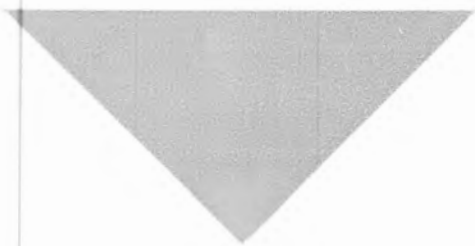


RES PUBLICA



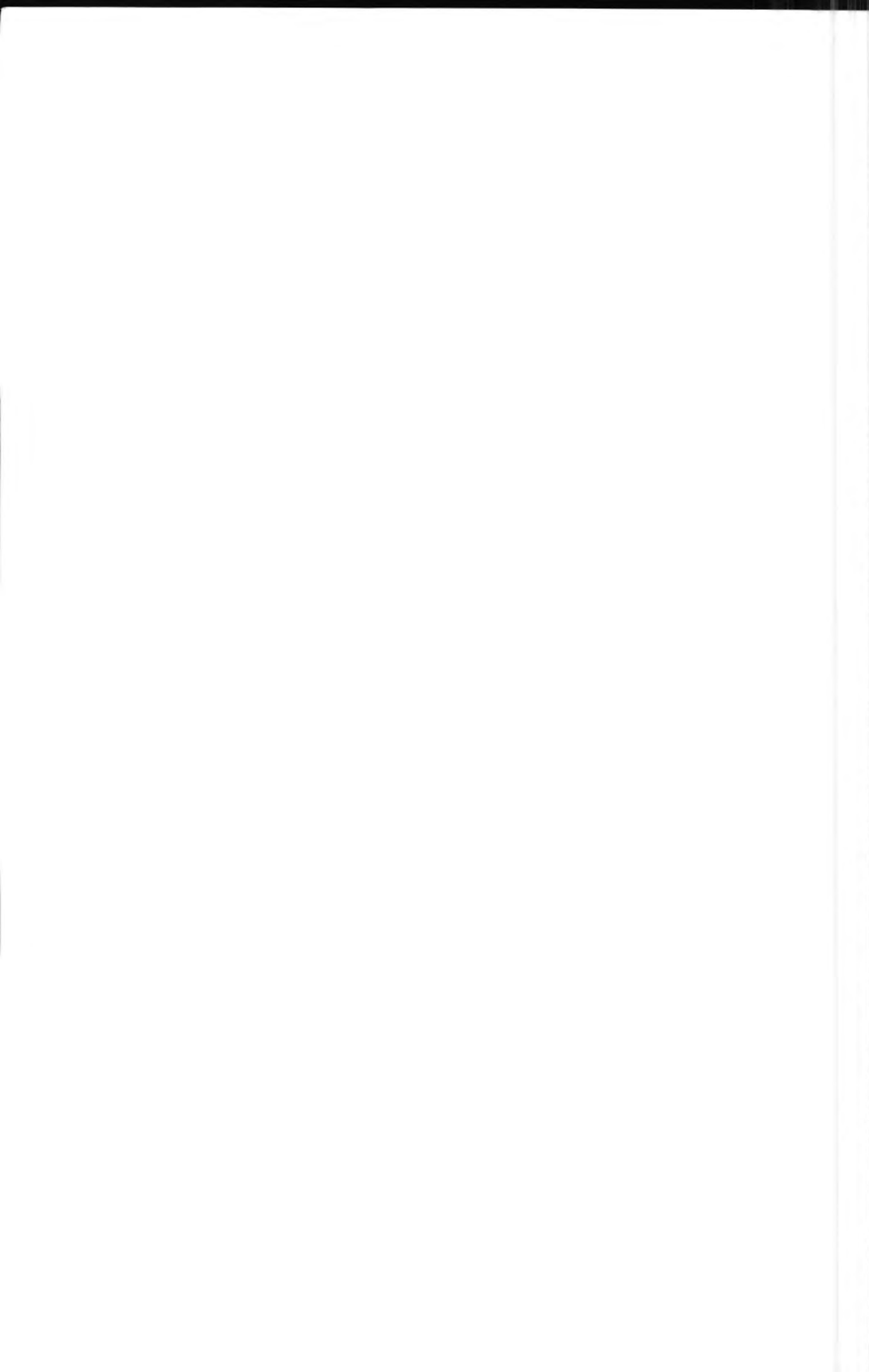
1986/4

Management reforms

Neo-corporatisme

Regeringsvorming

TIJDSCHRIFT VOOR POLITOLOGIE
REVUE DE SCIENCE POLITIQUE
BELGIAN JOURNAL FOR POLITICAL SCIENCE

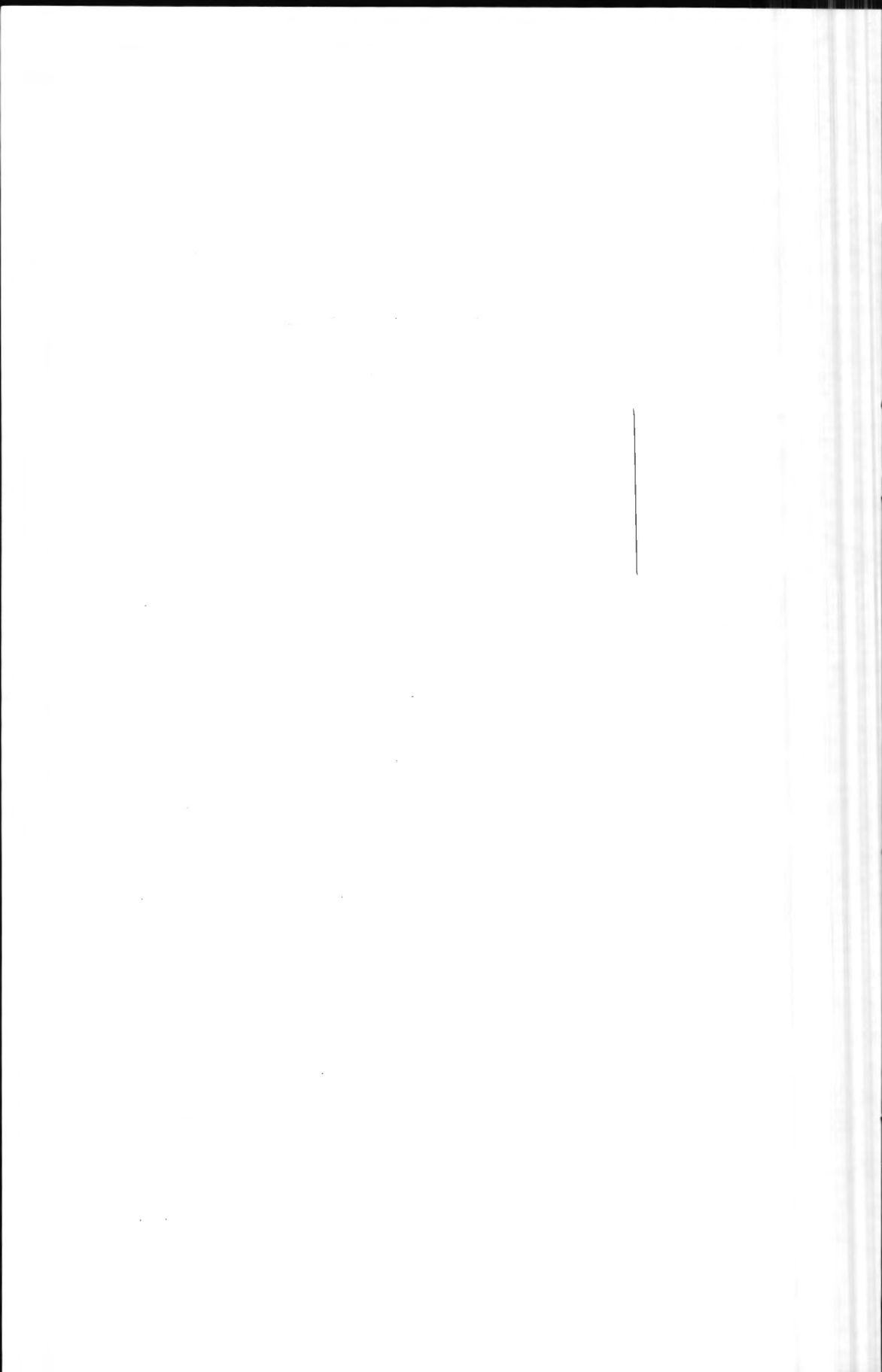


RES PUBLICA

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

INHOUD — SOMMAIRE — CONTENT

Juridische mechanismen van conflictbeheersing in België: het onderwijsprobleem, door F. REYNTJENS	591-614
Het krachtenveld van de regeringsvorming in België, door W. DEWACHTER	615-641
Management reforms in Belgian and British Governments. A comparative perspective (1982-1985), by C. DE VISSCHER	643-671
Neo-corporatisme en het Belgisch sociaal-economisch overlegsysteem, door A. VANDERSTRAETEN	671-688
Over de mogelijkheid tot het houden van referenda met meer dan twee alternatieven, door G. DE GEEST	689-710
De la logique des passions à la vocation de l'engagement. Bernanos, Mauriac et Mounier face à la guerre d'Espagne, par Ph. BRADFER	711-728



Juridische mechanismen van conflictbeheersing in België : het onderwijsprobleem

door Filip REYNTJENS,

Docent aan de Universiteit Antwerpen (UIA).

Buitengewoon docent aan de Katholieke Universiteit te Leuven.

★

1. Inleiding.

Er is, vooral sedert het einde van de jaren zestig, een uitgebreide literatuur tot stand gekomen over de pacificatiepolitiek, de compromis-democratie, het « consociationalisme » in België. Deze analyses zijn hoofdzakelijk politologisch en/of sociologisch (1). Hoewel de interpretaties soms uiteenlopen zijn de auteurs het er meestal over eens dat de relatieve stabiliteit van een land dat, zoals België, gekenmerkt wordt door hevige breuklijnen goeddeels kan worden verklaard door het gebruik van pacificatiemechanismen zoals compromissen en pacten. Wat naast de sociologische of politologische verklaringen ook kan interesseren, is de juridische component. Welke zijn de juridische middelen tot conflictbeheersing in België ? Een antwoord op die vraag zou ons niet alleen in staat stellen het beeld te vervolledigen, maar het zou tevens een element van verificatie kunnen zijn voor de politologische en sociologische analyses. Bovendien zou zulke benadering in de lijn liggen van een betere integratie van de politologie en het staatsrecht, waarop vooral vanuit de staatsrechtswetenschap in groeiende mate wordt aangedrongen (2).

Dit artikel wil deze vraag onderzoeken met de schoolproblematiek als uitgangspunt. De levensbeschouwelijke breuklijn, waarvan het onderwijsvraagstuk slechts één uiting is, was immers de eerste die geïnstitutionaliseerd werd.

(1) Men vindt een uitvoerige bibliografie in het bijzonder nummer van *Acta Politica* over « Consociationalism, Pillarization and Conflict-management in the Low Countries », *Acta Politica* (1984), p. 161-175.

(2) Zie b.v. *Staatsrecht en politicologie. Op weg naar een staatsleer* ? Nijmegen, Ars Aequi Libri, 1983, 102 p.

Reeds vóór de eerste wereldoorlog zijn er een aantal compromissen en pogingen tot compromis geweest ; en toen reeds was gebleken dat afwezigheid van compromis het risico van instabiliteit inhield. De grondwet van 1831 zelf was een monument van pacificatiestreven, en niet alleen op levensbeschouwelijk vlak. Simon noemt deze tekst een « *modus vivendi légal dicté par les principes, la tactique et l'esprit national de l'union* (tussen katholieken en liberalen) » (3).

Gedurende de negentiende eeuw werden, althans tot het einde van de jaren 50, de principes van de unie nog geregeld ingeroepen. De eerste organieke wet op het lager onderwijs (30 augustus 1842) werd door de liberale Minister van Binnenlandse Zaken, J.B. Nothomb, een « *œuvre de conciliation et de transaction* » genoemd (4). De wet van 1 juni 1850 op het middelbaar onderwijs, daarentegen, werd goedgekeurd (liberale) meerderheid tegen (katholieke) minderheid. Na de periode van het unionisme leek het streven naar compromis dus zoek. Maar voor de liberalen was de wet van 1850 een pyrrhusoverwinning. Enerzijds reageerde de kerk heftig en gedecideerd : in een encycliek van 20 mei 1850 nam paus Pius IX impliciet stelling tegen de wet ; anderzijds raakte de liberale partij, waarvan vele vooraanstaande leiders praktizerende katholieken waren (5), door de heftige partijstrijd verzwakt. Bij de verkiezingen van 8 juni 1852 verloren de liberalen 12 zetels ten gunste van de katholieken. Gezien het aantal « vlottende » liberalen bood de meerderheid van zes zetels geen stevige basis meer voor een doorgevoerde en exclusieve liberale politiek. Daarop bood de regering Rogier haar ontslag aan dat pas na lang overleg door de koning werd aanvaard. Hij belastte tenslotte de gematigde liberaal Henri de Brouckère met de vorming van een — essentieel technisch — kabinet. De regeringsverklaring die de Brouckère op 3 november 1852 voor de Kamer aflegde was opnieuw een aanknopng bij de verzoenings- en compromispolitiek na een korte periode van harde en door velen als tegenproductief aangevoelde confrontatiepolitiek. De Brouckère wilde « *une trêve honorable pour tout le monde* » (6). Ervan uitgaande dat de liberale partij — hoewel verdeeld — nog een meerderheid had vond hij : « *Autant il était nécessaire que les ministres appartiennent à l'opinion libérale et fussent reconnus comme tels, autant il importait qu'on ne pût raisonnablement contester ni leurs vues modérées, ni leur esprit de conciliation. (...) Nous pensons avoir des droits*

(3) A. SIMON, *L'unionisme institutionnel de Léopold Ier*, *Res Publica*, 1 (1959), 1, p. 9.

(4) Kamer, zitting van 8 augustus 1842, *Le Moniteur belge*, 9 augustus 1842.

(5) Aldus ging Th. Verhaegen, de stichter van de Université libre de Bruxelles, elke zondag naar de mis en vervulde hij zijn paasplicht.

(6) *Parl. Hand.*, Kamer, zitting van 3 november 1852, p. 33.

aux sympathies, à l'appui de la gauche ; nous ne désespérons pas d'obtenir, par notre franchise et notre esprit de justice, l'impartialité bienveillante de la droite. (...) Nous tenons notre drapeau déployé, et chacun peut y lire ces mots qui y sont inscrits en grands caractères : *Modération, prudence, conciliation* » (7). De Brouckère besloot met de traditie van het Nationaal Congres in herinnering te brengen : « inspironsnous, à notre tour, messieurs, des nobles et généreuses traditions que nous a léguées le congrès national, et permettez à un homme qui a eu l'honneur d'être pendant près de vingt ans votre collègue, de terminer par cet appel, fait au nom du gouvernement, aux grands souvenirs de cette mémorable assemblée » (8).

Het is onder deze regering dat voor het eerst gewerkt werd met de techniek van het pact inzake onderwijs. Het voornaamste twistpunt in de wet van 1 juni 1850 op het middelbaar onderwijs was de bepaling dat de geestelijkheid slechts werd uitgenodigd om het godsdienstondericht te geven en dat zij voor de overige vakken niet meer « à titre d'autorité » optrad. Het neutrale karakter van het onderwijs en de onmogelijkheid controle uit te oefenen had de clerus ertoe gebracht zijn medewerking, zelfs voor het godsdienstondericht, te weigeren. De regering begon daarom in 1853 met de bisschoppen te onderhandelen. Vermits een globaal akkoord in een eerste stadium niet mogelijk bleek, vooral wegens het verzet van de Vlaamse bisschoppen, werd gestreefd naar akkoorden voor bepaalde athenea en middelbare scholen. In die omstandigheden kwam de bekende « Conventie van Antwerpen » tot stand op 24 februari 1854 na overleg tussen het administratief bureau van het atheneum en de middelbare school enerzijds, en het aartsbisdom anderzijds. Op 14 februari 1854 had de Kamer over het principe reeds een debat gevoerd. De inhoud van de conventie, een echt pact tussen de diocesane overheid en de school, doet hier minder ter zake ; het is wél van belang te signaleren dat de principes ervan door de Kamer werden goedgekeurd met een zeer grote meerderheid (86 voor, 7 tegen) (9). Bij K.B. van 5 april 1854 werd het reglement van de beide Antwerpse onderwijsinstellingen — dat het akkoord concretiseerde — goedgekeurd (10). De pacificatiepolitiek leek een nieuwe start te nemen. Terloops mag worden opgemerkt dat hier, naar mijn weten voor het eerst, gebruik werd gemaakt van de techniek van de juridische bekrachtiging van een door de betrokkenen gesloten akkoord.

(7) *Idem*, p. 33-34.

(8) *Idem*, p. 34.

(9) *Parl. Hand.*, Kamer, zitting van 14 februari 1854, p. 716-729.

(10) *B.S.*, 10 april 1854.

Men weet dat de rust uiteindelijk van korte duur is geweest : van 1879 tot 1884 woedde de hevige eerste schoolstrijd en na 1884 begon de Katholieke Partij aan een onafgebroken regeerperiode die ruim dertig jaar zou duren.

Kan men zeggen dat er reeds in het België van de vorige eeuw een aanzet bestond tot consensusdemocratie, of tot het verzaken aan de loutere meerderheidsbeslissing ? De unie van liberalen en katholieken leidde uiteraard *per se* tot dit soort van beslissingsproces : zonder transacties kon ze immers niet bestaan, en in die zin geleek ze op het fenomeen van de coalities na de eerste wereldoorlog. De vraag is of deze wijze van denken de periode van het unionisme, die eindigde in 1847 (en die nog even weerkeerde in 1855-1857), heeft overleefd. Vóór 1847 lijkt het streven naar consensus vrij constant, hoewel de partijen er niet steeds in slaagden een compromis te bereiken. De bespreking van de grondwet zelf ademt het pacificatiestreven uit, en ook een aantal latere wetten zijn een uiting van dezelfde ingesteldheid. Hoewel er na 1847 homogene partijregeringen ontstonden en de institutionele verschijningsvorm verdween bleven de politieke thema's van gematigdheid en verzoening weerkeren. Simon meent dat in die zin na 1847 een nieuwe fase van het unionisme begon : « la constitution en devient l'âme. Est constitutionnel et donc politique et gouvernemental tout ce qui respecte non seulement la lettre de la constitution, mais également son esprit, et celui-ci est unioniste » (11). Dechamps beschouwde pogingen om de unie aan te tasten zelfs als een « tentative dirigée contre la constitution elle-même » (12). Wij hebben gezien hoe aan deze ingesteldheid op een erg duidelijke manier uiting werd gegeven in de regeringsverklaring van de Brouckère in 1852 ; ook toen moet het gevoel nog sterk geleefd hebben vermits dit kabinet werd opgevolgd door de unionistische regering de Decker. Bedoelde Frère-Orban niet iets gelijkaardigs wanneer hij in 1850 zegde : « Nous devons nous unir, tous les hommes d'ordre, tous les hommes honnêtes, tous les hommes religieux pour faire propager les vraies doctrines sociales » ? (13). Tot in 1878 legden de regeringsverklaringen de nadruk op de geest van verzoening en tolerantie die het kabinet zou kenmerken.

Hoewel in het verleden de compromisvorming zeker niet steeds geslaagd was en er soms heftige aanvallen over-en-weer waren geweest, komt de episode van de schoolstrijd toch als een echte breuk naar voren. De met een nipte — maar brutale — meerderheid goedgekeurde wet van 1879 werd opgedrongen door één partij, die — rekenend op haar meerder-

(11) A. SIMON, *L'unionisme institutionnel...*, *op. cit.*, p. 13.

(12) Redevoering in de Kamer, *Le Monteur belge*, 18 maart 1843, suppl.

(13) Geciteerd bij O. ORBAN, *Les principes constitutionnels en matière scolaire*, Namen, Imprimerie Jacques Godenne, 1911, p. 53.

heid — geen gesprek wilde voeren met de andere zijde. In de parlementaire debatten valt het op hoe de woordvoerders van de liberale partij weigerden de tussenkomsten van de katholieke sprekers *au sérieux* te nemen; zeker van hun meerderheid voelden zij geen noodzaak aan gesprek. Deze weigering van elk compromis kwam de liberalen zeer duur te staan; na de bittere schoolstrijd verloren zij de verkiezingen, een nederlaag die zij nooit meer te boven kwamen. De katholieke regeringen die sedert 1884 aan de macht waren trokken hieruit lering: hoewel zij hun nieuwe onderwijswetten niet tot stand brachten bij pact, streefden zij toch naar compromis en poogden zij de gevoeligheden van de andere zijde niet al te zeer te schokken.

Wellicht is het gebruik van de uitdrukking « lering trekken » wel té voluntaristisch en elitair. Veeleer wordt het varen van een zachtere koers bepaald door een mengeling van elementen, waarbij het politiek realisme en de gedwongen redelijkheid vanuit machtspolitieke gegevens een belangrijke rol gespeeld hebben. Wij zullen n.a.v. de tweede schoolstrijd beter kunnen zien welke factoren zulke machtsbalans helpen bepalen.

2. Vóór de tweede schoolstrijd.

Toen de Katholieke Partij in 1884 begon aan een ononderbroken regeerperiode kon zij het conflict gedurende dertig jaar controleren, maar opgelost was het probleem zeker niet. Na de eerste wereldoorlog werd, met de noodzaak coalitieregeringen te vormen, tevens sterker de behoefte aan gevoeld aan meer duurzame oplossingen. De ervaring met de regering van nationale eenheid gedurende de oorlog en de noodzaak de wederopbouw aan te pakken gaf in 1918 trouwens aan het politieke leven een unionistisch trekje. Zowel de troonrede van 22 november 1918 als de regeringsverklaring van het kabinet Delacroix legden hierop — in toepassing van de akkoorden van Loppem — sterk de nadruk. De koning verklaarde o.m.: « On ne comprendrait pas que l'union féconde dont les Belges ont donné un si admirable exemple pendant la guerre fit place, dès le lendemain de la libération du territoire, à la reprise des querelles stériles. Cette union doit rester une réalité dans les circonstances présentes » (14). In dezelfde zin zegde Delacroix: « le souci du gouvernement est d'aborder les réformes (...) dans un esprit large, excluant toute politique, toute espèce de faveur... » (15).

Stapsgewijze werden een aantal problemen in de onderwijssector geregeld bij wege van compromis; globale oplossingen werden echter niet

(14) *Parl. Hand.*, Ver. Kamers, zitting van 22 november 1918, p. 4.

(15) *Parl. Hand.*, Kamer, zitting van 28 november 1918, p. 11.

nagestreefd. Zo werden door de wet van 18 november 1919 (16) voor alle lagere scholen de wedden van de onderwijzers ten laste van de Staat gelegd. In 1921 werd in Antwerpen een lokaal « Schoolpact » afgesloten tussen de Katholieken (Van Cauwelaert) en de Socialisten (Huysmans). In feite werd er in het « mystiek huwelijk » tussen beide topmannen slechts een regeling over de subsidiëring van aanneembare scholen opgenomen. In hetzelfde jaar werd, onder impuls van de socialistische Minister J. Destrée, niet slechts de schoolplicht verlengd tot 14 jaar, maar sedertdien werden tevens langs budgettaire weg toelagen toegekend aan het vrij technisch onderwijs ; dit stelsel zou later bij K.B. van 11 september 1933 organiek worden vastgelegd (17). Onder het ministerschap van de liberaal Vauthier werden in 1930 voor het eerst subsidies voorzien voor de Vrije Universiteit Brussel en de Katholieke Universiteit te Leuven. In een bijna eenparig goedgekeurde wet van 12 juli 1934 (18) werd aan de Staat het recht toegekend middelbare scholen en athenea op te richten, waar de noodzaak zich deed gevoelen. Gedurende de bespreking van het ontwerp in de Senaat werd voor het eerst de idee gelanceerd van een nationale schoolcommissie, die eens en voorgoed de onderwijsproblematiek op een voor eenieder bevredigende manier zou regelen. Voorbode van de Schoolpactcommissie... De liberaal Gillon zegde : « C'est en se rencontrant dans cette commission que les deux groupes parlementaires soutenant le gouvernement (Ministerie-de Brocqueville, katholieken en liberalen), doivent rechercher les formules conciliatrices que le pays attend avec impatience. J'ajoute aussitôt, qu'à mon sens cette commission ferait œuvre incomplète si, à un moment donné, le parti socialiste n'était pas associé à cette délibération » (19). Hoewel dit voorstel door alle zijden zeer goed werd onthaald, is deze commissie er toen niet gekomen. Andere problemen zouden vanaf 1935 de politieke agenda bezet houden. In 1937 werd in de schoot van de drieledige regering-Van Zeeland door vertegenwoordigers van de drie partijen een belangrijk compromis gesloten. Door gelijktijdige neerlegging in het parlement van twee wetsontwerpen zou elke strekking een eis van de andere strekking steunen. Aldus werd door de Wet-Marcq een pensioenregeling uitgewerkt voor het personeel van het vrij lager en normaalonderwijs (20) ; door de Wet-Vanderpoorten werd anderzijds een fonds opgericht voor het bouwen en vernieuwen van de schoolgebouwen van de Staat (21). Later hebben de socialisten

(16) *B.S.*, 15 november 1919.

