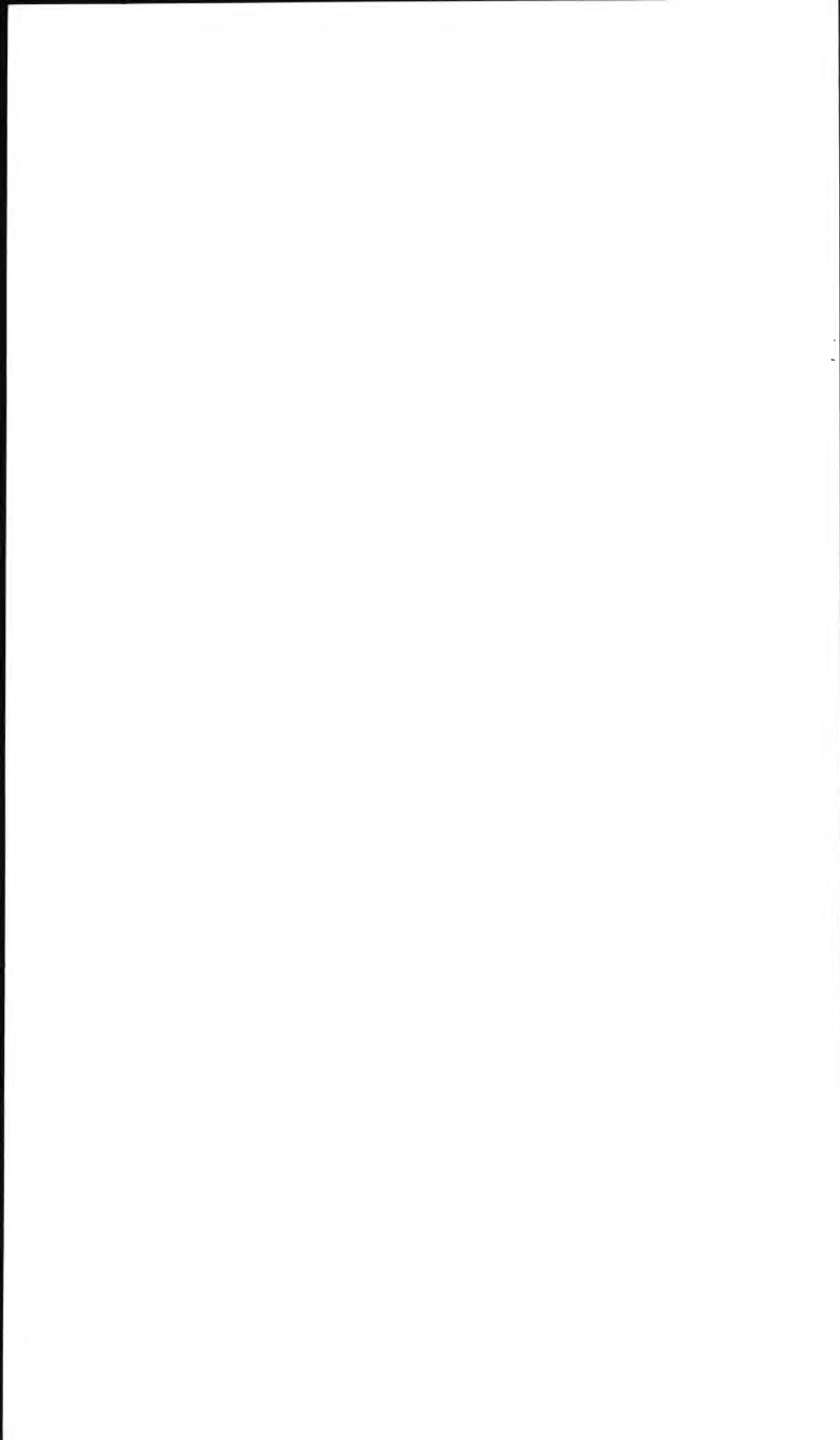
Bij de geïnduceerde effecten zijn er zowel meevallers als tegenvallers. De koppeling van het Gemeentefonds aan het volume van het centrale overheidsbudget en de verlichting van de personenbelasting hadden een negatief geïnduceerd effect. Gunstig was dan weer de invoering van marktconforme debetrentes op de leningen bij het Gemeentekrediet van België. Ook de algemene maatregelen inzake loonmatiging betekenden een pluspunt voor het gemeentebudget.

De tegenvallers situeren zich in hoofdzaak in de sociale sector met name door de invoering van het stelsel van gesubsidieerde contractuelen en de toename van het aantal bestaansminimumtrekkers.

Al bij al hebben de beleidsmaatregelen en de endogene ontwikkelingen in de economie per saldo een duidelijk positief effect gehad op de gemeentefinanciën. Dit blijkt onmiskenbaar uit de evolutie van de saldi van de gemeenterekeningen. In 1980, 1981 en 1982 noteerden de rekeningen van het eigen dienstjaar nog mali in de grootte-orde van 20 miljard. Voor 1986 was de situatie al omgebogen tot een bonus van zowat 10 miljard. Enig optimisme over de slagkracht van de lokale overheidssector lijkt dus gewettigd.

**Summary: Budgetary austerity at the local level in Belgium.**

*Budgetary austerity has been implemented by all levels of government in Belgium since 1982. The public attention has focussed on the achievements of the central level. However, also at the local level a remarkable budgetary retrenchment has been realised. This study investigates the various aspects of decremental budgeting of the Belgian municipalities, both at the expenditures and the revenues side.*



# Een economische benadering van pressiegroeperingen

---

door Frank NAERT,

Docent aan de Administratieve en Economische Hogeschool te Brussel.

## I. Inleiding.

In zijn recente boek 'Interest groups' wijst Graham K. Wilson erop dat het dynamische element in het optreden van pressiegroeperingen en in hun machtsuitoefening tot nog toe grotendeels verwaarloosd werd<sup>1</sup>. De resultaten van studies over pressiegroeperingen waren teveel afhankelijk van o.a. de bestudeerde sector, het bestudeerde land of het bestudeerde tijdsgewricht. Men zag over het hoofd dat de invloed van pressiegroeperingen geen statisch gegeven was, maar aan een evolutie onderworpen was. Zo werd er in de jaren zeventig en het begin van de jaren tachtig nog hevig tekeer gegaan over de te grote greep van pressiegroeperingen op het politieke leven. Met de opkomst van het liberalisme ingeluid door Thatcher en Reagan hoorde men die geluiden steeds minder en minder.

Er is dus blijkbaar nood aan een dynamische theorie van pressiegroeperingen. Deze bijdrage is een poging om daaraan tegemoet te komen. Mijn uitgangspunten daarbij zijn die van de public choice school. De public choice school analyseert de politiek met economische methodes<sup>2</sup>. Tenminste één vertegenwoordiger van deze school is bij politologen die belangengroeperingen bestuderen welbekend, met name Mancur Olson<sup>3</sup>. Zijn theorieën over de redenen waarom individuen lid worden van een belangengroepering en over hun invloeden op economische prestaties zijn belangrijk en kunnen niet genegeerd worden. Minder bekend bij politologen – maar b.v. wel bij juristen – is de theorie van de 'rent seeking' die in wezen een belangengroeperingentheorie is. Onze analyse steunt o.a. op deze twee pijlers, evenals op politologische inzichten inzake pluralisme en neo-corporatisme.

Dit artikel is als volgt opgebouwd. Vooreerst kunnen wij niet voorbij aan de obligate definiëring van het onderwerp. Daarna gaan wij in op de determinanten van de vraag naar invloed. Hier zijn de inzichten van Olson van belang. Als econoom kunnen wij uiteraard ook moeilijk voorbij aan het aanbod van invloed. Ten-

---

(1) G.K. WILSON, *Interest groups*. Oxford, 1990, blz. 37.

(2) Een inleiding in deze materie geven M. DE CLERCQ, F. NAERT, *De politieke markt*. Antwerpen, 1985, 163 blz.

(3) De twee basiswerken van M. OLSON zijn *The logic of collective action. Public goods and the theory of groups*. Cambridge, 1974 en *The rise and decline of nations*. Yale, 1982.

slotte volgt de confrontatie tussen vraag en aanbod, die ons een dynamische pressiegroeperingstheorie moet opleveren.

## II. Definiëring.

Het definiëren van een pressiegroepering is niet eenvoudig ; een algemeen aanvaarde definitie ligt minder voor de hand. Wij verstaan onder een pressiegroepering een organisatie van mensen met hetzelfde belang die tracht het overheidsbeleid op het terrein van dat belang te beïnvloeden zonder daarbij zelf de verantwoordelijkheid voor dat beleid te aanvaarden <sup>4</sup>.

Daarmee is het begrip 'pressiegroepering' duidelijk afgelijnd tegenover de begrippen 'politieke partij' en 'belangengroepering'. Het onderscheid tussen een pressiegroepering en een politieke partij ligt daarin dat de eerste geen regeringsverantwoordelijkheid nastreeft <sup>5</sup>. Tegenover een belangengroepering onderscheidt de pressiegroepering zich door zijn politieke optreden, hij onderneemt pogingen om het beleid te beïnvloeden. Een belangengroepering hoeft dat niet per se te doen, doch kan dat wel. Dan wordt de belangengroepering een pressiegroepering. Wilson vindt het onderscheid trouwens 'not worth maintaining' <sup>6</sup>.

De doelstellingen van pressiegroeperingen zijn legio. Er zijn economische, sociale, religieuze, culturele... pressiegroeperingen. Het komt erop aan in dat veelvoud van objectieven de gemeenschappelijke noemer terug te vinden. Als men de activiteiten van pressiegroeperingen tot de essentie herleidt, houdt men over dat zij twee dingen doen. In de eerste plaats proberen zij bestaande overheidsregels te veranderen of te verdedigen. In de tweede plaats pogen zij de financiële stromen van en naar de overheid te beïnvloeden. Deze twee objectieven houden verband met de twee wijzen waarop de overheid haar doelstellingen nastreeft, nl. door regelgeving en door financieel ingrijpen via het budget.

De regelgeving door de overheid zoals die tot uitdrukking komt in wetgeving en andere reglementeringen bepaalt voor een groot gedeelte de economische, sociale, culturele... constellatie. Het ligt voor de hand dat pressiegroeperingen daarop invloed willen uitoefenen. Een belangrijk aspect in de regelgeving is de be-

(4) Deze definitie is gebaseerd op die van Scholten : 'groepen die trachten het overheidsbeleid op een bepaald terrein te beïnvloeden, zonder daarbij zelf kandidaten voor vertegenwoordigende lichamen te stellen of de verantwoordelijkheid voor het overheidsbeleid te aanvaarden' (G.H. SCHOLTEN, Pressiegroepen. In : A. HOOGERWERF (red.), *Verkenningen in de politiek 1*. Alphen a/d Rijn, 1976, blz. 202). Deze definitie van Scholten gaat wellicht terug op de in Europa veel gebruikte bepaling van J. Meynaud ; zie o.a. J. MEYNAUD, *Les groupes de pression*. Parijs, 1960, blz. 37. Het weglaten van een stuk uit de definitie is te verstaan in het licht van de Belgische situatie. Daar stellen o.a. vakbonden via de partijen hun eigen kandidaten voor.

(5) H.W. EHRMANN, Interest groups. In : *International Encyclopaedia of the Social Sciences*, 1972, blz. 436.

(6) G.K. WILSON, *Interest groups in the United States*. Oxford, 1981, blz. 4.



paling van de eigendomsrechten ('property rights'). De verdeling ervan is één van de determinanten van de inkomensverdeling. In tegenstelling met de gangbare werkwijze in de economie om de verdeling van eigendomsrechten als exogeen gegeven te beschouwen, waarop dan de markt wordt losgelaten, is het meer aangewezen ook die verdeling als open te beschouwen, zo het terrein bloot leggend voor pressiegroeperingen<sup>7</sup>.

Het budgettaire ingrijpen van de overheid vormt het tweede aangrijpingspunt voor pressiegroeperingen. Ook hier is de verdeling van de inkomens niet ver weg. Daarbij vatten we inkomensverdeling best ruim op, nl. als de tertiaire verdeling. Men verstaat onder dat begrip 'het vrij beschikbaar inkomen, gecorrigeerd voor de mate waarin geprofiteerd wordt van het verschil tussen kostprijsverhogende belastingen en kostprijsverlagende subsidies enerzijds en van collectieve voorzieningen anderzijds'<sup>8</sup>. Voor een goed begrip, onder collectieve voorzieningen valt dus ook het rechtssysteem waarin de eigendomsrechten ingebed zijn.

Het tertiair inkomen en de daarmee samenhangende tertiaire verdeling komt uiteindelijk tot stand door de werking van de markt en van het politieke systeem. Gegeven de structuur van de eigendomsrechten leidt de werking van de markt tot de primaire verdeling. Door toedoen van de overheid gaan van het primair inkomen fiscale en parafiscale lasten af en komen er overgedragen inkomens bij, waardoor het secundair inkomen tot stand komt. De overheid zorgt eveneens voor het tertiair inkomen via de hogervermelde verrekening van indirecte belastingen, subsidies en collectieve voorzieningen.

Op elk punt in dit proces waar de overheid haar zeg heeft, kunnen belangengroeperingen tussenkomen, waarbij – als de actie succesvol is – de tertiaire verdeling behouden of gewijzigd wordt. Men moet wel beseffen dat dat ook niet-intentioneel kan gebeuren, als gevolg van andere, duidelijker op de voorgrond tredende bedoelingen.

Het primair inkomen b.v. wordt niet enkel bepaald door de werking van de markt, maar evenzeer door een reeks allocatie- en stabilisatiemaatregelen van de overheid: minimumlonen, voorschriften die de toegang tot een beroep regelen, maatregelen van inkomensbeleid, van monetair beleid enz., beslissingen tot het leveren van voorzieningen door de overheid... Via dit inkomen beïnvloeden dergelijke maatregelen dus evenzeer de verdeling.

Indien de overheid besluit uit allocatieoverwegingen een autosnelweg aan te leggen in een bepaalde streek van het land, dan heeft dat bepaalde gevolgen voor de primaire verdeling van inkomen en vermogen. Het aannemersbedrijf dat de overheidsbestelling in de wacht sleept ziet zijn inkomsten toenemen. Zowel de

(7) Zie A. VIELER, *Interessen, Gruppen und Demokratie*. Tübingen, 1986, blz. 35 e.v.

(8) Interimnota inkomensbeleid, 1975, blz. 8, zoals geciteerd in: D.J. WOLFSON, Zin en onzin van het tertiaire inkomensbegrip. In: N.C.M. VAN NIEKERK (red.), *Tertiaire inkomensverdeling*. 's-Gravenhage, 1979, blz. 17.

factoren arbeid als kapitaal kunnen daarvan profiteren. Voor andere groepen zijn de gevolgen minder goed voorspelbaar, b.v. voor de eigenaars van de grond grenzend aan de autosnelweg. Voor de bedrijven uit de streek kan de snelweg een vermindering van de vervoerkosten met zich meebrengen. Nieuwe bedrijven kunnen erdoor aangetrokken worden. Ook de gevolgen voor de tertiaire verdeling zijn evident, hoewel moeilijk te becijferen.

Ook voor stabilisatiemaatregelen kunnen wij dezelfde redenering aanhouden. Als de inflatie in toom gehouden wordt door de overheid dan heeft dat de welgekende negatieve effecten op de debiteuren en positieve effecten op de crediteuren. De nadruk op inflatiebestrijding kan een grotere werkloosheid voor gevolg hebben, wat opnieuw een herverdeling betekent die tot uiting komt in het primair inkomen.

Indien pressiegroeperingen zich op niet-herverdelingsgebieden richt, is de motivatie daarachter toch gelegen in het herverdelingsaspect omdat het tertiair inkomen de uiteindelijke doelstelling is zoals die kan afgeleid worden uit de beschouwing van hun activiteiten. De betere allocatie of stabilisatie in se is niet wat de pressiegroeperingen interesseert, wel de daarmee samenhangende verhoging van het tertiair inkomen.

### III. De organisatie van pressiegroeperingen.

Ons onderzoek naar de determinanten van de vraag naar invloed moet beginnen waar pressiegroeperingen beginnen. Zij formuleren immers die vraag. Mancur Olsons 'The logic of collective action' heeft in het denken daarover een kleine revolutie te weeg gebracht.

Wat hem interesseerde was de manier waarop mensen die een gemeenschappelijk belang te verdedigen hebben een pressiegroepering vormen. Tot dan toe was men er min of meer van uit gegaan dat dit automatisch gebeurde. Men veronderstelde dat het individueel belang gelijkloopt met het groepsbelang. Participatie in een groep wordt daardoor vanzelfsprekend, omdat de groep geacht wordt dat belang beter te kunnen verdedigen. Uitgaande echter van de gedragshypothese dat de burger een individualistisch ingestelde nutsmaximaliseerder is, kan Olson bewijzen dat de voorafgaande redenering niet klopt.<sup>9</sup>

De meeste voordelen die een groepering kan bekomen, hebben het karakter van collectieve goederen: een verhoging van een douanetarief ten gunste van een bepaalde industrie, een overheidsreglementering die de toegang tot een bepaald beroep bemoeilijkt, een loonsverhoging voor een bepaalde groep werknemers. Dit zijn voordelen waaraan de niet tot de pressiegroepering behorende fabrikanten uit dezelfde industrie, beoefenaars van hetzelfde vak of werknemers in dezelfde

(9) M. OLSON, *The logic...*, op. cit. Voor een verdere uitwerking van dit gedeelte van Olsons theorie, zie T.M. MOE, *The organization of interests. Incentives and the internal dynamics of political interest groups*. Chicago and London, 1980.

de sector niet kunnen uitgesloten worden. Het zijn dus collectieve goederen binnen een groep.

Welnu, voor een rationeel handelend individu zou het allesbehalve rationeel zijn om tot dergelijke pressiegroeperingen toe te treden. Hij kan immers gemakkelijk 'free rider' spelen en profiteren van het collectief goed zonder de lasten te moeten dragen van het lidmaatschap, vooropgesteld dat de individuele inbreng (lidgeld, opoffering van tijd) zo marginaal is om geen invloed uit te oefenen op de actiemogelijkheden van de pressiegroepering. De stelregel dat mensen met hetzelfde belang bijna automatisch een pressiegroepering zullen vormen, wordt aldus ontkracht.

Wanneer het bestaan van een pressiegroepering niet meer kan verklaard worden vanuit het groepsdoel, aangezien dit samenvallend belang geen motivatie tot groepering meer levert, rijst natuurlijk de vraag hoe het onloochenbaar voorkomen van pressiegroeperingen dan te verklaren is. Olson somt daartoe enkele voorwaarden op.

Vorming van een pressiegroepering is mogelijk wanneer deze naast het collectieve goed ook selectieve stimulansen tot lid worden in de vorm van private goederen of diensten aan zijn leden ter beschikking stelt. Personen die van private goederen en diensten willen gebruik maken, moeten dan lid worden van de groepering. Het overgrote deel van de pressiegroeperingen werkt volgens dit principe en voorbeelden uit de praktijk zijn er dan ook legio: vakbondsleden die hun werklozensteun via de vakbond betaald krijgen of die meer loonsverhogingen krijgen dan niet-leden, consumentenorganisaties die een tijdschrift verkopen, voordelen op het openbaar vervoer...

De motivering voor het individu tot participatie in de groepering is dan niet het belang dat aan elk lid van de groepering gemeenschappelijk is, maar wel de private voordelen die enkel via lidmaatschap kunnen verworven worden.