(17) *B.S.*, 20 september 1933.

(18) *B.S.*, 4 augustus 1934.

(19) *Parl. Hand.*, Senaat, zitting van 10 juli 1934, p. 1071.

(20) Wet van 10 juni 1937, *B.S.*, 10 juli 1937.

(21) Wet van 17 juni 1937, *B.S.*, 18 juli 1937.

weliswaar geoordeeld dat het tweede luik van het compromis onvoldoende uitvoering had gekregen (22).

Na de oorlog rezen opnieuw moeilijkheden, waaraan in 1948 nogmaals bij wege van compromis gedeeltelijk werd verholpen: het zgn. compromis-Rolin (mei 1948) voorzag enerzijds in een verhoogde toelage voor het katholiek technisch onderwijs, terwijl anderzijds werd beslist het technisch onderwijs in zijn geheel te rationaliseren (23). Men nam aan dat deze reorganisatie in het nadeel van het vrij onderwijs zou uitvallen. Door de wet Buset-De Schrijver van 5 augustus 1948 werd, met de instemming van alle partijen, de vrije keuze van de ouders geregeld m.b.t. de cursussen godsdienst en zedenleer in het rijksonderwijs (24). De wet van 23 april 1949 (25) regelde de toekenning van de subsidies aan de universiteiten op een uniforme wijze.

Al deze teksten waren de vrucht van afspraken in coalitieregeringen: in 1919 en 1937 een tripartite, in 1949 een CVP-BSP combinatie. De eindstemmingen in de Kamers waren dan ook vrijwel eenparig, of groepeerden minstens grote meerderheden (26). Hoewel het telkens om concrete ingrepen ging, waren derhalve toch stapsgewijs tussen 1919 en 1950 een aantal moeilijke onderwijsdossiers geregeld. Dit was gebeurd bij wege van compromis, waarbij het opvalt dat reeds zeer dikwijls aan een koppeling van dossiers werd gedaan; meestal waren er in een afspraak twee luiken: iets voor elke partij. Er is dus reeds een duidelijke poging waar te nemen om zero-sum regelingen (waarbij een voordeel voor de ene kant een evenredig nadeel voor de andere kant impliceert) te vervangen door « package-deals » waar ieder wat krijgt. Het voorbeeld van 1937 illustreert dat op een treffende wijze: enerzijds gaven de liberalen en de socialisten hun steun aan het wetsvoorstel-Marck m.b.t. de verbetering van de pensioenregeling voor de onderwijzers uit het vrij onderwijs; anderzijds steunden de katholieken het wetsontwerp-Vanderpoorten m.b.t. het gebouwenfonds voor het rijksonderwijs. Het zgn. compromis-Rolin koppelde in 1948 de uitvoering van een aantal wettelijke maatregelen ten gunste van het rijksonderwijs met de invoering van voordelen voor het vrij technisch onderwijs. Met Zolberg kan men zeggen dat « issues that elsewhere entailed either-or choices were transformed in Belgium into more-or-less choices » (27).

(22) In die zin b.v. A. Spinoy in de Kamer: *Parl. Hand.*, Kamer, zitting van 30 april 1969, p. 4.

(23) Regentsbesluiten van 10 oktober 1948 (*B.S.*, 22-23 november 1948).

(24) *B.S.*, 30 oktober 1948.

(25) *B.S.*, 12 juni 1949.

(26) Zie b.v. *Parl. Hand.*, zitting van 13 oktober 1919 (p. 2137), 29 april 1937 (p. 1294), 11 juni 1937 (p. 1927) en 13 april 1949 (p. 39).

(27) A.R. ZOLBERG, Belgium, in: R. GREW (Ed.), *Crises of Political Development in Europe and the United States*, Princeton University Press, 1978, p. 117.

3. De Schoolstrijd.

Voor het eerst sedert de eerste wereldoorlog (28) werd het land vanaf juni 1950 terug bestuurd door een homogene regering; van 1950 tot 1954 zouden drie CVP-kabinetten (Duvieusart, Pholien, Van Houtte) elkaar opvolgen. Toen de CVP aan de macht kwam was er in de partij zonder twijfel een revanchistische tendens aanwezig. De koningskwestie had een kater nagelaten: hoewel gesteund door de CVP en een meerderheid van de bevolking was koning Leopold III tot troonafstand gedwongen. Intern had de partij bovendien behoefte aan meer cohesie. Tenslotte maakte de beëindiging van de koningskwestie op de politieke agenda plaats vrij om het schoolprobleem opnieuw aan te pakken. Ondanks het feit dat de CVP slechts een meerderheid had van twee zetels in de Kamer blijkt zulke positie steeds weer de verleiding van het voeren van een « Winner-Take-All » politiek, die slechts in zero-sum termen kan gevoerd worden, mee te brengen. De Minister van Openbaar Onderwijs, P. Harmel, begon dan ook aan de uitvoering van het CVP-programma inzake onderwijs. In de context van dit artikel is het niet nodig de wetgeving-Harmel uitvoerig te bespreken. Nadat een voorlopige wet van 13 juli 1951 (29) een subsidieregeling ten gunste van het vrij middelbaar onderwijs had ingevoerd, bracht de wet van 17 december 1952 (30) een organieke regeling tot stand voor het geheel van het middelbaar onderwijs. De wetten van 23 juli 1952 (31) en 29 juli 1953 (32) voerden gelijkaardige regelingen in voor het normaal- en technisch onderwijs. Hoewel socialisten en liberalen het met de principes van een belangrijk deel van deze wetgeving niet oneens waren, verzetten zij zich tegen de concrete modaliteiten (b.v. de hoegrootheid van de toelagen). Zij waren ook fel gekant tegen de instelling, door de wet van 17 december 1952, van « gemengde commissies » belast met het geven van advies over pedagogische en programmatische problemen, gemeenschappelijk aan het officieel en het vrij onderwijs. Zij meenden dat dit aan het vrij onderwijs het recht zou geven zich te mengen in de organisatie en de werking van het openbaar onderwijs (33). Het heftige verzet van de socialisten en de liberalen bleef echter beperkt tot het parlementaire forum. Waar het

(28) Men mag abstractie maken van twee homogene regeringen, waaraan slechts een zeer kort leven was beschoren: vande Vyvere (katholiek, mei 1925) en Spaak I (socialist, maart 1946).

(29) *B.S.*, 13-14 augustus 1951.

(30) *B.S.*, 29-30 december 1952 (err. *B.S.*, 16 januari 1953).

(31) *B.S.*, 22-23 september 1952.

(32) *B.S.*, 15 augustus 1953.

(33) Tussenkomen van de socialist J. Bracops: *Parl. Hand.*, Kamer, zitting van 3 juli 1952, p. 19.

verklaarde objectief van de CVP was meer gelijkheid tot stand te brengen tussen de onderwijsnetten om aldus een reële keuzevrijheid te verzekeren, is het toch duidelijk dat in de periode 1950-1954 de situatie van het vrij onderwijs sterker verbeterde dan die van het officieel onderwijs. De « linkse » partijen hadden redenen om te menen dat de achterstand van het officieel onderwijs in deze periode opnieuw groter was geworden, en dat de CVP, steunend op haar meerderheid, haar slag had thuisgehaald (perceptie van een zero-sum resultaat).

Bij de verkiezingen van 11 april 1954 verloor de CVP haar volstreckte meerderheid. De socialist A. Van Acker vormde daarop een socialistisch-liberale regering, die kon rekenen op een meerderheid van vijf zetels in de Kamer: het schoolprobleem was het cement dat deze combinatie — die er erg uiteenlopende sociaal-economische opvattingen op nahield — bij elkaar zou houden. Dit punt paste ook volledig in de lijn van de BSP-voorzitter Buset, die ervan overtuigd was dat een gepaste schoolpolitiek (het beschikbaar stellen van een gedecentraliseerd net van rijksscholen) en een gericht huisvestingsbeleid (het installeren van de bevolking in verstedelijkte wooncentra, bij voorkeur in appartementsgebouwen) zou leiden naar de laïcisering van de Vlaamse bevolking (34). De herziening van de wetten-Harmel was dan ook het voornaamste programmapunt van deze regering. In juli 1954 werd beslist de subsidies aan het vrij onderwijs terug te brengen tot het niveau dat was bepaald door de voorlopige wet van 13 juli 1951; in september 1954 werden een aantal leraars van het officieel onderwijs, houder van een diploma van het vrij onderwijs, ontslagen. Eind september werd, met de steun van het Episcopaat, de CVP en de christelijke sociale en culturele organisaties, een Nationaal Comité voor Vrijheid en Democratie (NCVD) opgericht. Vanaf januari 1955 begon de socialistische Minister van Openbaar Onderwijs, L. Collard, zijn onderwijsontwerpen in het parlement neer te leggen. Aan het principe van de subsidiëring van het vrij onderwijs werd niet meer getornd, maar het werd afhankelijk gesteld van het bestaan van dwingende redenen; wél werd het recht van de Staat om onderwijs van alle graden in te richten en scholen op te richten waar daaraan behoefte bestond uitdrukkelijk erkend. De katholieken meenden dat de levensvatbaarheid van het vrij onderwijs ernstig bedreigd werd; zij noemden het fameuze wetsontwerp 217 anticonstitutioneel, antinationaal, antifamiliaal, antidemocratisch, antichristelijk... (35). Wat hen vooral dwarszat was de uitbreiding van het initiatiefrecht van de Staat inzake onderwijsinrichting

(34) Zie hierover o.m. J. BREPOELS *et al.*, *Eeuwige dilemma's. Honderd jaar Socialistische partij*, Leuven, Kritak, 1985, p. 44-45 en 142-143.

(35) G. DEPREZ, *La guerre scolaire et sa pacification* (eerste deel), *Recherches sociologiques* (1970), p. 201-202.

en de reductie van de middelen van het vrij onderwijs. Kortom, nu zijn het de katholieken die zich de verliezers voelen in een zero-sum spel. Het NCDV organiseerde het verzet, dat na de goedkeuring van de wet van 27 juli 1955 100.000 betogers te been bracht in Brussel; eenzelfde aantal defileerde op 18 mei 1958, net voor de parlementsverkiezingen.

Bij de verkiezingen van 1 juni 1958 behaalde de CVP de volstrekte meerderheid in de Senaat; zij kwam echter drie zetels te kort om eveneens in de Kamer op een volstrekte meerderheid te kunnen rekenen. Bij die uitslag stelde Deprez vast: « La possibilité d'une revanche est exclue, la logique du Pacte scolaire s'installe » (36).

4. Naar het Schoolpact.

Het evenwicht in het zetelaantal in het Parlement was slechts de uiting van een ruimere machtsbalans. Ondermeer door Huyse is er op gewezen dat de confrontatie tussen de twee grote strekkingen telkens op remise eindigde, dat de rivalen elkaar afwisselend in een houdgreep hielden (37). Die toestand dwong de tegenstrevers tot redelijkheid, zakelijkheid en pragmatisme: er moesten oplossingen gevonden worden in een situatie die een « Winner-Take-All » politiek niet toeliet en die aanleiding moest geven tot compromis en pacificatie. Het is dus wellicht zo dat de politici niet *kozen* voor de hantering van consensus-modellen, maar dat die hen door de druk van interne en externe factoren werden opgedrongen. De zware nadruk die auteurs als Lijphart leggen op het fenomeen van de elite-accommodatie lijkt dan ook wat overtrokken en té voluntaristisch.

Het is in die politieke patsituatie dat G. Eyskens, na vruchteloze pogingen om een coalitieregering op de been te brengen, op 25 juni 1958 een minderheidsregering vormde. Het was duidelijk dat deze regering niet erg lang kon gedoogd worden en dat zij, o.m. op basis van een voorstel tot oplossing van het onderwijsprobleem, een coalitiepartner moest vinden. Er werd dan ook gestreefd naar een akkoord, tussen de drie traditionele partijen, over de schoolkwestie. Na een aantal privé-gesprekken tussen vertegenwoordigers van de drie partijen ten huize van de Eerste Minister (38) werd op 6 augustus 1958 overeengekomen een nationale schoolcommissie op te richten. Deze werd geïnstalleerd op 8 augustus: ze bestond uit een gelijk aantal vertegenwoordigers van elk

(36) *Idem*, p. 202.

(37) L. HUYSE, Evenwichtsoefeningen op het slappe koord, *De Nieuwe Maand* (1985), 2, p. 24-25.

(38) Een kort relaas van deze voorbereidende gesprekken vindt men in de toespraak van A. Spinoy: *Parl. Hand.*, Kamer, zitting van 30 april 1969, p. 5.

van de drie partijen. Het belang dat eraan gehecht werd wordt onderstreept door het feit dat de drie partijvoorzitters er zelf deel van uitmaakten. Het voorbereidend werk van een commissie van deskundigen bleek, toen de nationale commissie medio september 1958 haar werkzaamheden effectief aanvatte, weinig invloed te hebben: de besprekingen waren essentieel politiek en werden gevoerd op basis van een voorontwerp van overeenkomst, opgesteld door de Minister van Openbaar Onderwijs (39). Nadat op 4 november een akkoord was bereikt werd het Schoolpact op 6 november door de leden van de Commissie geparafeerd en op 16 november door de partijen goedgekeurd (40). Op 20 november 1958 werd het Schoolpact tenslotte ondertekend in het kabinet van de Eerste Minister. Inmiddels, nl. op de dag zelf dat het pact was geparafeerd (6 november), was de CVP-minderheidsregering uitgebreid naar de liberalen toe. De nieuwe regering-Eyskens III kreeg op 25 november het vertrouwen in de Kamer en op 27 november in de Senaat. Hoewel wij hoger zegden dat ook voordien pogingen waren gedaan om een einde te stellen aan het zero-sum conflict, institutionaliseerde het Schoolpact de « more-or-less » optie. Voortaan zou het conflict zich afspelen in het veld van een (relatief) vrije markt. In die zin, aldus Deprez, is de staat van het systeem gewijzigd. « L'état du système », term ontleend aan Jamous (41), kan als open of als gesloten worden omschreven: « le système est fermé ou "auto-entretenu" dans la mesure où les règles du jeu tendent à exclure toute négociation relative à la modification du rapport des forces. A l'opposé, le système est ouvert, quand les défavorisés à l'intérieur de celui-ci peuvent, par le jeu même des règles du système, agir sur la répartition des enjeux et tenter de maximiser leur part » (42). Volgens Deprez werd het systeem door het Schoolpact « open » gemaakt; het pact « institue une supra-procédure par laquelle les groupes en conflit s'engagent, sans renoncer à leurs objectifs propres, à se constituer dorénavant en partenaires de négociation (...). Du point de vue de la nature de la décision politique, le résultat le plus clair d'une telle procédure est qu'elle tend à engendrer, de préférence aux décisions de type radical, des décisions de compromis, celles qui constituent "l'aboutissement de négociations et de marchandages, cristallisés en une résultante des diverses forces concernées" (Jamous) » (43). Hier ligt inder-

(39) R. HOUBEN en F. INGHAM, *Het Schoolpact en zijn toepassing*, Brussel, CEPES-documenten, 2^{de} uitg., 1962, p. 98-99.

(40) Eenstemmig door de CVP, bijna unaniem door de Liberalen, met een ruime meerderheid door de BSP.

(41) H. JAMOUS, *Eléments pour une théorie sociologique des décisions politiques*, *Revue française de sociologie* (1968), p. 71-88.

(42) *Idem*, p. 75.

(43) G. DEPREZ, *op. cit.* (tweede deel), *Recherches sociologiques* (1971), p. 83.

daad het grote verschil tussen de periode vóór het Schoolpact en de periode daarna. Wanneer de partijen vóór het Schoolpact een compromis wilden, was dat telkens *ad hoc*; zij moesten dat uitdrukkelijk en telkens opnieuw beslissen. Dit impliceert tevens dat zij ook konden beslissen dat zij het compromis niet zouden nastreven, b.v. omdat zij meenden alleen sterk genoeg te staan (cfr. de periode 1950-1958). Het Schoolpact daarentegen institutionaliseerde, op het gebied van de onderwijsproblematiek, het beroep op de onderhandeling — en dus het nastreven van het compromis. Dit bracht mee, aldus A. Zolberg, « the transformation of an "either-or" problem into a "more-or-less" problem, which could then be resolved through reallocation of benefits on the basis of regular political competition » (44).

Op het eerste gezicht is het dan ook merkwaardig dat dikwijls wordt voorgehouden, b.v. door G. Dierickx, dat het Schoolpact deze fase van het onderwijsgeschied besloot met winst voor de CVP en een relatief verlies voor de anticlericale coalitie. Tenminste, aldus nog Dierickx, was de CVP dichter tot haar oorspronkelijke doelstelling genaderd dan haar liberale en socialistische tegenstrevers (45). De tegenstelling is echter slechts schijn. Op onderwijsgebied hebben de socialisten en liberalen zonder twijfel gedacht dat zij een goede kans maakten om de concurrentiestrijd op de vrije markt te winnen; als die hoop al ooit gewettigd was geweest, dan is die hoe dan ook niet in vervulling gegaan. Maar er is meer: in het spel van geven en nemen waren er ook andere overwegingen dan het onderwijsdossier zelf. Bij de drie partijen waren er groepen die vonden dat er een einde moest komen aan de prominentie van de levensbeschouwelijke breuklijn en dat er plaats moest geruimd worden voor andere punten op de politieke agenda. Bij de CVP meende de arbeidersvleugel dat sociaal-economische actiepunten riskeerden al te zeer in de kou te komen staan. Bovendien waren er in alle standen van de partij Vlamingen die meer aandacht vroegen voor de eisen van de Vlaamse beweging. Bij de Socialisten eiste de syndicale vleugel eveneens meer aandacht voor de sociale problematiek; aan de regering van Acker was haar sociaal conservatieve politiek verweten (46). Ook bij de Liberalen, waarvan sommigen toen reeds dachten aan hun « operatie doorbraak », werd het levensbeschouwelijk keurslijf als hinderlijk aangevoeld. Er stonden dus nog twee belangrijke punten te wachten op inschrijving op de

(44) A.R. ZOLBERG, Belgium, in: R. GREW (Ed.), *Crises of Political Development...*, op. cit., p. 133.

(45) G. DIERICKX, De CVP en de partijpolitieke strategieën na het schoolpact, *De Nieuwe Maand* (1978), p. 497.

(46) L. HUYSE, *De gewapende vrede. Politiek in België tussen 1945 en 1980*, Leuven, Kritak, 1980, p. 41-42.

politieke agenda : het sociaal-economisch en het communautair probleem, de beide andere grote breuklijnen van de Belgische samenleving. De kiezers hadden tenslotte tot tweemaal toe hun afkeur te kennen gegeven voor radicale levensbeschouwelijke standpunten.

5. Het Schoolpact.

Hoe kan het Schoolpact gekwalificeerd worden ? Het is een lapalissade te zeggen dat het een compromis is. Toen de Minister van Openbaar Onderwijs, Ch. Moureaux, de Schoolpactwet voor de Kamer verdedigde, zegde hij : « C'est une transaction... Lorsque s'affrontent les thèses génératrices de conflits, les passions qui touchent profondément aux sensibilités humaines, les solutions unilatéralement imposées par les uns ou les autres provoquent toujours des rancœurs et des irrédentismes (...) Nous en avons fait l'expérience : les solutions de force sont toujours transitoires » (47). De socialist A. Spinoy sprak in dezelfde zin : « Het Schoolpact is een compromis tussen twee opvattingen volgens dewelke aan de ene kant het onderwijs moet verstrekt worden door de democratische Staat met respect voor ieders geloof, voor ieders overtuiging, en aan de andere kant de opvatting volgens dewelke het onderwijs moet vrij en godsdienstig zijn, de Staat alleen moet tussenkomen om het vrij onderwijs te helpen, en dus alleen een suppletieve rol inzake onderwijs te vervullen heeft » (48). Op dit compromis-karakter wordt tevens gedoeld wanneer de aanhef van het pact stelt dat het een « akkoord in feite » is : het is een praktische « modus vivendi » op grond waarvan de partijen verbintenissen aangaan ten opzichte van de andere onderhandelaars, zonder hun beginselen te verloochenen en zonder hun politieke doctrine op te geven (49).

De juridische kwalificatie van het Schoolpact is een stuk moeilijker. In de Kamer zegde de Christen-democraat du Bus de Warnaffe : « A juste titre, je pense, on a pu écrire du pacte scolaire qu'il constituait une convention d'un caractère exceptionnel, ignoré de la constitution et des lois, convention de droit public parce que son objet relève du domaine de la politique, convention pleinement valable sur le plan juridique, mais dépourvue de sanction, et qui a acquis sa valeur en tant que convention le jour où l'approbation des trois partis intéressés y a été donnée » (50). Lindemans heeft langs gelijkaardige lijnen gepleit voor de juridische gel-

(47) *Parl. Hand.*, Kamer, zitting van 30 april 1969, p. 2.

(48) *Idem*, p. 5.

(49) R. HOUBEN en F. INGHAM, *op. cit.*, p. 101.

(50) *Parl. Hand.*, Kamer, zitting van 30 april 1969, p. 17.

digheid van het pact (51), dat hij een « nieuwigheid in ons publiek recht » noemt. Volgens hem is het Schoolpact « een publiekrechtelijke overeenkomst (...), gesloten tussen politieke partijen, geldig op het juridisch vlak, maar niet van een sanctie voorzien ». Ook hij leidt uit het feit dat het voorwerp van de overeenkomst tot het politiek gebied behoort af dat de overeenkomst zelf beschouwd moet worden als behorend tot het publiek recht. Deze standpunten kunnen niet onderschreven worden. Vooreerst moet opgemerkt worden dat een akkoord niet van publiek recht wordt, enkel « parce que son objet relève du domaine de la politique » : op die wijze wordt immers recht afgeleid uit een feit. Verder : « convention pleinement valable sur le plan juridique » ? Het lijkt bijzonder moeilijk een grond te vinden om dit rechtskarakter te erkennen. De afwezigheid van sanctie wijst al in die richting ; men zou ook vruchteloos op zoek gaan naar de publiek- of privaatrechtelijke categorie waaronder deze overeenkomst valt. Het gaat slechts om een morele en politieke verbintenis tussen de ondertekenende partijen, die ageren op basis van redenen van politieke opportuniteit : zij vonden dat de schoolstrijd moest worden beëindigd. Wie na het sluiten van het pact de schoolvrede terug in gevaar bracht, kon slechts de politieke gevolgen van zulk een initiatief vrezen.

Maar de afwezigheid van juridisch karakter neemt natuurlijk niet weg dat het pact een invloed heeft op publiekrechtelijke mechanismen. In de Kamer zegde de liberaal F. Grootjans : « Wat mij ontstelt in deze gelegenheid is de manier waarop wij dit schoolpact moeten bespreken. Het moet iedereen treffen dat het schoolpact in feite is tot stand gekomen buiten het parlement om. Het is een tekst die ons wordt voorgelegd en waarvan ik de indruk heb dat op geen coma (sic), op geen comapunt of op geen uitroepingsteken mag worden teruggekomen » (52). Du Bus de Warnaffe had dit eerder al toegegeven, maar als volgt vergoelijkt : « Je sais l'objection que l'on peut formuler contre ce système : le parlement n'est plus qu'une chambre d'entérinement. C'est vrai. Mais je pose la question : Livré à lui-même aurait-il fait aussi bien que ce qu'on lui demande de sanctionner : (...) Et, dès lors, la fin ne justifie-t-elle pas le moyen ? » (53).

Principieel is er nochtans weinig aan de hand : het parlement heeft de Schoolpactwet goedgekeurd, en heeft dat in beginsel kunnen doen in alle soevereiniteit. Het is allesbehalve uitzonderlijk dat na een akkoord

(51) J. LINDEMANS, Juridische beschouwingen omtrent het Schoolpact, *Het Katholiek onderwijs* (1958), p. 288-294 ; tevens opgenomen in *Het Schoolpact*, Brussel, Nationaal Secretariaat van het Katholiek Onderwijs, s.d., p. 16-22.

(52) *Parl. Hand.*, Kamer, zitting van 30 april 1959, p. 19.

(53) *Idem*, p. 17.

buiten het parlement om, b.v. tussen regeringspartners, de Kamers ertoe gebracht worden een ontwerp gewoon te « ratificeren ». Dat is het spel van het partijstelsel en zijn discipline. Dit bedoelde verslaggever George ongetwijfeld wanneer hij in de Senaat zegde : « En théorie, nous conservons en cette matière, comme en toute autre, la plénitude de notre souveraineté législative, mais pratiquement le rôle du parlement est comparable à ce qu'il est dans la ratification de traités internationaux » (54). De vergelijking met de goedkeuring van internationale verdragen is treffend, vermits zowel in dat geval als bij de goedkeuring van de Schoolpactwet de tekst niet meer kon geamendeerd worden vanuit de volksvertegenwoordiging.

Er is echter meer : het Schoolpact zelf maakt deel uit van de memorie van toelichting bij de Schoolpactwet (55). Die memorie stelt zeer nadrukkelijk dat het feit dat een aantal beschikkingen van het Schoolpact niet zijn opgenomen in de wettekst « geen afbreuk doet aan hun bindende kracht » (56). Ook hier lijkt die « bindende kracht » echter niet meer dan politiek en moreel te kunnen zijn. Het is immers duidelijk, enerzijds, dat de beschikkingen van het pact de burgers of de inrichtende machten van de scholen niet kunnen binden zolang zij niet in wettelijke of reglementaire bepalingen zijn overgenomen, en anderzijds, dat noch toekomstige regeringen noch toekomstige parlementen kunnen gehouden zijn door de bepalingen van het Schoolpact.

Een aantal bepalingen van het Schoolpact komen niet voor in de Schoolpactwet. Zo bepaalt punt 30 Schoolpact dat de voornaamste wetten of besluiten, genomen met het oog op de uitvoering van het pact, moeten worden meegedeeld (voor advies) aan de nationale permanente schoolpactcommissie. De wet, daarentegen, kent deze commissie niet ; hij bepaalt wél (art. 5) dat aan fundamentele onderwijshervormingen een confrontatie van standpunten moet voorafgaan onder de afgevaardigden van de Staat, het provinciaal, het gemeentelijk en het gesubsidieerd vrij onderwijs. Verder bepaalt punt 15 Schoolpact dat « in feite » de ambten van onderwijzer, van regent en van licentiaat in het rijksonderwijs bij voorrang worden toegekend aan de houders van een diploma van het niet-confessioneel onderwijs. Evidente problemen van grondwettigheid (gelijkheidsbeginsel) hebben opname van die regel in de wet verhinderd. De bepaling dat het pact niet zou herzien worden vooraleer een periode van twaalf jaar verlopen was, tenslotte, kon eveneens niet worden opgenomen in de Schoolpactwet, vermits een parlement toekomstige parlementen niet kan binden.

(54) *Parl. Hand.*, Senaat, zitting van 21 mei 1969, p. 934.

(55) *Parl. St.*, Kamer, 1958-1959, nr. 199/1.

(56) *Idem*, p. 1.

Waar de onderhandelingen die naar het ontstaan van de Schoolpactwet geleid hebben dus een zeer duidelijke uiting zijn van een voluntaristische compromisvorming en waar deze wijze van werken een quasi-eenparigheid kon bewerkstelligen in het parlement, is van deze eigenschap in de wet zelf weinig te merken. Wie de wet leest zonder te weten wat er is aan voorafgegaan, zou menen dat er niets aan de hand is. Het is een technische wet, waarvan de titel overigens niet naar het Schoolpact verwijst : « wet tot wijziging van de wetgeving betreffende het bewaarschoolonderwijs, het lager, middelbaar, normaal-, technisch en kunstonderwijs ». In de tekst ontbreekt elke verwijzing naar de partijen of een controleorgaan zoals de permanente schoolpactcommissie ; er is geen sprake van evenwichtsmechanismen noch van bijzondere procedures voor de wijziging of de toepassing van de wet ; er wordt geen overlegstructuur ingericht (57).

Ondanks dit alles moet toch worden vastgesteld dat wel eens een zekere juridische waarde wordt toegemeten aan het Schoolpact zelf, of dat het minstens wordt gehanteerd bij de interpretatie van de wet. Zo besliste de Raad van State in het arrest n^o 20.588 *v.z.w. Middelbare technische scholen te Koekelberg — Instituut van de Ursulinen* van 30 september 1980 in een nogal merkwaardige formulering dat het begrip « werkingskosten » in de wet van 1959 « een vage notie is die moet worden gevuld — het best door mensen op hoger niveau, de schoolpactcommissie b.v., die weten of kunnen te weten komen waarover het gaat en wat precies geacht kan worden te passen in de reeks niet officieel bekendgemaakte compromissen die aan de basis liggen van de uitbouw van de pacificatiewetgeving in verband met het onderwijs ». In het arrest n^o 25.326 *Sluijs* van 14 mei 1985 stelde de Raad van State de strijdigheid vast van de leerplannen van het vak zedenleer voor het rijksonderwijs met de « opvatting van de cursus zedenleer zoals die omschreven is in een resolutie van de permanente commissie van het schoolpact ». Ook in het arrest n^o 25.423 *v.z.w. Hiberniaschool* van 31 mei 1985 beroept de Raad van State zich geregeld op besprekingen in de Schoolpactcommissie. In deze arresten wordt derhalve zowel naar de Commissie als naar het Pact verwezen om een wet te interpreteren die er zelf geen melding van maakt : m.a.w. uit feit (in de juridische betekenis van het woord) wordt recht afgeleid. Dit kan niet nalaten te verwonderen : de gewone wetsinterpretator is immers de rechter, terwijl de authentieke uitlegging van de wet voorbehouden is aan de wet-

(57) Behalve in de bepaling van art. 5, dat in een overleg voorziet tussen afgevaardigden van de onderwijsnetten, echter niet tussen de auteurs van het Schoolpact.

gever. Men ziet dan ook moeilijk in hoe de rechter rekening zou moeten of kunnen houden met de invulling van vage normen door een orgaan als de schoolpactcommissie, die geen juridisch bestaan heeft en die overigens normaal haar besprekingen niet bekend maakt. Het feit dat de neutraliteitsverklaring van 1963, waar het arrest *Sluijs* naar verwijst, tevens overgenomen is in een ministeriële omzendbrief komt nauwelijks aan die bezwaren tegemoet. Niet alleen verwijst de Raad van State niet naar deze omzendbrief, maar bovendien moet men het grootste voorbehoud maken bij de regeling van een zo belangrijke aan gelegenheid in de vorm van een omzendbrief. Deze techniek impliceert immers dat, formeel juridisch, elke Minister van Onderwijs de inhoud van het neutraliteitsbeginsel zou kunnen wijzigen (58).

6. Juridisering van pacificatiemechanismen.

De hiervoor beschreven dubbelzinnige situatie is het gevolg van het feit dat het Schoolpact, als eerste organiek pact van die aard, zijn pacificatiemechanismen nog niet juridisch vertaald had. Een aantal bepalingen van het Schoolpact (zoals, vooral, de instelling van de permanente schoolpactcommissie) zijn niet opgenomen in de Schoolpactwet. Naargelang de techniek van de consensuele of paritaire besluitvorming en de toekenning van specifieke beschermingen aan minderheden meer ingang is gaan vinden, zijn de pacificatiemechanismen ook binnengeslopen in de legaliteit. Zo voorziet niet alleen het Cultuurpact van 1972, maar ook de Cultuurpactwet van 16 juli 1973 en het Cultuurpactdecreet van 28 januari 1974 in de oprichting van een Vaste Nationale Cultuurpactcommissie, waarvan de samenstelling gebaseerd is op de evenredige vertegenwoordiging van de politieke fracties waaruit de gemeenschapsraden bestaan. Andere juridische instrumenten van het « pact »-type voeren eveneens uitdrukkelijke pacificatiemechanismen in ; men vindt ze b.v. in de wetgeving op de instituten voor radio en televisie, in de communautaire alarmbelprocedures van de grondwet, in de ideologische alarmbelprocedure van de wet van 3 juli 1971, in de instelling van het overlegcomité in de gewone wet van 9 augustus 1980, in de wet van 7 april 1971 op de Universitaire Instelling Antwerpen — om slechts deze voorbeelden te noemen.

In al deze teksten worden vormen van paritaire besluitvorming opgelegd, of een minderheidsveto ingesteld, of nog toezichtscomités op proportionele basis samengesteld ; alle zetten ze de werking van de loutere meerderheidsbeslissing buitenspel. Het meest opvallende wat deze rege-

(58) K. RIMANQUE, *De levensbeschouwelijke opvoeding van de minderjarige - publiekrechtelijke en privaatrechtelijke beginselen*, Brussel, Bruylant, 1980, p. 874-875.

lingen echter pogen te bereiken is het binnenshuis houden van de geschillenregeling, die in de mate van het mogelijke wordt afgeschermd van de tussenkomst van geautoriseerde derde conflictbeslechtters zoals de rechtbanken. « Binnenshuis houden » betekent hier meteen dat de allocatie- en adjudicatiebevoegdheid wordt voorbehouden aan de politieke partijen, die pretenderen de enige gemachtigde opinievervolkers te zijn. Zulks blijkt b.v. wanneer men de werking bekijkt van de Cultuurpactwet en het Cultuurpactdecreet. Hoewel de Vaste Nationale Cultuurpactcommissie geen beslissingsbevoegdheid heeft en essentieel een consultatieve rol speelt, stelt men vast dat een beroep op externe beslissers, en met name de Raad van State, slechts zeer zelden voorkomt. Zeer dikwijls zou zo'n beroep ook geen zin hebben, vermits de Raad van State zich niet uitsprekt over opportuniteitsvragen. In de sfeer van de « Cultuur », in de brede betekenis die art. 4 van de Bijzondere Wet van 8 augustus 1980 aan deze term geeft, wordt de vrede dus gehandhaafd door de politieke partijen, via hun vertegenwoordigers in de Vaste Nationale Cultuurpactcommissie.

Men heeft vroeger terecht onderstreept dat de vrede die door de pactenpolitiek werd geschapen een dure vrede is geweest. Daarmee werd verwezen naar het budgettaire impact van de proportionele verdeling van de koek ; maar ook in een andere zin is deze vrede duur : het recht wordt er namelijk « zachter » door gemaakt. De « rechtspraak » inzake schoolvrede, taalvrede, cultuurvrede is niet hard te maken en de pogingen zoveel mogelijk conflictgebieden aan formele juridisering te onttrekken doet de reikwijdte van het « hard » recht verschrompelen. Daardoor wordt de rechtsstaat verzwakt : ook dat is een element in de kostprijs van pacificatiemechanismen.

Zoals reeds is aangegeven is de Schoolpactwetgeving dus in feite dubbel zacht : enerzijds wordt een poging gedaan *de facto* een aantal conflicten onder partners, « en petit comité » te regelen ; anderzijds is deze regelingswijze in die eerste pactwet nog niet juridisch bevestigd — hetgeen leidt naar de dilemma's die ik hoger al signaleerde.

De herziening van het Schoolpact in 1973, toen men reeds meer vertrouwd was geraakt met deze technieken, zou een goede gelegenheid geweest zijn om ze in de wet in te schrijven. Men heeft dit toen niet gedaan, zo lijkt het, omdat men vond dat het besloten en informeel karakter beter geschikt is voor het zoeken naar compromissen (59).

Die herziening van het Schoolpact in 1973 illustreerde op treffende wijze het ambiguë statuut van het pact zelf. In het regeerakkoord van

(59) Aldus CVP-Senator F. De Bondt in een interview voor *Brandpunt* (1984-1984), 12, p. 124.

het kabinet Eyskens-Cools (21 januari 1972 - 26 januari 1973) werd de herziening van het Schoolpact in het vooruitzicht gesteld. Christendemocraten en socialisten verbonden zich ertoe « in de schoot van de Nationale Commissie van het Schoolpact een onmiddellijke aanpassing van het pact te bevorderen ». Gedurende de bespreking van de regeringsverklaring hadden de liberalen bezwaren geformuleerd tegen het feit dat de regering inzake onderwijs verbintenissen aanging, hoewel slechts twee van de drie partijen bij het Schoolpact deel uitmaakten van de coalitie (60). Op de liberale opwerpingen werd toen geantwoord dat het originele Schoolpact ook afgesloten was buiten de regering om, en dat, hoe dan ook, de Nationale Schoolpactcommissie — en niet de regering — bevoegd bleef om het Schoolpact te wijzigen (61). Men herinnert zich inderdaad dat in 1958 het Schoolpact werd gesloten onder een CVP-minderheidsregering en dat de Schoolpactwet van 1959 vanuit de oppositie werd goedgekeurd door de socialisten.

Op 10 mei 1972 begon de Nationale Schoolpactcommissie zich te beraden over de herziening. Een belangrijk punt van controversie was de vraag of het Schoolpact beperkt moest blijven tot de drie oorspronkelijke ondertekenaars ofwel uitgebreid naar de andere partijen toe. Waar er in 1958 immers slechts drie kamerzetels bezet werden door andere dan de drie traditionele partijen, waren dat er in 1972 vijftig, dit is bijna een kwart. Er werd tenslotte afgesproken dat de drie partijen een protocol zouden opstellen, dat vervolgens aan de andere partijen zou worden voorgelegd. De uitgenodigde partijen zouden het recht hebben andere punten op de agenda te plaatsen; zij moesten echter eerst het protocol aanvaarden vooraleer aan de werkzaamheden van de Commissie te kunnen deelnemen (62).

Vooraleer het protocol kon worden ondertekend nam de regering Eyskens-Cools ontslag. Er werd gestreefd naar de vorming van een driepartijenregering, omdat — zo werd gehoopt — opname van de drie schoolpactpartijen in de regering het bereiken van een akkoord over het protocol zou vergemakkelijken. De tripartite regering-Leburton werd op 25 januari 1973 gevormd en kreeg op 2 februari het vertrouwen in de Kamer en op 7 februari in de Senaat. In het regeerakkoord van 30 januari 1973 staat onder meer te lezen: « De drie partijen verbinden zich ertoe het protocol inzake het Schoolpact, met zijn bijlagen, te paraferen onmiddellijk na de vorming van de Regering. Zij zullen de nodige inspanning leveren om de herziening van het Schoolpact binnen de kortst mogelijke

(60) *Parl. Hand.*, Kamer, zitting van 26 januari 1972, p. 39; zitting van 27 januari 1972, p. 126.

(61) *Parl. Hand.*, Kamer, zitting van 27 januari 1972, p. 127.

(62) F. INGHAM, *Het hernieuwde Schoolpact*, Brussel, CEPES, 1974, p. 13.

termijn te beëindigen » (63). De drie partijen verbonden er zich, in het regeerakkoord, eveneens toe een aantal overblijvende resoluties van het Schoolpact 1958 uit te voeren binnen een vastgestelde termijn. Daarna gingen de zaken snel : op 28 februari 1973 parafeerden de drie (zes) voorzitters het protocol. De overige politieke partijen werden dan uitgenodigd het protocol mee te ondertekenen, als voorwaarde om aan de besprekingen met het oog op de herziening van het Schoolpact deel te nemen. Op 4 april 1973 parafeerden de Volksunie en de Parti libéral démocratique et pluraliste (PLDP) het protocol. De Communisten en het FDF-RW, van hun kant, weigerden toe te treden.

De gevolgde procedure had eigenaardige effecten. Enerzijds waren de drie (zes) oorspronkelijke partijen, tevens regeringspartners, gehouden door drie teksten : het Schoolpact van 1958 en de daarin aangegeven (en deels nog niet uitgevoerde) verbintenissen ; het protocol van 28 februari 1973 ; en het regeerakkoord (dat ondermeer uitdrukkelijk een aantal herzieningen van het Schoolpact van 1958 in het vooruitzicht stelde). De Volksunie en de PLDP, daarentegen, waren slechts verbonden door het protocol. Een aantal punten van het regeerakkoord waren echter opgenomen in het protocol, zodat deze beide partijen — die immers tot de oppositie behoorden — zich in een moeilijke positie bevonden. Overigens vergden een aantal punten van het regeerakkoord in principe een voorafgaand overleg in de verruimde Nationale Schoolpactcommissie.

Het dubbelzinnige van de situatie bleek al gauw toen de regering op 27 juni 1973 een wetsontwerp neerlegde « tot wijziging van sommige bepalingen van de onderwijswetgeving » — in feite tot wijziging van de Schoolpactwet. Deze tekst was niet voorgelegd aan de verruimde Schoolpactcommissie, feit waartegen de vertegenwoordigers van de Volksunie en de PLDP heftig protesteerden. In de Kamercommissie voor de Nationale Opvoeding werd opgemerkt dat « in feite dit ontwerp gedicteerd (is) door de oude Schoolpactcommissie, daar waar de nieuwe (uitgebreide) Schoolpactcommissie (...) ernstig werk maakte van haar belangrijke opdracht ». Het lid had « de indruk dat het huidig ontwerp de taak van de nieuwe Schoolpactcommissie volledig uitholt en het parlement voor een voldongen feit plaatst » (64).

Het gevolg was te voorzien : hoewel voor de herziening van het Schoolpact uitbreiding gezocht was naar de andere partijen, bleven de toetredende partijen — Volksunie en PLDP — in de kou staan. Ondanks de « operatie uitbreiding » stemden deze partijen (samen met de KP en

(63) *Idem*, p. 21.

(64) *Parl. St.*, Kamer, 1972-1973, nr. 635/3, p. 5.

het FDF-RW) tegen de wet van 11 juli 1973 (65). De situatie was dus gans anders dan bij de eindstemming over de Schoolpactwet van 29 mei 1959, waar de Socialisten — vanuit de oppositie, maar als medeonder-tekenaars van het Schoolpact — de wet wél goedkeurden.

De reden voor dit verschil ligt voor de hand : in 1973 was het integrale gebruik van het pacificatiemechanisme niet echt noodzakelijk, waar het dat in 1959 wel was. Of de Volksunie en de PLDP nu toetraden en instemden of niet maakte niet veel uit : christen-democraten, socialisten en liberalen konden samen, ook in 1973 nog (en trouwens ook nu nog) de schoolvrede handhaven.

Wanneer men het protocol bekijkt blijkt ook duidelijk dat van de twee toetredende partijen niet veel meer verwacht werd dan een « windowdressing » rol. Het protocol zelf stelde immers :

« De Nationale Commissie, samengesteld na de ondertekening van het Protocol, zal de problemen onderzoeken *andere dan die* :

- welke de uitvoering van het Pact van 1958 betreffen ;
- welke de uitvoering van het regeringsakkoord betreffen voor zover concrete maatregelen of criteria in het regeerakkoord vooropgesteld zijn » (66).

Erg veel viel er in die omstandigheden voor de verruimde Nationale Schoolpactcommissie niet te regelen. De accessoire rol van de nieuw toetreden partijen is ook nadien bij de werking van de Commissie een feit gebleven : « Zij kunnen — aldus CVP-Senator De Bondt, lid van de Commissie — inderdaad de besluitvorming niet beletten, m.a.w. ze hebben geen vetorecht, maar ze dragen in de discussie wel bij tot de opbouw van die consensus, dat is evident. Maar de "vaders" behouden zich toch het recht voor de besluitvorming in handen te houden » (67).

7. Besluit.

Uit deze studie mag blijken dat het streven naar compromis en het hanteren van pacificatiemechanismen op het levensbeschouwelijke conflictterrein, en meer bepaald op het gebied van onderwijs, niet dateert van gisteren. De Belgische grondwettelijke ordening is gebaseerd op een

(65) Eindstemming : *Parl. Hand.*, zitting van 28 juni 1973, p. 2761 (de heer Plron van de PLDP onthield zich) : er waren 136 stemmen voor, 47 tegen en 1 onthouding.

(66) *Parl. St.*, Kamer, 1972-1973, nr. 635/3, p. 2.

(67) Interview in *Brandpunt* (1984-1985), 12, p. 125.

groot compromis, uitvloeisel van de unie van liberaal denkende katholieken en liberalen.

De levensbeschouwelijke breuklijn was in de 19^{de} eeuw grotendeels geïnstitutionaliseerd, maar de compromisdemocratie was dat nog niet. Na het einde van het gouvernementeel unionisme werd slechts naar de compromisoplossing gegrepen wanneer dat als noodzakelijk werd aangezien; als een partij echter meende dat zij het, vanuit haar machtspositie, kon halen had zij de neiging een « Winner-Take-All » politiek na te streven. In de levensbeschouwelijke sfeer is zulks de initiatiefnemers ervan vaak slecht bekomen. Hoewel er dus vóór de eerste wereldoorlog geen sprake kan zijn van een consensusdemocratie, waren de partijen wél vertrouwd geraakt met het hanteren van sommige pacificatiemechanismen; het verplicht samenleven van de drie grote partijen gedurende Wereldoorlog I heeft deze vertrouwdheid stellig versterkt. Na 1918 valt het veelvuldig gebruik van compromis- en koppelingstechnieken op: ernstige conflicten op schoolgebied worden vermeden tot in 1950. Het gebruik (misbruik?) van hun machtspositie door levensbeschouwelijk homogene regeringen tussen 1950 en 1958 en de daaruit volgende conflicten loopt dan uit op de noodzaak pacificatiemechanismen te institutionaliseren.

Nu kan terug gekomen worden tot de vraag die bij het begin van dit artikel werd gesteld: welke zijn de *juridische* mechanismen van conflictbeheersing in België? Toegepast op het onderwijsconflict is het antwoord op die vraag nogal ontgoochelend. Hoewel vanaf het ontstaan van België heel wat wetgeving op dit gebied is gegroeid uit compromis, doet die wetgeving zelf dit niet blijken: uitdrukkelijke pacificatiemechanismen zijn er niet in ingeschreven. Formeel-juridisch geldt die vaststelling tot op heden: de wetgeving bevat geen regels m.b.t. overleg, bescherming van minderheden, besluitvorming bij consensus of op paritaire basis. En toch gebeurt (68) een belangrijk stuk van de besluitvorming op die manier. De wettelijke regeling wordt immers onderspannen door een politieke afspraak tussen drie (nu zes) partijen; de andere partijen — zelfs diegene die tot de afspraak zijn toegetreden — worden geweerd uit de besluitvorming, althans uit de kern ervan.

Hiermee is meteen ook de zwakte van het instrumentarium aangegeven: niet alleen kan elke partij individueel het mechanisme lamleggen, maar niemand is er *echt* door gebonden, ook (en vooral?) de onderwijsministers niet. Minister D. Coens zegde in een recent interview dat de

(68) Of moet men zeggen: gebeurde, nu er machtige stemmen opgaan om het Schoolpactmechanisme te vervangen door een ander systeem, b.v. door de inschrijving van grondwettelijke waarborgen?

Schoolpactcommissie « niet meer werkt en een soort van derde parlementaire commissie (naast die van Kamer en Senaat) geworden is waar de oppositie tegen de meerderheid stemt » (69). Hij besliste dan ook, toen de socialisten in de Schoolpactcommissie weigerden in te stemmen met voorstellen in verband met het lestijdenpakket, geen behoefte meer te hebben aan een consensus in de Commissie en met zijn ontwerpen rechtstreeks naar het parlement te stappen om ze daar meerderheid tegen minderheid te doen goedkeuren (70). Dit is uiteraard een gewichtige evolutie, vermits het Schoolpact precies tot doel had dit soort beslissingen bij meerderheid te vermijden.

Vanuit een juridisch standpunt is het Schoolpact derhalve slechts een eerste uitproberen van de techniek van het globale pact. Het mechanisme overstijgt het politieke terrein nog niet en wordt met name niet gejuridiseerd; in die zin is het ook slechts matig geïnstitutionaliseerd: het blijft een privé-aangelegenheid tussen enkele partijen, waaruit andere belanghebbenden *de facto* uitgesloten blijven. Hoewel de strikt juridische relevantie dus beperkt blijft, is het Schoolpact als eerste instrument van die aard belangrijk geweest: later zou deze techniek immers wél gejuridiseerd worden. Het relatieve succes van het Schoolpact tussen 1959 en 1973 heeft ertoe geleid dat de techniek van het pact een aantal communautaire en levensbeschouwelijke conflicten juridisch ging pogen te regelen.

Hoewel niet kan ontkend worden dat de afsluiting van het Schoolpact in 1958 een relatieve schoolvrede heeft tot stand gebracht die nog steeds duurt, is de uitbreiding van de succesvolle pactmechanismen naar allerhande domeinen toe niet zonder gevaar. Met name het doordringen van « zacht recht » op zoveel gebieden houdt een kruipende ondermijning in van de rechtsstaat. Als dan bovendien de politieke partijen zich de opdracht toemeten te waken over de toepassing van die zachte regels wordt de verschraving van de rechtsbescherming wel erg opvallend: de partijen pretenderen immers te zijn, maar zijn niet, de vertegenwoordigers van al wat leeft in de maatschappij. Het is in die sfeer dan ook merkwaardig dat Minister van Onderwijs Coens ervoor gepleit heeft het Schoolpact te vervangen door een grondwettelijke waarborg, die zou bewaakt worden door het Arbitragehof. Wat hij dan eigenlijk zegt is dat hij terug wil naar « hard recht » en naar toezicht door een derde geschillenbeslechter. Het is, gezien de tendens van de laatste kwarteeuw, weinig waarschijnlijk dat de politieke klasse daar echt op uit is.

(69) *De Standaard*, 18 juni 1985.

(70) *De Standaard*, 23 april 1985.

Summary : Legal Means of Conflict-management in Belgium : The School Issue.

Political and sociological research indicates that the use of consociational techniques has been a major means of ensuring peace and stability in a divided society like Belgium. This paper attempts to cast a first look at another component : what are the legal mechanisms of conflict-management in Belgium ? This question is studied on the basis of the case of the school-conflict, which is one aspect of the ideological dividing line ; this was indeed the first to be institutionalised in Belgium. The drafting of the 1831 Constitution was the first great exercise in consensus-seeking and the same approach prevailed over much of the 19th century. It was interrupted, however, during the first « School War » which was waged from 1879 to 1884. After the First World War a number of issues in the educational dispute were settled by way of package-deals, which were an attempt to replace zero-sum games by more-or-less choices. However a second School War erupted from 1950 to 1958. After the 1958 elections the balance of power was such that compromise showed necessary again : this situation led to the « School Pact » which tried to institutionalise consociational solution-seeking in this field. The Pact system was later applied in numerous other fields where mere majoritarian decision-making was discarded. While in the School issue these solutions were not as yet legalised, in later agreements they were.