Nog beter natuurlijk voor de pressiegroepering is het als lidmaatschap verplicht kan gesteld worden. Bekende voorbeelden daarvan zijn de 'closed shops' of dichter bij ons, de Orde van Geneesheren. Dit vergt natuurlijk al voorafgaande actie bij de overheid om verplichtstelling te bekomen. Een uitstekend voorbeeld van een groepering met verplicht lidmaatschap is de staat zelf. Bijna elke burger is verplicht lid van deze collectieve goederen verschaffende instelling met als lidgeld de belastingen. Olson noemt dit negatieve selectieve stimulansen<sup>10</sup>.

Een andere situatie waarbij vorming van een pressiegroepering mogelijk wordt, is die van een *kleine* groep mensen met dezelfde belangen. Olsons belangstelling voor de kleine groep komt voort uit zijn kritische houding tegenover de traditionele, sociologische theorie van de groep. Volgens deze was er geen wezenlijk onderscheid tussen primaire, kleine groepen zoals de familie en secundaire, grote

(10) Voor talrijke voorbeelden hiervan m.b.t. de vakbonden, zie M.A.G. VAN MEERHAEGHE, *De vakbondsstaat*. Leiden-Antwerpen, 1980, blz. 3-11.

groepen zoals de vakbond. Tussen beide is er volgens de sociologen enkel een verschil in graad, maar niet in natuur.

Olson ziet wel een essentieel onderscheid tussen de redenen voor lidmaatschap van een kleine groep en die voor lidmaatschap van een grote groep. Zijn redenering is dat in een kleine groep een individu niet als een free rider zal optreden omdat zijn bijdrage (in geld en tijd) een substantieel stuk is van de middelen van de groep. Valt die bijdrage weg dan heeft dit hier – in tegenstelling met de situatie in een grote groep – tot gevolg dat de levering van het collectief goed niet meer zo goed verzorgd kan worden en dat heeft ook voor de eventuele free rider nadelige consequenties <sup>11</sup>. Een klein aantal mensen met dezelfde belangen waarbij de bijdrage van elk lid noodzakelijk is om de werking van de pressiegroep te verzekeren, kan dus een voldoende voorwaarde zijn om tot gezamenlijke actie over te gaan. Daarbij moet nog vermeld worden dat in een kleine groep de sociale druk tot groepsconform gedrag veel groter is dan in een grote groep.

Uiteindelijk zal dus het al of niet ontstaan van een pressiegroep afhankelijk zijn van de te maken informatie- en organisatiekosten, afgewogen tegenover het door pressie eventueel te behalen voordeel.

Wat betreft de informatiekosten zijn er twee soorten waarmee een individu dat een pressiegroep wil oprichten geconfronteerd wordt <sup>12</sup>. Hij moet middelen spenderen om erachter te komen wat de effecten zijn voor zijn welvaartspositie van een beleidswijziging (of -behoud) die hij wil nastreven. Hij moet ook andere individuen opsporen die met hem een pressiegroep wensen te vormen.

De organisatiekosten worden door Tollison beschouwd als start-up kosten die, eenmaal gedragen, geen invloed meer hebben op de marginale kosten. Wij zouden het begrip wat ruimer willen definiëren en deze beschouwen als permanent waardoor ook de kosten die een groep moet maken om free rider gedrag zoveel mogelijk te verhinderen erin ondergebracht kunnen worden.

Een belangrijk aspect van de start-up kosten is dat organisaties reeds kunnen bestaan los van eventuele lobbyingactiviteiten. In bepaalde omstandigheden kunnen zij zich snel en zonder veel kosten als pressiegroeperingen manifesteren omdat zij geen start-up kosten te dragen hebben. Het voorbeeld bij uitstek zijn individuele bedrijven.

#### IV. Het aanbod van invloed.

Olson heeft onderzocht onder welke voorwaarden er pressiegroeperingen georganiseerd worden, ervan uitgaand dat de burger een rationeel handelend individu is. Wat hij niet onderzocht heeft is of die pressiegroeperingen, als ze dan opgericht

(11) M. OLSON, op. cit., blz. 22 e.v.

(12) R. TOLLISON, Rent seeking: a survey. In: *Kyklos*, vol. 35, 1982, blz. 590.

zijn, dan werkelijk invloedrijk zijn t.o.v. de overheid en waarom en hoe ze dat zijn.

De voorgaande theorie schetst enkel de vraag naar politieke gunsten. De aanbodzijde is niet expliciet aanwezig in de analyse. Er wordt verondersteld dat aan elke vraag door de politici voldaan wordt. De manier waarop de vraag de aanbieders bereikt en hun reactie daarop wordt niet bekeken. Deze theorie moet dus nog aangevuld worden met een analyse van de aanbodzijde. Waarom gaan de politici in op de wensen van pressiegroeperingen en hoever gaan ze daarbij?

Aangezien wij hier bezig zijn in een public choice kader ligt het voor de hand dat wij deze lijn ook doortrekken naar het gedrag van de politici toe. De politicus is in deze optiek begiftigd met een eigen rationaliteit, met eigen doelstellingen, los van het algemeen belang. Omdat een mandaat van de kiezers noodzakelijk is om die doelstellingen te kunnen nastreven, mag de politicus zijn positie bij het electoraat niet uit het oog verliezen. Om het in economische termen te stellen, de politicus verkoopt politieke activiteiten (beleid, hand- en spandiensten...) in ruil voor stemmen. Pressiegroeperingen zijn vragende partij in deze, zij wensen een beleidsverandering of een status quo en kunnen daarvoor betalen met stemmen. Hier moet onmiddellijk duidelijk gesteld worden dat het beheersen van stemmen door pressiegroeperingen veel ruimer moet geïnterpreteerd worden dan enkel het stemadvies dat door de groepsleiding aan de leden bij verkiezingen kan gegeven worden. De electorale macht van pressiegroeperingen is geenszins recht evenredig met het ledenaantal. Daardoor onderscheidt de pressiegroepering zich van de niet-georganiseerde, latente groepering. Wat moet bewezen worden is immers '... dass die Interessenverbände in der Lage sind, als Reaktion auf die staatliche Politik die Regierungsparteien mehr Wählerstimmen zuzuführen oder abspenstig zu machen als die Parteien ihrer Ansicht nach ohne die Existenz von Verbänden gewinnen oder verlieren werden'<sup>13</sup>. M.a.w., er moet bewezen worden dat de invloed van een georganiseerde groepering groter is dan van een niet georganiseerde groepering. O.i. is de verklaring ervoor te vinden in de electorale restrictie waarmee de politicus te kampen heeft. Het is de bedoeling van de pressiegroepering de kiezers tegen de politici uit te spelen en deze laatsten zo te dwingen aan hun eisen tegemoet te komen.

Pressiegroeperingen kunnen dat door gebruik te maken van een aantal middelen die een latente groepering niet heeft. De lijst van actietechnieken waarover pressiegroeperingen kunnen beschikken is schier eindeloos<sup>14</sup>. Op het gevaar af er een paar te verliezen, menen wij toch dat opdeling ervan in een vijftal categorieën diensten kan bewijzen. In eerste instantie zijn er een drietal van die middelen op te noemen: economische macht, financiering en informatie. We noemen

(13) P. BERNHOLZ, Einige Bemerkungen zur Theorie des Einflusses der Verbände auf die politische Willensbildung in der Demokratie. In: *Kyklos*, Vol. 22, 1969, blz. 281.

(14) Dit blijkt b.v. uit I. VANHOREN, Actiemiddelen van drukkingsgroeperingen in België. In: *Res Publica*, 1990, nr. 1, blz. 95-115.

ze indirecte pressietechnieken omdat ze de politici via de kiezers proberen te bereiken.

Een eerste middel is het uitoefenen van marktmacht. Wanneer een pressiegroepering invloed kan uitoefenen op één of andere markt, kan soms een niet onaanzienlijk deel van het kiezerspubliek getroffen worden en in het gunstigste geval gemobiliseerd worden tegen de regering. Soms volstaat al de dreiging met het aanwenden van marktmacht. Het is door de electorale dreiging die uitgaat van de getroffen burger dat de groepswensen eventueel ingewilligd worden. Voorbeelden zijn de landbouwers die door een leveringsstop van hun produkten de consumenten treffen, de vakbonden die door een staking de ondernemers, hun klanten en de kapitaaleigenaars treffen, de luchtverkeersleiders die de vertrekkende toeristen een loer draaien... Op die manier kan marktmacht leiden tot invloed op politieke processen.

Daarnaast hebben de pressiegroeperingen een informatievoordeel over hun eigen activiteiten en die van hun leden. Het gaat over informatie die belangrijk is voor de politicus om de electorale restrictie te overwinnen. Ook hier zijn de kiezers tussenpersonen bij de interactie tussen pressiegroeperingen en politici. Een voorbeeld zijn de werkgevers die informatie hebben over de toestand op de markten van hun produkten, over aantal, omvang en invloed van concurrenten, leveranciers en afnemers, over de toestand van de arbeidsmarkt in hun sector, enz. Een ander voorbeeld zijn groeperingen die via betogingen de overheid van hun wensen op de hoogte brengen.

Een derde mogelijke oorzaak voor groepsmacht treedt op als de politieke partijen afhankelijk zijn van de financiële bijdragen van de groeperingen. De financiering heeft eveneens de bedoeling de politicus te helpen de electorale restrictie te overwinnen in ruil voor een 'goede behandeling'.

Wezenlijk kenmerk van de invloed die de pressiegroeperingen langs deze technieken hebben op de politici is dus dat die invloed loopt over de kiezers. Waarom luisteren de politici immers naar de pressiegroeperingen? Omdat de pressiegroeperingen hun herverkiezing, hun politieke toekomst kunnen beïnvloeden. De macht van de pressiegroeperingen t.o.v. de overheid is dus eigenlijk een inherent element van het parlementair democratisch systeem. Dat systeem verschaft de pressiegroeperingen een bepaalde reserve, een bepaald potentieel aan macht. Dat potentieel aan macht kunnen de pressiegroeperingen aanboren door gebruik te maken van allerlei pressietechnieken zoals uitoefenen van marktmacht, financiering van partijen, enz. In andere politieke systemen kunnen de pressiegroeperingen in principe dezelfde technieken gebruiken, maar de uitwerking van die technieken zal anders zijn en zal inherent zijn aan dat bepaald systeem <sup>15</sup>.

---

(15) Zie hierover F. VAN WINDEN: veranderingen in het type staat '... may strongly affect the effective threat intensity of a pressure group' (*On the interaction between state and private sector*. Amsterdam, 1983, blz. 226).

Pressiegroeperingen beschikken evenwel nog over andere middelen dan de drie opgesomde om de politici te beïnvloeden. Vertrekpunt is opnieuw de electorale restrictie die hier echter al snel naar de achtergrond verdwijnt. Wanneer een niet-georganiseerde groepering van personen met hetzelfde belang zich door één of andere oorzaak (b.v. bedreiging van het belang door reeds bestaande groeperingen, een politiek ondernemer die voor selectieve stimulansen zorgt) gaat organiseren, zal die groepering maar gehoor vinden bij de politici, als hij een voldoende groot aantal kiezers kan mobiliseren (gelijk op welke manier via de indirecte technieken<sup>16</sup>). Wanneer deze groepering zijn macht op die manier bewezen heeft tegenover de politici, kan men hem als een gevestigde pressiegroepering gaan beschouwen. Van dat moment kan hij proberen op allerlei manieren zijn invloed uit te breiden, zodat hij niet meer de omweg via de kiezers moet maken. Het uitvoeren van of het dreigen met electorale sancties is inderdaad een omslachtige, tijdrovende maatregel waarvan het succes niet altijd verzekerd is (b.v. door de concurrentie van andere pressiegroeperingen). De pressiegroeperingen kunnen daarom deze primaire macht gebruiken om gemakkelijkere, meer directe toegangswegen tot de politieke besluitvorming te zoeken, zo de omweg via het electoraat vermijnd. Belangrijkste voorbeelden van deze meer directe pressietechnieken zijn medezeggenschap bij de programmabepaling en de samenstelling van de kandidatenlijsten der partijen, formele vertegenwoordiging in publieke organen (uiteindelijk leidend tot politieke beslissingsmacht in het kader van de overlegdemocratie).

Bij deze technieken is de onmiddellijke band met de macht over de kiezers doorgesneden, het electorale element is op de achtergrond verdrongen. Er kan evenwel nog altijd teruggerepen worden naar de macht over de kiezers, b.v. door het terugtrekken van financiële middelen, door stakingen, betogingen... Men kan het directe pressieapparaat beschouwen als een rentenieren op een via indirecte pressie opgebouwd kapitaal. Dreigt het kapitaal aangevreten te worden dan moet er opnieuw in indirecte pressie geïnvesteerd worden. Daaruit volgt dat gebruik van de ene soort pressie het aanwenden van de andere soort niet uitsluit.

We kunnen aldus een vijftal gedragsopties voor pressiegroeperingen onderscheiden. Drie indirecte: het uitoefenen van marktmacht, het manipuleren met informatie en het financieel steunen van politici. Twee directe: het participeren in de partijpolitiek en het direct deelnemen in de besluitvorming in het neo-corporatisme.

---

(16) Zie ook A. DOWNS, *An economic theory of democracy*. New York, 1957, blz. 91 ('... unless some proof is adduced to support it').



## V. Winnaars en verliezers.

Een pressiegroepering moet rekening houden met de reacties van andere pressiegroeperingen. Deze reacties vormen een restrictie op het maximalisatiestreven van de pressiegroepering.

Herverdeling – het (eventueel impliciete) gevolg van succesvolle groepsactie – creëert, naast winnaars, onvermijdelijk ook verliezers. Het is dus belangrijk te weten hoe de (potentiële) verliezers reageren op pogingen van een pressiegroepering de herverdeling in zijn voordeel te wijzigen. De controle over de stemmen door een pressiegroepering is immers afhankelijk van de reactie van de verliezers, terwijl deze reactie uiteindelijk bepaalt welke verdeling er tot stand komt.

De elementen die voor deze reactie van belang zijn, zijn de omvang van het eventuele verlies, de informatiekosten en de organisatiekosten voor de verliezers (cf. supra).

We kunnen het verlies beschouwen als een stimulans tot organisatie en we kunnen eveneens stellen dat, bij gegeven informatie- en organisatiekosten, een groter verlies leidt tot een grotere kans op tegendruk. Bij de verdere verondertelling dat de informatiekosten lager zijn dan de organisatiekosten (zodanig dat men zich eerst informeert en daarna pas organiseert) kan men volgende vier fazen of stadia onderscheiden. Men kan deze vier situaties beschouwen als punten op een continuüm, waardoor het mogelijk wordt de theorie te dynamiseren.

1. Het verlies is zo klein dat de benadeelden noch geïnformeerd, noch georganiseerd zijn.
2. Het verlies is zodanig dat de verliezers wel geïnformeerd zijn daarover, maar het toch nog niet de moeite vinden zich te organiseren.
3. Het verlies is zo groot dat de verliezers zich gaan organiseren om tegendruk uit te oefenen.
4. Nog een stap verder wordt gezet als de pressiegroeperingen zodanig ingeburgerd geraken dat zij de besluitvorming gaan overnemen. Daardoor komen wij in een neo-corporatistische situatie terecht.

In grote lijnen komen deze vier situaties overeen met vier groepen van theorieën over pressiegroeperingen. Wij zullen ze in de volgende paragrafen bespreken. Elk van deze theorieën pretendeert een algemene theorie over pressiegroeperingen naar voren te brengen. Ze bestuderen echter elk slechts één van de mogelijke toestanden.



### A. *De theorie van de overheidsreglementering.*

Deze theorie die aanvankelijk de 'theory of economic regulation' werd gedoopt en daarna werd aangeduid met de benaming 'theory of rent seeking' <sup>17</sup>, is gebaseerd op de conclusies die Olson trok uit zijn boven uiteengezette theorie over het ontstaan van pressiegroeperingen. Olson stelde dat groeperingen waarvoor geen enkele van de noodzakelijke voorwaarden vervuld is, ongeorganiseerd blijven en dus in het nadeel zijn bij de wel georganiseerde groeperingen. Aldus wordt het politiek systeem gekenmerkt door onevenwicht.

De theoretici van de 'rent seeking' interpreteren dit als volgt: de verliezers reageren niet, hun verlies is te klein om er kosten voor op te lopen, het loont de moeite niet zich erover te informeren en nog minder een pressiegroepering te organiseren om tegendruk uit te oefenen.

Het verlies is te klein omdat het gespreid is over een groot aantal verliezers. Het daartegenover staande voordeel is echter geconcentreerd bij een kleine groep winnaars die dus uitermate gemotiveerd zijn om het voordeel langs de politieke besluitvorming te bekomen. Daartoe oefenen ze druk uit op de verantwoordelijke politici. De rol van de politici blijft beperkt tot het uitoefenen van een makelaarsfunctie tussen de winnende en de verliezende groeperingen. Voorbeelden hiervan zijn de producenten van fietswielreflectoren tegenover de fietsers bij het verplicht maken van reflectoren, de begunstigden van een vakbondspremie uitbetaald door de overheid tegenover de belastingbetalers, de fabrikanten van elektrische apparaten tegenover de gebruikers ervan bij een stroomomschakeling...

### B. *De theorie van Wagner.*

Bij een groter verlies zullen de verliezers zich bewust worden van het verlies en zich informeren. Het verlies is echter nog te klein in vergelijking met de organisatiekosten om aanleiding te kunnen geven tot organisatie in een pressiegroepering. Het gaat nog altijd om een klein aantal winnaars die de kosten van hun actie kunnen spreiden over een groot aantal verliezers. Per verliezer is het nadeel echter al zo groot geworden dat men er zich van bewust is.

Wagner merkte op dat het feit dat de verliezers geïnformeerd zijn, hen al wat meer macht geeft dan de volkomen monddode verliezers uit de vorige fase <sup>18</sup>. In een parlementaire democratie kunnen politici zich immers niet veroorloven de wensen van grote groeperingen mensen, georganiseerd of niet, over het hoofd te zien. Wanneer ze dat toch doen, zal er altijd wel een 'politieke ondernemer' dat afstraffen door die wensen wel in acht te nemen. Wagner wijst erop dat b.v.

---

(17) Voor surveys van deze theorieën, zie resp. R.A. POSNER, *Theories of economic regulation*. In: *Bell Journal of Economics and Management Science*, 1974, blz. 335-358; en R. TOLLISON, art. cit.

(18) R.E. WAGNER, *Pressure groups and political entrepreneurs*. In: *Papers on Non-Market Decision Making*, Charlottesville, 1966, blz. 161-170.

nu op sigarettenverpakkingen waarschuwingen tegen de gevaren van het roken zijn aangebracht, hoewel de niet-rokers een typisch voorbeeld zijn van een moeilijk te organiseren groepering. De niet-rokers maken voor de politici echter een niet te verwaarlozen aantal stemmen uit, zodat de belangen van de niet-rokers, belangengroepering of niet, wel behartigd worden.

Een recent voorbeeld van bij ons vinden we in het puntensysteem voor automobilisten, uitgedokterd door minister Dehaene. Men kan stellen dat de minister lucht heeft gekregen van de niet georganiseerde algemene opinie die met afschuw de wekelijkse berichten over de weekenddoden verneemt. De sterk georganiseerde autolobby's beschouwen de automobilist als slachtoffer van het systeem, maar kregen geen inspraak bij de totstandkoming van het systeem. De lobby die sympathiek staat tegenover het systeem was zich eind 1990 nog maar pas aan het vormen.