The paper argues that the main aim of these approaches is to avoid adjudication on these issues by third conflict-solvers, such as courts and tribunals. Instead allocation is arranged between the participants to the deal ; these partners are the political parties who claim to represent the whole range of public opinion. In this way « soft law » is created : this development represents a creeping undermining of the Rule of Law.



Het krachtenveld van de regeringsvorming in België

door Wilfried DEWACHTER,

Gewoon hoogleraar aan de Katholieke Universiteit te Leuven.

*

Vier modellen voor vorming van regering en regeringscoalitie zijn in omloop in de wetenschappelijke literatuur: het institutionele model, de rechtstreekse verkiezing, het rekenkundig meerderheidspatroon en het programmatische patroon. Deze modellen zijn zeer uiteenlopend zowel qua wetenschappelijke herkomst als qua benaderingswijze.

Het institutionele model ziet de krachtlijnen van de regeringsvorming, zoals deze is uitgetekend in de institutionele vormgeving van het politiek gebeuren. Staatsjuristen blijven erg strak bij de grondwettelijke condensatie hiervan; politologen uit de institutionele denkrichting gaan een eind van de teksten weg, maar blijven nauw aansluiten bij het institutioneel gebeuren, niet alleen als een kader maar vooral als een besluitvormingspatroon.

Het model van de rechtstreekse verkiezing van de regering stelt de institutionele en/of feitelijke mogelijkheid vast van alternatieve regeringsploegen of regeringsleiders die aan het kiezerskorp worden voorgesteld; kiezerskorp dat op beslissende wijze één van de ploegen of de regeringsleider kiest in een democratische uitspraak.

Het rekenkundig meerderheidspatroon poneert, in verschillende varianten, dat het aantal doorslaggevend is en wel met zijn meest beperkte omvang: ofwel het kleinste aantal partijen, ofwel de kleinst mogelijke meerderheid in zetels. En dit omdat partijen liefst de macht zo volledig mogelijk willen uitoefenen en derhalve deze zo weinig mogelijk willen delen met anderen.

Het programmatische patroon is ontstaan uit onbevrediging met deze rekenkundige benadering en schakelt het programma van de politieke partijen in. Bovenvermelde rekenkundige operaties gaan maar gebeuren tussen deze partijen die qua programma het dichtst bij mekaar gesitueerd zijn.

Het is hier niet de plaats om deze modellen in hun algemene geldigheid te bespreken. Hier dient onderzocht in welke mate zijn opgaan voor België.

A. De geldigheid van de bestaande modellen in België.

1. De zeer beperkte rechtstreekse regeringsaanduiding.

Bij slechts vijf van de 14 na-oorlogse parlementsverkiezingen in België heeft het Belgisch kiezerskorps een rechtstreekse verkiezing van de regering kunnen doorvoeren. En dan nog betrof het meestal maar een rechtstreekse verkiezing bij benadering. In 1950 geeft het kiezerskorps, ingevolge de scherpe polarisatie van de Koningskwestie, aan één partij de absolute meerderheid in het parlement. In 1954 wordt, van weersomstuit op de ontkenning van de Koningskwestie en het beleid van de regering, een meerderheid gegeven aan de elitaire oppositiepartijen (1). In 1958 slaat de pendel weer de andere richting uit en komt een gedoogd minderheidskabinet in het verlengde van de electorale slingerslag tot stand. De uittredende regeringscoalitie solliciteert in 1971 op een zwakke wijze (2) en in 1985, op een uitgesproken wijze, bij de kiezers om de nodige meerderheid ten einde de coalitie (mits de nodige programma-, positie- en personenaanpassingen) te kunnen voortzetten; de kiezers, zowel in 1971 als in 1985, ontnemen deze meerderheid niet en er wordt een heruitgave van de uittredende coalitie gevormd.

Bij de overige 9 verkiezingen na 1945 was er geen sprake, zelfs maar bij benadering, van een rechtstreekse regeringskeuze. Na die verkiezingen treedt een *nieuw* politiek proces op: de regeringsvorming. « De kiezers hebben de kaarten verdeeld, nu moeten de partijen spelen » (3). De kiezers bepalen de parlementaire sterkte van de politieke partijen waarvan een aantal dan in onderhandelingen kunnen treden, o.a. op basis van die sterkte.

Tijdens het interbellum is slechts bij twee verkiezingen sprake van een bij-benadering-rechtstreekse regeringsaanduiding. In 1919 planden de drie regeringspartijen na de verkiezingen opnieuw een regering van nationale unie te vormen. De uitslag van de verkiezingen

(1) Over de weinig bekende poging tot vorming van een CVP-BSP regering in 1954 zie: Le Vicomte Eyskens: souvenirs et commentaires, in *Revue Générale*, overdruk, blz. 33-34.

(2) O.m. W. DEWACHTER, De parlementsverkiezingen van 7 november 1971: grote personeelswisseling maar weinig verandering, in *Res Publica*, 1973, nr. 5, blz. 869-879.

(3) Van Eynde na de verkiezingen van 1968, in een *BRT-Actueel*.

maakte een verschuiving in portefeuillevreiding aangewezen ; deze werd dan ook doorgevoerd. Moeilijker is het gebeuren in 1929. Ongeacht de verkiezingen bleef de regering Jaspar gewoon aan het werk. Men kan hier maar van rechtstreekse verkiezing spreken in de zin dat het kiezerskorps de meerderheid niet heeft doen kantelen. De overige 5 verkiezingen verliepen volgens het modale patroon : een nieuw politiek proces zette aan met de regeringsvorming.

Maar beeldrijker nog dan de 2 op 7 en de 5 op 14 verhouding van enerzijds verkiezingen met bij-benadering-rechtstreekse regeringsaanduiding tegenover anderzijds het totaal aantal verkiezingen, is de 2 op 18 en de 5 op 33 verhouding van de bij-benadering-rechtstreeks-aangeduide regeringen tegenover het totaal aantal gevormde regeringen in de periodes 1918-1940 en 1945-1986.

Tijdens het interbellum zijn inderdaad 18 regeringen gevormd in België ; slechts 2 kenden bij benadering het patroon van de rechtstreekse verkiezing. Na Wereldoorlog II hebben totnogtoe 33 regeringen gefunctioneerd. Slechts 5 hiervan werden bij benadering rechtstreeks verkozen. Op het totaal van 51 regeringen sinds 1919, dus slechts 7 met het patroon van de rechtstreekse regeringskeuze ! Dat kan nauwelijks het geldend model genoemd worden. Sinds de invoering van het algemeen enkelvoudig stemrecht in 1919 hebben de verkiezingen slechts zelden een beslissende stem in de regeringskeuze gehad.

In de periode vóór 1919 liggen de zaken wel anders. E. De Laveleye kon met enige grond stellen : « Nulle part le régime parlementaire ne fonctionne aussi correctement qu'en Belgique, parce qu'il n'y a dans les Chambres que deux partis » (4) of later drie partijen waarvan één partij, de Katholieken, tot 1914 de absolute meerderheid bewaarde. Het regeringsvormingspatroon vóór Wereldoorlog I zag er inderdaad anders uit : het toenmalig kiezerskorps was duidelijk meer beslissend. De invoering van het algemeen enkelvoudig stemrecht vormt voor het patroon van regeringsvorming een onmiskenbaar breekpunt. Het model dat hier gezocht wordt slaat derhalve slechts op de periode vanaf de invoering van het algemeen enkelvoudig stemrecht, wanneer de verkiezingsinspraak niet meer beslissend (of slechts zeer sporadisch medebeslissend) is.

2. Het institutionele model.

Het institutioneel model : « De Koning benoemt en ontslaat de ministers » (art. 65 van de grondwet) is duidelijk voorbijgestreefd. En dit

(4) E. DE LAVELEYE, *Le gouvernement dans la démocratie*, Parijs, 2^{de} deel, 1892, 2^{de} uitgave, blz. 101.

voor meer dan een eeuw reeds. De congruentie en vullingsgraad van het institutioneel model ten overstaan van het werkelijk verloop van de regeringsvorming, staan onbetwistbaar zo laag dat men er amper enig houvast aan heeft.

Degenen die de klassieke parlementaire regering als het model voor regeringsvorming in België naar voren schuiven, dienen voor ogen te houden dat het institutionele scenario opmerkelijk meer actoren en fasen omvat dan zulk model vooropstelt. Verder moeten zij bedenken dat het zwaartepunt van de beslissing in België niet in het parlement ligt, noch voor de vorming (5), noch voor de val van de regering (6), maar bij de politieke partijen. Tenslotte levert een meerpartijensysteem een vrij uitgebreide gamma meerderheidscombinatie van partijen op en moet, hoe dan ook, uit die brede waaier één coalitie naar voren komen. Het vormingspatroon van die coalities dient dan ook nog verder geduid te worden.

Het institutioneel model heeft men in België vervangen door een scenario (7).

Dat scenario van een regeringsvorming ligt grotendeels vast :

- (1) startend met de raadplegingen van het staatshoofd, over
- (2) de aanduiding van een informateur en
- (3) de verkenningsronde van deze informateur, naar
- (4) het aanstellen van een formateur die
- (5) met verschillende partijen onderhandelingen voert over het regeerprogramma en in geval van succes verder de regering kan uitbouwen, maar
- (6) bij mislukking vervangen wordt door een andere formateur tot een akkoord over het regeerprogramma is bereikt ;
- (7) dit akkoord wordt aan de partijcongressen van de betrokken partijen ter goedkeuring voorgelegd, waarna
- (8) de personele samenstelling van de regering kan aangevat worden ; bij akkoord hierover
- (9) benoemt de koning de ministers die dan
- (10) de regeringsverklaring opstellen en
- (11) deze voorleggen aan het parlement,

(5) Zie L. HOLVOET, De stemmingen over het investituurdebat in Kamer en Senaat, in *Res Publica*, 1980, nr. 1-2, blz. 35-76.

(6) Sinds Wereldoorlog II zijn slechts 2 van de 33 regeringen in het parlement gevallen.

(7) André Molitor, oud kabinetschef van de koning spreekt terzake van een ritueel. Zie A. MOLITOR, *La fonction royale*, Brussel, 1979, blz. 31. A. Molitor gebruikt als omschrijving ook « processus de formation », wat o.f. een te grote besluitvormingscapaciteit in zich draagt.

- (12) dat met een investituursvotum uiteindelijk de regering aanvaardt of verwerpt.

Dit scenario met zijn verschillende trappen is niet zo belangrijk, want het wordt doorkruist door het grondgegeven van de regeringsvorming : het krachtenveld waarbinnen de topleiders dienen en kunnen optreden. Het is overigens zo dat de regeringsvorming al voorbereid wordt, of in werkelijkheid al lopend kan zijn bij de val van de vorige regering of sterker nog tijdens de vorige legislatuur, of gemaakt wordt dank zij een minderheidsregering, die de functie van katalysator voor een nieuw coalitiepatroon vervult.

3. De rekenkundige meerderheidspatronen.

In de Amerikaanse politologie is nogal wat te doen over de « *minimal winning coalition* » en de « *minimum winning coalition* ». Het eerste model slaat op een regeringscoalitie « which is rendered blocking or losing by the subtraction of one of its members » ; een regeringscoalitie met niet meer partijen dan nodig (8). Het tweede model betreft de regeringscombinatie die het minst de vereiste meerderheid overschrijdt, m.a.w. de kleinste meerderheid (9). Of het nu de beperkte partijensamenstelling betreft, of de kleinste meerderheid, de modellen gaan voor België niet op of hebben te weinig zeggingskracht.

Deze modellen kunnen vooreerst niet verklaren waarom de elite bepaalde segmenten uit het beschikbare halfroond afsnijdt. Zij kunnen niet verklaren waarom, binnen eenzelfde parlementaire setting, deze regering opgevolgd wordt door een ander, zoals in 1966 de regering Vanden Boeynants I deze van Harmel opvolgt, of zoals in 1973 de regering Eyskens IV opgevolgd wordt door de Leburton-regering. Noch de beperkte partijensamenstelling noch de kleinste meerderheid hebben een verklaring voor de regeringen van nationale unie ; het eerste model evenmin voor de ingewikkelde linkse regeringen vlak na Wereldoorlog II (Van Acker II en III en Huysmans). De kleinste meerderheid levert geen verklaring voor de grote coalities, Spaak II en III of Lefèvre. De beperkte partijensamenstelling levert eigenlijk een reeks

(8) William Riker formuleerde dit als eerste. W. RIKER, *The Theory of Political Coalitions*, New Haven, 1962, blz. 32-46.

(9) Michael Lelserson o.m. Verder is nog sprake van de noodzakelijke partner (John von Neumanns en Oskar Morgenstern).

Zie o.m. W. RIKER, a.w.

A. DE SWAAN, *Coalition Theories and Cabinet Formation. A Study of Formal Theories of Coalition Formation applied to nine European Parliaments after 1918*, Amsterdam, 1973.

E. BRQWN, J. DREYMANIS, *Government Coalitions in Western Democracies*, New York, 1982, vnl. blz. 1-6 en 335-357.

coalitiemogelijkheden op, zonder een criterium te kunnen geven welke van deze mogelijkheden een grotere kans maakt dan de andere. Ten slotte zijn deze modellen te zeer aan de verkiezingen gebonden en anderzijds zijn de regeringsvormingen (en -val) in België te losstaand van die verkiezingsuitslagen om het best passende model op te leveren.

Overigens is, volgens het onderzoek van A. De Swaan, « their performance utterly insignificant » in 9 Europese politieke stelsels (10).

4. De programmatische aanzetten.

Niet tussen om het even welke partij worden coalities gesloten, maar tussen deze die programmatisch het dichtst bij mekaar staan. In een politiek bestel dat scherpe conflicten als de Koningskwestie, de Schoolstrijd, de Eenheidswet-stakingen en -agitatie en de strijd om Leuven-Vlaams heeft doorworsteld, kan men niet naast de programmatische situering van de politieke partijen kijken. Behoudens in de speciale situatie vlak na Wereldoorlog II — en dan nog werden alle tussenliggende partijen betrokken —, is een samengaan van CVP en KPB toch ondenkbaar.

Ten gronde kan er dus geen betwisting bestaan dat het programma moet betrokken worden. Er stellen zich evenwel een aantal problemen. Vooreerst is het partijprogramma een wazige werkelijkheid in de Belgische politiek; of anders geformuleerd: meer dan één geschrift en meer dan één stellingname — lang niet altijd in dezelfde richting — dienen zich aan als partijprogramma (11). En geen enkele van deze geschriften heeft een doorslaggevende waarde. Ietwat scherp geformuleerd: meer dan één partijkader heeft al wel eens verrast opgekeken bij het vernemen van wat de toponderhandelaars van zijn partij bij de regeringsvorming als partijprogramma naar voren schoven.

Een andere moeilijkheid is de vraag of elk punt in het partijprogramma even zwaar weegt, dan wel welke punten meer en welke minder belangrijk zijn. Een verdere vraag levert nog meer moeilijkheden op: wat precies bepaalt de programmatische nabijheid van partijen? Is dit het ganse programma? Of zijn het de standpunten op één van de grote conflictlijnen in de Belgische politiek? Of wordt de nabijheid eigenlijk bepaald

(10) Zie A. DE SWAAN, a.w., E. BROWN, J. DREYMANIS, blz. 231.

(11) Zie bijvoorbeeld de pogingen tot programmatische localisatie van de partijen in België.

A. DE BAKKER, *Bijdrage tot een sociografie van de Belgische politieke tegenstellingen*, Leuven, 1969.

A. FROGNIER, *L'espace idéologique au parlement belge. Une approche comparative*, in *Res Publica*, 1980, nr. 1-2, blz. 151-176.

H. CAPRON, J. KRUSEMAN, *Essai de visualisation des attitudes des principaux partis politiques belges*, in *Res Publica*, 1982, nr. 1, blz. 23-48.

door de sociologische gelijkenis en gelijksoortigheid van socialisatie en waarden, of door de te verdedigen krachtige sociale structuren als zuilen en miljeuen-organisaties? Het programma globaal is te vaag en biedt te weinig houvast om rechtstreeks en totaal de richting van de coalitievorming aan te wijzen.

B. Een multivectoraal model voor België.

Met het oog op een stapsgewijze aanpak, wordt de regeringsvorming voorgesteld als één grote onderhandeling tussen het Hof, de toppolitici en de partijleidingen.

In die onderhandelingen moet een akkoord gevonden worden over volgende punten :

1. Het onderling aanvaarden van de verschillende partijen als mogelijke toekomstige regeringspartners.

2. De door de regering te voeren politiek, m.a.w. het beleidsprogramma.

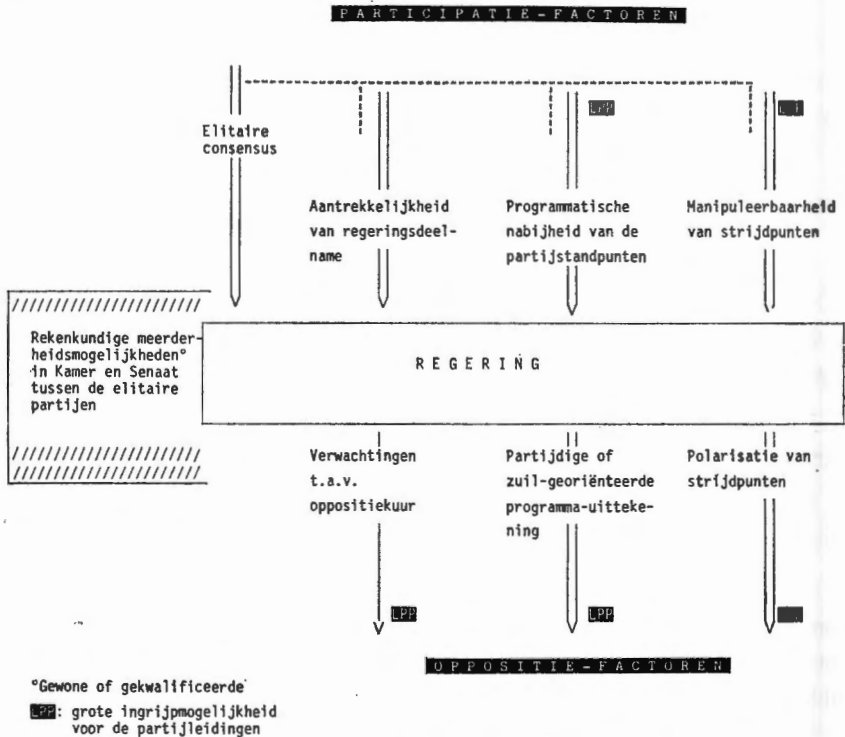
3. De figuur van de toekomstige eerste-minister, leider van die bepaalde partijencoalitie.

4. De portefeuilleverdeling : zowel de personeelsbezetting als de bevoegdheidsverdeling.

Het concrete verloop van die onderhandelingen, binnen het scenario van regeringsvorming, ligt niet vast. Exclusievers tegen een partij kunnen van in den beginne duidelijk geformuleerd worden, zij kunnen vermomd doorgezet worden in de stugheid op de programma-onderhandelingen, gaande tot het niet-slagen van een formatiepoging. Het weigeren van een formateur kan openlijk gebeuren ; het gebeurt ook dat men hem in de onderhandelingen laat mislukken. Partijen kunnen de formateur als louter communicatiekanaal of bemiddelaar gebruiken ; zij kunnen hem negeren en over zijn hoofd heen vragen aan een andere partij formuleren. Partijen kunnen tijdens het verloop van een officiële formatiepoging, contacten aangaan of blijven onderhouden met de andere, niet-in-de-formatie-betrokken partij, en dit niet enkel als een sterk onderhandelingsargument, maar in feite als een parallele onderhandeling. Partijen kunnen zelfs een ganse regering gebruiken om een andere coalitie mogelijk te maken, zie de minderheidsregeringen.

De regeringsvorming in België is dus nog complexer dan het scenario al aangeeft ; het is in nog grotere mate ondoorzichtig en nog moeilijker structureerbaar, zowel in de praktijk als naar de wetenschappelijke model-

vorming (12). Deze studie poogt in die complexiteit en ondoorzichtigheid toch een structuur te vinden. Deze structuur tekent zich uit op drie vlakken: de rekenkundige meerderheidsmogelijkheden van de elitaire partijen in het parlement, een aantal vectoren van macht en politieke cultuur en tenslotte de sterke ingrijpmogelijkheden van de oligarchische partijleidingen op een aantal van deze vectoren. Zie grafiek I.



GRAFIEK I. — Het krachtenveld van de regeringsvorming in België: een multivectoriaal model.

Welke zijn deze vectoren die, binnen de rekenkundige mogelijkheden en gehanteerd door de partijleidingen, doorslaggevend zijn?

Doorslaggevend zijn:

- a) de aantrekkelijkheid van de regeringsposities,
- b) het beleidsmatig veiligstellen van de waarden van de elitaire consensus,

(12) Zie bijvoorbeeld H. LEMAITRE, *Les gouvernements belges de 1968 à 1980. Processus de crise*, Stavelot, 1982, 390 blz.

F. DELPEREE, *Chroniques de crise. 1977-1982*, Brussel, 1983, 288 blz.

- c) de programmatische nabijheid van de partijstandpunten,
- d) de manipuleerbaarheid van de strijdpunten.

Dit zijn factoren die positief bijdragen tot de vorming van de regering.

Daartegenover staan drie vectoren die de totstandkoming van en de deelname aan de regering afremmen of zelfs onmogelijk maken :

- a) de verwachtingen t.a.v. een oppositiekuur,
- b) de polarisatie van de strijdpunten,
- c) de uittekening van het programma op een strikt partijdige of zuilgeoriënteerde leest.

Deze vectoren die tot regeringsdeelname stimuleren en deze die regeringsdeelname bemoeilijken spelen binnen het veld dat bepaald is door de mogelijkheden van meerderheid (gewone of gekwalificeerde) tussen de partijen die de elitaire consensus onderschrijven. Een aantal van ze kunnen aardig gemanipuleerd worden door de topleiding van de politieke partijen.

1. De breedte van het veld.

Het is een algemeen aanvaarde opvatting bij de elite in België dat de regering haar meerderheid in Kamer en Senaat hoort te hebben. Het courant werken met minderheidskabinetten, zoals dat in Denemarken vrij frequent gebeurt, komt niet aan bod in België. Minderheidsregeringen in België worden zelden beoogd (4 gevallen van 1919 tot nu). En als zij beoogd worden zijn zij slechts in 2 gevallen aan de investituur geraakt, en kennelijk met het oog op een overgangsfunctie : een meerderheidskabinet na verloop van tijd mogelijk maken. Belgische regeringen horen derhalve de meerderheid te hebben. In sommige gevallen willen zij zelfs de vereiste gekwalificeerde meerderheid (of meerderheden), bij voorbeeld om een grondwetsherziening te kunnen doorvoeren of om over een « soliede meerderheid » d.i. een niet afremmende meerderheid te beschikken.

Deze rekenkundige mogelijkheden komen voort uit de verkiezingen, met name uit het keuzegedrag van de kiezer en uit de vertekening van de verwerkingstechnieken benut bij de verkiezingen (13). De Belgische parlements kiezers duiden niet de parlementsleden aan (14), maar

(13) W. DEWACHTER, *De wetgevende verkiezingen als proces van machtsverwerving in het Belgisch politiek bestel*, Antwerpen, 1967, 390 blz.

(14) W. DEWACHTER, De machtstoewijzingsfunctie van de voorkeurstemmen bij de Belgische parlementsverkiezingen, in *Tijdschrift voor geschiedenis*, 1979, blz. 492-505.

bepalen wel de sterkte van de partijen door de stemmenspreiding. De verwerking van de stemmenaantallen naar zetelaantallen bevoordeelt in beperkte mate de grote partijen ten nadele van de kleinere partijen, waarbij enige selectiviteit te pas komt (15).

Het totaal van de rekenkundige mogelijkheden in Kamer en Senaat wordt evenwel niet gebruikt. De elitaire consensus snijdt een segment uit het electorale en parlementaire halfrond dat uitsluitend zal gebruikt worden. De elite verkleint haar eigen mogelijkheden. Van 95 % (in stemmenpercentages) in 1950 en 1958 tot 73 % in 1971 en 1981 als uiterste waarden voor de periode na de Tweede Wereldoorlog en van 90 % in 1919 en 1932 tot 72 % in 1936, wat het interbellum betreft. Een louter numerieke *minimal winning* speelt dus niet. Het verkleinde veld levert in aantal beperkter mogelijkheden op, maar duidelijk grotere controle van het krachtenveld vanuit de definitie van de elitaire partijen (definitie die door de leidende elite bepaald wordt).

2. De aantrekkelijkheid van de regering.

De regering bekleedt in het Belgisch politiek bestel een centrale positie en oefent heel belangrijke functies uit. Als de politiek de maatschappelijke functie heeft van de sociaal-bewuste uitbouw van de maatschappij te sturen, dan is de regering, gezien haar centrale plaats in de politiek, de meest belangrijke stimulator in deze maatschappijordening. Zij oriënteert de maatschappij in een (meer of minder duidelijke) evolutierichting. Zij leidt de maatschappij naar bepaalde doeleinden. De regering is in aanzienlijke mate de verdeler van schaarse goederen, frequent zelfs in exclusiviteit. De regering is de meest aangewezen beschermer van de waarden van de elitaire consensus. Zij is tenslotte een symbool van de Belgische maatschappij.

De belangrijkheid van deze functies kan men in een aantal indicatoren duidelijk aanwijsbaar maken.

De oriënteringsfunctie kan grotendeels geoperationaliseerd worden in de wetgeving. In de periode na Wereldoorlog II zijn gemiddeld 85 % van de wetten afkomstig van regeringsinitiatief, bij 15 % voortvloeiend uit parlementair initiatief (16). Daarbij komen nog jaarlijks zowat 1.129 (gemiddeld cijfer voor de periode 1959-1968) besluiten van algemene strekking (17). En de bindende en ingrijpende waarde van een aantal van deze besluiten mag zeker niet onderschat worden.

(15) W. DEWACHTER, a.w., 1967, blz. 343-374.

(16) E. CLIJSTERS, W. VAN SCHOOR, V. MEEUSSEN, De effectiviteit van wetsvoorstellen en amendementen als parlementair wetgevend initiatief, in *Res Publica*, 1980, nr. 1-2, blz. 189-212.

(17) R. SENELLE, Politieke, economische en sociale structuur van België, in *Teksten en documenten*, 1970, nr. 257-258-259, blz. 17.

Of minder formeel-institutioneel geformuleerd. Besluitvorming verloopt niet alleen in de beslechting van de grote strijdpunten en in het pacificatiebeleid. Honderden maatregelen, en lang niet altijd van de minst belangrijke, komen uit corporatistische overlegbesluitvorming, besluitvorming die al aanzienlijk minder democratisch gecontroleerd wordt, maar verder nog uit de talrijke technocratische en onderhuidse besluitvormingsprocessen die nog nauwelijks maatschappelijk zichtbaar zijn tenzij voor de ingewijden en belanghebbenden. Institutioneel kan men in deze besluitvormingen niet voorbij de minister. En wellicht zijn deze besluitvormingen de meest aantrekkelijke, want talrijk in aantal, nauwelijks gecontroleerd, en toch met ruime maatschappelijke repercussies voor een aantal van ze. Een aanzienlijke macht en functionaliteit!

De toebedelingsfunctie uit zich in aanwijzingen als het aantal tewerkgestelden in overheidsdienst en in de omvang van het overheidsbudget. De ministeriële administratie telt een omvangrijk aantal tewerkgestelden: van ongeveer 66.000 in 1949 (18) tot 86.239 in 1979 en 83.318 in 1984. Het geheel van in overheidsdienst tewerkgestelde werknemers, die in zekere mate toch ook de regering als werkgever, en dus als opdrachtgever hebben, is nog veel omvangrijker: van 341.232 in 1948 (19) tot 833.122 in 1979 en 830.985 in 1984. Ten aanzien van deze honderdduizenden functioneert de regering als hoogste patronale instantie, en dus als verdeler van arbeid, van loon, promotie en carrière. Langs de wettelijke normering of langs de collectieve arbeidsovereenkomst beslist de patroon « staat » (in overleg met de syndicale organisaties) over de sociale situatie van zoveel personeelsleden.

De gewone staatsbegroting is opgelopen van 76 miljard in 1947 tot 1.104 miljard in 1980 (nominale waarden). De uitgaven volgens de begrotingen situeren zich op 1.309 miljard in 1980 en 1.842 miljard in 1983. Dit is een zeer aanzienlijk aandeel van de schaarse goederen in de Belgische maatschappij.

Die functietoename kan ook afgelezen worden uit de aangroei van het aantal ministerportefeuilles en de inhoudelijke taakomschrijving ervan. Naast de vijf klassieke taken van de negentiende eeuwse nachtwakersstaat: binnenlandse zaken, justitie, financiën, buitenlandse zaken en landsverdediging komen ministeriële bevoegdheden als economisch beleid, ontwikkelingsamenwerking, sociale voorzorg, tewerkstelling, openbaar

(18) Het precieze cijfer dat voor de vroegere jaren door het NIS gegeven wordt is niet zonder meer vergelijkbaar met het actueel cijfer. Vandaar het benaderend cijfer voor 1949. Zie de *Overzichten van de personeelssterkte in de Overheidssector* (jaarlijkse uitgave van de Dienst van het Algemeen Bestuur).

(19) Zonder het personeel van het onderwijs. In 1979 met inbegrip van de 292.893 en in 1984 van de 265.951 tewerkgestelden in het onderwijs.

ambt en overheidsbedrijven, openbare werken, verkeer, landbouw en middenstand, volksgezondheid, leefmilieu, onderwijs, cultuur.

Daarbij voegt zich nog de middelen-waaier buiten bovenvermelde mogelijkheden die de regering ter beschikking heeft: stimuli, toelatingen, vergunningen, goedkeuringen, beperkingen, controles, onderzoeken, waarschuwingen, verbodsuitspraken, vervolgingen, monopolie van het legitiem gebruik van geweld. Een verwijzing naar een actueel politiek verschijnsel om dit in zijn verregeande consequenties te illustreren: het dienstbetoon op hoog vlak. Het klassieke dienstbetoon voor de perifere kiezer, zoals wegwijs maken in procedures, aanvragen waarop deze recht heeft indienen en opvolgen en zo meer, kan ook door de oppositiepartij nagenoeg even trefzeker verricht worden. Maar de substantiële bevoordeling, zoals het toekennen van rentesubsidies, van kredieten, van overheidsopdrachten, of zoals de benoeming en bevordering op belangrijke posities, is alleen voor de regeringspartijen weggelegd. En uit deze bevoordeling op hoog niveau komt meer dan een (voorkeur)stem als dankbetuiging en loyauteitsband. De regeringsparticiperende partij wordt machtiger omdat zij door haar regeringsparticipatie belangrijke aanwinsten aantrekt: bekwame kandidaten, deskundigheid, financiële middelen, infrastructuur, terugval- of uitwijkposities voor minder succesrijke electorale periodes en dergelijke meer. Deze middelenwaaier vormt de basis voor de factionele maar ook voor de para-organisatorische capaciteit van de regeringspartij.

De regering heeft zich parallel met de taakstelling en functie-appreciatie, een uitgebreid middenstramien toegeëigend en een centrale machtspositie gewrocht in het Belgisch politiek bestel. In de machts hiërarchie van de politieke posities komt de positie « eerste-minister » als eerste en de positie « minister » als vierde uit het onderzoek, ver boven de parlamentsposities bijvoorbeeld (20). De positie partijvoorzitter concurreert in deze machts hiërarchie met deze van eerste minister. Over een periode van een halve eeuw is daar inderdaad een merkwaardige mededinging gegroeid, parallel met de toename van de participatie. De partijvoorzitter is als positie in die periode gecreëerd, gegroeid en gaandeweg gaan wedijveren met de hoogste machtspositie. Maar die concurrentie is een binnenpartijdige wedijver. Voor de partijvoorzitter, voor de partij en voor de participatie komt het er op aan deze hoge machtsposities in te palmen. Zij vormen de instrumenten bij uitstek voor de partij en voor de participatie (21).

(20) W. DEWACHTER, De machts hiërarchie in de Belgische politiek, in *Res Publica*, 1971, nr. 3-4, blz. 533-550.

(21) W. DEWACHTER, Noodzaak en overzicht van de politieke partij in de polyarchie, in *Res Publica*, 1981, nr. 1, blz. 125-151.

Bovenvermelde belangrijke maatschappelijke functies en de daaraan beantwoordende hoogste machtspositie zijn de initiële stimuli tot het samenstellen van een regering. De stuurfunctie die de politiek t.a.v. het maatschappelijk gebeuren moet uitoefenen is (a) gewichtig en (b) gebeurt in eerste instantie vanuit die regering. Gezien de functionaliteit en de daaraan beantwoordende machtspositie van de regering is het veroveren van de regeringsmacht een erg aantrekkelijk objectief. Als de politieke partij in wezen bepaald wordt als strevend naar het bezetten van de hoogste machtsposities om haar programma of maatschappijvisie te realiseren, dan moet haar machtscompetitie op het bezetten van de regeringspositie gericht zijn.

3. De verwachtingen t.a.v. een oppositieperiode.

Bij de leidende politici in België leeft nagenoeg algemeen het beeld van de volkomen onmacht van de oppositie t.a.v. de beleidsuittekening. « Een oppositie moet waarmaken wat zij op de oppositiebanken heeft gezegd als zij de verkiezingen wint » (G. Eyskens) (22); « Et, quelle que soit sa pugnacité, son talent peut-être, notre opposition n'a pas réussi » (E. Leburton) (23); « Wie geen regeringsdeelname aanvaardt, ontnemt zichzelf meteen elke mogelijkheid om ook maar iets concreets tot stand te brengen (W. Claes) (24); « In onze samenleving wordt naar de oppositie niet geluisterd, alleen de macht is aan het woord » (H. Schiltz) (25).

Dat dit beeld niet adequaat is doet hier niet terzake. Uit onderzoek is inderdaad gebleken dat, in tegenstelling tot bovenstaande meningen, de oppositie als oppositie toch een aantal programmapunten, zelfs belangrijke, kan realiseren (26). Maar de verklaring hiervoor is niet in de regeringsvorming te zoeken: een ander proces, een andere dynamiek komt daarbij aan bod. Wezenlijk gaat het daarbij om de dynamische verhouding tussen enerzijds de oppositie, bepaald als actie en vertrekkend vanuit de verschillende machtsplatformen in de maatschappij en anderzijds de elite met haar uitgebreide waardenconsensus, waarvan de beveiliging is toevertrouwd aan de politieke sector van de elite. Voor de regeringsvorming is evenwel het subjectieve beeld bij de politieke

(22) *De Vlaamse Elsevier*, 16 juli 1973, nr. 20, blz. 23.

(23) *Le Soir*, 27 maart 1976.

(24) Rede op het Ideologisch Congres van de BSP-PSB van 16 en 17 november 1974.

(25) *Knack*, 19 juni 1974, nr. 25, blz. 48.

(26) W. DEWACHTER, E. LISMONT, G. TEGENBOS, Het effect van de oppositie op het regeringsbeleid in België van 1965 tot 1971, in *Res Publica*, 1975, nr. 2, blz. 151-170.

leiders inzake de onmogelijkheid van programmarealisatie vanuit de oppositie beslissend.

De gangbare opvatting inzake het oppositievoordeel is het herstel van een verkiezingsnederlaag. Regeringsdeelname leidt tot electoraal verlies en oppositie tot verkiezingswinst. Bij een verkiezingsnederlaag hoort men derhalve meer dan één stem om voor de oppositie te pleiten. Maar deze stem komt veeleer uit het kader dan uit de leiding van de partij.

Er bestaat effectief een verband tussen regeringsdeelname en stemmenverlies en omgekeerd oppositie en stemmenwinst. Maar dit verband is niet bijzonder bindend. In de periode 1946-1985 boekten 21 uittreedende regeringspartijen verkiezingsachteruitgang tegenover 7 die vooruitgang kenden. Komende uit de oppositie boekten 18 partijen winst en 11 verlies, cijfers die voor de drie traditionele partijen verbeteren tot 10 met winst tegenover 3 met verlies, komende uit de oppositie (27).

Ook al bestaat er een verband en ook al schat men in de politieke wereld dit verband meer rechtlijnig en meer bindend in, het verhindert niet dat partijen die zware electorale klappen krijgen, toch nog de regering verder gaan vormen. De verkiezingsnederlaag van de Katholieke Unie in 1936, van de CVP-PSC en van de BSP-PSB in 1965, van de CVP in 1981 en van de PVV in 1985, zowat de zwaarste klappen die partijen sinds het algemeen enkelvoudig stemrecht hebben geïncasseerd, illustreren dit overduidelijk. Elk van deze partijen stapte weer in de volgende regering. Een verkiezingsnederlaag maakt verdere regeringsdeelname moeilijker, maar ze verhindert de participatie niet. Althans de partijleiding heeft voldoende sterke hefboomen, om tegen een groot gedeelte van het kader en van de basis in, toch de regeringsdeelname door te sluisen. Geen enkel partijcongres bij voorbeeld heeft tot nog toe de richting van de partijleiding inzake regeringsdeelname omgebogen of afgewezen.

Een oppositieperiode biedt evenwel nog een ander voordeel, en dat kan medebeslissend zijn. Oppositie verhult interne verdeeldheid veel sterker dan regeringsdeelname. Een te sterke onenigheid aan de top van de partij verhindert regeringsdeelname. Oppositie biedt de mogelijkheid onder minder spanning in de partij aan de onenigheid te werken. De PVV-PLP bereikte in 1968, noch intern noch op haar congres, een voldoende eensgezindheid tussen Franstaligen en de Vlaamse leiders inzake de « Gemeenschappen » in België. Alhoewel de partij, o.l.v. O. Vanaudenhove er sterk op uit was om de regeringsdeelname met

(27) De traditionele partijen zijn hierin, na hun splitsing, nog als eenheid geteld. Voor de oppositiepartijen werden alleen de traditionele partijen en de federalistische partijen geteld. KPB, scheurpartijen, nieuwe partijen, o.m. Agalev en Ecolo werden niet meegeteld.

CVP/PSC verder te zetten, betekende die verdeeldheid haar uitsluiting uit de regeringsvorming. (Zelfs de oppositie was niet sterk genoeg om de partij samen te houden, de splitsing was begonnen.)

Tot slot van deze analyse moet de zwakheid van deze vector onderstreept worden. De beleidsverwachtingen bij de leidende politici t.a.v. de oppositie zijn zo goed als nul. De electorale heropleving die de oppositie heet te brengen is niet doorslaggevend. Alleen grote interne verdeeldheid in de partij kan medebeslissend zijn: oppositie brengt de interne verdeeldheid onder minder spanning en bij grote interne verdeeldheid wordt uiteindelijk het onmisbare instrument zelf, de politieke partij, in gevaar gebracht.

4. *De elitaire consensus.*

Een tweede vector in het krachtenveld naar de regeringsvorming toe is de overeenstemming bij de elite over een belangrijk stel waarden en normen, de elitaire consensus, die men noodzakelijk moet aanhangen of overnemen om tot de topgroep geselecteerd en tot de regeringsvorming toegelaten te worden. Waarden in de consensus voor de periode 1945-1970 zijn het grondwettelijk koningschap, de parlementaire democratie, de pacificatiepolitiek, de rechtsstaat, het levensbeschouwelijk pluralisme, de liberale rechten en vrijheden, de Franstalige dominantie, Brussel als machtscentrum, de Europese economische en politieke integratie, het Atlantisch verdedigingsstelsel, de « ideologie van het Westen », de welvaartsstaat, de overlegeconomie met aanzienlijke steun voor het bedrijfsleven in crisistijd, de onvermijdelijkheid van sociale stratificatie, gezien haar functioneel karakter (28). De determinanten van zulke consensus zijn vrij talrijk, te weten *a*) de structurele mogelijkheden en intrinsieke beperkingen van de beleidsopgave en -middelen, *b*) de ideologische bepaling van de situatie en de mogelijkheden door de elite, *c*) de lering getrokken uit het vroeger gevoerde beleid, *d*) de bevoogdingsbepaling van het welzijn van de massa, *e*) de ideologische bepaling van de situatie door de elite, *f*) de institutionalisering van die consensus als « the world taken for granted » en *g*) aanpassing aan fundamentele en/of langtermijnige structuurveranderingen en aan de waarden en objectieven van een machtige en langdurige oppositie (29). Staatsmanschap heet dan het adequaat bekijken en hanteren van deze determinanten, evenals het naar juiste sterkte onderkennen en, zo nodig,

(28) W. DEWACHTER, *Elitaire consensus en veranderingen*, in *Civis Mundi*, 1972, nr. 8, blz. 230-236.

(29) W. DEWACHTER, *Politieke sociologie*, deel II, Leuven, 1985, blz. 254-258.

precies of tijd erkennen van de oppositie en haar vragen en de mate waarin deze ingewilligd dienen te worden.

In de regeringsvorming werkt de elitaire consensus op een dubbele manier door. Enerzijds snijdt zij van bij het begin van het gebeuren een aantal partijen af van het proces van regeringsvorming: de Communistische Partij vanaf 1947, de federalistische partijen vanaf hun ontstaan tot in 1974. En vooralsnog de Groenen. Uiteraard worden nog kleinere en vooral meer gepolariseerde partijen als RAD, Vlaams Blok, door de elitaire consensus afgesneden. Het zijn geen Belgisch-elitaire partijen. Zij worden buiten het veld geplaatst; of plaatsen zichzelf buiten het veld door de waarden en opties die zij voorstaan, waarden en opties die onverenigbaar zijn met de elitaire consensus. Anderzijds stimuleert de elitaire consensus de aanvaarde partijen sterk tot regeringsvorming in verregaande coöperatie. « Over de basiswaarden en opties is men het toch eens. Bovendien zijn dat de belangrijke oriëntaties voor het beleid die moeten beschermd worden. Dat beleid is het werk van waarachtige staatslieden. De rest is bijkomstig ». Zo ongeveer luidt de redenering, gesteund en gedragen door de machtige figuren uit de andere elite-sectoren. De regering is niet alleen aantrekkelijk voor de politieke partijen, maar evenzeer voor de leidende politici en hun elitaire steunpunten. Elite verdedigt zich en bouwt zich uit. De regering is daartoe een belangrijk instrument. Omgekeerd, de kreten over de regimecrisis in geval van mislukking van de regeringsvorming spruiten voort uit het in gevaar achten van waarden in de elitaire consensus opgenomen en mogelijk van de elitaire posities zelf (30). De regeringsvorming in co-operatie omvat het pacificeren van strijdpunten en het ontzien in het beleid van de mogelijke toekomstige « nationale partij » die tijdelijk in de oppositie zit.

5. De programmatische afstand tussen partijen.

Een andere, bevorderende factor voor de regeringsvorming is de onderlinge programmatische nabijheid van de partijen, daar waar grote programmatische afstanden een afremmende kracht vormen, die partijen uit mekaar houden. Het is logisch dat de partijen die qua programma het dichtst bij mekaar liggen en de meerderheid in het parlement hebben, de regering vormen. Een aantal beleidsopgaven dienen zich aan en anderzijds formuleren de partijen ook oogmerken en doelstellingen. Met een veelheid van partijen en met een verdeling van de partijen op de spanningsvelden in de Belgische politiek die niet volledig een pola-

(30) Bij voorbeeld de regeringsvorming Martens I: zie de bezwerings van Vanden Boeynants, Claes, Nothomb, Martens, Cools, terzake op televisie en in de dagbladers.

risatie is (31), is het noodzakelijk zo dat beleidsdoeleinden van bepaalde partijen dichter bij mekaar liggen dan andere. Bepaalde programma-punten worden zelfs van mekaar overgenomen, of worden van dezelfde drukkingsgroeperingen of aanverwante actiegroeperingen overgenomen.

Als een grote gelijkenis van objectieven een uitdrukking is van een programmatische nabijheid, en omgekeerd een geringe overeenstemming de uitdrukking van een grote afstand, dan kan logischerwijze geformuleerd worden dat de programmatische afstand de regeringscoalitie bepaalt, althans binnen de grenzen van de parlementaire meerderheid die de regering dient te hebben. Hoe dichter de partijen qua programma bij mekaar staan, hoe meer het aangewezen is dat zij de regering vormen. Hoe verder de partijen qua waardenhiërarchie uit mekaar liggen en hoe meer uiteenlopend de oplossingen zijn die zij voorstaan, hoe minder zinnig het is om een coalitievorming te betrachten, hoe geringer ook de kans dat deze partijen samen een regering zouden vormen.

De omvorming bijvoorbeeld van de levensbeschouwelijk - radicale Liberale Partij in 1958-1961 naar de levensbeschouwelijk - open Partij voor Vrijheid en Vooruitgang heeft de programmatische afstand tussen de BSP-PSB en de Liberale Partij danig vergroot: deze laatste is van een centrumpositie in het programma-velde opgeschoven naar een rechtse positie. De CVP-PSC verplaatste zich tegelijkertijd van rechts naar het centrum; vandaar haar haast-onmisbaarheid in de regeringsvormingen sinds 1961.

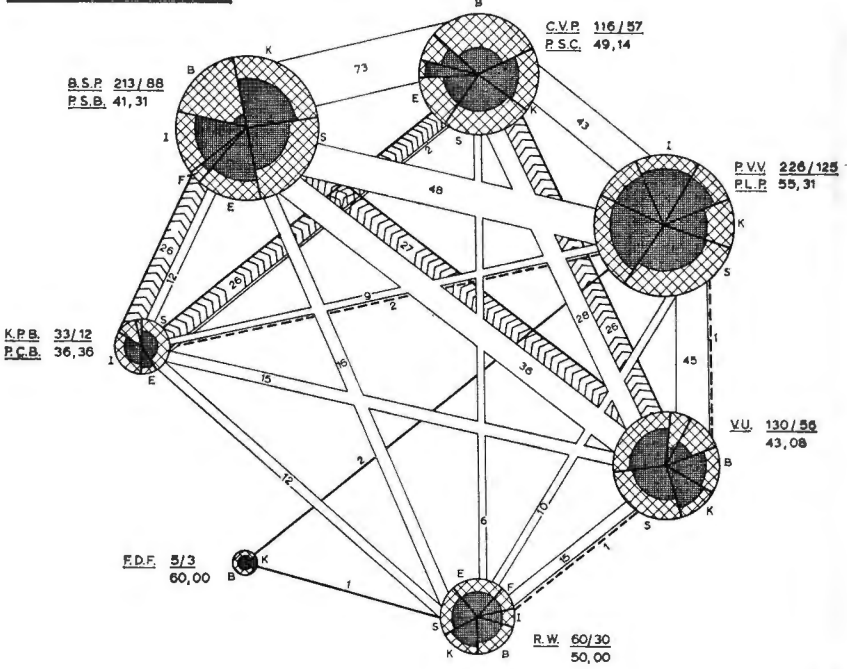
Een overtuigende uitbeelding van de programmatische afstand verschaft het onderzoek van G. Tegenbos dat voor drie verkiezingen: 1965, 1971 en 1974 de overeenkomst en de verschillen in de programma's van de partijen klaar aantoot (32). Zie grafiek II (33).

(31) Niet dadelijk betreffende de partijen, maar wel betreffende de burgers een goed beeld: A. VAN DEN BRANDE, Het Belgisch sociaal-politieke systeem van de jaren '50 en '60 als kader voor de Vlaamse problematiek: een sociologisch model; enkele grondlijnen van de periode 1968-1978, in *Twintig eeuwen Vlaanderen, deel 6 De Vlaamse Beweging*, deel III, Hasselt, 1979, blz 129-182.

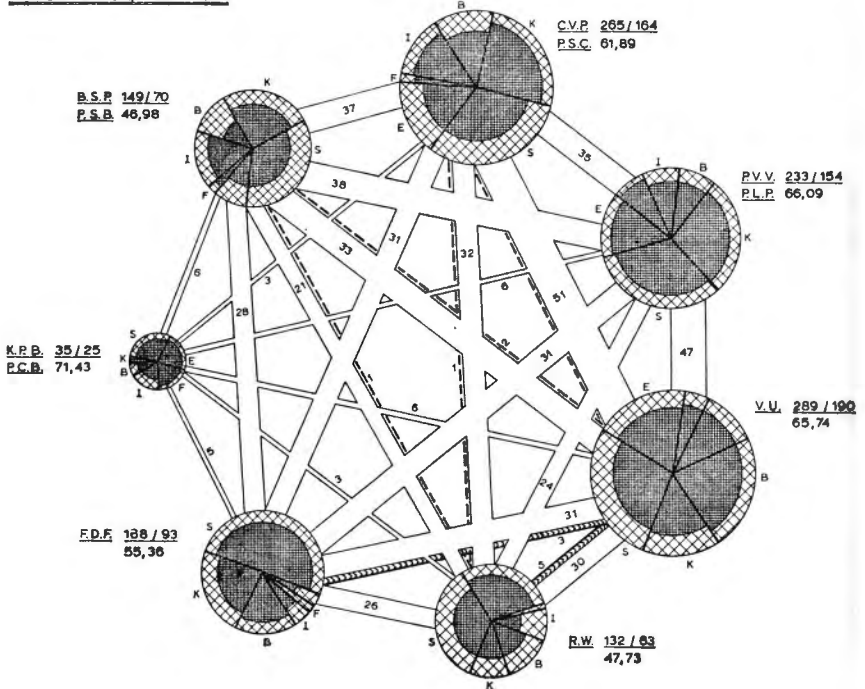
(32) G. TEGENBOS, Overeenkomst en tegenstellingen in de verkiezingsplatformen, in *Res Publica*, 1974, nr. 3-4, blz. 425-449.