### C. *Het pluralisme.*

Het verlies is nu zo groot dat de verliezers zich gaan organiseren en voor tegenactie gaan zorgen. Zo komen we terecht bij het pluralisme<sup>19</sup>. Volgens deze theorie geraakt elke groepering met een zelfde belang georganiseerd. Het pluralisme houdt geen rekening met de kosten die aan organisatie verbonden zijn. Verliezers bij een pressiegroeperingactie organiseren zich onmiddellijk en zorgen voor tegenactie. Wij beschouwen het pluralisme als een specifieke situatie waarin potentiële verliezers inderdaad georganiseerd geraken. De werking van de pressiegroeperingen kan aldus na verloop van tijd een politiek evenwicht teweegbrengen. De overheid komt dan tegemoet aan de groeperingen ongeveer a rato van het ledenaantal. In deze situatie kan men het bestaan van pressiegroeperingen als een positief feit aanzien. Zij vervullen in het politiek bestel een functie van belangendetectie en -formulering: belangen van grote groeperingen mensen worden door de pressiegroeperingen als dusdanig onderkend, geformuleerd en bekend gemaakt aan de politieke gezagsdragers. Deze functie vervullen de pressiegroeperingen beter dan politieke partijen omdat de eersten zich specialiseren. Het overheidsbeleid is dan voor een stuk de resultante van de strijd tussen de groeperingen.

Tekenend voor het pluralisme is de minimale rol van de staat. De groeperingen worden niet door de overheid erkend, gesubsidieerd of gecontroleerd. Ze hebben evenmin een representatiemonopolie. De staat is een 'black box' waarin de inputs van de belangengroeperingen getransformeerd worden tot politieke outputs. Het pluralisme is vooral relevant voor de Verenigde Staten en gedeeltelijk voor het Verenigd Koninkrijk. Pluralistische situaties zijn in België eerder zeldzaam, ge-

(19) Voor overzichten van het pluralisme, zie o.a. G.K. WILSON, *Interest groups in the United States*, op. cit., blz. 6 e.v.; M. OLSON, *The logic...*, op. cit., hoofdstuk 5; C. CROUCH, *New thinking on pluralism*. In: *The Political Quarterly*, 1983, blz. 363-374.

ven de ijver waarmee de overheid hier commissies, comités en raden opricht, waardoor we eerder in een neo-corporatistisch stelsel terecht komen.

#### D. *Het neo-corporatisme.*

Het ultieme pressiegroeperingenmodel is het neo-corporatisme. In deze fase is er nog nauwelijks sprake van winnaars en verliezers. De antipoden bij conflicten zijn stevig georganiseerd. In plaats van elkaar te bestrijden met indirecte pressie-methoden, zoeken ze samen, eventueel met de overheid, naar eerder vreedzame oplossingen voor hun conflicten. Het neo-corporatisme, zoals dergelijke situatie wordt genoemd, heeft volgende kenmerken <sup>20</sup>:

1. Tussen de pressiegroeperingen onderling wordt er samengewerkt; er is een bepaalde mate van coördinatie, in die zin dat er onderhandeld wordt tussen de groeperingen en ook tussen de groeperingen en de overheid. Dit overleg vindt plaats binnen geïnstitutionaliseerde structuren.
2. De corporatistische samenwerking slaat vooral op de sociaal-economische problematiek, en dan nog meer in het bijzonder op de inkomenspolitiek.
3. De voornaamste groeperingen in het neo-corporatistische systeem zijn dan ook degene die het kapitaal en de arbeid vertegenwoordigen, de patroonsorganisaties en de vakbonden. Samen met de staat vormen zij de kern van het neo-corporatisme.
4. Misschien wel het belangrijkste kenmerk is de beleidsverantwoordelijkheid die de pressiegroeperingen in dit systeem van de overheid meekrijgen. De pressiegroeperingen moeten ervoor zorgen dat het beleid zoals het na overleg uit de bus is gekomen, door hun leden wordt gerespecteerd.
5. Het aantal vertegenwoordigde groeperingen wordt zo klein mogelijk gehouden door het opwerpen van allerlei barrières. Over hoe minder groeperingen de koek moet verdeeld worden, hoe meer elke groepering ontvangt.

De rol van de staat kan daarbij als zeer actief omschreven worden en staat in contrast met de passiviteit van de overheid in het pluralisme. Traditionele voorbeelden van neo-corporatisme zijn de Skandinaafse landen, Oostenrijk, Nederland, België.

Politologen beschouwen pluralisme en neo-corporatisme als naast elkaar staande alternatieven. Het voorkomen van ofwel het ene ofwel het andere systeem wordt in grote mate gedetermineerd door de aard van de staat <sup>21</sup>. Meer specifiek voor de VS wijst Wilson op het teveel aan 'entries to power' als gevolg van een tamelijk effectieve scheiding der machten, het teveel aan elkaar beconcurrerende pressiegroeperingen en het gebrek aan initiatieven door de overheid in neo-corporatistische richting.

---

(20) Zie A. VANDERSTRAETEN, Neo-corporatisme en het Belgisch sociaal-economisch overlegsysteem. In: *Res Publica*, 1986, nr. 4, blz. 671-688.

(21) G.K. WILSON, *Interest groups*, op. cit.

Bekeken vanuit onze visie kunnen tenminste de laatste twee punten verklaard worden vanuit pressiegroeperingsactiviteit. Een teveel aan elkaar beconcurrerende pressiegroeperingen op hetzelfde domein is o.i. geen exogeen kenmerk van een politiek systeem, maar een faze in een ontwikkeling. Zoals in een economische markt door concurrentie het aantal bedrijven beperkt wordt, zo gebeurt hetzelfde op de politieke markt. Pressiegroeperingen proberen beter gehoord te worden bij de overheid door o.a. voor hun concurrenten de toegang tot de overheid te beperken of te ontzeggen. Ze pogen barrières inzake erkenning, representativiteit, toegang tot het overleg op te werpen (cf. 'regulation') waardoor het aantal relevante groeperingen afneemt. Deze opzet kan slechts slagen met de medewerking van de overheid. Zo komen we bij het derde punt terecht. Initiatieven in neo-corporatistische richting zullen door de overheid slechts ontwikkeld worden indien dit noodzakelijk geacht wordt. Die noodzaak wordt gedetermineerd door de electorale zwakte of sterkte van die overheid, waarbij we niet zozeer de wisselvalligheden van verkiezingen op het oog hebben maar eerder de positie van regeringen zoals bepaald door de aard van het partijstelsel. Het is geen toeval dat het pluralisme voorkomt in – de facto – tweepartijstelsels, terwijl het neo-corporatisme vooral te vinden is in landen met een meerpartijstelsel.

#### *E. De dynamiek in het pressiegroeperingssysteem.*

De omvang van het verlies dat door een pressiegroepering op een bepaalde categorie van de bevolking gelegd wordt, is niet noodzakelijk een constante. Men kan de zaak ook dynamisch bekijken. In de loop van de tijd kan het gecumuleerde verlies zo groot worden dat een bepaalde drempel overschreden wordt. Het wordt dan lonend voor de benadeelden zich te informeren. Bij het bereiken van een nog hogere drempel wordt het lonend zich te organiseren en als pressiegroepering op te treden.

Een treffende illustratie daarvan vinden we in de evolutie van de macht van de vakbonden. In de 19e eeuw waren de arbeiders nog redelijk machteloos tegenover het patronaat. Toen tegen het einde van die eeuw de uitwassen van het kapitalisme wat te overdreven werden, ontstonden vakbonden die stilaan een tegengewicht gingen vormen voor de werkgevers. Na de Tweede Wereldoorlog en meer bepaald in de jaren zestig en zeventig was de toestand zodanig geëvolueerd dat het de vakbonden waren die de politieke lakens uitdeelden. Toen was het de beurt aan het patronaat om in het tegenoffensief te gaan, wat b.v. resulteerde in het kortwieken van de vakbonden in Groot-Brittannië en in de Verenigde Staten. In België, waar de vakbonden doorgedrongen waren in het neo-corporatistisch circuit, werd de macht van de vakbonden teruggedrongen door het uitschakelen van het overlegstelsel. De regering begon immers, in de loop van de jaren tachtig, de belangen van de grote verliezers van dit systeem, de belastingbetalers, beter te verdedigen.

Op andere domeinen is men nog niet zo ver geëvolueerd. In het begin van het tijdperk van de massaconsumptie hadden de producenten het overwicht op de

consumenten. Van kwaliteitsproblemen en service trok men zich weinig aan. Toen het de spuigaten begon uit te lopen kwam er reactie. Het boegbeeld van de beruchte Ralph Nader. Hij stond aan de wieg van de consumentenorganisaties. Deze zijn in de loop van de jaren uitgegroeid tot tamelijk machtige groeperingen die niet nalaten de producenten duchtig het vuur aan de schenen te leggen. Consumentenboycots blijken in de VS een rage geworden te zijn. Als de schade die ze zo aan het bedrijfsleven toebrengen te groot wordt, is het niet onwaarschijnlijk dat de consumentenorganisaties vroeg of laat aan banden worden gelegd.

De opkomst van de milieuproblematiek kan eveneens volgens dit schema beschreven worden.

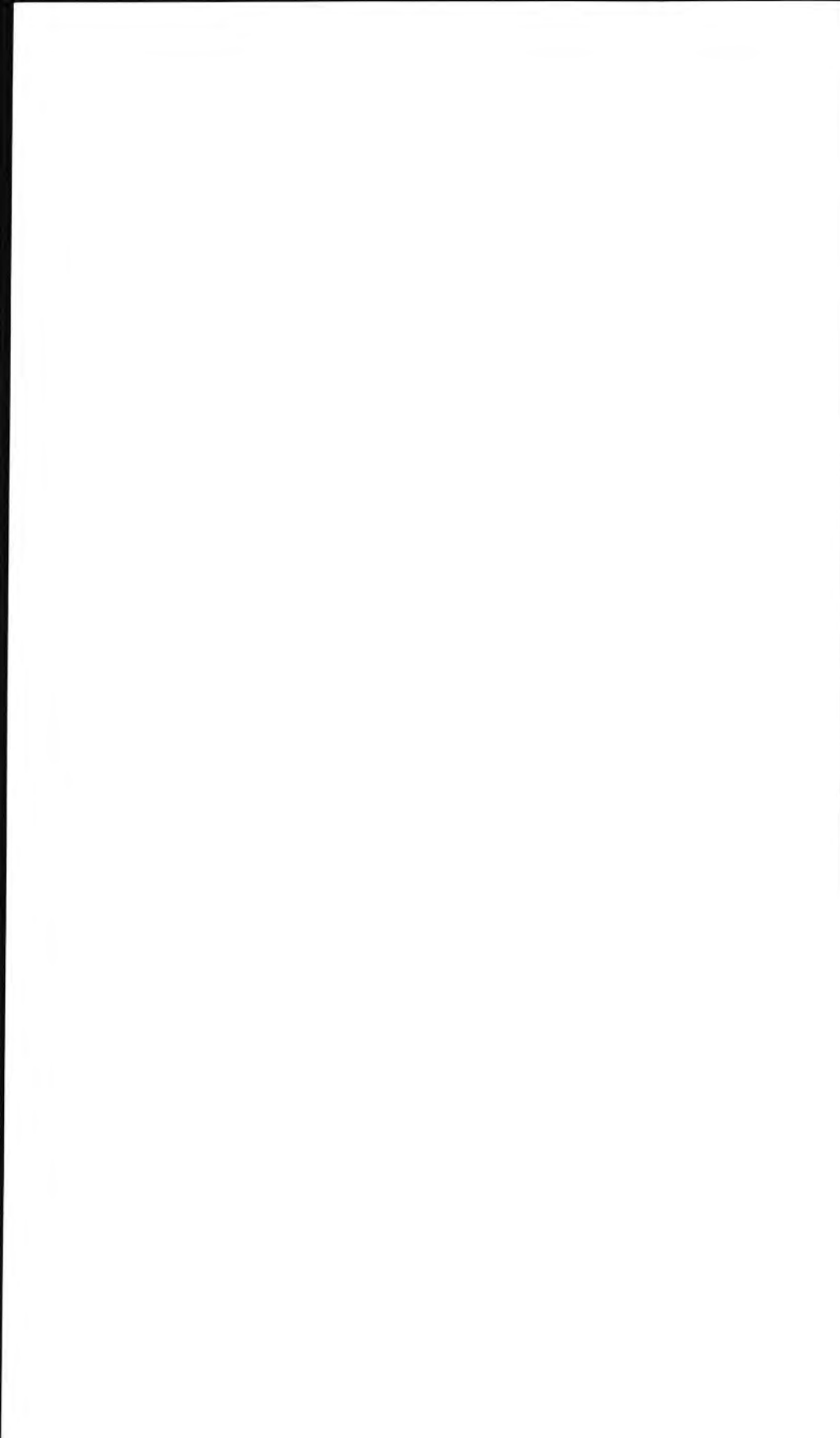
Het pressiegroeperingensysteem is aldus voortdurend in beweging. Groeperingen verzamelen invloed en creëren daarmee de tegenkrachten waardoor ze aan banden gelegd worden. Galbraith's 'countervailing power' is en blijft een reëel gegeven in het politiek-economisch stelsel.

## VI. Besluit.

In dit artikel wordt een theorie van pressiegroeperingen geschetst vanuit een economische benadering. Als voornaamste kenmerk kwam naar voren dat pressiegroeperingen in een dynamische context werden geplaatst. Afhankelijk van de informatie- en organisatiekosten die een latente groepering moet maken om een benadeling door reeds bestaande groeperingen af te wenden, wordt er in die zin gereageerd. Doordat noch die kosten, noch die benadeling in de tijd constant blijven veranderen de verhoudingen tussen groeperingen voortdurend. De rol van de politici is belangrijk in dit geheel. Zij functioneren als klankbord voor de verzoeken van groeperingen en komen aan hun wensen tegemoet na een calculus van de positieve en negatieve gevolgen op hun electorale positie.

### **Summary: An economic approach of pressure groups.**

*This article tries to provide a dynamic interest group theory. Using the economic method of the 'homo economicus' demand for and supply of policy catering to the needs of pressure groups are analysed. Central are the notions of information and organisation costs that face latent groups threatened by already existing groups. These notions permit to integrate the existing theories on pressure group into one global dynamic theory. The economists' rent seeking theory and the political scientists' pluralism and neo-corporatism can thus be understood as stages in a continuing process.*



# Parlementsleden over het parlement en hun taak

## Onderzoek van gepercipieerde en gepropageerde beelden inzake het parlement bij de Vlaamse Kamerleden van 1977 tot 1987

---

door Peter WECKX,

Licentiaat politieke en sociale wetenschappen.

Een eerste blik over het Belgisch parlementologisch onderzoek maakt duidelijk dat, met uitzondering van de werken van Debuyst en Dierickx de aandacht bijna uitsluitend gaat naar de objectieve realiteit<sup>1</sup>. De drie andere realiteiten – de gepercipieerde realiteit, de gewenste realiteit en de gepropageerde realiteit – komen weinig aan bod.

In deze bijdrage wordt een poging ondernomen om deze leemte aan te vullen door na te gaan hoe de parlementsleden zelf de werking van het parlement, de positie van het parlement in het ruimer kader van de politieke besluitvorming en hun taak als parlements lid evalueren. De eigen perceptie en objectieven, zoals zij ze zelf verwoorden en vertolken worden onder de loupe genomen: het parlement over het parlement.

### I. De werkwijze van het onderzoek.

Als onderzoekspopulatie worden die parlementsleden genomen, die tussen de verkiezingen van 17 april 1977 en 13 december 1987 in de Kamer zetelden; met

---

(1) Tot 1980 zie:

M. WILLEMS, Bibliografie van de studie van het Belgisch Parlement. In: *Res Publica*, 1980, nr. 1-2, blz. 289-301, met o.m. F. DEBUYST, *La fonction parlementaire en Belgique: mécanismes d'accès et images*. Brussel, 1967, 447 blz. Nadien vooral in *Res Publica*, o.m. Het Belgisch Parlement. Le Parlement Belge. Speciaal nummer van *Res Publica*, 1980, nr. 1-2, 301 blz.; C. HOCEPIED, De activiteitsgraad van de Belgische senatoren tijdens de zitting 1982-1983. In: *Res Publica*, 1984, nr. 5, blz. 645-661; M. VERMINCK, Consensus en oppositie in het Belgisch parlement tijdens een verkiezingsjaar. In: *Res Publica*, 1986, nr. 3, blz. 475-487; K. DE SCHOUWER, Het zicht uit de Kamers. Verslag van een enquête bij de parlementsleden. In: *Res Publica*, 1987, nr. 4, blz. 635-647; L. LAUWERS, P. UYTTERHOEVEN, Power and satisfaction analysis: an application to the Belgian House of Representatives. In: *Res Publica*, 1987, nr. 4, blz. 649-661; W. DEWACHTER, De autonome keuze van de parlementsleden door de kiezers. Een quasi-experiment. In: *Res Publica*, 1988, nr. 1, blz. 83-98; meerdere artikels over de lijstsamenstelling. Recent: De herwaardering van het parlement. Speciaal nummer *Res Publica*, 1989, nr. 2, blz. 137-225. Zie ook andere tijdschriften, o.m.: G. DIERICKX, Ideological Oppositions and Consociational Attitudes in the Belgian Parliament. In: *Legislative Studies Quarterly*, 1978, nr. 1, blz. 133-160.

uitzondering van de Kamervoorzitter moeten zij tot de Nederlandstalige taalgroep behoren, m.a.w. de Vlaamse Kamerleden van 1977 tot 1987<sup>2</sup>.

Het is de bedoeling om enkel het gewone parlamentslid aan het woord te laten. Daarom worden politici, die tijdens meer dan twee derde van hun parlementair mandaat een regeringsfunctie en/of een partijvoorzitterschap waarnamen, uit het onderzoek geweerd. In totaal gaat het om 14 parlamentsleden<sup>3</sup>. Kamerleden die enkel tussen 17 april 1977 en 17 december 1978 zetelden, worden uit het onderzoek geweerd, omdat hun mandaat te kort is om rekening mee te houden. Het gaat om 19 parlamentsleden, maar 4 ervan worden toch weerhouden wegens de interessante door hen gemaakte opmerkingen<sup>4</sup>. Totaal aantal in het onderzoek betrokken parlamentsleden : 185.

De onderzoeksperiode loopt van 17 april 1977 tot 21 oktober 1987. Deze periode is ongetwijfeld interessant.

Als het aantal maanden regeringsdeelname van de vier belangrijkste Vlaamse partijen wordt berekend, dan wordt duidelijk dat er een rangorde naar voren treedt : CVP (122), PVV (75), SP (53), VU (22). De verschillen in duur van regeringsdeelname zijn uitgesproken. Dit opent perspectieven om de regering-oppositie-hypothese te toetsen.

Er werden in die periode vier verkiezingen georganiseerd : 17 april 1977, 17 december 1978, 8 november 1981 en 13 oktober 1985. Dit biedt het voordeel dat heel wat politici in het parlement zetelen met een voldoende variatie, d.w.z. sommigen zetelen permanent, anderen vielen uit de boot maar kwamen terug bij de volgende verkiezingen, sommigen zijn einde carrière en anderen starten tijdens deze periode hun parlementaire loopbaan.

Ook inhoudelijk gaat het om een boeiende periode. In juli 1978 kwam het rapport van Guido Verhaegen over de herwaardering van het parlement tot stand. Het werd in het parlement goed onthaald en gaf aanleiding tot vele discussies. Tot 1981 heerste een aanzienlijke regeringsinstabiliteit, wat gepaard ging met een grote macht van de partijvoorzitters. Dit kwam het duidelijkst naar voren bij de Egmont- en Stuyvenbergakkoorden. Vanaf 1981 kwam het accent meer te liggen op de verhouding tussen regering en parlement : er werden immers volmachten aan de regering toegekend en de laattijdige indiening van de begrotingen zorgde voor heel wat ongenoegen.

(2) Inzake dienstbetoon worden zowel Kamerleden als Senatoren betrokken.

(3) L. Tindemans, W. Martens, W. De Clercq, G. Verhofstadt, P. Dewael, K. Van Miert, M. Eyskens, A.M. Neyts, R. Van Elslande, V. Anciaux (behalve uitspraken tijdens fractievoorzitterschap), D. Coens, R. Steyaert, F. Swaelen, R. Boel.

(4) O. De Mey (interview in *Spectator*, 14 juni 1980); W. Geldolf (fractievoorzitter); G. Schrans (interpellatie over de werking van de parlementaire democratie, *Parl. Hand.*, Kamer, 1977-78, 1 februari 1978, 948 e.v.); A. Smets (interview in *Spectator*, 28 november 1981).



Ook inzake de interne werking van de parlementaire instelling is deze periode interessant. Meerdere malen werd het reglement gewijzigd met als eindpunt de grondige aanpassing van 1987. Er werden ook initiatieven genomen om de parlementaire infrastructuur te verbeteren.

De inhoud van het onderzoek wordt uitgetekend vanuit een dubbele invalshoek.

Aan de ene kant de thematiek van de parlementaire instelling. Nagegaan wordt hoe de verhouding met andere besluitvormingsinstanties – de regering, de sociale partners, drukkingsgroeperingen en de politieke partijen – geëvalueerd wordt. De interne werking van het parlement en de mate waarin parlementsleden elkaar bekritisieren, komen eveneens ter sprake.

Aan de andere kant het parlementslicid. Als aandachtspunten kunnen vermeld worden: het dienstbetoon, eigenschappen van een goed parlementslicid, risico's van het parlementaire beroep en roldefinitie.

Gezien met deze dubbele invalshoek reeds een ruim terrein bestreken wordt, zijn volgende onderwerpen geweerd: het probleem van het tweekamerstelsel, de verhouding tussen parlement en burgers en tussen parlementsleden en kiezers, uitgezonderd het dienstbetoon of indien het in rechtstreeks verband kan gebracht worden met de roldefinitie, de verhouding met de kabinetten en de verhouding met de pers. Wegens de techniciteit ervan worden de verhouding met het Rekenhof, begrotingstechniek, de voorstellen tot verbetering van de interne organisatie van het parlement en aanpassingen aan de technische infrastructuur eveneens buiten beschouwing gelaten.

Hoe dan de inzichten terzake achterhalen? De meest vanzelfsprekende werkwijze is de interviewtechniek met een gestandaardiseerde vragenlijst. Deze methode wordt evenwel afgewezen. Het nadeel van een dergelijke techniek bestaat er immers in dat men elk parlementslicid dwingt een bepaald standpunt in te nemen, waardoor een aantal antwoorden een kunstmatig karakter kunnen krijgen. Daarom wordt een andere techniek aangewend, zijnde de lectuur van alle standpunten van parlementsleden *in geschreven vorm*. Het grote voordeel is dat een politicus die iets neerschrijft of laat neerschrijven over een onderwerp een duidelijk geprofileerde mening heeft. Een nadeel is misschien wel dat het niet steeds gemakkelijk is om na te gaan of wat gezegd wordt, ook juist is.

Als *vindplaatsen* van de uitgeschreven standpunten worden gehanteerd: de Parlementaire Uitgaven (de Parlementaire Handelingen en de Parlementaire Stukken <sup>5</sup>), dagbladen (De Standaard, Het Laatste Nieuws, De Morgen, Het Belang van Limburg), weekbladen (Knack, Spectator, De Nieuwe), partijbladen (CVP:

---

(5) Zij werden onderzocht a.d.h.v. het analytische register (trefwoorden: Regeringsbeleid, Wetgevende Kamers). Wegens de anonimiteit van de commissiebesprekingen werden commissieverslagen in principe geweerd. Uiteraard komen verslagen van openbare commissievergaderingen wel in aanmerking.

Zeg, CEPES-Documenten ; SP : Doorbraak 80 ; PVV : PVV Magazine, Vrij ; VU : Wij, Vlaams-Nationale Standpunten) en antwoorden op een brief met een vraag naar standpunten, toegestuurd aan de parlementsleden (vb.: persconferenties, artikels uit een plaatselijk weekblad, verslagen van uiteenzettingen voor een organisatie of een instelling).

De resultaten van het onderzoek worden op een dubbele wijze verwerkt.

Vooreerst worden de gegevens op een gestructureerde en geordende wijze geïnventariseerd. Dit gebeurt op een kwalitatieve – d.i. zonder het gebruik van cijfers of tabellen – en thematische wijze. Deze methode heeft als nadeel dat de door meerdere standpunten vastgelegde en samenhangende visie van een individueel parlementslid verloren gaat.

Daarnaast wordt aan de gegevens duiding gegeven vanuit een politiek-sociologisch standpunt. Voor deze analyse is de kwantitatief-statistische methode wel belangrijk, vermits een aantal hypothesen getoetst worden. Langs twee wegen worden de gegevens statistisch verwerkt.

Een eerste reeks tabellen wordt opgesteld om de meerderheid-oppositiehypothese te toetsen. Daarbij worden drie stellingen als uitgangspunt genomen. Ten eerste : het betreft een politiek-sociologische benaderingswijze. Om die reden moet meer met functies en posities dan met personen rekening gehouden worden. Ten tweede wordt een hiërarchie in de posities uitgetekend. Zo zal een quaestor over deze problematiek een beter en meer waardevol oordeel kunnen geven dan een "backbencher". De standpunten van een quaestor zullen op hun beurt dan weer minder draagwijdte hebben dan deze van een fractievoorzitter. En ten derde moet een rangorde op basis van de bronnen opgesteld worden. Immers, er mag verondersteld worden dat een standpunt, geformuleerd op de parlementaire tribune, meer draagwijdte heeft dan een interview in een dagblad. En een interview in een dagblad met een nationaal lezerspubliek moet een hogere score krijgen dan een interview in een lokaal blad of een partijblad. Deze richtlijnen komen in een puntenscore naar voren in de onderstaande tabel.

TABEL I

Puntenscore gehanteerd bij het toetsen van de meerderheid-oppositie-hypothese.

	Parlementaire Handelingen	Persconferen- ties Dag- en weekbladen	Partijbladen, Lokale bla- den, Debat- ten, Uiteen- zettingen
1. Kamervoorzitter	14	12	9
2. Fractievoorzitter	12	10	7
3. Ondervoorzitter, quaestor, lid van de Com- missie voor het Reglement en de Hervorming van de werkzaamheden.	9	7	4
4. Verslaggever	7	4	2
5. Gewoon parlamentslid	6	4	2

Een *tweede* reeks tabellen wordt opgesteld om na te gaan welke leemten het onderzoek vertoont en om de geldigheid van de hypothese van professionalisme en taakverdeling te onderzoeken. Hier wordt enkel rekening gehouden met de waarde van de bronnen op basis van de volgende eenvoudige puntenscore.

Parlementaire Handelingen :	3
Persconferenties, dag- en weekbladen :	2
Partijbladen, lokale bladen, debatten, uiteenzettingen, brieven :	1

De hierboven geschetste berekeningswijzen vertonen als nadeel dat geen gewicht wordt toegekend aan de belangrijkheid van de door parlamentsleden besproken onderwerpen. Dit is een weloverwogen keuze, vermits de meting op dit punt te subjectief zou zijn. Daarenboven mag redelijkerwijs verondersteld worden dat naarmate meer gesproken wordt over een onderwerp, dat onderwerp ook als meer belangrijk ervaren zal worden.

Tot slot : wat wordt begrepen onder een "kwalitatief goed parlamentslid"? Om arbitraliteit te voorkomen, moet een zo objectief en operationeel mogelijke omschrijving gegeven worden, die tegelijkertijd nauw aansluit bij het opzet van dit onderzoek. Daarom de volgende definitie : een "kwalitatief goed parlamentslid" is een parlamentslid dat tijdens het onderzoek een leidinggevende functie bekleedde en/of lid was van de Commissie voor het Reglement en voor de Hervorming van de Werkzaamheden. Daarenboven moet hij in dit onderzoek minstens vijf standpunten hebben ingenomen. In totaal gaat het om 48 parlamentsleden, die 26% van de onderzoekspopulatie vormen <sup>6</sup>. Hiermee is dan niet gezegd dat

(6) Voorzitters (4): E. Leburton - L. Michel - Ch. F. Nothomb - J. Defraigne.  
CVP (13): L. Van den Brande - K. Blanckaert - G. Verhaegen - R. Uyttendaele - J. Dupré - Peeters - A. d'Alcantara - J. Verroken - A. Steverlynck - H. Suykerbuyk - L. Dhoore - A. Bourgeois - A. Diegenant.

de andere 74% onbekwame of ondeskundige parlementsleden zijn, maar voor dit onderzoek lijken deze 48 parlementsleden diegenen te zijn die het best op de hoogte zijn van de bestudeerde problematiek. "Kwalitatief goed parlements lid" moet dus onderscheiden worden van het "in het parlement actieve parlements lid".

## II. Hoofdpijnen van het beeld der parlementsleden <sup>7</sup>.

Hiernavolgend wordt gepoogd een overzicht te geven van de brede waaier van door parlementsleden aangebrachte aandachtspunten. Begeleitend daarbij wordt in tabel II per onderwerp het aantal standpunten vermeld, zodat de onderwerpen in hun belangrijkheid tegen elkaar kunnen afgewogen worden.

TABEL II  
Gedetailleerd overzicht van het aantal standpunten per onderwerp.

	aantal N	standpun- ten %
Invloed van de regering		
A. Problemen		
1. beperkte initiatiefmogelijkheden		
a. regeerakkoorden	9	0,6
b. overzicht wetsontwerpen	5	0,3
c. amenderingsmogelijkheid	22	1,5
d. volmachten	69	4,7
2. tekort aan tijd	30	2,0
3. wetteksten niet uitgevoerd	5	0,3
4. verkiezing kamervoorzitter	5	0,3
5. wetgevende techniek	11	0,7
6. tekort aan informatie	101	6,9
7. afwezigheid ministers	26	1,8
8. begrotingen	81	5,5
9. vertrouwensprobleem	30	2,0
10. geen respect	49	3,3
11. uit besluitvorming gesloten	70	4,8
Totaal	513	34,9

PPV (9): F. Grootjans - E. Flamant - I. Van Belle - F. Verberckmoes - W. Beysen - F. Vreven - H. De Croo - J. Devolder - A. De Winter.

SP (10): F. Van Acker - N. De Batselier - L. Van Den Bossche - M. Colla - N. Cools - L. Vanvelthoven - J. Van Elewyck - G. Temmerman - W. Geldolf - C. Tobback.

VU (11): H. Schiltz - V. Anciaux - F. Baert - P. Van Grembergen - J. Gabriëls - H. Coveliers - N. Maes - A. De Beul - J. Caudron - W. Kuijpers - L. Vansteenkiste.

Agalev (1): L. Dierickx.

(7) Meer gedetailleerde gegevens kan men vinden in P. WECKX, *De viste van Vlaamse Kamerleden over het nationaal Parlement en hun parlementaire taak (1977-1987)*, Leuven, 1989, blz. 10-120.

<b>B. Oplossingen</b>		
1. Beperkte initiatiefmogelijkheden		
a. Regeerakkoorden	4	0,3
b. Overzicht wetsontwerpen	0	0,0
c. Amenderingsmogelijkheid	12	0,8
d. Volmachten	22	1,5
2. Tekort aan tijd	4	0,3
3. Wetteksten niet uitgevoerd	2	0,1
4. Verkiezing kamervoorzitter	3	0,2
5. Wetgevende techniek	6	0,4
6. Tekort aan informatie	18	1,2
7. Afwezigheid ministers	32	2,2
8. Begrotingen	24	1,6
9. Vertrouwensprobleem	48	3,3
10. Meer openheid en dialoog	13	0,9
Totaal	188	12,8
C. Positieve punten	41	2,8
D. Buiten-institutionele en niet-zichtbare beïnvloeding	8	0,5
Totaal	750	51,0
Invloed sociale partners	14	1,0
Invloed drukingsgroeperingen		
A. Problemen	22	1,5
B. Oplossingen	19	1,3
C. Positieve punten	8	0,5
Totaal	49	3,3
Invloed partijen		
A. Invloed op selectie	3	0,2
B. Invloed in parlement	44	3,0
C. Invloed in politieke besluitvorming	24	1,6
D. Oplossingen	10	0,7
Totaal	81	5,5
Invloed parlementslid		
A. Problemen		
1. Kritiek op parlementsleden		
a. Praatbarak	24	1,6
b. Teloorgang interpellatie	18	1,2
c. Wetgevend initiatief	4	0,3
d. Absenteïsme	66	4,5
e. Teveel dienstbetoon	11	0,7
f. Carriërisme	3	0,2
g. Tegenstelling meerderheid - oppositie	26	1,8
h. Meerderheid laat begaan	38	2,6
i. Gebrek aan onafhankelijkheid	7	0,5
j. Woorden zonder daden	6	0,4
2. Kritiek op organisatie werkzaamheden		
	75	5,1

3. Kritiek op technische infrastructuur	33	2,2
Totaal	311	21,1
B. Oplossingen		
1. Uitgangspunt	38	2,6
2. Specifieke oplossingen		
a. Praatbarak	15	1,0
b. Interpellatie herwaarderen	5	0,3
c. Absenteïsme	14	1,0
d. Dienstbetoon	8	0,5
e. Tegenstelling meerderheid - oppositie	6	0,4
Totaal	86	5,8
C. Positieve punten	54	3,7
Totaal	451	30,7
Dienstbetoon		
A. Inhoud en organisatie	10	0,7
B. Voordelen	12	0,8
C. Nadelen	12	0,8
D. Dienstbetoon en parlementslid zijn	- 11	0,7
	+ 5	0,3
E. Kleine partijen	2	0,1
Totaal	52	3,5
Eigenschappen goed parlementslid	15	1,0
Roldefinitie	48	3,3
Risico's parlementair beroep	11	0,7
Algemeen totaal	1471	100,0

### A. *Het Parlement.*

Als parlementsleden spreken over hun instelling, dan vertrekken zij steeds vanuit het thema van de *berwaarding* van het parlement. Gegeven dit uitgangspunt, onderwerpen zij de verhouding tussen regering en parlement aan een uitgebreide evaluatie. Hierbij komen vele problemen aan het licht. Voorzichtigheidshalve moet opgemerkt worden dat vooral oppositieleiden het woord voeren.

Verschillende parlementsleden voelen zich in hun initiatiefmogelijkheden beknut wegens het bestaan van regeerakkoorden, het overwicht van wetsontwerpen, een beperkte amenderingsmogelijkheid en volmachten. Ook het vertrouwensprobleem, dat inhoudt dat de regering een afwijkend initiatief veel te snel aanziet als een daad van wantrouwen en de partijdiscipline spelen hierbij een rol. Er is een tekort aan tijd om wetsontwerpen te bestuderen. Eenmaal gestemde wetteksten worden soms niet uitgevoerd. Storend is dat de verkiezing van de kamervoorzitter is opgenomen in het onderhandelingspakket bij de regeringvorming. Bepaalde wetgevende technieken – zoals programmawetten en zogenaamde mammoetwetten – beletten goed parlementair werk. Er is een tekort aan informatie vanwege de regering: parlementaire vragen worden niet of onvoldoende beant-

woord, de bespreking van begrotingen wordt bemoeilijkt door onvoldoende, onduidelijke of laattijdige informatie en ministers hebben meer dan eens de slechte gewoonte om eerst informatie aan de pers te geven alvorens het parlement in te lichten. Diezelfde ministers blijven soms ongeoorloofd afwezig tijdens parlementaire debatten. Een andere bron van ongenoegen, vooral in de jaren 1982-83 en 1986-87, betreft de laattijdige indiening van begrotingen. Dit alles toont aan dat ministers – vooral wanneer zij een korte parlementaire loopbaan hadden alvorens minister te worden – te weinig respect tonen voor het parlement. En tot slot is er een nog dieperliggende aanklacht: de regering sluit het parlement uit de besluitvorming. Zij pleegt wel overleg met de sociale partners, drukkingsgroeperingen en politieke partijen, terwijl het parlement niets anders overblijft dan deze resultaten te bekrachtigen.

Voor deze problemen worden oplossingen voorgesteld. De voorgestelde structurele wijzigingen (legislatuurparlement, de-detaillering van regeerakkoorden) worden evenwel nooit gerealiseerd. Bovendien krijgt het structurele probleem dat de regering buiten het parlement om onderhandelingen voert, geen aparte oplossing. De parlementsleden vragen aan de regering meer openheid en respect. Zij doen een oproep om aan bepaalde wantoestanden een einde te maken, maar dit blijkt weinig resultaten te hebben: ministers blijven immers afwezig, parlementaire vragen blijven onbeantwoord, het kamervoorzitterschap blijft opgenomen in het onderhandelingspakket bij de regeringsvorming, er wordt lange tijd met volmachten geregeerd en begrotingen blijven laattijdig ingediend.

Er moeten echter ook positieve punten vermeld worden, waarbij vooral een uitstekende dialoog tussen ministers en parlementsleden gewaardeerd wordt. Het toont aan dat de herwaardering van het parlement slechts mogelijk is als de regering wil meewerken. In vergelijking met de problemen, zijn de positieve punten niet zo talrijk, zodat het parlements lid vooral probleemformulerend is.

De tot nu toe aangebrachte gegevens situeren zich op institutioneel vlak. De vraag kan gesteld worden hoe het staat met buiten-institutionele en niet-zichtbare beïnvloeding van regeringswerk. Hierover worden zeer weinig standpunten gevonden.

Ook over de invloed van de sociale partners zijn de standpunten karig; bovendien wordt hun rol niet echt in vraag gesteld.

De bespreking van de invloed van drukkingsgroeperingen gebeurt iets uitgebreider. Sommige parlementsleden bekritisieren de invloed van drukkingsgroeperingen op parlementsleden en in het parlement; iets meer aandacht gaat naar hun impact in het ruimere kader van de politieke besluitvorming. Maar de belangrijkste vaststelling is dat heel wat aandachtspunten onbesproken blijven.

Nog uitgebreider is de evaluatie van de rol van de politieke partijen. De invloed van de partijbesturen op de selectie der parlementsleden is door wetenschappelijk onderzoek voldoende aangetoond, maar wordt niet echt in vraag gesteld. De invloed van de participatie in de werking van het parlement uit zich voor het par-

lements lid langs twee wegen. Op de eerste plaats is zijn initiatiefmogelijkheid beperkt, omdat hij in overleg met of conform aan partij instanties standpunten inneemt. Ten tweede is er de partijdiscipline. De fractievoorzitters zwakken deze discipline echter af en spreken liever van een streven naar consensus. Daarom ook ontkennen zij, met uitzondering van Tobback, het bestaan van tuchtstemmingen. Over de verhouding tussen fractie en partij zijn de standpunten karig: de parlementsleden beweren dat de fracties autonoom werken. Zij zijn wel kritischer over de invloed van partijen in de politieke besluitvorming. Vooral in de periode tussen 1978 en 1981 is vanuit het parlement herhaaldelijk uitgevallen naar de partijen. Oplossingen worden slechts geformuleerd als reactie tegen een te grote macht van de partijen, waarbij vooral de uitbouw van een sterke fractie wordt beklemtoond. De positie en het belang van partijen wordt dus zeker niet in vraag gesteld.