(33) De omvang van het partijprogramma, gemeten aan het aantal programma-punten, wordt uitgedrukt in de oppervlakte van de cirkel per partij. De dichte raster in de cirkel geeft het aantal eigen programmapunten van de partij aan en de open verbindingsbalken tussen twee cirkels de programmapunten die de partijen gemeenschappelijk hebben, daar waar de gearceerde balken tussen twee cirkels de tegengestelde programmapunten weergeven. De cijfers naast de cirkels betreffen (1) het totaal aantal programmapunten per partij, (2) het aantal eigen programmapunten en (3) het percentage van (2) tegenover (1). De cijfers in of naast de verbindingsbalken geven het aantal gemeenschappelijke of tegengestelde programmapunten aan. De cirkelsectoren wijzen de beleidssectoren aan: B: binnenlandse politiek, K: cultuurbeleid, S: sociaal beleid, E: economische politiek, F: financieel beleid en I: internationale politiek.

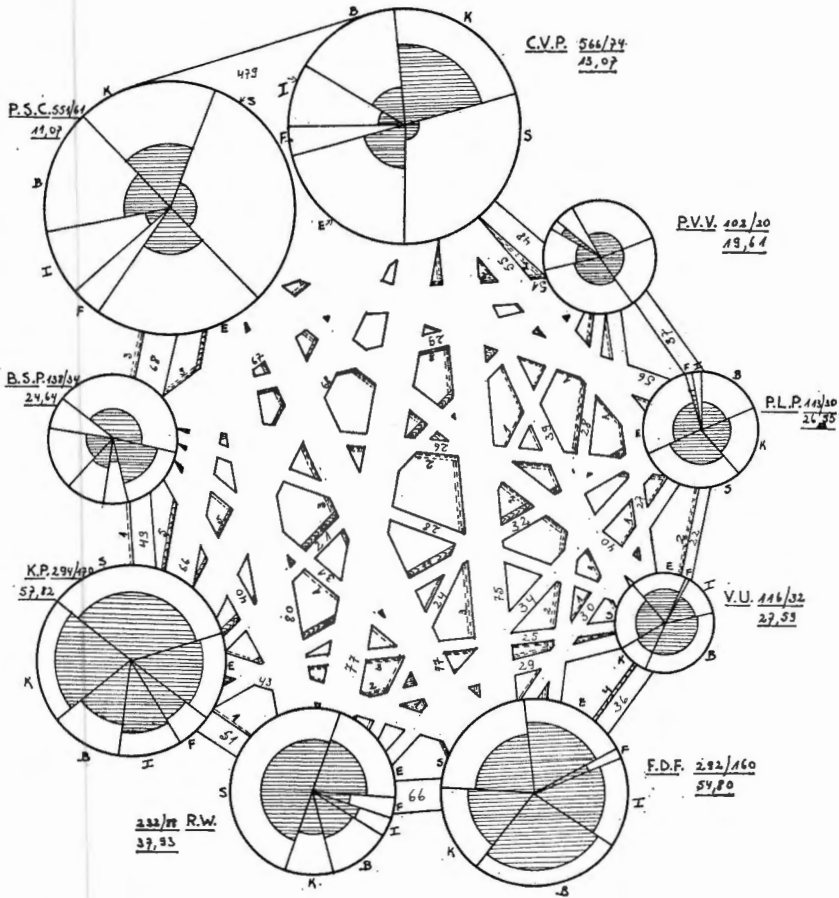
PROGRAMMOGRAM 1965



PROGRAMMOGRAM 1971



PROGRAMMOGRAM 1974



GRAFIEK II. — Overeenkomsten en tegenstellingen in de verkiezingsprogramma's van de politieke partijen bij de parlamentsverkiezingen van 1965, 1971 en 1974.

In 1965 treffen de grote onderlinge overeenstemming van de drie traditionele partijen en de aanzienlijke programmatische tegenstellingen met de oppositionele partijen. Op een opmerkelijke manier vlakken deze tegenstellingen in de jaren zeventig af. Zodat in 1974 de oppositionele lijnen vooral tussen liberalen en communisten lopen. Dat in 1974, voor het eerst, een regering met de federalistische partijen wordt beproefd, spreekt als vanzelf uit het programmogram van 1974. De vergelijking van de kiesplatformen van 1965, 1971 en 1974 duidt op een gewijzigde verhouding tussen partijen en derhalve op een ander uitzicht van het regeringsvormingsdispositief.

Een gewichtig punt daarbij is de belangrijkheid van de programmapunten. Voor de ene partij is het beleid inzake de volkeren in België primordiaal, terwijl dit voor andere partijen slechts bijkomstig is. Voor sommige partijen is de internationale beveiliging een belangrijk probleem, waar dit bij andere partijen nauwelijks in de aandacht komt. De belangrijkheid van problemen heeft rechtstreeks te maken met de waardenhiërarchie van de partijen.

In het algemeen kunnen zich vier gevallen voordoen tussen twee partijen volgens twee assen : de plaats in de waardenhiërarchie van de partij of de belangrijkheid van de programmapunten en de oriëntering van de programmapunten of de gelijklopendheid van de oplossingen.

1. De programmapunten zijn voor beide belangrijk en de oplossingen zijn gelijklopend.
2. De programmapunten zijn voor de ene belangrijk en voor de andere niet, maar de oplossingen zijn gelijklopend.
3. De programmapunten zijn voor de ene belangrijk en voor de andere niet, maar de oplossingen zijn niet gelijklopend.
4. De programmapunten zijn voor beide belangrijk maar de oplossingen zijn niet gelijklopend.

De eerste situatie is sterk stimulerend tot de regeringsvorming. Een aanzienlijk aantal van deze programmapunten zullen overigens uit de elitaire consensus afkomstig zijn. Een reden te meer om samen regering te vormen.

Het tweede en derde geval is minder stimulerend tot regeringsvorming, maar het hindert ze niet. Zij laten convergentie en compromisvorming van de ene tegenover de andere toe. Het is echter niet uit deze situatie dat de motor, de kracht, de dynamiek tot de regeringsvorming komt. Dit kan wel uit de eerste situatie.

De vierde situatie is de toestand van het strijdpunt. Normaal werkt deze situatie de coalitievorming tegen. Doch het gebeuren hieromtrent is meer complex dan deze eenvoudige regel wel stelt: de polarisatiecapaciteit van strijdpunten eensdeels en de manipuleerbaarheid van strijdpunten andersdeels oefenen hierbij eveneens een doorslaggevende functie uit.

6. De strijdpunten.

Strijdpunten zijn in de publieke opinie omstreden beleidsvragen. En publieke opinie wordt bepaald als de uitspraak van een aanzienlijk aantal leden van een sociaal systeem t.a.v. een beleidskwestie in dat systeem (34). Duidelijke voorbeelden van strijdpunten in België zijn de Koningskwestie, de Schoolstrijd, de Eenheidswet, de overheveling van de Franstalige Université Catholique de Louvain, de federale uitbouw van België, de plaats van Brussel in de federale structuur van België, de arbeidsduurverkorting, de depenalisatie van de abortus provocatus, de plaatsing van de kruisraketten in België. Niet alle strijdpunten hebben dezelfde intensiteit. Lang niet alle strijdpunten brengen een uitgesproken en langdurige polarisatie van de maatschappij mee zoals de koningskwestie of de schoolstrijd die teweeg hebben gebracht.

Welke zijn de voorwaarden waaronder beleidsvragen tot strijdpunten kunnen uitgroeien of opgeklopt worden? Vooreerst moet er een congruentie bestaan van de beleidsvraag met de partijenopdeling en de grote opiniestrekkingen. Een beleidsopgave maakt meer kans tot strijdpunt uit te groeien naarmate de alternatieven van het beleid meer adequaat passen in de partijenopdeling en de strekkingen in de publieke opinie. Zie de uitroep van partijvoorzitter K. Van Miert: « Waar zouden wij nu staan op het vlak van Zaïre, de kernraketten, de ecologische problemen indien de Socialistische Partij unitair was gebleven? » (35).

Tweede voorwaarde is de macht van het aantal achter zich hebben of achter zich kunnen doen plaats nemen. De grote politieke partijen, de grote vakbonden en mutualiteiten, de zuilen hebben grote aantallen burgers achter zich. Deze aantallen moeten mobiliseerbaar zijn op het strijdpunt zelf. Daarom moet het strijdpunt een wezenlijke, hoog gerangschikte waarde van dat groot aantal burgers betreffen. Dit betreffen kan een rechtstreeks aanbelangen zijn, maar ook een symbolische vertolking betekenen.

(34) W. DEWACHTER, La fonction de l'opinion publique dans la polyarchie contemporaine, in *Parlement et gouvernement*, Leiden, 1979, blz. 158-163.

(35) Uitspraak op het colloquium Vijfentwintig jaar Links, cit. in *De Standaard*, 21 november 1983.

Toegang tot de massa-media is de derde voorwaarde. Pas als men frequent toegang heeft, rechtstreeks of onrechtstreeks, tot de kanalen van de massacommunicatie kan men een beleidsvraag tot strijdpunt maken. Opdat een strijdpunt niet als een steekvlam zou verdwijnen moet men blijvend toegang hebben tot de massa-communicatie. Hierbij moet aangestipt dat, gemeten aan de oplage, ongeveer 80 % van de Belgische dagbladpers zuil- of partijgebonden is (36). Meteen is zoveel gezegd over de grote strijdpuntmakers in de Belgische politiek.

Inderdaad, wie zijn de makers van strijdpunten? De organisaties, beschikkend over grote aantallen en sterke mobilisatiecapaciteit, de organen van massacommunicatie, de instanties die bovenvermelde organisaties bindend kunnen richten (de zuilkernen, de raden van beheer, de eigenaars...), de politieke partijen.

De politieke partijen zijn bij uitstek strijdpuntmakers. Zij zijn dit in elke polyarchisch bestel omdat zij de voorwaarden tot strijdpuntformulering cumuleren en bovendien institutioneel de scheidingslijnen vormen. In België zijn ze dit des te meer gezien de participatie, de partijpolitisering, de banden met de vakbonden en mutualiteiten en met de massa-media; gezien zij de politieke grijparm van de zuil zijn (37).

In uitzonderlijke situaties kunnen niet of nauwelijks georganiseerde burgers een strijdpunt maken. Zie bijvoorbeeld de strijd voor Leuven-Vlaams. Voorwaarden daartoe zijn dat men massaal actie moet kunnen voeren en daarom dat de organisatievereisten minimaal zijn. Dit kan bij een plotse, ergerlijke gebeurtenis of provocatie, op een eenvoudig, begrijpbaar probleem, bij grote aantallen ter plaatse (concentratie van burgers gevoelig op het probleem) en met grote onderlinge communicatie. Dit zijn moeilijk te verwezenlijken voorwaarden. En krijgt men geen organisatorische ondersteuning dan sterft het vuur zeer vlug uit.

Eens deze voorwaarden vervuld kan het strijdpunt groeien of gemaakt worden. Het ontwikkelt zich doordat vele verschillende of grote organisaties die de publieke opinie kunnen beroeren het problematische van de beleidsvraag kenbaar stellen en vertolken. Actiegroeperingen, partijen, organen van massa-communicatie, personen in gezags- en/of machtsposities, drukkingsgroeperingen vertolken in boodschappen naar de publieke opinie en in acties naar de beleidvoerders de vastberadenheid van hun wil, de intensiteit van hun probleemervaren en de volharding in

(36) L. DE WINTER, De partijpolitisering als instrument van participatie, in *Res Publica*, 1981, nr. 1, blz. 100.

(37) W. DEWACHTER, Noodzaak en overwicht van de politieke partij in de polyarchie, in *Res Publica*, 1981, nr. 1, blz. 125-151.

het ijveren voor hun oplossing. Het beklemtonen van de ene opstelling roept een versterken en/of verstrakken van de andere opstelling op (38).

7. De manipulatie van strijdpunten.

De processen van polarisatie en conflictescalatie zijn in een strijdpunt niet alleen in gang gezet, maar worden frequent, haast voortdurend onderhouden en gevoed.

De Belgische maatschappij is gevoelig voor strijdpuntenescalatie. Dat hebben de Koningskwestie en de Schoolstrijd duidelijk ten toon gespreid (39). De elite, mandaterend de politieke elite, heeft hieruit de noodzaak van en de vaardigheid tot pacificatiepolitiek geleerd (40). De elite bezit de ingesteldheid tot en kent de regels ter pacificatie van de conflicten. Zij beschikt bovendien over een adequate organisatie daartoe. De partij, gekenmerkt door een hoge leidbaarheid; de zuil waarvan de partijleiding de gemandateerde politieke leiders zijn; de grote organen van massa-communicatie verbonden met partij of zuil, hebben, net zoals zij een omvangrijke escalatiecapaciteit, en kunnen, in aanzienlijke mate bijdragen tot de des-escalatie of tot het (tijdelijk) bevriezen van de strijd.

Minder verreichend dan de pacificatie is die andere techniek van manipulatie van strijdpunten die men in het jargon de « koelkastpolitiek » noemt. Op niveau van de besluitvormers, van de elite, wordt beslist voor bepaalde tijd te handelen alsof een bepaald strijdpunt niet bestaat. De regering Spaak-Eyskens plaatst van 1947 tot 1949 de Koningskwestie buiten haar beleidsveld. De eventuele depenalisering van de abortus provocatus is sinds een decennium naar het parlementair initiatief verwezen. De regeringen Martens V en VI proclameren de economische realiteit zo sterk primerend dat de communautaire problematiek als tijdelijk onbestaande, of als dusdanig te behandelen, wordt afgekondigd. En langetijd met succes!

Deze techniek is mogelijk, zoals de pacificatie mogelijk is, door de grote controle van de elite op de partijen, de vakbonden, de massa-media en van deze trits op de grote aantallen.

(38) J. SMITS, *Democratie op straat. Een analyse van de betogingen in België*, Leuven, 1984, 373 blz.

(39) Zie bv. de memoires van J. DUVIEUSART, *La question royale. Crise et dénouement : juin, juillet, août 1950*, Brussel, 1975, 231 blz.

(40) Over de pacificatiepolitiek zie voor het Nederlands taalgebied:

A. LIJPHART, *Verzuiling, pacificatie en kentering in de Nederlandse politiek*, Amsterdam, 1968, 228 blz.

L. HUYSE, *Passiviteit, pacificatie en verzuiling in de Belgische politiek*, Antwerpen, 1970, 267 blz.

L. HUYSE, *De gewapende vrede*, Leuven, 1980, 93 blz.

Door deze techniek wordt een verdelend element uit het krachtenveld genomen, zodat bepaalde partijen plots weer (tenminste voor bepaalde tijd) veel dichters bij mekaar komen te staan. Men knipt een afremmende vector geheel of grotendeels weg uit het krachtenveld. Die mogelijkheid maakt de manipuleerbaarheid van de strijdpunten uit.

De regeringsvorming Martens III levert een schoolvoorbeeld op van de manipuleerbaarheid van de strijdpunten. Nadat tijdens de regeringen Martens I en II op vele tonen gesteld werd dat belastingsvermindering onmogelijk was, dat de liberalen niet in de regering konden opgenomen worden aangezien er een te grote tegenstelling was op sociaal-economisch gebied, nadat gesteld was dat de regeringen Martens I en II de regeringen van de laatste kans waren om een vreedzame oplossing voor de communautaire problemen door te voeren, nadat een majorité significative ook in Brussel (onder Martens I) als een voorwaarde was geformuleerd voor een regering en tenslotte nadat gesteld was dat een regeringscrisis een catastrofe voor de Belgische frak zou betekenen, komen in 1980 tijdens een van de kortste periodes sinds 1966 om een regeringscrisis op te lossen, de liberalen in een zesledige regering, worden forse belastingsverminderingen aangekondigd, wordt het Brussels probleem van de communautaire regeling afgehaakt, kondigt men aanzienlijke besparingen op de overheidsuitgaven aan, en herstelt de Belgische frank zich tijdens de crisis op een opvallende manier.

Een ander voorbeeld is de Volksunie die, onmiddellijk nadat zij campagne gevoerd heeft onder het motto: « Gedaan met geven en toegeven », het naderhand door Vlaanderen verworpen Egmontpact goedkeurt, en hiervoor twee-derden van zijn kader en zijn kiezers meekrijgt.

Over escalatie en des-escalatie kan in belangrijke mate beslist worden door de elite. De-escalatie is een gewichtige stap in de pacificatiepolitiek en in de beveiliging van de elitepositie.

8. *De partijleiding.*

Doorheen de behandeling van de model-vectoren is de betekenis van de partijleiding al manifest geworden. De partijleiding beïnvloedt sterk het programmatisch uitzicht van de partij, zowel in de profilering van bepaalde programmapunten als in het wegmoffelen of bevriezen van items. Strijdpunten worden gemaakt of mede gemaakt door partijleidingen en gecontroleerd of mede-gecontroleerd door diezelfde partijleidingen. Uit voorgaande blijkt klaar dat de partijleidingen niet de enige actoren zijn in de regeringsvorming, maar toch zeer belangrijke actoren.

Rijst dan de vraag wie de partijleiding uitmaakt? Het onderzoek terzake is nog niet dermate gevorderd dat een precies antwoord op die vraag kan verstrekt worden. Maar een aantal punten kunnen toch al

met voldoende geldigheid gesteld worden. Vooreerst gaat het hier, Michels is terzake overtuigend (41), over een oligarchische entiteit: de partijleiding is duidelijk beperkt en samenhangend. Die samenhang betekent niet dat er intern geen conflicten kunnen voorkomen. Wel integeendeel! De samenhang betekent dat de leiding het interne conflict, hoe hevig ook, ondergeschikt maakt aan haar leidinggevende capaciteit en aan het intact houden van het instrument politieke partij. De leiding van de partij is verder opvallend meer beperkt dan het partijbureau. Zij heeft in de loop der eeuw bovendien belangrijke wijzigingen ondergaan: van binnenparlementair is zij buitenparlementair geworden. De partijvoorzitter is prominent geworden, niet meer een voorzitter, maar een leider, bij zover dat in specifieke configuraties, de partijleiding wel teruggebracht lijkt tot één figuur: de partijvoorzitter.

En daarmee stuiten we op een laatste probleem bij deze modelvorming: de werkelijke « vrijheidsgraad » van de leidende politici: het staatshoofd, de partijleiders en enkele leidende figuren uit de topelite. Welke ruimte is er in het regeringsvormingsproces voor persoonlijke leiding, d.w.z. voor het innoverend of behoudend naar voren schuiven door één besluitvormer van opties, van strategische keuzen? « Ik ben geen structuralist. De geschiedenis wordt gemaakt door personen en niet door geprogrammeerde dynamieken » (Wilfried Martens) (42).

In een polyarchie als de Belgische is de ruimte voor de individuele topbesluitvormer niet onbestaande.

Vooreerst is het duidelijk dat de besluitvormers in de regeringsvorming, de top van de machtspyramide in België uitmaken. Regeringsvorming is een elitair gebeuren, geen democratisch.

De inbreng van de individuele besluitvormer (of een beperkt groepje) kan spelen op korte of halflange termijn. Men heeft wel eens een regering gevormd voor de wil van één man. Men kan door de beslissing en beslistheid van enkele leidende figuren of partijleidingen het uitzicht van de regeringsvorm veranderen in een benaderend rechtsstreekse verkiezing van de regering. Men kan door de inbreng van een individuele besluitvormer of een partijleiding een aantal jaren de beleidstrein missen, of de regering doen degenereren tot een groep stakers. Men kan door de goede opties te nemen een aantal jaren inwinnen, of aanzienlijke moeilijkheden vermijden. Op lange termijn evenwel wordt de individuele aanbreng met actie en reactie uitgevlakt.

(41) R. MICHELS, *Zur Soziologie des Parteiwesens in der modernen Demokratie. Untersuchungen über die oligarchischen Tendenzen des Gruppenlebens*, eerste uitgave 1911, herdruk tweede uitgave: Stuttgart, 1970, 551 blz.

(42) W. MARTENS, *Een gegeven woord*, Tielt, 1985, blz. 172.

Zo ook kunnen gewiekste onderhandelaars of tactici bij één regeringsvorming punten scoren. Bij een volgende ronde is de tegenpartij verwittigd. Het krachtenveld in de regeringsvorming is te zeer sociaal bepaald opdat een eenmansbeleid, een eenmansleiding op grote schaal én over een lange periode zou optreden. Elke actor heeft een beperkte vrijheidsgraad die hij naargelang zijn mogelijkheden effectief benut of onbenut laat. Die vrijheidsgraden kunnen mekaar versterken en verlengen of wederzijds inperken. Vooral op de korte tot middellange termijn kan leiding betekenis hebben. Op lange termijn is de inbreng van de individuele topbesluitvormer niet doorslaggevend. De sociale structuren — elite is ook een structuur — nemen dan de overhand.

Besluit.

Schematisch kan het basispatroon van regeringsvorming als volgt samengevat worden. Stimulerend tot regeringsvorming zijn de maatschappelijke functies van de regering, haar machtsmogelijkheden, de elitaire consensus, de programmatische nabijheid van de partijen en de manipuleerbaarheid van strijdpunten door partijen, zuilen en hun ingrijppunten in de massa-communicatie. Afremmend en hinderend zijn de strijdpunten, des te meer naarmate de polarisatie toeneemt. Afremmend en hinderend zijn ook de uitgesproken partijdige programmatische vragen en oplossingen van partij of zuil. Afremmend en hinderend is ook de uitgesproken interne verdeeldheid van de partij. Op de programmatische opstelling en de strijdpuntontwikkeling heeft de partijleiding een aanzienlijke ingrijpbaarheid. Dit ganse krachtenveld houdt maar rekening met de verkiezingen in hoofde van een meerderheidspositie voor de coalitie in Kamer en Senaat. Dit model is derhalve grondig verschillend van de rekenkundige coalitiemodellen of het institutionele scenario. Dit model is een samenspel van sterke maatschappelijke krachten: structuren en acties die problemen aan bod brengen, het hecht omkaderen van de elite, de dynamiek van de agerende krachten in de maatschappij en de partijleidingen met de aanzienlijk machtsapparaten die deze ter beschikking hebben.

Dit model van regeringsvorming is complex. Het bevat drie velden, zeven vectoren en, naast ettelijke andere actoren, één hoofdfactor in vier van de zeven krachtlijnen. Dit multivectoraal model is kwantitatief uitwerkbaar, maar vooralsnog is dit omvangrijke werk niet gebeurd en berust het op theoretisch inzicht en toetsing uit participerend observeren en interpretatief ervaren. Het model is niet opgevat voor een mechanistische interpretatie. Het model kan (nog) niet zeggen welk precies resul-

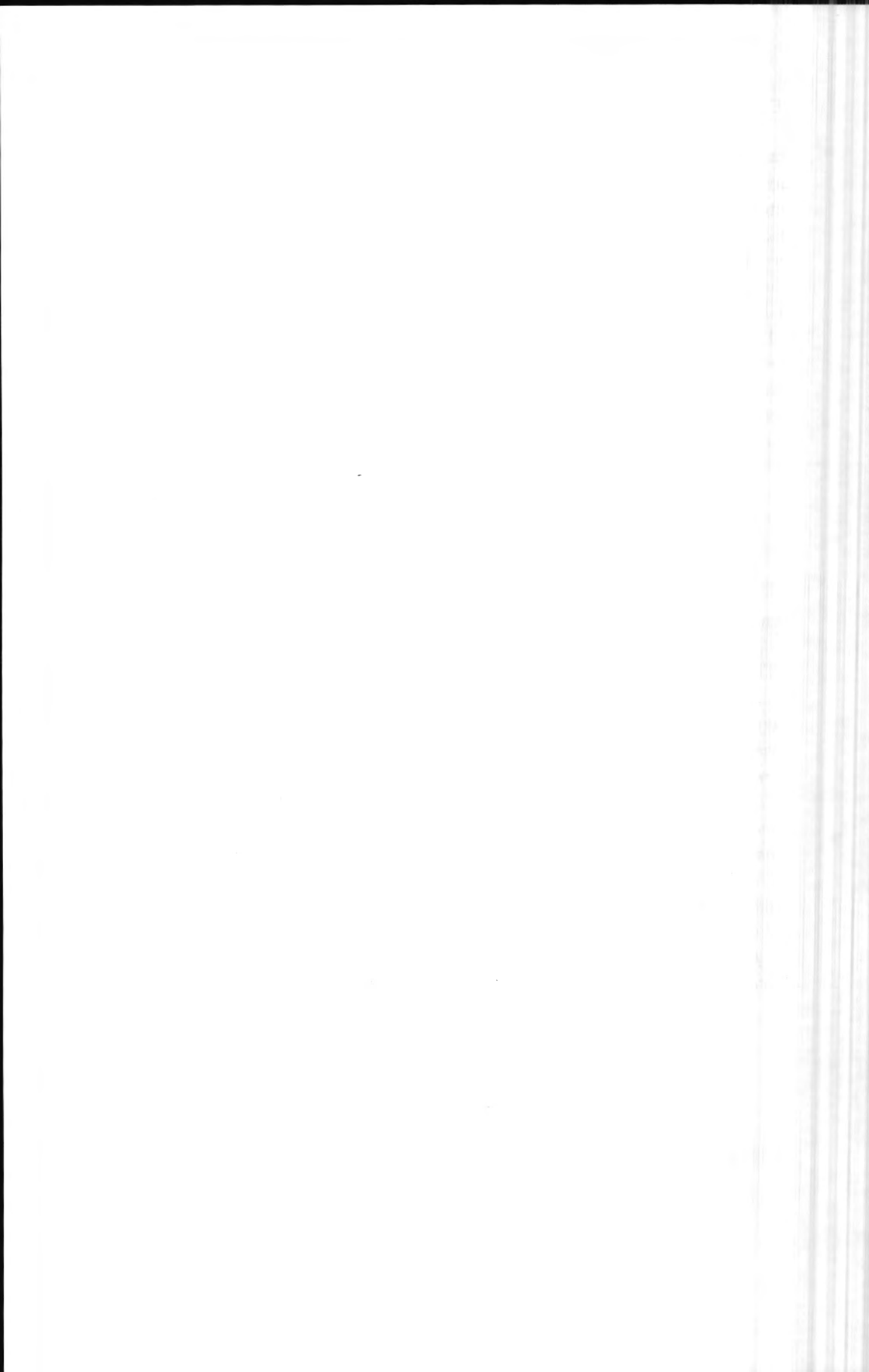
taat uit zoveel lading per vector moet komen. De voorspelbaarheid moet het (voorlopig nog) afleggen tegenover het meer eenvoudige beter-begrijpen, tegenover een wat-beter-inzicht. Ook en vooral omdat er in de regeringsvorming een bepaalde vrijheidsgraad blijft, zeker op korte termijn. Het model is niet totaal determinerend. Regeringsvorming is ook (en voor sommigen zelfs vooral) een bezetten van machtsposities. En in het streven naar macht blijft een stuk onberekenbaarheid steken.