Het functieverlies van het parlement mag niet uitsluitend belicht worden vanuit andere besluitvormingsorganen: het parlements lid moet ook in eigen boezem kijken. Dit doet hij en weerom ligt de klemtoon op probleemformulering. Parlementsleden oefenen kritiek uit op elkaar. Het parlement verglijdt gemakkelijk naar een 'praatbarak'. De interpellatie heeft aan belang ingeboet, o.m. omdat het parlements lid deze techniek te pas en te onpas gebruikt. Het wetgevend initiatief berust teveel bij de regering, mede door de (fatalistische) houding van het parlements lid. Het absenteïsme tiert welig en is, ondanks het feit dat er meerdere redenen voor zijn, weinig motiverend voor het actieve parlements lid. Verschillende parlementsleden besteden teveel tijd aan dienstbetoon, waardoor zij hun activiteiten in het parlement (noodgedwongen) verwaarlozen. Meerdere parlementsleden hebben de ambitie om ooit minister te worden, zodat zij weinig belang hebben bij de herwaardering van het parlement. De tegenstelling tussen meerderheid en oppositie leidt tot immobilisme en verstarring. Vanuit de oppositie is herhaaldelijk aangeklaagd dat de meerderheid onvoldoende reageert tegen bepaalde wantoestanden, terwijl zij nochtans borg staat voor de waardigheid van het parlement. Enkele parlementsleden menen dat er te weinig onafhankelijkheid heerst. En tenslotte wordt het thema van de herwaardering van het parlement veel besproken, maar weinig uitgeoefend. Verder is de organisatie van de werkzaamheden meer dan eens gebrekkig. Ook de technische infrastructuur vertoont meerdere gebreken, ondanks het feit dat het belang ervan ingezien wordt. De parlementsleden beseffen dat de herwaardering van het parlement door henzelf moet afgedwongen worden. Dit veronderstelt een mentaliteitswijziging en initiatieven van de meerderheid, vermits zij borg moet staan voor de bescherming van de parlementaire prerogatieven. Er worden voor enkele problemen specifieke oplossingen voorgesteld. Vooral het doorbreken van de tegenstelling tussen meerderheid en oppositie krijgt daarbij aandacht. Dit alles mag niet doen vergeten dat er ook positieve punten te noteren zijn. De jongste jaren wordt ernstig werk gemaakt van de reorganisatie van de werkzaamheden. Ook wordt de technische infrastructuur verbeterd. Over het werk in de commissies heerst ruime tevredenheid.



### B. *Het parlementslid.*

Op de eerste plaats komt het dienstbetoon aan bod. Gegevens over inhoud en organisatie zijn karig en zowel voor- als nadelen worden opgesomd. Voordelen zijn : het dienstbetoon biedt de mogelijkheid om contact te houden met de kiezer, het parlementslid kan reële problemen beter ervaren, tekortkomingen in de wetgeving worden ontdekt en de naamloosheid van de administratie wordt gecorrigeerd. Nadelen zijn : het dienstbetoon kan ten koste gaan van parlementair werk, het is tijdrovend en energieverpillend en het veroorzaakt financiële onkosten. Opvallend is dat verschillende klemtonen worden gelegd naargelang de activiteitsgraad in het parlement.

Het aantal standpunten over eigenschappen en gedragvormen van een goed parlementslid is verwaarloosbaar klein.

Over roldefinitie worden meer gegevens gevonden. Meerdere parlementsliden drukken de bekommernis uit om de belangen van hun streek te verdedigen. Daarnaast wensen zij bepaalde bevolkings- en belangengroeperingen te verdedigen. Zij willen contact onderhouden met de kiezers aan de basis. Anderen willen vooral wetgevend werk verrichten. Uiteraard zijn er ook risico's verbonden aan het parlementaire beroep : de aantasting van de gezondheid en de onzekerheid de functie te kunnen blijven uitoefenen. Besluit : informatieverstrekking over deze thematiek is opvallend kleiner vergeleken met de problematiek van het parlement.

### III. *Analyse op macro-niveau.*

Deze analyse heeft als doel het *globale* beeld uit het bronnenmateriaal af te leiden. Dit gebeurt door het toetsen van enkele hypothesen. De analyse zal slechts volledig duidelijk worden wanneer zij in haar geheel gelezen wordt. Het is daarom belangrijk de verschillende, naast elkaar geplaatste inzichten in hun samenhang te lezen.

#### A. *Leemten in het onderzoek.*

##### 1. *Overzicht.*

In de eerste plaats geldt dat in de onderzochte bronnen meerdere onderwerpen onbesproken blijven.

Bovendien bevat dit onderzoek weinig standpunten over buiten-institutionele en niet-zichtbare beïnvloeding van regeringswerk, de invloed van de sociale partners, de drukingsgroeperingen en de politieke partijen, het teveel aan dienstbetoon en het gebrek aan onafhankelijkheid (behandeld n.a.v. de kritieken op parlementsliden) en de thematiek van het parlementslid. Dit kan cijfermatig aangegeven worden a.d.h.v. tabel III ; de score is berekend op basis van de bron waarin het standpunt is vermeld (*supra*).

TABEL III

Beknopt overzicht van het aantal standpunten per onderwerp.

	Aantal standpunten		Score	
	N	%	N	%
Invloed regering				
A. Problemen	513	34,9	1412	36,6
B. Oplossingen	188	12,8	508	13,2
C. Positieve punten	41	2,8	116	3,0
D. Buiten-institutionele beïnvloeding	8	0,5	15	0,4
Totaal	750	51,0	2051	53,1
Invloed sociale partners	14	1,0	35	0,9
Invloed drukkingsgroeperingen				
A. Problemen	22	1,5	50	1,3
B. Oplossingen	19	2,3	45	1,2
C. Positieve punten	8	0,5	18	0,5
Totaal	49	3,3	113	2,9
Invloed partijen				
A. Invloed op selectie	3	0,2	15	0,4
B. Invloed in parlement	44	3,0	87	2,3
C. Invloed in politieke besluitvorming	24	1,6	59	1,5
D. Oplossingen	10	0,7	20	0,5
Totaal	81	5,5	181	4,7
Invloed parlementslid				
A. Problemen	311	21,1	864	22,4
B. Oplossingen	86	5,8	213	5,5
C. Positieve punten	54	3,7	152	3,9
Totaal	451	30,7	1229	31,8
Dienstbetoon	52	3,5	107	2,8
Eigenschappen goed parlementslid	15	1,0	31	0,8
Roldefinitie				
Met "nieuwkomers"	48	3,3	92	2,4
Zonder "nieuwkomers"	24	-	47	-
Risico's parlementair beroep	11	0,7	20	0,5
<b>Algemeen totaal</b>	<b>1471</b>	<b>100,0</b>	<b>3859</b>	<b>100,0</b>

De zonet vermelde vragen vertegenwoordigen slechts 20,2% van het totaal aantal standpunten en wanneer rekening gehouden wordt met de bronnen, daalt dit aantal tot 16,4%. Over de invloed van de regering worden 750 standpunten (score : 2051) ingenomen ; over de buiten-institutionele beïnvloeding van regeringswerk slechts 8 (score : 15). Tegenover deze 750 standpunten staan 14 standpunten (score : 35) over de invloed van de sociale partners, 49 (score : 113) over de invloed van drukkingsgroeperingen en 81 (score : 181) over de participatie. Ook het dienstbetoon (52 : 107) en de roldefinitie (48 : 92) scoren beduidend lager. Spreken deze cijfers niet voor zich ?

Wanneer daarenboven – dit is een *tweede* lacune – de standpunten kritisch nagekeken worden, laat de behandeling van enkele thema's, die op zich reeds weinig aandacht krijgen, ook inhoudelijk te wensen over. Dit geldt voor de bespreking van de invloed van drukkingsgroeperingen. Wat met de wijze waarop parlementsliden beïnvloed worden? Gebeurt dit a.d.h.v. brieven, intern overleg, het uitschrijven van wetteksten,... Dit blijft onduidelijk. Sommige parlementsliden spreken over de te grote invloed van drukkingsgroeperingen. Maar welke drukkingsgroeperingen hebben welke invloed? Ook: hoe sterk is hun inbreng in het parlement? Zij duiden hun vertegenwoordigers aan, maar wat met de andere mogelijkheden om invloed uit te oefenen? Is die invloed te sterk? Of moet zij nog sterker zijn? Een evaluatie ontbreekt. In het kader van hun roldefinitie hebben 11 parlementsliden aangestipt bij welke drukkingsgroepering zij aansluiten<sup>8</sup>. Dit is slechts 6,5% van de onderzoekspopulatie, terwijl J. Smits heeft aangetoond dat heel wat meer parlementsliden bij een drukkingsgroepering aansluiten<sup>9</sup>. Hoe sterk de band tussen drukkingsgroepering en parlementslid is, wordt evenmin op concrete wijze verduidelijkt, behoudens de aanklacht dat er soms teveel druk komt vanwege drukkingsgroeperingen en dat men soms te afhankelijk is van drukkingsgroeperingen<sup>10</sup>. En hoe sterk is de inbreng van het parlementslid in een drukkingsgroepering? G. Verhaegen merkt deze invloed op<sup>11</sup>, maar K. Blanckaert heeft dit als enige op een concrete wijze geïllustreerd<sup>12</sup>.

De parlementaire evaluatie van participatie kan aan een gelijkaardige kritiek onderworpen worden. Probleemformulering was er vooral in de periode 1978-1981 en had enkel betrekking op de te verregaande impact van partijen in de besluitvorming; het lijkt echter weinig waarschijnlijk dat er voor het overige geen problemen zijn. Wat bv. met de – niet altijd even rimpelloos verlopende – verhouding tussen het parlementslid en de arrondissementssfederatie van de eigen partij? De machtsposities van partijleiding en partijvoorzitters worden niet of veel te weinig geëvalueerd. Bespreking van de invloed van de partij op de parlementsliden – wat bv. met de verhouding tussen fractie en partij? – en het regeringsbeleid blijft beperkt tot fragmentarische voorbeelden.

(8) M. Desutter, *De Standaard*, 23 april 1977; K. Blanckaert, *De Standaard*, 20 maart 1978, *Spectator*, 26 december 1981, *Knack*, 4 april 1984; H. Van Rompaey, *De Standaard*, 13 november 1981; A. Smets, *Spectator*, 28 november 1981; N. De Batselier, *Doorbraak* 80, november 1981; H. De Loor, *Doorbraak* 80, december 1981; J. Ansoms, *Spectator*, 9 oktober 1982; M. Olivier, *Spectator*, 22 oktober 1983, W. Peeters, *Parl. Hand.*, Kamer, 1983-84, 5 juni 1984, 3092; T. Merckx, *De Standaard*, 17 oktober 1985; J. De Roo, persoonlijke nota, s.d.

(9) J. SMITS, De standenvetegenwoordiging in de Christelijke Volkspartij en de Parti Social Crétien. In: *Res Publica*, 1982, nr. 1, blz. 73-127.

(10) L. Van den Brande, *De Standaard*, 24 november 1978; H. Suykerbuyk, *Zeg*, 1986, nr. 4; L. Vanvelthoven, persconferentie, 26 augustus 1986.

(11) G. VERHAEGEN, Parlementaire kritiek op het functioneren van het Parlement. In: *Res Publica*, 1980, nr. 1-2, blz. 113.

(12) K. BLANCKAERT, *Knack*, 4 april 1984.

Achtenveertig parlementsleden (3,3% van het aantal standpunten, maar wel 26% van de onderzoekspopulatie) hebben hun rol gedefinieerd. Wanneer zij nader bekeken worden, moeten echter heel wat van deze uitspraken naar hun draagkracht genuanceerd worden. Vierentwintig standpunten worden immers geformuleerd vlak na verkiezingen ofwel in De Standaard (in de rubriek "Nieuwkomers" <sup>13</sup>), ofwel in partijbladen (Doorbraak 80 en Zeg <sup>14</sup>). De "Nieuwkomers" in De Standaard stelden zich kort voor, terwijl standpunten in partijbladen gericht zijn naar een beperkt publiek en met een propagandistische inslag. Meerdere standpunten spelen bovendien in op verwachtingen bij de kiezer of het lezerspubliek (infra). De vaststelling dat parlementsleden in de publieke opinie zo weinig over hun taakomschrijving wensen te spreken, sluit aan bij een enquête van de groep Coudenberg: op de vraag welke kiezers zij vertegenwoordigden, gaf 65% geen antwoord en op de vraag of zij eerder de indruk hadden (leden van) een drukkingsgroepering op het niveau van de streek, het arrondissement of op nationaal vlak te verdedigen, gaf 85% geen antwoord <sup>15</sup>.

Een *derde* lacune: de onmogelijkheid om verschillende posities binnen de machtshierarchie te evalueren. Het onderzoek laat wel aanvoelen dat ministers en partijinstanties hoger moeten gepositioneerd worden dan het parlements lid, maar een evaluatie van de posities van partijvoorzitter en partijinstanties ontbreekt. Andere cruciale posities worden evenmin geëvalueerd: leiders van syndicale en patronale organisaties, beroepsverenigingen, actiecomités en financiële groepen. Zelfs de reden waarom een parlements lid-verslaggever hoger staat dan het parlements lid, wordt niet verduidelijkt.

Een *vierde* lacune, die aansluit bij het beperkt aantal standpunten over buiten-institutionele besluitvorming: er is weinig aanklacht tegen het buitenparlementair voorbereidend wetgevend werk van rondetafelconferenties en commissies ter begeleiding en uitvoering van bijzondere pacts, zoals de Schoolpactcommissie en de Cultuurpactcommissie. Nochtans gaat het om een wezenlijk buiten spel zetten

(13) M. Desutter, 23 april 1977; F. Demeulenaere-Dewilde 25 april 1977; F. Cauwenberghs, 29 april 1977; E. Baldewijns, 23 november 1978; F. Aerts, 21 december 1978; I. Van Belle, 26 december 1978; De Cordier, 26 december 1978; F. Geyselings, 10 november 1981; O. Meyntjens, 12 november 1981; A. Denys, 13 november 1981; H. Van Rompaey, 13 november 1981; J. Desseyn, 14 november 1981; E. De Groot, 14 november 1981; W. Desaeeyere, 16 november 1981; D. Vervaeke, 17 en 24 november 1981; E. Bockstal, 18 november 1981; A.M. Neyts, 20 november 1981; C. Boeraeve-Derycke 27 november 1981; T. Merckx, 17 oktober 1985.

(14) M. De Weweire, *Zeg*, 1978, nr. 21; N. De Batselier en L. Van Den Bossche, *Doorbraak 80*, november 1981; H. Rubens en H. De Loor, *Doorbraak 80*, december 1981.

(15) *De rol van de parlementair in België*, IAO in opdracht van de groep Coudenberg, persconferentie, december 1986. De resultaten van deze enquête zijn besproken in: K. DESCHOUWER, Het zicht uit de Kamers. Verslag van een enquête bij de parlementsleden. In: *Res Publica*, 1987, nr. 4, blz. 635-647.

van het parlement bij de pacificatie van belangrijke levensbeschouwelijke strijdpunten <sup>16</sup>.

Tot slot een *vijfde* lacune : het beeld van de "backbencher" over het parlement komt onvoldoende naar voren. Dit zal verder aan bod komen bij de hypothese van professionalisme en taakverdeling.

## 2. Interpretatie.

De geringe aandacht die wordt besteed aan risico's van het parlementair beroep, eigenschappen van een goed parlementslid en vooral het dienstbetoon en de roldefinitie, illustreren hoe gesloten het parlementair leven voor de publieke opinie blijft.

Het opvallend gering aantal standpunten over de rol en positionering van drukingsgroeperingen, sociale partners en politieke partijen, wijst in dezelfde richting. Met enige voorzichtigheid kan echter nog een stap verder gezet worden : niet alleen is er onvoldoende wil, maar ook onvoldoende autonomie om dit te doen. Want : een parlementslid dat in de publieke opinie naar voren treedt om bv. de positie van een partijvoorzitter of de inbreng van drukingsgroeperingen in het politieke gebeuren kritisch te evalueren, zal meestal met deze instanties in conflict treden en daartoe moet hij voldoende onafhankelijkheid aan de dag kunnen leggen. Het veelal ontbreken van dergelijke standpunten indiceert aldus de te geringe onafhankelijkheid van het parlementslid, zeker tegenover de niet wettelijk voorziene instellingen van besluitvorming.

Deze leemten creëren ook de indruk dat de herwaardering van het parlement minder gewenst wordt tegenover deze instanties. Het thema wordt vooral gespeeld op het institutionele terrein, d.w.z. tegenover de regering en in het perspectief van de interne werking van het parlement. Alhoewel het bereiken van dit streefdoel al een belangrijke bijdrage tot de parlementaire herwaardering zou betekenen, houdt het tegelijkertijd ook een aanzienlijke begrenzing in.

### B. *De meerderheid-oppositie-hypothese.*

#### 1. Formulering van de hypothese.

Het is opvallend dat de tegenstelling meerderheid en oppositie tot uiting komt bij de bezorgdheid voor de parlementaire instelling. Daarom de volgende hypothese : het parlementslid uit de oppositie legt een grotere bezorgdheid voor het parlement aan de dag dan een parlementslid uit de meerderheid.

Vermits het de werking van de parlementaire instelling betreft, worden die onderwerpen geselecteerd die aansluiten bij de institutionele problematiek. Con-

---

(16) L. DE WINTER, De partijpolitiserings als instrument van participatie. In : *Res Publica*, 1981, nr. 1, blz. 77.

creet : de invloed van de regering en het parlementslid. Er wordt enkel rekening gehouden met problemen en oplossingen.

## 2. Toetsing aan het onderzoek.

Om de toetsing zo operationeel en zo objectief mogelijk door te voeren, wordt uitgegaan van de veronderstelling : hoe meer standpunten, hoe groter de bezorgdheid. Misschien betwistbaar, maar het leek de meest efficiënte methode te zijn. Het is bijzonder moeilijk, zo niet uitgesloten, om elk standpunt aan een kritische inhoudsanalyse te onderwerpen. Ter nuancering : bij punt D en de analyse op micro-niveau zal een beknopte inhoudelijke evaluatie gegeven worden.

De juistheid van de hypothese wordt langs drie wegen nagegaan.

Vooreerst door een eenvoudige vergelijking tussen meerderheid en oppositie, zonder rekening te houden met de partijensamenstelling van meerderheid of oppositie. Daartoe wordt tabel IV opgesteld met behulp van de in tabel I vermelde puntenscore.

TABEL IV

Beknopt overzicht van de puntenscore (op basis van tabel I) van standpunten over de invloed van de regering en het parlementslid : meerderheid - oppositie.

	Meerderheid		Oppositie		Totaal	
	N	%	N	%	N	%
Invloed regering						
A. Problemen	1310	16	2502	30	3812	46
B. Oplossingen	940	11	609	7	1549	18
Totaal	2250	27	3111	37	5361	64
Invloed parlementslid						
A. Problemen	760	10	1565	19	2325	29
B. Oplossingen	280	3	322	4	602	7
Totaal	1040	13	1887	23	2927	36
Algemeen totaal	3290	40	4998	60	8288	100

Als de hypothese juist is, zal de oppositie een beduidend hogere score toegemeten krijgen. Tabel IV wijst in die richting. Zestig procent van alle standpunten zijn immers door oppositieleiden geformuleerd. Inzake probleemformulering scoort de oppositie 66%; bij de oplossingen 43%. Meerderheidsleden scoren dus hoger bij het formuleren van oplossingen. Dit cijfer is evenwel misleidend : ten eerste, omdat in vergelijking met de problemen heel wat minder oplossingen geformuleerd worden (verhouding 75-25) en ten tweede en vooral, omdat heel wat van de voorgestelde oplossingen wel gepropageerd, maar niet gerealiseerd worden (infra). Hierdoor moeten deze standpunten minder draagkracht toegewezen worden dan de puntenscore laat vermoeden.

Ten tweede wordt nagegaan of de hypothese juist is op binnenpartijdig niveau, d.w.z. legt het parlementslid van een partij in de oppositie meer bezorgdheid voor het parlement aan de dag dan wanneer diezelfde partij in een regeringscoalitie betrokken is? Hiertoe worden bij partijen die in de bestudeerde periode zowel in de meerderheid als in de oppositie vertegenwoordigd zijn (PVV - SP - VU), de "parlementaire scores" tussen meerderheids- en oppositieperiode vergeleken. Dit gebeurt in tabel V. Bij het lezen van de tabel moeten de procentuele cijfers steeds vergeleken worden met de duur van de regerings- resp. oppositieperiode.