Door de complexiteit, de kwantitatieve onderontwikkeling, het niet-mechanistische karakter en de erkenning van een bepaalde vrijheidsgraad onderscheidt dit model zich sterk van de eenvoudige, haast lineaire modellen die in de wetenschappelijke literatuur voorradig zijn. Het is evenwel onze pretentie dat men aan dit model een beter houvast heeft om de ingewikkelde Belgische regeringsvorming te begrijpen en een prognose te maken naar de resultante ervan, ook al liggen de nauwkeurigheid en de geldigheid van het model nog aanzienlijk lager dan wijzelf hadden verhoopt.

Summary : A model for the formation of cabinetcoalitions in Belgium.

The existing models for the formation of governmental coalitions as far as Belgium is concerned do not score high in predictability. A more complex model, covering three fields, seven vectors and one strong actor among a limited number of decision-makers, fits much better. A prerequisite for a coalition is a majority within the elitist parties in parliament. Favoring coalition formation are the decision-making capabilities of the cabinet, the elitarian consensus on the basic values prominent in and for the Belgian society, the programmatic similarities and affinities of the political parties and their capacity to manipulate issues. Hampering coalition formation are the development of partisan options, the polarization of issues, and the internal dissensions within the political parties. This model stresses the combined action of strong structures and actors, paramount in Belgian society.





Management Reforms in Belgian and British Governments*

A comparative perspective (1982-1985)

by Christian DE VISSCHER,

Assistant at the Department of Public and International Affairs
of the Université Catholique de Louvain.

★

Introduction.

This essay consists in a comparative study of management reforms in the United Kingdom and in Belgium. It describes and analyses how the « Financial Management Initiative » in Britain and a public finance reform in Belgium have been developed between 1982 and 1985. Our study does not aim at describing the reforms in all their technical aspects. The Reports issued by the DG in Belgium and by the FMU in Britain already covered the subject thoroughly. Our aim is rather to focus on the incentives to these reforms, on the objectives pursued by the governments of both countries in undertaking them and on the results which have been already obtained.

The essay is divided into four sections. The first looks into the circumstances which have led to the initiation of the reforms. The second explains the contents and the degree of implementation of the reforms, while the third assesses their merits and analyses the obstacles to their realization. A fourth and concluding section places the initiatives taken in both countries in a broader perspective by discussing some factors which were decisive to their success.

Section I: Circumstances leading to the reforms.

It is not the first time that attempts were made in both countries to reform the budgetary process, and more generally to improve financial

* I am grateful to General Maj. R. HEBBELINCK and to Mr. P. VERKAEREN for providing me useful information concerning the Belgian reform. I am however solely responsible for the judgments expressed in this essay.

management in government departments. Before analysing the facts which have led to the initiation of the reforms, it might be interesting to remind of some of those attempts.

1. *Prior attempts to improve financial management : Public Expenditure Survey (PES) and Programme Analysis and Review (PAR) in Britain, Planning Programming Budgeting System (PPBS) in Belgium.*

IN THE UNITED KINGDOM.

The 1960's were in Britain a decade of enquiry (1). Two major reports, the Plowden Report in 1961 and the Fulton Report in 1968 (2), were at the root of major innovations in British government. The most important outcome of the Plowden enquiry has been the creation of PES in 1963. Its objective was to publish an annual White Paper showing a projection of public expenditure figures for five years ahead. The system however has been substantially altered in the 1970's with the introduction of cash limits. Whereas in the first years expenditure figures were expressed in volume terms, the Labour Government introduced cash limits in 1976, and finally the Conservative Government substituted cash planning for volume planning in 1983 (3).

Programme Analysis and Review was introduced in 1971 as a systematic set of arrangements for evaluating and reviewing selected programmes. It was the result of prior feasibility studies for developing PPBS in selected departments. The intention of PAR was that each year several major departmental spending programmes would be selected by a committee of ministers, advised by departments, the Treasury and the Central Policy Review Staff, in order to be analysed and reviewed in detail. The results of the reviews, together with any recommendation for change, were to be examined by the appropriate committee of the cabinet, and fed into the correct stage of the Public Expenditure survey cycle to influence the next round of decisions about the allocation of resources within and between programmes (4). PAR

(1) R.G.S. BROWN and D.R. STEEL, *The Administrative Process in Britain*, London, Methuen, 1979, pp. 47-48.

(2) Lord E. PLOWDEN (Chairman), *Control of Public Expenditure*, London, HMSO, 1961, Cmnd. 1432.

Lord J. FULTON (Chairman), *Report of the Committee on the Civil Service 1966-1968*, London, HMSO, 1968, Cmnd. 3638.

(3) D. HEALD, *Public Expenditure*, Oxford, Martin Robertson, 1983, pp. 193-196.

(4) Treasury and Civil Service Committee, *Efficiency and Effectiveness in the Civil Service*, London, HMSO, 1982, Session 1981-1982, H.C. 236-I, p. XXIV.

was abandoned in 1979 by the Thatcher Government, but the reasons of its failure are noteworthy. First, unlike PES it was introduced under the impetus of the team of businessmen appointed by the Heath Government and was therefore regarded with suspicion by the civil service. Its approach was characterized by a certain naivety about the real differences between public and private decisions and by a lack of a coherent body of techniques (5). Second, disagreements arose between the central departments — Treasury and Central Policy Review Staff — and the spending departments about the policy areas to be chosen for individual reviews. There were also disagreements about the precise conduct of reviews, about their conclusions and their implementation. Finally, the studies themselves were never officially published; the result was a total absence of informed public debate of the PAR programme and of its merits (6).

Whereas the Plowden enquiry was mainly concerned with the overall control of public expenditure, the Fulton Report focused rather on the micro-economic efficiency dimension of public sector management. Concerning the structure of departments, the Committee's intention was to improve efficiency and accountability in managing departments. Proposals aimed at enhancing the delegation of powers within departments, setting up planning units which would be asked to formulate long-term policy proposals, and creating in each department an O and M unit which would have had the review of the departmental organization as main task. Those recommendations were never adequately implemented. The Fulton implementation was left to civil servants so that those proposals that were against their interests were easily undermined, while the Labour Government hardly committed themselves to further implementation (7). Interestingly, most of the Fulton ideas have come up again with the Financial Management Initiative.

IN BELGIUM.

A first attempt was made at the end of the sixties to improve management in government departments. As in other industrialized countries, the effect of the United States' experience with the PPBS and the

(5) D. HEALD, *op. cit.*, pp. 187-188.

(6) W. PLOWDEN, *New Directions in Administrative Reform, International Review of Administrative Sciences*, XLIX (1983), 1, pp. 97-98.

(7) A. STEVENS, *The Progress of Reform in the British Service: the Aftermath of Fulton* (Unpublished Paper, 1981), p. 14.

development of national planning made politicians and officials familiar with management by objectives and programme budgeting (8).

A working party consisting of civil servants from the Department of Finance and of researchers from several universities started in October 1967 to study how to implement a PPB system in government departments. Initially, the experience was limited to two departments (Agriculture and Public Health), but the Government decided in August 1969 to extend it to three other departments (Employment, Social Security, Economic Affairs) and to one departmental agency (Posts). Their aim was to come to a fully integrated budgeting system in all departments. However, the experiments were gradually abandoned as time went by. Each of the five departments succeeded in designing a programme structure of its activities and in bringing budgeting more straightly in line with the output of its programme, but the multiannual programming and the coordination of the PPB system at the cabinet level could never be reached (9). Here too, as we did with the PAR experience, it is interesting to look at some explanations of the failure of PPBS in Belgium. In the first place, programme budgeting requires considerably more information about the activities of the departments than is required for traditional line-item budgeting (10). Since this information must come from the departments themselves, their civil servants should at least have some insight into the usefulness and the technicalities of the reform. However the reform was conducted according to a « top-bottom » approach : a small team of top officials of the department, aided by some university researchers, designed the programmes while civil servants at lower levels regarded the whole process with suspicion. Secondly, whereas in the first years (1968-1971) the process received wide political support from ministers, other political priorities forced the Government to entrust the Department of Finance with the conduct of the reform so that it suffered later from a lack of political backing. Thirdly, PPBS is tending towards centralization in the decision making process. Officials in the spending departments as well as politicians were afraid that it would give excessive powers to the « technocrats » of the central department (11).

(8) W. BAUDRILLART and R. POINSARD, *Twenty Years of Budgetary Reform : a Tentative Stocktaking*, Brussels, IIAS, 1982, pp. 90-91.

(9) G.H. STIENLET, Het beleid volgens objectieven en het begrotingsproces, *Bulletin de Documentation du Ministère des Finances* (1981), 4, pp. 80-85.

(10) B.G. PETERS, *The Politics of Bureaucracy*, London, Longman, 1984, p. 194.

(11) W. MOESEN en V. VAN ROMPUY, *Inleiding tot de openbare financiën*, Leuven, Acco, 1980, pp. 103-104.

2. Circumstances leading to the current reforms.

IN THE UNITED KINGDOM.

When the Thatcher Government came into office, broadly influenced by its monetarist economic thinking, it launched a series of initiatives aiming at reducing the size of the public sector and at increasing efficiency and effectiveness in the civil service (12). With regard to the first objective, the Government established manpower targets for the departments. In 1979 a reduction of 102,000 staff was set for 1984, and a further reduction has been set for 1988. Departments have achieved their targets either by changing the scope of their work, by simplifying systems and procedures or by passing functions to « quangos » (13) or to the private sector. The Government's intention was also to limit the growth of the public sector as a whole by abandoning functions which could be better carried out by the private sector. Consequently, proposals for the denationalisation of public enterprises were put forward. Thirdly, as we pointed out previously, the Government modified the system of volume-based cash limits.

Concerning the second objective, namely that of increasing efficiency and effectiveness in the civil service, a first initiative was to provide the departments with a rational framework for achieving their efficiency and manpower targets (the Rayner scrutinies). Secondly, the Government launched the Financial Management Initiative (FMI) in 1982. Their objective here is one of improving the standards of management as a whole, not merely those relating to finance, by calling for dramatic changes in the way ministers and civil servants operate. Finally, the Government stressed the need for securing lasting improvement in the quality of civil service management. Since our concern here is to compare the initiatives taken in Belgium and the UK to improve management in government, we will focus mainly on the FMI in the following parts of this essay. Two main sources are at the root of the initiative: First, the Rayner scrutinies mentioned earlier and secondly the deliberations of the Treasury and Civil Service Select Committee whose third report — Efficiency and Effectiveness in the Civil Service — was published in March 1982.

In May 1979 the Prime Minister appointed on a part-time basis Sir Derek Rayner, a joint managing director of Marks and Spencer, to

(12) PEAT MARWICK, *Financial Management in the Public Sector: A Review 1979-1984*, London, Peat Marwick, 1984, pp. 4-7.

(13) *Quango* stands for quasi non-governmental organization, i.e. a non-ministerial public body.

advise her and other ministers on efficiency and effectiveness in the civil service. Sir Derek Rayner was based in the Cabinet Office, having direct access to the Prime Minister, and supported by a small unit of officials (14). Each minister in charge of a department was asked to select topics for study by a team of officials of his own department. The general aim of the scrutinies was to examine the efficiency of the public sector and reduce administrative costs (15). Rayner's approach subsumed two separate kinds of activity: first, short investigations (ninety days) of particular aspects of the work of central government — e.g. a scrutiny on arrangements for paying social security benefits —, undertaken by the officials of the affected department operating on the basis of ground rules established by Rayner; second, lasting reforms designed both to alter managerial styles and to clarify responsibilities for the management of resources. Those scrutinies were important for the FMI to become operational. For example, the study undertaken by the Department of the Environment on non-staff running costs found major deficiencies in financial control and recommended the introduction of a management information system. The FMI would take up and promote Rayner's principles of good management: requirement of information systems for ministers and top officials, incentives to be responsive to costs, delegation of responsibility down the hierarchy to line managers.

In 1981 the Treasury and Civil Service Committee undertook an enquiry in order to study the dependence of any government on the efficiency and effectiveness with which the civil service implements its policies (16). The Committee criticized the lack of goal orientation and of operational objectives, and the absence of systematic means for assessing the effectiveness and the efficiency of programmes (17). In its recommendations the Committee put forward several principles which would be embodied in the FMI. With regard to the presentation of programmes, the Committee recommended the use of a common framework of analysis for their proper management and evaluation, and for the assessment of efficiency and effectiveness. The annual Public Expenditure White Paper and the Estimates should contain more detailed information on targets and outputs at the level of the programme covered. Concerning the management of programmes, the Committee sug-

(14) R. THOMAS, *The Politics of Efficiency and Effectiveness in the British Civil Service*, *International Review of Administrative Sciences*, L (1984), 3, p. 241.

(15) N. WARNER, *Raynerism in Practice: Anatomy of a Rayner Scrutiny*, *Public Administration*, 62 (1984), pp. 7-8.

(16) *Treasury and Civil Service Committee, op. cit.*, p. IX.

(17) *Ibid.*, pp. XIX-XV.

gested that all departments should adopt the MINIS system invented by the Department of the Environment, and that line managers should be given full control over their staff and non-staff running costs with the right to substitute one type of resource for another within a budget. A systematic review of programmes should also be established by the departments in consultation with the Management and Personnel Office (MPO). Finally, the Committee insisted on the responsibility of ministers for the good management of their departments (18).

In May 1982 the Prime Minister circulated to ministers in charge of departments a working paper inviting each department to develop a programme of work for improving its financial management and to discuss it with the Treasury and MPO by the end of January 1983. This paper was subsequently published in September 1982 as an appendix to the Government's response to the enquiry of the Treasury and Civil Service Committee (19). In its White Paper the Government endorsed most of the Committee's recommendations concerning the presentation, management and review of programmes and explained the aims of its Financial Management Initiative launched in May 1982 (20). The Government expected departments to establish management information systems which, like MINIS should provide the information needed to make a proper distribution of resources in order to achieve their objectives.

IN BELGIUM.

The new coalition which emerged from the general election of November 1981 consisted of Liberals and Christian Democrats. One of the main priorities set by this centre-right Cabinet was how to make up the budget deficit. In accordance with the recommendations of the EEC Commission the new Government set itself the objective of presenting a 1982 budget with a current deficit of not more than 200,000 million BF. This objective was to be achieved by limiting government expenditure at all levels and in all sectors, by a thorough reform of the tax system without increasing the burden of direct or indirect taxation (21), and by improving management in government. The

(18) *Ibid.*, pp. XXV-XXXI.

(19) P.G. STARKEY, *The Financial Management Initiative, Management in Government*, 38 (1983), 4, p. 213.

(20) *Efficiency and Effectiveness in the Civil Service*, Government Observations on the Third Report from the Treasury and Civil Service Committee, London, HMSO, 1982, H.C. 236, Cmnd. 8616, pp. 16-17.

(21) J. SMITS, *Belgian Politics in 1982: Less Democracy for a Better Economy*, *Res Publica*, XXV (1983), 2-3, p. 183.

governmental programme agreed between the coalition partners laid down two principles for improving management in government: first, the methods for budgetary and financial management are to be modernized; second, the financial accountability of ministers and public managers should be reinforced (22).

During the parliamentary debate on the 1983 budget the Minister of the Budget explained the initiatives taken by the Government in order to improve the budgetary process. The Government first decided to modify the process of working out the budget. Major innovations were the adoption of an envelope system (23), and the creation of four budgetary « cells » (social affairs, economic affairs, education, traditional ministries). Within each of the cells, all the ministers concerned meet to allocate the scarce resources. Given that there is a fixed amount of money for each cell, increases in one area must be offset by reductions in others, but decisions remain subject to review and confirmation by the plenary cabinet and Parliament. With regard to capital expenditure, a second innovation was to work out a three-year planning of public investments. Thirdly, non-ministerial public bodies such as transport corporations, universities, scientific institutions and hospitals were required to submit reorganization plans to the Government. These plans once reviewed and approved by the Cabinet compel the bodies concerned to comply with its recommendations. Finally, the Government decided to modernize the accounting organization of the State and created therefore a task force called « Délégation générale à la réforme de la comptabilité de l'Etat — Algemeen Afvaardiging tot hervorming van de Rijkscomptabiliteit ». Although the immediate task of the new authority was to make clear why the actual expenditures in 1982 did not match the projected expenditures, it was commissioned to make proposals for a wider reform of the budgetary and accounting organization of the central government and of the dependent public bodies (24). The Minister of the Budget insisted on the fact that this reform should not be limited to the adoption of technical measures, but that it would need a revaluation of the financial and managerial functions in each department (25).

With regard to its second principle, the strengthening of the financial responsibility of ministers and public managers, the Government asked

(22) *La Libre Belgique*, 15 décembre 1981.

(23) B.G. PETERS, *op. cit.*, pp. 227-228.

(24) *Annales Parlementaires - Parlementaire Handelingen*, Chambre - Kamer, Session - Zitting 1981/1982, pp. 525-526.

(25) P. MAYSTADT, *L'assainissement du budget de l'Etat : un travail de Sisyphe ?* Charleroi, Société Royale d'économie politique, 1982, p. 12.

a working party consisting of higher civil servants to submit proposals in order to revise the regulations dealing with the financial responsibility of public managers (26).

Section II : The contents of the reforms.

Our aim in this second section is to give a summary of the contents of the reforms conceived in both countries. We will successively analyse the objectives pursued by the reforms, the features of the departments' plans to implement the reforms, the role of central units and the implications for the civil service.

IN THE UNITED KINGDOM.

1. Objectives.

According to the note issued by the Treasury and MPO in May 1982 the main objective of the FMI was « (...) to promote in each department an organization and a system in which managers at all levels have :

a) A clear view of their objectives ; and assess and wherever possible measure outputs or performance in relation to these objectives.

b) Well-defined responsibility for making the best use of their resources including a critical scrutiny of output and value for money.

c) The information (including particularly about costs), training and access to expert advice which they need to exercise their responsibilities effectively (27) ». Departments were required to submit plans to introduce new management information systems for ministers and top officials. The Treasury and the MPO also recommended the adoption of a new type of management accounting : whereas the financial systems in current use are generally concerned about annual cash flow only, management accounting tends, depending on the context, also to include such factors as the depreciation of fixed assets and the use of stocks, or costs which would not appear on the department's own votes such as allied services (28).

(26) *Ibid.*, p. 10.

(27) Financial Management, Note by the Treasury and MPO, *Efficiency and Effectiveness in the Civil Service*, Cmnd. 8616, p. 21.

(28) Management Accounting in Government, *Efficiency and Effectiveness in the Civil Service*, Cmnd. 8616, Annex B, pp. 29-30.

In developing their plans and designing their new systems, departments benefited from the experience already in progress in the Department of the Environment (DOE), where under the impulsion of M. Michael Heseltine, Secretary of State of the Environment, MINIS — a management information system for ministers — was introduced in 1980. MINIS is entirely organized and run by DOE officials (29). The MINIS Unit send out forms to each directorate together with guidelines and manpower budgets. It is the directorate's responsibility to complete the forms to include a summary of its organization, its overall staff numbers, the main activities and their cost, a manpower budget and details (if applicable) about non-ministerial public bodies. This summary is broken down for each functional task within the directorate. Each task is costed, being assigned a priority rating, and given a performance measure (30). The collection of data is followed by discussions first between the permanent secretary and each directorate, and then between the secretary of state, the relevant ministers and senior officials of the directorate. During these discussions, all aspects of the directorate's return may be reviewed; then, action statements are prepared and sent in draft to the trade unions, and returned with their comments to the secretary of state. The approved action statements represent the plans for the coming financial year (31).

The systems designed by the other departments were developed on a similar base. The plans produced by departments were summarized in two successive White Papers (Cmnd. 9058 and 9297) (32).

2. *Common features of the departments' plans.*

The following points were considered by the departments when elaborating their plans.

Programme expenditure. The Initiative tends not just to cover running costs but also programme expenditure. This needs to clarify the relationships between departments and sponsored bodies (33). Even if the prime responsibility for executing programmes lies with the outside body concerned, planning arrangements have to be made to ensure that the body's objectives are consistent with ministers' objectives (34).

(29) A. LIKIERMAN, *Management Information for Ministers: the MINIS System* in the Department of the Environment, *Public Administration*, 60 (1982), pp. 130-133.

(30) See appendix I.

(31) See appendix 2.

(32) *Financial Management in Government Departments*, London, HMSO, 1983, Cmnd 9058, *Progress in Financial Management in Government Departments*, London, HMSO, 1984, Cmnd. 9297.

(33) PEAT MARWICK, *op. cit.*, p. 24.

(34) *Financial Management in Government Departments*, *op. cit.*, p. 10.

Stronger line management and delegated budgetary control. As was demonstrated with MINIS, the plans are generally directed towards dividing departments' work into appropriate blocks and into cost centres. Each manager is accountable for the management of the costs within his control and for the results he achieves (35).

Link with the Public Expenditure Survey (PES) and the Supply Estimates. The FMI does not require replacement of the main existing resource planning, control and monitoring processes. Improved information analysis and review systems appear rather to contribute both to short-term financial planning (Estimates) and to longer-term planning (remainder of the PES period). From their experience in departments the Financial Management Unit suggested the adoption of a continuous planning cycle in three stages: « a) a strategic process in which departmental Ministers and top management take a broad look at their priorities in the medium term: (...) b) this is followed by the preparation of a medium-term plan which, when approved by top management and Ministers, constitutes the departmental PES submission. This process is informed and enhanced by improved information on the objectives and targets for major blocks of expenditure (...) c) finally, the preparation of an operational plan for the year ahead which is closely related to the annual estimates process. This plan is particularly concerned with the disposition of internal manpower and administrative resources to which the new and enhanced high level management activity review systems (on the lines of MINIS) will make an increasing contribution » (36).

3. *The role of the Treasury-MPO Financial Management Unit (FMU).*

In the summer of 1982 a small MPO-Treasury Unit was created to help departments prepare their plans in response to the FMI. Since it was set up six civil servants and eight outside consultants have worked in the Unit, some of them for short periods on particular projects and some on a part-time basis. The first task of the FMU was to work with a large number of departments in preparing their plans for improving financial management. Its second task has been to help departments implement their plans by contributing to specific projects in departments or by sponsoring exchanges of experience and views amongst a number of departments on issues and problems of common concern to them. The Unit has a rather unusual status: on the one

(35) *Ibid.*, p. 8.

(36) *Report by the MPO/Treasury Financial Management Unit*, London, MPO/Treasury, 1983, pp. 28-29.

hand it is an instrument of the MPO and Treasury to help them promote the FMI. On the other hand the FMU does not impose itself upon departments, but works in them only where requested and under the direction of the top management of the department (37).

4. *Implications for the civil service.*

The introduction of management information systems has implications for the duties of the Principal Finance Officer (PFO) and the Principal Establishments Officer (PEO). On the one hand they lose a part of their responsibilities which is transferred to line managers. On the other hand they have an increased advisory role in the development of the new management systems. They have the primary responsibility for developing the new and strengthening existing information analysis and review systems and for assisting line managers to operate them. They also expand their role in support of top management in the critical scrutiny of proposals for expenditure from line managers and in considering alternative options (38).

The FMI has important implications on staff management. Crucial to the success of the Initiative is the appointment of the right people to the posts of PFO and PEO and to other posts which involve increased responsibilities for financial management. They need appropriate training and experience, and the succession plans drawn up by each department has to pay particular attention to these posts (39). The emphasis laid on training in financial management is translated into the initiatives taken by the Civil Service College (CSC), departments and external bodies: the College introduced the Senior Finance Course in 1982-1983, now mandatory for those appointed to be PFO (40). In addition to that, the CSC has organized a series of seminars to bring together senior staff with responsibilities for administrative and/or programme expenditure. To meet demand quickly, a number of courses in internal audit have been set up by outside bodies in conjunction with the CSC. Finally, the departments themselves provide most of the necessary training, concentrating on the application of financial management skills to departmental systems (41).