TABEL V

Beknopt overzicht van de puntenscore (op basis van tabel I) van standpunten over de invloed van de regering en het parlementslid: PVV - SP - VU.

		PVV		SP		VU	
		Meerderheid	Oppositie	Meerderheid	Oppositie	Meerderheid	Oppositie
<b>Invloed regering</b>							
A. Problemen	N	106	445	242	1040	70	747
	%	19	81	19	81	8	92
B. Oplossingen	N	157	60	31	299	62	244
	%	72	28	9	91	22	78
Totaal	N	263	505	273	1339	132	991
	%	34	66	17	83	12	88
<b>Invloed parlementslid</b>							
A. Problemen	N	231	200	102	750	21	541
	%	54	46	12	88	4	96
B. Oplossingen	N	96	6	12	148	0	150
	%	94	6	7	93	0	100
Totaal	N	327	206	114	898	21	691
	%	61	39	11	89	3	97
<b>Algemeen totaal</b>							
	N	590	711	387	2237	153	1682
	%	45	55	15	85	8	92
Termijnen van meerderheid en oppositie (%)		61	39	43	57	18	82

Als de hypothese juist is, zal de score tijdens de oppositieperiode hoger moeten liggen, *rekening houdend met* de duur van de oppositie. De tabel geeft daarvan een betrouwbare bevestiging. Bij de SP worden op alle fronten meer standpunten ingenomen. Bij de VU is er één afwijkend cijfer; bij het formuleren van oplossingen in het kader van de verhouding regering-parlement worden 78% van de standpunten tijdens de oppositie ingenomen, terwijl er een oppositietermijn van 82% was. In totaal worden echter 92% van de standpunten tijdens de oppositie ingenomen. Bij de PVV doet zich een gelijkaardig fenomeen voor: bij de oplossingen zijn de scores resp. 28% en 6% tegenover een oppositietermijn van 39%.

Heel wat van de voorgestelde oplossingen worden echter niet gerealiseerd; bovendien bedraagt de totale score 55%, wat dus ruimschoots hoger is dan de oppositietermijn van 39%.

De grotere bezorgdheid van de oppositie blijkt ten derde uit de hogere score die zij behaalt voor een aantal concrete aandachtspunten. Bij protest tegen gebrekkige of laattijdige informatie van de regering scoort de oppositie 595; de meerderheid slechts 184<sup>17</sup>. Het ongenoegen over de laattijdige indiening van de begrotingen komt tot uiting in een score van 448, tegenover 216 van de meerderheid. Om een levendige confrontatie met de regering aan te gaan, is de aanwezigheid van ministers gewenst; protest tegen hun afwezigheid haalt bij de oppositie een score van 148, bij de meerderheid 55. Meer dan meerderheidsleden verwachten oppositieleden van ministers respect voor het parlement; tegenover 300 punten staan slechts 125 punten voor de meerderheid. Zij komen sterker op tegen het absentisme (oppositie: 355; meerderheid: 116). Parlementsleden moeten naar een herwaardering van het parlement streven (oppositie: 219; meerderheid: 111) en als de leden van de meerderheid daaraan niet meewerken, is haar ongenoegen groot (oppositie: 360; meerderheid: 22).

De gegevens wijzen op een bevestiging van de hypothese. Het parlementslid uit de oppositie legt een grotere bezorgdheid voor het parlement aan de dag dan een parlementslid uit de meerderheid.

### 3. Interpretatie.

Dit cijfermateriaal vertoont de geest van een ritueel, een rollenspel. De oppositie klaagt de slechte werking van het parlement aan, haalt uit naar de regering van zodra zij met het parlement te weinig rekening houdt en formuleert vooral problemen. De meerderheidsleden scoren lager. Dit rollenspel komt het krachtigst naar voren bij partijen die alternerend in meerderheid en oppositie aanwezig zijn: zijn hun parlementsleden in de oppositie, dan zijn de standpunten talrijk; zijn hun parlementsleden in de meerderheid, dan wordt het protest opmerkelijk kleiner.

Hoe moet deze overwegende inbreng van de oppositie geïnterpreteerd worden?

Een partij die in de oppositie terecht komt, wordt grotendeels uit de besluitvorming gesloten. Zij zal kritiek uitoefenen op het regeringsbeleid en haar alternatief voorstellen. Een van de *machtsplatformen* van waaruit de oppositie vertrekt om deze doelstellingen in ontmoeting met de regering te verwezenlijken, is het parlement<sup>18</sup>. Oppositiepartijen zullen er dus alle belang bij hebben dat het par-

(17) De kwantiteit van deze standpunten toont duidelijk het belang van informatie aan en geeft ondersteuning aan de stelling dat informatie een belangrijke verklaringsfactor voor macht is.

(18) W. DEWACHTER, *Politieke besluitvorming in België*. Leuven, 1989, blz. II. 144.



lement goed functioneert en dat de regering het parlement eerbiedigt, zodat zij zich van haar rol kan kwijten. Dit blijkt uit de tabellen, maar ook de hogere score bij de zonet vermelde aandachtspunten, die de wil van de oppositie om haar machtsplatform te verdedigen, verhelderend aantonen. Zij scoort immers hoger, omdat het parlement voor haar een belangrijke plaats is om informatie te verwerven; omdat zij haar controletaak slechts kan uitoefenen als de begrotingen tijdig worden ingediend; omdat, om een confrontatie met de regering aan te gaan, de aanwezigheid en het respect van ministers gewenst is en tenslotte omdat daarom moet gestreefd worden naar een herwaardering van het parlement, ook door de parlementsleden van de meerderheid.

Voor de meerderheidspartijen ligt dit anders. Het parlement is voor hen geen machtsplatform om een confrontatie met de regering aan te gaan. Zij helpen haar immers op de been en zullen het regeringsbeleid ondersteunen. Daarom hebben de parlementsleden uit de meerderheid heel wat minder belang bij de herwaardering van het parlement. Een herwaardering houdt immers tegelijkertijd en noodzakelijkerwijze een versterking van het machtsplatform van de oppositie in. Waardoor de oppositie meer aan bod kan komen en het regeringswerk gemakkelijker zal kunnen bemoedigen. Het moge duidelijk zijn dat geen enkel meerderheidslid hiermee gebaat is.

Hiermee is een eerste argument aangereikt voor de stelling dat parlementsleden in de meerderheid een andere visie hebben op het parlement (infra).

### *C. De hypothese van professionalisme en taakverdeling.*

#### 1. Formulering van de hypothese.

Door de toenemende complexiteit van het maatschappelijk en politiek gebeuren ontstaat in het parlement steeds meer een taakverdeling die zich ook doorzet bij het spreken over de herwaardering van het parlement. Daarom worden standpunten vooral ingenomen door parlementsleden die zich interesseren voor dit thema of die ambtshalve – wegens hun functie in het parlement – met deze problematiek begaan zijn.

#### 2. Toetsing aan het onderzoek.

Zoals reeds aangestipt bij de onderzoekstechnische beschouwingen, wordt verondersteld dat een groep van 48 parlementsleden (25% van de onderzoekspopulatie) "kwalitatief goede parlementsleden" zijn. In tabel VI wordt hen een punten-score toegekend op basis van de bronnen waarin zij hun standpunten vermelden (supra). Deze score wordt dan procentueel vergeleken met de totale score.

TABEL VI

Puntenscore op basis van de bron: vergelijking tussen de totale score en de score van de "kwalitatief goede parlementsleden".

	Totale score	Kwalitatief goede parlementsleden	%
Invloed regering			
A. Problemen	1412	1088	77
B. Oplossingen	508	449	88
C. Positieve punten	116	86	74
D. Buiten-institutioneel	15	15	100
Totaal	2046	1638	80
Invloed sociale partners	35	29	83
Invloed drukingsgroeperingen			
A. Problemen	50	43	86
B. Oplossingen	45	43	96
C. Positieve punten	18	14	78
Totaal	113	100	88
Invloed participatie			
A. Invloed op selectie	15	15	100
B. Invloed in parlement	87	79	91
C. Invloed in politieke besluitvorming	59	46	78
D. Oplossingen	20	20	100
Totaal	181	160	88
Invloed parlements lid			
A. Problemen	864	740	86
B. Oplossingen	213	197	92
C. Positieve punten	152	117	77
Totaal	1229	1054	86
Dienstbetoon	107	57	53
Eigenschappen goed parlements lid	31	20	65
Roldefinitie	92	17	18
Risico's parlementair beroep	20	16	80
Algemeen totaal	3859	3091	81

De hypothese mag aangenomen worden. Tachtig procent van alle standpunten werd naar voren gebracht door 48 parlementsleden. Wel valt op dat voor het dienstbetoon, eigenschappen van een goed parlements lid en de roldefinitie de score lager ligt (53%, 65% en 18%).

### 3. Interpretatie.

De complexiteit van politieke problemen is waarschijnlijk een verklaring voor de grote inbreng van deze 48 parlementsleden. Spreken over de herwaardering van het parlement vraagt immers voldoende dossierkennis en vertrouwdheid met

deze problematiek. Dossierkennis geldt vooral voor het uitwerken van oplossingen, zoals blijkt uit tabel 6 : 90% van de oplossingen werden door deze 48 parlementsleden voorgesteld.

Verder vervullen meerdere van deze parlementsleden hun taak : ze waren of zijn fractieleider, ondervoorzitter of quaestor en spelen in op de verwachting dat zij zich behoren in te zetten voor de herwaardering van het parlement.

De geringe inbreng van de andere parlementsleden moet worden toegeschreven aan meerdere factoren : beperkte dossierkennis, weinig of niet actief in het parlement, moeilijker toegang tot de media. Een andere verklaring — zij het dat dit een veronderstelling blijft, omdat het onderzoek geen uitsluitsel geeft — is dat de "backbencher", die veel tijd aan dienstbetoon besteedt, op goodwill en medewerking van ministers moet rekenen om zijn dienstbetoon succesvol te kunnen afhandelen. Hierdoor zal hij in de Kamer minder scherp kunnen optreden tegen ministers, zelfs indien hij tot de oppositie behoort<sup>19</sup>. M.a.w. de "backbencher" kan, noch wil zich voldoende onafhankelijk opstellen op gevaar af ministeriële steun voor zijn dienstbetoon te verliezen.

Maar bovenal doet de weinige aandacht van het merendeel van de parlementsleden de (delicate) vraag rijzen of in parlementaire kringen voldoende belangstelling bestaat voor het streven naar een herwaardering van het parlement. Wordt de gepropageerde herwaardering wel gewenst? Want, welk resultaat wordt met dit spreken uiteindelijk bereikt?

#### D. *Herwaardering van het parlement : gepropageerde, maar ook gewenste realiteit?*

##### 1. Stelling.

De meest centrale bevinding van dit onderzoek is : de herwaardering van het parlement is een sterk gepropageerde, maar veel minder gewenste realiteit. De standpunten vertonen een ritueel karakter. Want : parlementsleden spreken wel over herwaardering, maar hun daden zijn onvoldoende conform aan die woorden. Misschien een gedurfde stelling, maar uit dit onderzoek kunnen heel wat argumenten geput worden, die deze stelling onderschrijven.

In tegenstelling met de vorige analyses, wordt kwalitatief tewerk gegaan a.d.h.v. een korte inhoudsanalyse.

---

(19) H. VAN IMPE, Presidentiële tendenties in het Belgisch parlementarisme. In : *Tijdschrift voor Bestuurswetenschappen en Publiek Recht*, 1978, nr. 6, blz. 405, geciteerd in : L. DE WINTER, o.c., blz. 83.

## 2. Toetsing aan het onderzoek.

Er werd reeds aangetoond dat de oppositie sterker dan de meerderheid op de voorgrond treedt. Maar hun voorstellen maken weinig kans, omdat zij vanuit de oppositie geformuleerd worden. Bij partijen die alternerend in meerderheid en oppositie vertegenwoordigd zijn, wordt vastgesteld dat in de oppositieperiode de standpunten talrijk zijn, terwijl in de meerderheidsperiode het aantal standpunten beduidend vermindert. Is dit geloofwaardig? Zijn deze parlementsleden oprecht bezorgd voor de herwaardering van het parlement? Als dit zo zou zijn, dan zouden de standpunten tijdens de meerderheidsperiode hoger moeten liggen, omdat vanuit een meerderheidspositie de kans tot realisatie van een voorstel heel wat hoger ligt.

De parlementsleden wensen de herwaardering van het parlement vooral af te dwingen in de verhouding tussen regering en parlement en in het verlengde van de interne werking van het parlement. Dit houdt op zich reeds een aanzienlijke begrenzing in (supra).

Inzake de interne werking van het parlement worden ongetwijfeld goede initiatieven genomen, omdat de interne organisatie wordt aangepast en de technische infrastructuur verbeterd. Maar effectieve sancties om het absenteïsme te bestrijden, worden nooit aanvaard. Dit geldt ook voor het dienstbetoon. Slechts 5 parlementsleden zijn de mening toegedaan dat dienstbetoon ten koste kan gaan van parlementair werk<sup>20</sup> en sancties om het teveel aan dienstbetoon te bestrijden, worden niet goedgekeurd.

In de verhouding tussen regering en parlement, waar heel wat meer standpunten worden ingenomen (zie tabel 2) en waar bij de oplossingen de meerderheid de bovenhand haalt (zie tabel 4), wordt tegen bepaalde wantoestanden verbaal protest aangetekend. Zoals de oppositie meerdere malen heeft aangestipt, ligt bij de meerderheidsleden de verantwoordelijkheid om hieraan een einde te maken. Als zij dus een reële bijdrage tot de herwaardering van het parlement wensen te leveren, zullen zij verbaal protest moeten omzetten in stemgedrag en effectieve resultaten. Maar dit ontbreekt. Zo stellen weinig parlementsleden het overwicht van de regering inzake wetgevend initiatief in vraag<sup>21</sup>, laat staan dat er oplossingen voor geformuleerd worden. In politiek-wetenschappelijke literatuur wordt dit

---

(20) R. Peeters, *Parl. Hand.*, Kamer, 1979-80, 17 oktober 1979, 27; O. De Mey, *Sepcator*, 14 juni 1980; J. Defraigne, *Knack*, 4 december 1985; L. Dierickx, persconferentie, 25 mei 1986; H. Coveliers, *Parl. Hand.*, Kamer, 1986-87, 28 januari 1987, 686.

(21) R. Uyttendaele, *Spectator*, 23 augustus 1980; Van Rompay en M. Tyberghien-Vandenbussche, *Spectator*, 8 augustus 1981; A. De Winter, *Spectator*, 19 juni 1982; L. Tobback, *Parl. Hand.*, Kamer, 1982-83, 9 december 1982, 660; J. Defraigne, *Parl. Hand.*, Kamer, 1982-83, 9 december 1982, 661; M. Olivier, *Spectator*, 22 oktober 1983; N. De Batselier, Efficiëntie van het Belgisch parlementair systeem, voordracht aan de VUB, 11 april 1984.

nochtans aanvaard als een indicatie van het machtsverlies van het parlement<sup>22</sup>. Een van de redenen voor de uitholling van de wetgevende functie van het parlement, zijn de volmachten. Ondanks herhaaldelijk protest, keurden de meerderheidsleden met gesloten rangen deze volmachten goed. Controle op regeringsbeleid kan slechts bij een tijdige indiening van de begrotingen. Jarenlang heeft de regering dit op een ernstige wijze met de voeten getreden; reacties uit het parlement – 81 standpunten – bleven zonder betekenisvol resultaat. Het meest frappante voorbeeld: er werd op initiatief van meerderheidsleden een reglementering inzake voorlopige kredieten goedgekeurd, maar tegelijkertijd stonden zij toe dat de regering hiervan tweemaal mocht afwijken<sup>23</sup>. Door de cumulatie van volmachten en laattijdige begrotingen laten zij toe dat het parlement volledig buiten spel gezet wordt. Verder blijft het kamervoorzitterschap opgenomen in het onderhandelingspakket bij de regeringsvorming, hetgeen weinig bevorderlijk is voor de onafhankelijkheid van het parlement. Slechts 5 parlementsleden en de VU-fractie (in 1980) protesteren of wijzen op nadelen<sup>24</sup>. Parlementaire vragen blijven gebrekkig of niet beantwoord (protest: 37 standpunten). Inzagerecht in dossiers van de administratie heeft het parlements lid niet en het vragenuurtje, in 1982 ingevoerd, had ook niet het verhoopte succes. Geregeld was er protest tegen de afwezigheid van ministers in het parlementair halfroond (26 standpunten) en tegen het feit dat eerst de pers en pas dan het parlement geïnformeerd wordt (36 standpunten), maar even geregeld blijven deze problemen zich manifesteren. Het structurele probleem dat de regering buiten het parlement en in overleg met drukingsgroeperingen, sociale partners en partijleiding beslissingen neemt, krijgt geen aparte oplossing. Om het vertrouwensprobleem op te lossen, wordt de inrichting van een legislatuurparlement en/of -regering voorgesteld (21 standpunten), maar dit werd nooit gerealiseerd. Inspiratie werd gevonden bij het Nederlandse parlement, maar ook dit bleef bij woorden. Wel wordt op een vage wijze meer openheid en bereidheid tot dialoog vanwege de regering gevraagd (13 standpunten).

En wat met de werking van de participatie. Hebben de parlementsleden de moed om haar in vraag te stellen? Er werd reeds gewezen op de verschillende lancunes in de evaluatie (supra). Daarenboven: slechts drie parlementsleden hebben bedenkingen bij de invloed van partijbesturen op de selectie van parlementsleden<sup>25</sup>;

(22) L. DE WINTER, o.c., blz. 76.

(23) D.-B. FLOOR, De begrotingshervormingen in België en de parlementaire controle daarop. In: *Nieuw Tijdschrift voor Politiek*, 1987 nr. 4, blz. 62.

(24) P. Van Grembergen, *Parl. Hand.*, Kamer, 1979-80, 20 mei 1980; W. Kuijpers, *Parl. Hand.*, Kamer, 1982-83, 21 december 1982, 874; K. Blanckaert, *De Standaard*, 6 augustus 1984; J. Defraigne, *Knack*, 4 december 1985; L. Vanvelthoven, persconferentie, 26 augustus 1986; VU-fractie, *Parl. Hand.*, Kamer, 1979-80, 20 mei 1980, 1571.

(25) R. Uyttendaele, *Kultuurleven*, 1981, nr. 5; L. Van Den Bossche en F. Grootjans, Evaluatie van de participatie. Een panelgesprek tussen Belgische politici (o.l.v. J. Ceuleers). In: *Res Publica*, 1981, nr. 1, blz. 173-175.

twee van hen formuleren hun bedenkingen op een congres over participatie, waar het aanvaardbaar is dat dergelijke kritiek wordt gegeven (infra). De betekenis en het belang van partijdiscipline wordt onderstreept<sup>26</sup>, maar slechts door enkelen bekritiseerd<sup>27</sup>. Enkele parlementsleden wijzen op de structurele nadelen van (gedetailleerde) regeerakkoorden<sup>28</sup>, maar het bestaan ervan wordt niet in vraag gesteld. Nochtans betekent deze stilzwijgende aanvaarding van partijdiscipline en regeerakkoorden een aanzienlijke beknotting van de initiatief- en actiemogelijkheden. De wens wordt geuit om autonoom van partijinstanties standpunten in te nemen en een sterke fractie zal de onafhankelijkheid van het parlements lid bevorderen<sup>29</sup>. Maar haaks op deze wens, staat de realiteit zoals die naar voren treedt uit de enquête van de groep Coudenberg: 50% van de ondervraagde parlementsleden antwoordde bevestigend op de stelling dat sommige fractieleiders hun richtlijnen rechtstreeks van de partij en niet van de parlementaire groep krijgen<sup>30</sup>.

Over de herwaardering van het parlement wordt veel gesproken, maar handelingen en stemgedrag zijn er onvoldoende mee in overeenstemming. Aldus wordt aangetoond dat deze gepropageerde realiteit heel wat minder gewenst wordt.

### 3. Interpretatie.

Er werd reeds aangetoond dat parlementsleden te weinig autonomie aan de dag leggen om kritisch te staan tegenover de niet wettelijk voorziene instellingen van besluitvorming. Dit werd afgeleid uit de lancunes van het onderzoek. De juistheid van deze stelling wordt bevestigd: de parlementsleden durven te weinig opkomen tegen de structurele werking van de participatie. Maar dit gebrek aan autonomie geldt ook tegenover de regering: de parlementsleden uit de meerderheid willen niet echt opkomen voor hun parlementaire prerogatieven. Zij staan – mits enkele uitzonderingen – te weinig onafhankelijk. Deze bevindingen onderstre-

(26) H. Schiltz, *De Standaard*, 26 september 1978; L. Tobback, *Knack*, 25 februari 1981 en *Spectator*, 26 september 1978; L. Tobback, *Knack*, 25 februari 1981; L. Dhoore, *Knack*, 10 april 1985; L. Van Den Bossche, *Socialistische Standpunten*, 1986, nr. 3; Pepermans, *De Morgen*, 30 juli 1986; W. Beysen, *Knack*, 28 januari 1987; H. Coveliers, *De Morgen*, 13 oktober 1987; M. Vogels, *De Morgen*, 13 oktober 1987.

(27) J. Mangelschots, *Parl. Hand.*, Kamer, 1977-78, 12 juni 1978, 2682; F. Baert en A. De Winter, *Spectator*, 19 juni 1982; L. Dhoore, *Knack*, 10 april 1985; H. Coveliers, *De Morgen*, 13 oktober 1987.

(28) H. Schiltz, *Parl. Hand.*, Kamer, 1979-80, 22 mei 1980; O. De Mey, *Spectator*, 19 juni 1980; Ch. Nothomb, *Parl. Hand.*, Kamer, 24 oktober 1980, 10; R. Uyttendaele, *Kultuurleven*, nr. 5; F. Baert, *Spectator*, 19 juni 1982; L. Van Den Bossche, *Socialistische Standpunten*, 1986, nr. 3.

(29) F. Baert en A. De Winter, *Spectator*, 19 juni 1982; L. Van Den Bossche, *De Morgen*, 18 mei 1984; L. Van den Brande, *Knack*, 25 juli 1984; W. Beysen, *Het Laatste Nieuws*, 8 september 1986.

(30) *Supra*, voetnoot 15.

pen nogmaals het rituele karakter van het spreken over de herwaardering van het parlement. Ook de parlementsleden uit de meerderheid, die het best gepositioneerd staan om de herwaardering af te dwingen, ontsnappen er niet aan. Vooral in het kader van de verhouding tussen regering en parlement, die het meest uitgebreid geëvalueerd wordt, handelen zij onvoldoende overeenkomstig hun woorden.

Hoe moet deze bevinding geïnterpreteerd worden?

*Enerzijds wensen* de parlementsleden de herwaardering van het parlement niet. Dit komt omdat een versterking van het parlement ook een versterking van één van de machtsplatformen van de oppositie inhoudt. Hiermee is het parlements lid uit de meerderheid niet gebaat (supra). Hij heeft een totaal andere visie op het parlement. Voor hem dient het parlement om een regering op de been te brengen. Is dit eenmaal gebeurd, dan moet hij er voor zorgen dat er kan geregeerd worden. Daarom kennen enkel meerderheidsleden aan het parlement de functie "zorgen dat er kan geregeerd worden" toe <sup>31</sup>. Als hij regeringswerk wil beïnvloeden, zal hij dat buiten het parlement doen, via kabinetten, partijen, informele contacten en overlegontmoetingen, enz. Dit blijkt uit getuigenissen van CVP-parlementsleden over "buiten-institutionele en niet-zichtbare beïnvloeding van het regeringswerk" <sup>32</sup>. Het parlements lid van een meerderheidspartij heeft er bovendien alle belang bij zich gedeisd te houden, omdat loyale steun beloofd wordt met een rendabel sociaal dienstbetoon, dat hem in staat stelt om zijn electorale positie in het arrondissement waarin hij verkozen is, te versterken. Vooral de "backbencher" zal zich daarom minder inzetten voor de herwaardering van het parlement, omdat hij het risico loopt om de steun van ministers te verliezen (supra). Ook het parlements lid dat een regeringsfunctie ambieert, heeft er geen belang bij om zijn parlementaire prerogatieven af te dwingen. Hij wil immers geen ministers of partijvoorzitters tegen zich krijgen. Dit komt de werking van het parlement niet ten goede, wat bevestigd wordt door drie gezaghebbende parlementsleden en, recent nog, door H. De Croo <sup>33</sup>.

Dat parlementsleden zich weinig uitspreken over participatie, moet verklaard worden uit het feit dat een parlements lid zijn functie te danken heeft aan zijn partij, wiens programma hij mede via politieke actie probeert te verwezenlijken. De partij wordt hoger in het vaandel gedragen dan het parlement, omdat de politieke

(31) G. Verhaegen, werknota over de herwaardering van het parlement, juli 1978, 18; Ch. F. Nothomb, *Parl. Hand.*, Kamer, 1979-80, 9 oktober 1979; K. Blanckaert, *De Standaard*, 6 augustus 1984; L. Van den Brande, *Knack*, 28 januari 1987; ook: L. Van Den Bossche, *Socialistische Standpunten*, 1986, nr. 3.

(32) G. Verhaegen, o.c., 113; J. Verroken, *Spectator*, 25 juli 1981; K. Blanckaert, *Knack*, 4 april 1984; L. Dhoore, *Knack*, 10 april 1985; L. Van den Brande, *De Morgen*, 13 oktober 1987.

(33) J. Verroken, *Spectator*, 25 juli 1981; K. Blanckaert, *Spectator*, 19 juni 1982; J. Defraigne, *Knack*, 4 december 1985; H. DE CROO, De relatie parlement-regering in België. In: *Res Publica*, 1989, nr. 2, blz. 163.

actie van een parlements lid in aanzienlijke mate vanuit de partij groeit en omdat, met het oog op herverkiezing, een parlements lid niet gebaat is met conflicten tussen hem en partijinstanties. Conflicten, die ongetwijfeld zullen ontstaan wanneer hij in de publieke opinie of vanop de parlementaire tribune de rol en de betekenis van de partij(leiding) kritisch evalueert.

Desondanks wordt *anderzijds veel gesproken* over de herwaardering van het parlement. Voor de oppositie werd reeds een eerste verklaring gegeven (supra). Deze verklaring voldoet echter niet volledig, omdat ook meerderheidsleden over dit thema spreken. Daarom moet de tegenstelling tussen meerderheid en oppositie even terzijde geschoven worden. Want met dit ritueel wenst het parlements lid het belang van zijn instelling te verwoorden. Uiteindelijk is en blijft België grondwettelijk een parlementaire democratie, waarin het parlement tot centrum van besluitvorming verheven wordt. Het is deze gedachte die zij levendig willen houden door over de bestudeerde problematiek uitgebreid te spreken. Door dit voortdurend te onderhouden, wensen zij aldus *een oorspronkelijke grondwettelijke basisgedachte te bestendigen*.

#### 4. Nuancering : hebben parlementsleden voldoende machtsmogelijkheden ?

Men kan zich de vraag stellen of het parlements lid wel voldoende machtsmogelijkheden heeft om het parlement opnieuw in het centrum van de besluitvorming te brengen. Want : bij het streven naar een herwaardering zal het parlements lid stuiten op structurele beperkingen.

Zo heeft Guido Verhaegen terecht gewezen op vier factoren, die niet alleen de werking van het huidig parlement sterk hebben gewijzigd, maar ook herwaardering bemoeilijken : de groeiende techniciteit van de maatschappij, de steeds sterker wordende invloed van de staat op de meest verscheiden menselijke en economische terreinen, wat een grotere macht meebrengt van de uitvoerende macht, de nieuwe vormen van democratische inspraak en het management van de partijen <sup>34</sup>. Wat dit laatste betreft, heeft de politieke wetenschap reeds voldoende gewezen op de structurele werking van de participatie <sup>35</sup>.

Verder worden sociaal-politieke vragen opgelost binnen het kader van het sociaal overleg waarvan parlement, regering en partijen in aanzienlijke mate uitgesloten worden <sup>36</sup>.

En bij de pacificatie van levensbeschouwelijke tegenstellingen wordt het meerderheidsprincipe, dat een leidend beginsel is in het parlement, ingeruild voor een

(34) G. Verhaegen, o.c., 104.

(35) W. DEWACHTER, Noodzaak en overwicht van de politieke partij in de polyarchie. In: *Res Publica*, 1981, nr. 1, blz. 125-151.

(36) L. HUYSE, Politieke machtsstructuren in België. In : L. HUYSE, L. VAN OUIRIVE en J.-L. DEHAENE, *Machtsgroepen in de samenleving*. Leuven, Davidsfonds, 1973, blz. 5-41.



politiek van geven en nemen in wederzijds overleg via een gesprek tussen de hoogste leiders van de drie traditionele partijen. Dit leidde tot het Schoolpact en het Cultuurpact in uitvoering en ter begeleiding waarvan commissies, die het parlement buiten spel zetten, werden ingesteld<sup>37</sup>.

Toch blijft de oorspronkelijke stelling gehandhaafd. Immers, op die momenten waarop parlementsleden wel machtsmogelijkheden hebben – o.m. in de verhouding tussen regering en parlement –, slagen zij er onvoldoende in om die herwaardering af te dwingen.

### III. Analyse op micro-niveau.

In de analyse op micro-niveau verschuift het accent naar het individuele parlements lid. Het is niet de bedoeling om per parlements lid een inhoudsanalyse te maken, maar wel om via een kritische doorlichting van de opgezochte gegevens enkele tendensen op te sporen.

Zij worden omschreven als: ver-ideologisering, verrechtvaardiging en inspelen op verwachtingen. Deze tendensen laten toe om meerdere standpunten naar hun waarde te relativieren.

#### A. Ver-ideologisering.

Ver-ideologisering is een proces waarbij het parlements lid zijn eigen opvatting over het parlements lid-zijn verheft tot datgene wat elk parlements lid moet nastreven. Het parlements lid definieert daardoor een "goed parlements lid" op basis van de concrete invulling die hij zelf aan zijn taak geeft. Een collega die anders handelt of er een andere zienswijze op nahoudt, zal daarom kritiek krijgen.

Ook bij kritiek op absentieisme treedt dit proces op de voorgrond. Meestal zijn het in-het-parlement-actieve parlements leden die dit aanklagen: dit is een ver-ideologisering, omdat zij ook van hun collega's verwachten dat zij aanwezig zijn. Vooral voor parlements leden die sancties tegen het absentieisme vragen<sup>38</sup>, geldt dit: hierdoor veroordelen zij het niet-in-het-parlement-actieve parlements lid en ver-ideologiseren zij impliciet hun eigen positie.

#### B. Verrechtvaardiging.

Met "verrechtvaardiging" wordt bedoeld dat uit de uitspraken van een parlements lid blijkt dat hij argumenten aanbrengt om zijn eigen positie te verdedigen en te ondersteunen. Deze tendens moet onderscheiden worden van ver-ideologisering, omdat bij ver-ideologisering duidelijk blijkt dat het parlements lid zijn ei-

(37) *Ibid.*, 25.

(38) K. Blanckaert, *Parl. Hand.*, Kamer, 1980-81, 12 november 1980, 184; N. De Batselier, Efficiëntie van het Belgisch parlementair systeem, voordracht aan de VUB, 11 april 1984; J. Defraigne, *De Morgen*, 17 mei 1984.

gen positie verheft tot diegene die elk parlamentslid moet nastreven ; bij verrechtvaardiging is dat minder duidelijk. Uiteraard zijn deze twee tendensen niet steeds even goed van elkaar te onderscheiden.

Het is vooral naar aanleiding van de evaluatie van het dienstbetoon dat dit verrechtvaardigingsproces naar voren treedt. Het in-het-parlement-actieve parlamentslid lijkt eerder afkerig te staan tegenover dienstbetoon. Deze parlementsleden ervaren vlugger het tijdroevend karakter ervan<sup>39</sup>, zodat sommigen het dan ook liefst door hun medewerkers laten afhandelen<sup>40</sup>. Hun uitspraken over het dienstbetoon zijn geregeld negatief. Cooreman is ontgoocheld : wekelijks komen mensen bij hem aankloppen voor een benoeming, maar op zijn dienstbetoonzittingen is nog nooit iemand komen vragen of er iets gedaan moet worden aan het begrotingstekort<sup>41</sup>. Volgens A.M. Neyts zou het dienstbetoon eigenlijk niet mogen bestaan<sup>42</sup>, H. Coveliers vindt het een van de slechte kanten van de politiek<sup>43</sup> en voor F. Vandenbroucke is het voor een groot stuk een kwaal<sup>44</sup>. G. Verhaegen meent dat het een zware erfdienstbaarheid is geworden<sup>45</sup>. En voor L. Van Den Bossche is het een soort misgroeiing waaraan je niet kan ontsnappen. Deze manier van cliënteelvorming stoort hem<sup>46</sup>. Toch doen ook deze parlementsleden aan dienstbetoon. Daarom sommen enkele van hen voordelen op of proberen het belang ervan te onderlijnen, daarbij pogend hun activiteiten inzake dienstbetoon te verrechtvaardigen. Zo vindt F. Vandenbroucke dienstbetoon zinvol wanneer het aansluit bij het politieke werk<sup>47</sup>. A.M. Neyts doet toch maar aan dienstbetoon om niet achterop te geraken op collega's<sup>48</sup>. Voor W. Claes, Peeters en L. Vanvelthoven is het nuttig om contact met reëel levende problemen te onderhouden<sup>49</sup>. En Olivier, W. Demeester, W. Kuijpers, W. Desaeeyere en nogmaals L. Vanvelthoven verrechtvaardigen zich door aan te stippen dat hun dienstbetoon aanleiding geeft tot parlementair werk<sup>50</sup>. De "backbencher" spreekt zich vanuit een ander gezichts-

(39) K. Blanckaert, *De Standaard*, 20 maart 1978 ; R. Peeters, *Parl. Hand.*, Kamer, 1979-80, 17 oktober 1979, 26 ; L. Vanvelthoven, persconferentie, 26 augustus 1986.

(40) W. Desaeeyere, *De Standaard*, 16 oktober 1981 ; A.M. Neyts, *Knack*, 1 januari 1986.

(41) E. Cooreman, *De Standaard*, 25 september 1986.

(42) A.M. Neyts, *Knack*, 1 januari 1986.

(43) H. Coveliers, *De Morgen*, 30 juli 1986.

(44) F. Vandenbroucke, *Knack*, 22 oktober 1986.

(45) G. Verhaegen, o.c., blz. 113.

(46) L. Van Den Bossche, *Doorbraak 80*, november 1981, *Res Publica*, 1981, nr. 1, blz. 175.

(47) F. Vandenbroucke, *Knack*, 22 oktober 1986.

(48) A.M. Neyts, *Knack*, 1 januari 1986.

(49) R. Peeters, *Parl. Hand.*, Kamer, 1979-80, 17 oktober 1979, 26 ; W. Claes, *Knack*, 5 juni 1985 ; Vanvelthoven, persconferentie, 26 augustus 1986.

(50) W. Kuijpers, *Parl. Hand.*, Kamer, B.Z. 1979, 12 juli 1979, 1397 ; O. De Mey, *Spectator*, 14 juni 1980 ; W. Desaeeyere, *De Standaard*, 17 oktober 1981 ; M. Olivier, *Spectator*,

punt over dienstbetoon uit. Hij verdedigt het o.m. omdat hij weet dat zijn in-het-parlement-actieve collega er niet gunstig tegenover staat. Daarom stellen Kelchtermans en Smets dat dienstbetoon als voordeel biedt dat het parlementslid met zijn kiezers contact kan onderhouden<sup>51</sup>. En om dezelfde reden beklemtonen Smets, Daems, Vernimmen en De Mey dat het aanleiding geeft tot parlementair werk<sup>52</sup>.

### C. Uitspraken op basis van verwachtingen.

In dit onderzoek werden standpunten aangetroffen die inspelen op verwachtingen ofwel van de lezer, ofwel van parlementsliden-collega's.

Eenzijds spelen parlementsliden in op verwachtingen bij het lezerspubliek waarnaar zij zich richten. In het kader van een roldefinitie drukten zij de bekommernis uit om de belangen van hun streek te verdedigen<sup>53</sup>. Maar is dit niet de evidentie zelve, gelet op het feit dat zij binnen een arrondissement verkozen zijn? Verwacht de kiezer dit niet van hen?

Anderzijds spelen parlementsliden in op verwachtingen van hun collega's. Van jonge parlementsliden wordt verwacht dat zij zich in de publieke opinie niet te kritisch uitspreken over de werking van de fractie; zij zullen daarom hun tevredenheid over de werking van de fractie uitdrukken, zoals standpunten van P. Chevalier en H. Coveliers aantonen<sup>54</sup>.

### Besluit: een evaluatie van de onderzoekstechniek.

Deze analyse is gebouwd op een synthese van standpunten in geschreven vorm.

De onderzoekstechniek houdt in dat het parlementslid aan het woord gelaten wordt in de mate dat hij *in de publieke opinie vrijwillig én op eigen initiatief* standpunten inneemt.

In dit perspectief zijn de resultaten *eerder teleurstellend*. Er moeten vele en belangrijke lacunes gesignaleerd worden, waarvan de belangrijkste zijn: het ge-

22 oktober 1983; W. Demeester, *De Standaard*, 14 februari 1985; L. Vanvelthoven, persconferentie, 26 augustus 1986.

(51) A. Smets, *Spectator*, 28 november 1981; T. Kelchtermans, *Het Belang van Limburg*, 13 oktober 1987.

(52) O. De Mey, *Spectator*, 14 juni 1980; A. Smets, J. Daems en W. Vernimmen, *De Standaard*, 17 oktober 1981.

(53) F. Cauwenberghs, *De Standaard*, 29 april 1977; L. Detiège, *De Standaard*, 4 december 1978; De Cordier, *De Standaard*, 26 december 1978; H. Van Rompaey, *De Standaard*, 13 november 1981; A. Denys, *De Standaard*, 13 november 1981; J. Desseyne, *De Standaard*, 14 november 1981; E. De Groot, *De Standaard*, 14 november 1981; D. Vervaet, *De Standaard*, 17 en 24 november 1981; E. Bockstal, *De Standaard*, 18 november 1981; C. Boeraeve-Derycke, *De Standaard*, 27 november 1981; H. Rubens, *Doorbraak* 80, december 1981; H. De Loor, *Parl. Hand.*, Kamer, 1981-82, 16 januari 1982, 582.

(54) P. Chevalier en H. Coveliers, *De Morgen*, 30 juli 1986.

brekig aantal standpunten over buiten-institutionele problemen (waaronder o.m. het dienstbetoon) en te weinig informatieverstrekking over taakomschrijving en roldefinitie. Daarbij komt dan nog dat het overgrote deel van de standpunten afkomstig is van een kleine groep van 48 parlementsleden, terwijl de "backbencher" zelden naar voren treedt. Ook moeten meerdere standpunten naar hun draagkracht genuanceerd worden: parlementsleden ver-ideologiseren, verrechtvaardigen hun positie en spelen in op verwachtingen van het lezerspubliek of collega's.

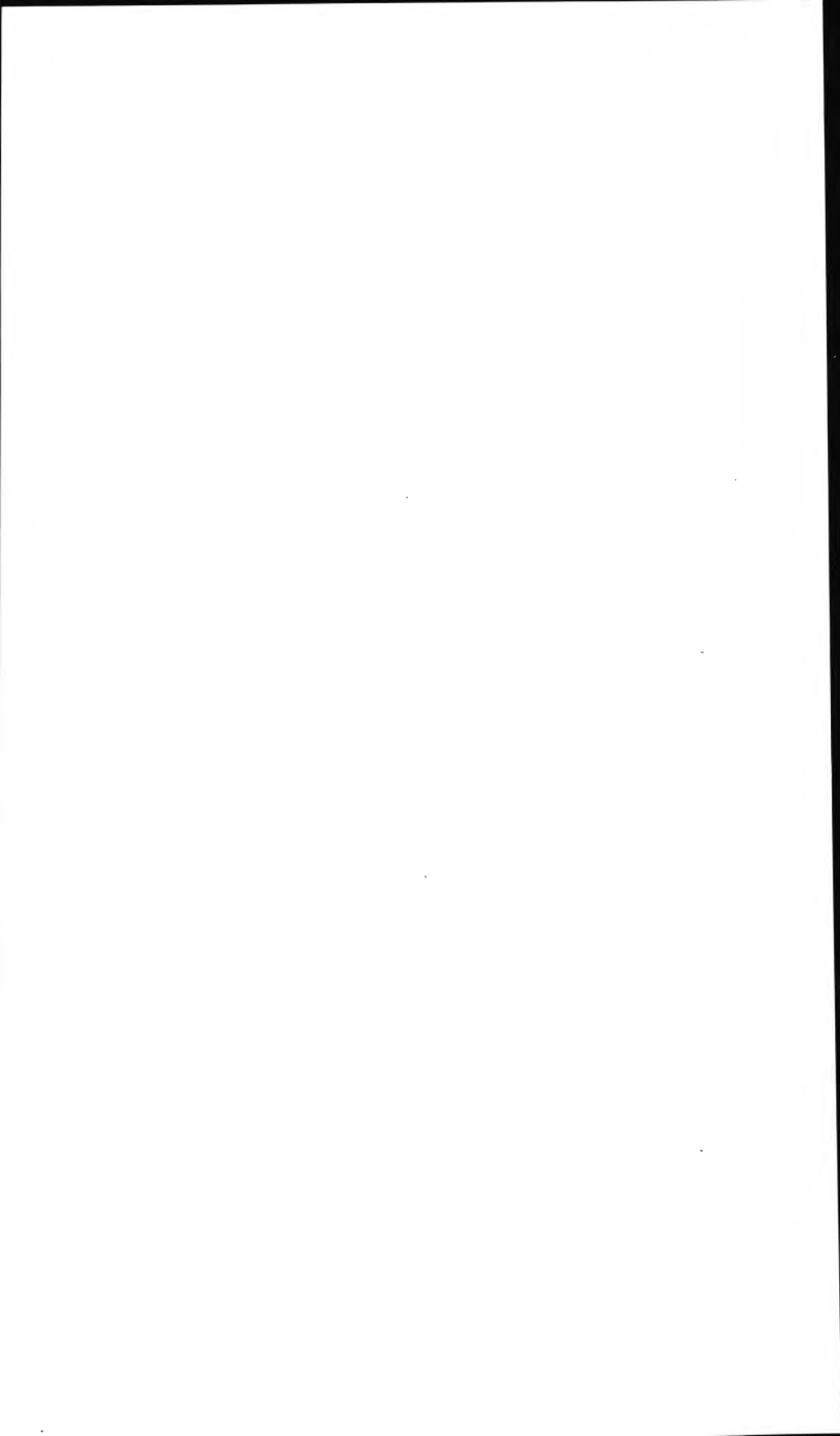
Deze onderzoekstechniek toont – en dit lijkt ons een belangrijk inzicht – vooral een *ritueel*, d.w.z.: een spreken zonder dat dat spreken voldoende in handelen wordt omgezet. Want vooral de oppositie legt bezorgdheid voor het parlement aan de dag, terwijl haar voorstellen weinig of geen kans maken. Want slechts een beperkte kring van 48 parlementsleden spreekt over de herwaardering van het parlement, waarmee zij de oorspronkelijke grondwettelijke gedachte dat het parlement in het centrum van de besluitvorming staat, willen levendig houden. Want parlementsleden van de meerderheid spreken over dit thema zonder dat zij conform hun woorden handelen, terwijl hun positie hen nochtans daartoe de mogelijkheid geeft.

Dit neemt echter niet weg dat met behulp van de onderzoekstechniek een aantal *interessante inzichten* naar voren kwamen. De belangrijkste zijn: de onwil om over buiten-institutionele aandachtspunten informatie te verstrekken; de overwegende inbreng van de oppositie, te interpreteren als een uiting van bezorgdheid om één van haar machtsplatformen te verdedigen; een kleine groep van 48 parlementsleden die het merendeel van de standpunten inneemt wegens hun dossierkennis en hun positie in het parlement; de geringe inbreng van de "backbencher" o.m. wegens het dienstbetoon; de stelling dat de herwaardering van het parlement veel gepropageerd, maar heel wat minder gewenst wordt, te interpreteren als een gevolg van de verschillende visies van meerderheids- en oppositieleiden op het parlement en als een ritueel dat tot doel heeft een oorspronkelijke grondwettelijke basisgedachte te bestendigen; en tenslotte het ontwaren van verideologisering, verrechtvaardiging en inspelen op verwachtingen.

**Summary:** The opinion of Flemish members of Belgian parliament on the functioning of parliament and their task (1977-1987).

*This article focuses on opinions of 185 Flemish members of Parliament on the functioning of Parliament, the position of Parliament in the decision making process and their task as a member of Parliament. For that purpose, members of Parliament were not interviewed, but other sources were used, such as (daily and weekly) papers, papers of political parties and parliamentary documents. They all were situated in the period 1977-1987.*

*The study shows that members of Parliament do not wish to affect a reevaluation of Parliament because of different opinions of opposition and majority members concerning its position in the decision making process. Nevertheless, they extensively discussed this theme. In this way they want to express their concern for the functioning of parliamentary democracy, in which Parliament constitutionally is focused in the center.*



**Selectie uit de toegestuurde werken. – Sélection des livres reçus – Selection from the received book**

---

**Belgische politiek – Politique belge – Politics in Belgium**

**Politieke en administratieve instellingen – Institutions politiques et administratives – Political and administrative institutions**

B. AMORY, e.a., *Vers une nouvelle réglementation des télécommunications*. Bruxelles, E. Story-Scientia, 1990, 249 p.

G. CEREXHE, *Les compétences implicites et leur application en droit belge*. Bruxelles, E. Bruylant, 1989, 485 p.

G. CRAENEN, W. DEWACHTER, *De Belgische Grondwet van 1831 tot beden. Nederlandse en Franse teksten*. Leuven, Acco, 1990, (6° herziene uitgave), 170 blz.

J. DE GROOF, *De grondwetsherziening van 1988 en het onderwijs. De schoolvrede en zijn toepassing*. Brussel. E. Story-Scientia, 1989, 233 blz.

D. DEOM, *Le statut juridique des entreprises publiques*. Bruxelles, E. Story-Scientia, 1990, 556 p.

E. GERARD, *Eglise et mouvement chrétien en Belgique. Sources inédites relatives à la direction générale des oeuvres sociales (1916-1936)*. Leuven, Nauwelaerts, 1990, VI + 452 p.

A. HONDEGHEM, *De loopbaan van de ambtenaar. Tussen droom en werkelijkheid*. Leuven, Vervolmakingscentrum voor Overheidsbeleid en Bestuur, 1990, 498 blz. + LXII bijlagen.

F.-M. REMION, *Le Conseil d'Etat. Ses compétences, son avenir*. Bruxelles, E. Bruylant. 1990, 264 p.

E. WITTE, J. CRAEYBECKX, A. MEYNEN, *Politieke geschiedenis van België van 1830 tot beden*. Antwerpen, Standaard Uitgeverij, 1990, (5° herziene druk), 416 blz.

**Beleid – Politique – Policy**

M. BOSSUYT, e.a., *La reconnaissance de la qualité de réfugié et l'octroi de l'asile. Actes de la journée d'études du 21 avril 1989*. Bruxelles, E. Bruylant, 1990, 256 p.

G. BOUCKAERT, *Productiviteit in de overheid. Een explorerend onderzoek in de gemeente*. Leuven, Vervolmakingscentrum voor Overheidsbeleid en Bestuur, 1990, 394 blz.

F. LAMMERTYN, *De welzijnszorg in de Vlaamse Gemeenschap. Voorzieningen en overheidsbeleid*. Deurne, Kluwer Editorial, 1990. 543 blz.

J. OOSTERWAAL, *Besluitvormingstypes en effectiviteit in het autosnelwegenbeleid in België*. Leuven, Afdeling Politologie, 1990, 188 blz.

Rapport van de Club van Leuven, *Vlaanderen op een kruispunt. Sociologische economische en staatsrechtelijke perspectieven*. Tiel, Lannoo, 1990, 271 blz.

M. VAN HUFFEL (eindred), *De derde fase van de Staatsbervorming. Verslagboek van het colloquium, 10 februari 1990*. Brussel, Stichting Lodewijk De Raet, 1990, 86 blz.

F. VAN MECHELEN, e.a., *Bouwstenen van de Vlaamse autonomie*. Tiel, Lannoo, 1990, 363 blz.

#### **Politieke sociologie – Sociologie politique – Political sociology**

J. BILLIET, A. CARTON, R. HUYS, *Onbekend of onbemind? Een sociologisch onderzoek naar de houding van de Belgen tegenover migranten*. Leuven, Sociologisch Onderzoeksinstituut, 1990, 234 + 67 blz.

E. COPPENS, *Paul Fredericq*, Gent, Liberaal Archief, 1990, 238 blz.

#### **Vergelijkende politiek – Politique comparative – Comparative politics**

I. BUDGE, H. KEMAN, *Parties and democracy. Coalition formation and government functioning in twenty states*. New York, Oxford University Press, 1990, 243 p.

P. LECOMTE, B. DENNI, *Sociologie du politique*. Grenoble, Presses Universitaires de Grenoble, 1990, 242 p.

J.J. LINZ, *Hacia una democracia moderna: la opcion parlamentaria*. Santiago, Ediciones Universidad Catolica de Chile, 1990, 190 p.

J.-H. PIRENNE, *L'Europe et l'indépendance Belge ou le triomphe du parlementarisme en occident (1830-1839)*. Bruxelles, E. Bruylant, 1990, 348 p.

G. TSEBELIS, *Nested Games: Rational Choice in Comparative Politics*. Berkeley, University of California Press, 1990, 288 p.

B. VAN STOKKOM, *Georges Sorel: de ontzuivering van de Verlichting*. Zeist, Kerckebosch N.V., 1990, 196 blz.



**Andere staten – Autres états – Other states**

Documentatiecentrum Nederlandse Politieke Partijen, *Jaarboek 1989*. Groningen, Rijksuniversiteit, 1989, 230 blz.

\* KATSHINGU, *Die Auswirkungen von ausländischen Direktinvestitionen auf die wirtschaftliche Entwicklung Zaires*. Frankfurt am Main, Peter Lang, 1990, 322 blz.

sch:

**Internationale politiek – Politique internationale – International politics**

K. DE GUCHT, S. KEUKELEIRE, *De tijd wacht op niemand. Een essay over Europees veiligheidsbeleid*. Brussel, Roularta, 1990, 250 blz.

A. LANDAU, *Les négociations économiques internationales*. Bruxelles, E. Bruylant, 1990, 181 p.

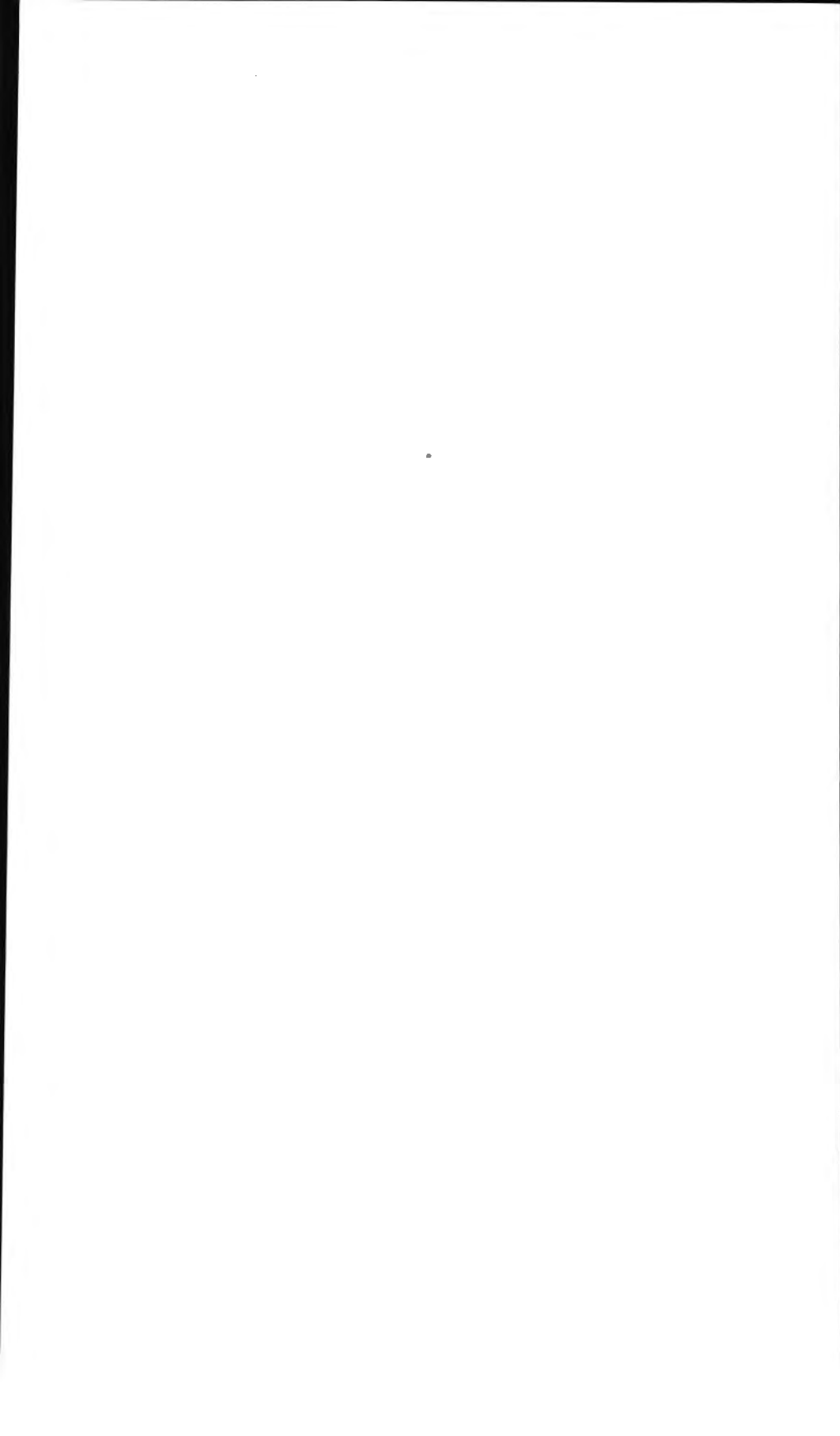
G. MAGANZA, *Le droit de la Communauté Economique Européenne. Volume 13. La convention de Lomé. Commentaire du Traité et des textes pris pour son application*. Bruxelles, Editions de l'Université de Bruxelles, 1990, 528 p. + 406 p. (annexes).

P. VAN DE MEERSSCHE, *Van Jalta tot Malta*. Antwerpen, Standaard Uitgeverij, 1990, 335 blz.

**Instrumenten voor onderzoek – Instruments de recherche – Instruments for research**

J. BILLIET, *Methoden van sociaal-wetenschappelijk onderzoek: ontwerp en dataverzameling*. Leuven, Acco, 1990, 320 blz.

B. CAPELLE, *Guide des citations, références et abréviations juridiques*. Bruxelles, E. Story-Scientia, 1990, 102 p.



# RES PUBLICA

Belgian Journal of Political Science

Editor: Wilfried DEWACHTER

Assistant editor: Mieke VERMICK

Address: Van Evenstraat 2B, B-3000 Leuven

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.

The «Polltologisch Instituut» bears no responsibility for opinions expressed by authors; the latter are solely responsible for the opinions they forward.

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.

## Annual subscription and sales conditions

1. Annual subscription		
Individuals		850 BF
Institutions		1.800 BF
2. Single issue (only from 1980 on)		
Individuals		500 BF
Institutions		600 BF
Double issue (only from 1980 on)		
Individuals		800 BF
Institutions		1.200 BF
3. Collection 1963-1976 (as long as the issues in stock last)		
Belgium		8.000 BF
Other countries		9.000 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.

## PUBLISHER

POLITOLOGISCH INSTITUUT v.z.w. : Egmontstraat 11, B-1050 Brussels

Subscriptions can be paid by bank account: 091-0034240-28.  
and 300.82.940 for the Netherlands

The Journal RES PUBLICA is sponsored by the Flemish Ministry of Education

### The articles of Res Publica are abstracted in the following journals

- ABC POL SCI.  
Advanced Bibliography of Contents : Political Science and Government.
- 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.

Printed in Belgium

# 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 – Rédacteur en chef: **Wilfried DEWACHTER**

Redactiesecretaris – Secrétaire de rédaction: **Mieke VERMINCK**

Redactieadres – Adresse de la rédaction

**E. Van Evenstraat 2B, B-3000 Leuven**

De bijdragen moeten persklaar aangeboden worden, getypt met dubbel interlinie. Zij moeten vergezeld zijn van een Engelstalige samenvatting van maximum 150 woorden. De niet opgenomen manuscripten worden niet teruggezonden.

De Nederlandse teksten dienen in de voorkeurspelling gesteld.

Het Politologisch Instituut neemt geen verantwoordelijkheid op zich voor de uitgebrachte meningen; deze verbinden alleen de auteurs.

Niets uit dit tijdschrift, behalve de abstracts, mag worden veelevoudigd en/of openbaar gemaakt door middel van druk, fotocopie, microfilm of op welke wijze ook zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgever.

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.

Le «Politologisch Instituut» n'assume pas la responsabilité des opinions émises; celles-ci n'engagent que les auteurs.

Tous droits de traduction, d'adaptation et de reproduction (sauf les résumés), y compris les microfilms et les photocopies, sont réservés pour tous pays.

## 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	850
Instelling - Institution	1.800
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 1980) - Vente au numéro (à partir de 1980 seulement)	
persoon - personne	500
Instelling - Institution	600
Verkoop dubbel nummer (nog uitsluitend vanaf 1980) - Vente numéro double (à partir de 1980 seulement)	
persoon - personne	800
Instelling - Institution	1.200
3. Verzameling van 1963 tot 1976 (zo lang de voorraad strekt) Collection de 1963 à 1976 (jusqu'à épuisement du stock)	
België - Belgique	8.000
Andere landen - Autres pays	9.000

## ZETEL VAN HET INSTITUUT – SIEGE DE L'INSTITUT

Politologisch Instituut v.z.w.: Egmontstraat 11, B-1050 Brussel

Politologisch Instituut a.s.b.l.: rue d'Egmont 11, B-1050 Bruxelles

Rekening - Compte: 091-0034240-28

Het tijdschrift RES PUBLICA wordt uitgegeven  
met de steun van het Vlaamse Ministerie van Onderwijs

Wettelijk depot - Dépôt légal : D/RP 1990/4

ISSN 0486-4700

Gedrukt in België - Imprimé en Belgique