(37) A.W. RUSSELL, The Financial Management Unit of the Cabinet Office (MPO) and the Treasury, *Management in Government*, 39 (1984), 2, pp. 146-149.

(38) *Report by the MPO/Treasury Financial Management Unit, op. cit.*, p. 30.

(39) Financial Management: Note by the Treasury and MPO, *op. cit.*, p. 26.

(40) M.S. LEVITT, Financial Management Training at the Civil Service College, *Management in Government*, 38 (1983), 4, p. 288.

(41) *Financial Management in Government Departments, op. cit.*, pp. 12-13.

IN BELGIUM.

1. *Objectives.*

The Government has pursued essentially three objectives with regard to the reform of the budgetary and accounting process of the State.

They first aimed at modifying the way in which budget drafts are presented and approved by Parliament. A joint commission of members of the House of Representatives and of the Senate has been set up to study the proposals submitted by the Minister of the Budget Mr. P. Maystadt. The procedures in force are considered to be heavy, slow and ineffective because each departmental budget of expenses and the budget of receipts for the coming year have to be approved during the autumn session by both Houses of Parliament. In fact budgets are adopted when most of the credits are already used up so that parliamentary scrutiny is totally ineffective. The Government suggested therefore that Parliament would vote only for the budget of expenses as a whole, together with the budget of receipts, before the 30th of November, and that afterwards the departmental budgets would be approved by royal decree and passed on to Parliament (42). The re-organization of the parliamentary procedures is closely linked to the Government's second objective, the reform of line-item budgeting by programme budgeting.

The Government thought that there was a need for a more rational approach to the problems of allocating resources : instead of the actual system in which resources are allocated according to an economic classification of inputs, the Government wanted to come gradually to a system in which resources are allocated to programmes managed by the directorates of each department. The intention in the long run, as with the British reform, is to promote an organization in which officials in departments have a clear view of their objectives and measure wherever possible the performance of programmes. The DG has been designated to take charge of this second project together with the Ministry of Finance.

The third objective of the Government has been to revise the accounting system of the State. As we noted in the first chapter, the Government asked the DG to investigate the functioning of the system in use. One of the major deficiencies discovered by the DG was the gap between budget estimates and actual expenses, and more precisely between the

(42) *Les finances publiques belges*, Congrès des Economistes belges de langue française, Commission 5, Charleroi, CIFOP, 1984, p. 39

orders to pay and the actual payments. The DG explained these deficiencies by the fact among others, that in a period of fiscal restraint, departments had to reduce severely their budget expenses and tried to hide some expenses by all sorts of devices (e.g. by not taking them up in their estimates or by creating special funds which do not enter in the State accounting system). Fundamental for the DG is that all these additional expenses are included in the budget drafts and booked in the State's accounting. This enhances the transparency of the accounting system and avoids cash flow problems to the Directorate of the Treasury (43).

Only the second project — the development of programme budgeting — has entered into its implementation stage. The parliamentary commission charged with the study of the Government's proposals to reorganize the parliamentary procedures for approving the budget has interrupted its investigations for more than a year. Concerning the third project — the modernization of the accountancy of the State — the results of the preliminary investigations have been submitted to the Council of Ministers, but the Government hasn't yet taken any decision on the future steps of the reform (44).

2. The departments' plans to adopt a programme budget.

The aim of the Government is to introduce gradually a system of programme budgeting in which the directorates in each department have a clearer perception of the costs of their activities. A first step has been to design a programme structure of all the activities of each department (45). In fact departments have generally maintained their current subdivision into directorates, and the latter have been required to reorder their activities into programmes. Each directorate has subdivided its activities into a maintenance programme consisting of activities and resources which cannot be allocated to one programme of the directorate, and several policy programmes. The Council of Ministers approved the programme structures of all the departments in February 1985. A second stage of the reform has been to group the individual expenditure items relating to one programme, items which until now had been classified according to an economic code. Each directorate has now a clear assessment of its resources both in manpower and in terms of money. The Council of Ministers decided in March 1985 to translate

(43) *Ibid.*, p. 38.

(44) Ministère des Finances, *Quatrième rapport de la Délégation générale à la réforme de la comptabilité de l'Etat*, Bruxelles, 1985, p. 31.

(45) *Ibid.*, pp. 5-7.

this new framework into the budgetary forms submitted to Parliament for the 1986 budget. Although the Government has to wait for a decision of Parliament — following the recommendations of its Joint Commission — to modify the parliamentary procedures and the forms in which budgets are approved, they will nonetheless annex the new framework to the current presentation of budget drafts.

The reform in progress will not be limited to a process of reallocation of expenditure items. Further steps will be to assign objectives to each directorate and to each programme, and wherever possible to measure the performance of programmes against their targets, and to make officials at all levels more cost-conscious (46).

3. *The role of the Délégation générale. Algemeen Afvaardiging (DG).*

This new authority was created by royal decree in November 1982 for an initial period of two years and reconducted for another period of two years in 1984 (47). The small team set up by the General Delegate Mr. Hebette, a top official of the Ministry of Finance, counts civil servants coming from the Ministry of Finance, one official of the Ministry of Defence and two university researchers. Their first task has been to undertake preliminary studies concerning both the introduction of programme budgeting and the modernization of the accounting system of the State, and to submit concrete proposals to the Council of Ministers. Their second task has been to coordinate the implementation of the reforms. In order to maintain a close link between the DG and the departments, a coordinator of the projects has been appointed in each department. The DG has also issued guidelines to the departments to help them implement the reforms, and has organized briefing sessions and seminars for the coordinators and the secretary generals of the departments.

4. *Implications for the civil service.*

In contrast with the British FMI, the Belgian reforms haven't until now had any implication for the civil service. Furthermore, the Civil Service Department has not been associated with the Department of Finance and the DG in the conduct of the reforms.

A major innovation proposed by the DG is the creation in each department of a post of budgetary analyst. The job should be assigned

(46) Ministère des Finances, *Annexe au cinquième rapport de la Délégation générale à la réforme de la comptabilité de l'Etat*, Note 19, Bruxelles, 1985, p. 2.

(47) Arrêté royal n° 106 du 23 novembre 1982 créant la Délégation générale à la réforme de la comptabilité de l'Etat.

to a top official with broad knowledge in accounting and public management. He would be responsible at the departmental level for the overall coordination of the budgetary process. He would among other things have to analyse the proposals for expenditure in regard to the objectives of the department, allocate the funds between the directorates and the programmes, and control a posteriori the consumption of credits. He would also assist the department in developing new information systems and promote the use of cost-benefit analysis for evaluating new programmes (48).

Section III : Value and obstacles to the reform.

In this third section we will first look at the value of the reforms in both countries : how do these reforms improve management in government and how far do they provide an answer to the problem of efficiency and effectiveness. Then we will discuss the obstacles to the realization of the reforms. Since resistance to change comes generally from those in charge of implementation, we will try to grasp how ministers and civil servants react to such reforms.

A. THE VALUE OF THE REFORMS.

1. *Better information for better control.*

Both the FMI in Britain and the budgetary reform in Belgium aim at providing an improved grip on what government is involved in. In his book *Managing the Civil Service* J. Garrett listed the requirements for an effective control system : « (...) first, a strategic plan which expresses policy decisions about the allocation of resources in, and the results that are required from, the enterprise as a whole and its major managerial sub-units ; secondly, information so organized that the disposition of resources can be expressed as budgets and standards and subsequent performance can be measured against them ; thirdly, arrangements which establish the accountability of managers for results » (49). It is clear that the FMI in Britain tends to satisfy these three conditions : information is systematically organized so as to help ministers take decisions with reference to the cost and the output of the department's policies, and so as to facilitate the allocation of staff and

(48) Ministère des Finances, *Quatrième rapport de la DG*, op. cit., pp. 29-30.

(49) J. GARRETT, *Managing the Civil Service*, London, Heinemann, 1980, p. III.

financial resources. Dividing departments' work into appropriate blocks and into cost centres within each block, as well as increasing the responsibility of line managers establish the accountability of managers for results.

The Belgian budgetary reform is more modest in its immediate objectives and results. Although their aim is, in the long run, also to come to an effective control system of public expenditure, the Belgian reformers have opted for a step-by-step strategy in which the first stage has been to set up for each department a programme structure and to allocate resources to (the programmes of) the directorates within each department. Next steps will be to assign objectives to each directorate and to provide information about outputs. For the budget drafts 1986 departments have already been required to enumerate the assignments and the policy programmes of each directorate, to estimate the resources in money and manpower for each programme, and to comment on the aims to be pursued as well as on the other means available to the departments (50).

2. *Delegation of responsibility.*

It is important to note that better information is on itself of no value unless it is used and used properly. As A. Gray and B. Jenkins asserted about the state of policy analysis and evaluation in British Government, « (...) organizing does not of itself ensure implementation. It is clear that reviews need their own internal clout in order for them to be carried out *and* implemented. It is too easy for the results of analysis to become bugged down in the decision making structure ; (...) » (51). There need to be incentives in order to stimulate those who are in charge of implementation. An important incentive may be the devolution of authority and responsibility for efficient and effective management to cost centre managers. They feel less alienated as their responsibility is commensurate with their ability. Crucial for the line manager is the responsibility in dealing with money, manpower and equipment, and the possibility to substitute one for another. As J. Garrett observed as far as Britain is concerned, the centralized system of establishments control (i.e. control for manpower and equipment) and financial control in the civil service suffers from negativism : it is control by limitation of increase, by minute scrutiny of cases and foray, rather

(50) Ministère des Finances, *Annexe au cinquième rapport de la DG, op. cit.*, p. Q-12.

(51) A. GRAY and B. JENKINS, *Policy Analysis and Evaluation in British Government*, London, RIPA, 1983, p. 15.

than control by the continuing analysis of costs and benefits, fitted into a systematic review of the relative priorities and continuing justification of departmental activities and thus of the staff and money needed (52). The FMI saw in the development of management information systems in each department the opportunity for reassessing the importance of accountable management and for pushing down budgeting responsibilities. With the help of the FMU, departments have undertaken projects to implement new systems of decentralized budgetary control (53). The first results seem satisfactory. For example in the Department of Employment the pilot studies initiated in 1983-1984 showed that the process of constructing and operating budgets had stimulated managers to consider ways of achieving greater efficiency and effectiveness (54).

In Belgium the budgetary process suffers also from centralism and negativism (55), not only because of the procedures in force which are very similar to those in the UK, but also due to the fact that managers at all levels have no grip on their resources. The value of the new reform lies in its aim of clarification. Each directorate within the department has now better knowledge than ever before of what its policies may cost in manpower and in money (56). It is hoped that in the future the responsibility in terms of money, manpower and equipment will be delegated to line managers, and that they will have the opportunity, as in Britain, within the limits of their budget to substitute one for another.

3. *Measuring efficiency and effectiveness.*

If in industry it is often possible to define constraints fairly clearly in financial terms and to measure results unambiguously in terms of profitability and growth, this is much more difficult in the public sector where many qualitative aspects of government policies do not lend themselves easily to a quantitative assessment (57). Where quantification of some kind is however feasible, a common practice has been to develop and use performance indicators to measure achievement. In Britain,

(52) J. GARRETT, *op. cit.*, p. 120.

(53) *Progress in Financial Management in Government Departments*, London, HMSO, 1984, Cmnd. 9297, Appendix 2, pp. 118-124.

(54) *Ibid.*, pp. 36-37.

(55) M. TOURNEMENNE, *Les budgets de l'Etat, des Régions et des Communautés*, Bruxelles, CRISP, 1984, p. 22.

(56) Ministère des Finances, *Annexe au deuxième rapport de la Délégation générale à la réforme de la comptabilité de l'Etat*, Note 4, Bruxelles, 1983, p. C-8/9.

(57) Treasury and Civil Service Committee, *op. cit.*, p. XXVI.

efforts have been made to include more information about performance in the Public Expenditure White Paper and in the Supply Estimates since 1983 (58), and the development of new information systems by departments will support this trend.

Measuring the effectiveness of government programmes — i.e. the level up to which they achieve their objectives — is more complicated. It involves not only determining which indicators are relevant but also whether there is any causal relationship between the policy pursued and subsequent events (59). It is therefore crucial that the objectives be clearly established. In practice few results have been achieved. In Belgium, departments are not required to do more than listing the broad missions they pursue; nowhere is there any link between objectives and outturns. In Britain, more emphasis has been laid on improving efficiency, preferably by reducing costs, rather than on improving the quality of government (60). Inherent to the problem of defining objectives is the fact that collective needs and wants are multiple, value charged, and sometimes inconsistent (61).

B. OBSTACLES TO THE REFORMS.

1. *Ministers and politicians.*

To what extent these reforms have been favourably accepted by ministers — and generally speaking by the political power — remains questionable. In Britain, the first reaction of several ministers and top civil servants was to assert that their departments were already doing what MINIS offered (62). Hence, the generalization of FMI needed the Prime Minister's backing to be accepted. For ministers, the preoccupation for efficiency and better management may be only one of their objectives, and often, not their top political priority. Other factors such as compatibility with the ideology of government, the attitude of important pressure groups, acceptability to government backbenchers, etc... are perfectly proper considerations to take into account (63). However,

(58) Treasury and Civil Service Committee, *Financial Documents and Budget Papers*, London, HMSO, 1985, Session 1984-1985, H.C. 323, Appendix I, pp. X-XI.

(59) K.J. SHARP, Evaluating « Value for Money », *Management in Government*, 38 (1983), 4, pp. 254-255.

(60) W. PLOWDEN, *op. cit.*, p. 101.

(61) G.H. STIENLET, *op. cit.*, p. 114.

(62) A. LIKIERMAN, *op. cit.*, p. 135.

(63) G.K. FRY, The Development of the Thatcher Government's « Grand Strategy » for the Civil Service: A Public Policy Perspective, *Public Administration*, 62 (1984), pp. 333-334.

the way in which the FMI has been introduced — Prime Minister's commitment, much political backing, publicity given to the reform — has affected ministerial responsibility in emphasizing its managerial duties. Although the new management information systems give the minister more grip on what is going on in his department, he may be less willing to accept limitations imposed by the delegation of responsibility. As R. Brown and D. Steel have pointed out, « (...) Political factors have a major impact upon the nature of management in the civil service. The fact that ultimately the Minister is answerable to Parliament for everything that is done in his department makes it difficult to delegate responsibility to subordinates in the same way as happens in most other large organizations » (64).

Much of what has been said about Britain could also apply to the reaction of Belgian ministers and politicians, but because of its more limited scope, the reform hasn't had until now to face much resistance. The proposals from the DG which have already been submitted to the Council of Ministers, have all been approved without any difficulty. The DG has taken care to present the reform in a favourable light by stressing its « technical » advantages (65), and by opting for a process of step-by-step implementation. The first step which consisted of setting up a programme structure and of allocating resources between the directorates of each department was not likely to cause much political trouble. It will be the government's task after the general election of October 85 to decide whether it goes on with the reform. If so, it will then have to implement proposals which are more politically charged such as the delegation of extended responsibility within the department. It is anyhow our feeling that the involvement of the minister, through his ministerial « cabinet », in nearly every decision and the constant arbitration process between coalition partners of the cabinet, would prevent the transfer of more responsibility to line managers at lower levels in the hierarchy.

2. *Civil servants.*

Whereas in Belgium the current reforms have had no major implication on the work or the status of the civil servants, in Britain on the contrary new personnel policies have been associated with the launching of the FMI. In addition to training in financial management, the Govern-

(64) R.G.S. BROWN and D.R. STEEL, *The Administrative Process in Britain*, London, Methuen, 1979, p. 296.

(65) Ministère des Finances, *Annexe au deuxième rapport de la DG, op. cit.*, p. C-7/10.

ment decided in January 1984 to extend the open structure from the top three to the top six grades of the civil service ; in April 1985 they started with an experimental bonus scheme for good performance to be introduced for staff at the third to the seventh grade. They also asked departments to clarify their posting policies and succession planning arrangements (66). All these measures while stressing the need for more flexibility and efficiency within the service have caused some concern among officials and their unions. The FMI has suffered from its guilt by association with the expenditure-cutting policies of the present Government. Mrs. Thatcher's intention to reach her political target of reducing civil service manpower numbers and costs has tended to lower staff morale, a situation which could lead, eventually, to reduced efficiency (67). Delegation of authority to line managers has been criticized by the trade unions. They fear that strong line management would weaken the system of centralized staff relations, and that in overdelegating personnel management work to line management, particularly in the current climate of pressure on output and targets, personnel management would be accorded a low priority because pressure on resources would prevent proper time and effort being given to regular staff appraisal and career development (68).

However, the FMI is also considered in a favourable light. Undoubtedly, the initiative has been taken seriously in a large number of departments as the evidence given by the departments' reports in the two White Papers (Cmnd. 9058 and 9297) demonstrated. J. Bourn, a Deputy Secretary at the Northern Ireland Office, observed in a recent lecture (69) that the FMI has offered new prospects for the civil service. First, the reform offers an opportunity for the unifying of purposes throughout the department and for dispelling ignorance and confusion by establishing clear means of connecting senior, middle and junior management in the determination of what policies are to be and how they are to be carried out. Secondly, at the heart of this approach is a concentration of what he called « simultaneous loose-tight control », i.e. a tight control of a few variables covering key result areas and flexibility for the rest. This provides the opportunity for a wide measure of autonomy and so the encouragement of initiative and simplicity. Thirdly,

(66) J.B. BOURN, *Decentralization in Management-Prospects and Opportunities*, London, 1985, pp. 5-7.

(67) R. THOMAS, *op. cit.*, p. 249.

(68) Sir J. CASSELS, *Review of Personnel Work in the Civil Service : Report to the Prime Minister*, London, HMSO, 1983, Annex D : Council of Civil Service Unions-Note on Personnel Management Review, pp. 58-59.

(69) J.B. BOURN, *op. cit.*, pp. 12-14.

in departments where there is a close contact with the public, the Initiative provides opportunities for staff to influence the style and organization of their own work and to provide a service to the particular public they deal with.

Section IV : **Concluding remarks on administrative reform in Belgium and in the United Kingdom.**

Drawing a lesson from such reforms, limited in scope and in the time, may seem to be presumptuous. It is true that trying to explain why an administrative reform either succeeds or fails is an immense task. Our aim here is only to discuss some critical factors which we came across while elaborating the preceding sections. We think they play an important role either in the success or in the failure of administrative reforms such as those undertaken by the Belgian and the British governments.

1. *A need for evaluation.*

The initiatives of both governments have come at a time when there is a real need for improving efficiency and effectiveness in the public sector. Such questions as « Can better value for money be obtained by switching resources between programmes ? » or « Is it possible to achieve the same output with fewer inputs ? » become crucial when resources are scarce and public expenditure has to be severely reduced (70). Both countries were faced with the same problem : a neglect of evaluation within government departments because of a lack of information on objectives and costs. In contrast with the period during which PAR in Britain and PPBS in Belgium were introduced, resources are no longer abundant so that ministers as well as civil servants are more aware than ever before of the necessity to produce « more and better » with fewer resources.

2. *Political commitment.*

Even though politicians and civil servants agree on the diagnosis that something must be done in order to improve management in government, their minds often tend towards what L. Metcalfe and S. Richards have called a dysbelief system which acts as a psychological defence against

(70) D. HEALD, *op. cit.*, p. 186.

Ministère des Finances, *Annexe au deuxième rapport de la DG, op. cit.*, p. A-1/2.

proposals or events which threaten the stability of the organization. Evidence of this are the extreme scepticism about proposals for alternative forms of organization, or the belief that reforms usually fail or are essentially short-lived (71). In his book *L'administration de la Belgique*, A. Molitor, a former higher civil servant and Professor in Public Administration, observed that politicians and civil servants in Belgium have not been sufficiently open to new methods of management, a fact which could partly explain the failure of the PPBS experience (72).

The British experience of FMI has shown that a strong political commitment from the Prime Minister was needed in order to overcome the resistance or the indifference of ministers and civil servants. This was a major contrast with the Fulton and the PAR reforms where the political support was never continuously sustained and the reforms left for implementation to the Service. The FMI has received immense personal support from the Prime Minister and sustained pressure from the centre, principally from the FMU (73). The current reform in Belgium on the other hand has been pushed through rather « smoothly », perhaps because of its limited scope. It has been accepted by ministers and civil servants since it did not bring along a radical change in the way departments are managed.

3. *Publicity.*

J. Garrett and D. Heald claimed that PAR failed because of Whitehall's greatest defence mechanism, that of official secrecy (74). Since PARs were never published, their results and recommendations were never implemented. The Rayner scrutinies on the other hand have always been made public, with the consequence that ministers have been pressed to commit themselves to a particular course of action, while those who perceive themselves as threatened by the results of the reviews have had less opportunity to impede the process in progress (75). The FMI has also received a firm public commitment with three White Papers in which the Government set out their objectives. The reform has been widely discussed in the House of Commons, and has been the subject of several publications (books, articles, etc...).

(71) L. METCALFE and S. RICHARDS, *The Impact of the Efficiency Strategy : Political Clout or Cultural Change ? Public Administration*, 62 (1984), pp. 448-449.

(72) A. MOLITOR, *L'Administration de la Belgique*, Bruxelles, CRISP, 1974, pp. 116-117.

(73) PEAT MARWICK, *op. cit.*, p. 27.

(74) D. HEALD, *op. cit.*, p. 187 ; J. GARRETT, *op. cit.*, p. 101.

(75) N. WARNER, *op. cit.*, p. 21.

In Belgium the reforms have not received much publicity. The Government's proposals were not kept secret — the DG has distributed its reports among all members of Parliament — but the strategy seems to have been to improve the working of government « without making too much noise » so as not to frighten those who would set in motion defence mechanisms against radical reforms.

4. *Commitment to management.*

More than the British, Belgian politicians and civil servants have a minor interest in matters of public management. First, because Belgium is a country where administrative law plays a dominant role in the conduct of the service. Efficiency and effectiveness are less important than regularity and legal control; reformers, incidentally, have often been trapped into the complexity of our administrative regulations and procedures. Secondly, the Belgian Civil Service is not filled as in France with « high-flyers » and technocrats in the know of the latest management techniques. Although there is an increasing proportion of university graduates in the service, the majority of officials is neither sensitive nor trained to face problems of management. The example of the British FMI, where training in financial management has been organized on a very large scale, has demonstrated that more than satisfactory results can be obtained on condition that people are well informed about the merits of these reforms. Thirdly, there is the conflict between empiricism and rationality. According to A. Molitor, Belgians have a strong attachment to empiricism and individualism which could partly explain their reluctance to management techniques (76). Also, economic rationality does not always fit with the necessities of the current political situation, especially in Belgium where cabinets are made up of several parties. There is a permanent process of bargaining within the cabinet. Decisions are usually the result of a compromise solution. Even if one party has a strong commitment to better management, the other(s) may wish to bargain their support over the project so that eventually the economy of it is severely reduced. We do not mean that such a process is not operating in British cabinets; we do think however that in a two-party political system it is far more easier to convince or to gain the support of cabinet colleagues than in a multi-party system as in Belgium, and that this is an additional obstacle to the realization of fundamental reforms such as the introduction of management techniques in government.

(76) A. MOLITOR, *op. cit.*, pp. 112-113.

5. *Radical approach versus gradual improvements.*

The Belgian Government learnt their lesson from the PPBS experience where a radical reform imported from the United States had been imposed on a completely different administrative system. The obstacles to the reform had been underestimated and the experience failed. The Government have now chosen a more modest approach hoping that far ranging results will be obtained in the long run. But the political instability inherent to coalition cabinets could endanger the realization of this prospect.

Mrs. Thatcher preferred for the FMI a radical process combined with much political backing and publicity. But there is a risk both among officials and at the political level that the pressure which has sustained the FMI would not be held. Some argue that it is a question of persons. Sir J. Hoskyns, a former adviser to the Prime Minister, asserts that the civil service has not enough experience of management to provide the leadership needed for such an initiative. Similarly, the background of politicians and the workload of ministers prevent them from doing so either. He concludes that more outsiders should be brought into government (77). Others argue that it is more a matter of culture. L. Metcalfe and S. Richards are of opinion that if the FMI is to be pursued, it needs more than a strong political support. It implies changes in political culture and institutions. For example, a redefinition of the doctrine of ministerial responsibility is necessary to have it reconciled with the delegation of authority to public managers (78).

Conclusion.

We would like to summarize in conclusion the main points of convergence and divergence between the approaches followed by the governments of Belgium and the United Kingdom.

Similar in both countries is the acknowledgment of the need to reduce severely public expenditure by — among other things — improving efficiency and effectiveness in government. Similar too is the influence — especially in Britain — of management ideas in use in the private sector. The appointment of Sir Derek Rayner as adviser on efficiency and the involvement of private audit firms in the FMI display this influence on the British Government. In Belgium that effect is

(77) PEAT MARWICK, *op. cit.*, p. 27.

(78) L. METCALFE and S. RICHARDS, *op. cit.*, p. 453.

also evident, although the private sector has not been associated to the realization of the reforms. Thirdly, similar is also the institutional framework in charge of the implementation of the reforms. Departments themselves have the primary responsibility for implementing them, but they are aided by a central unit which is closely linked to the Department of Finance in Belgium, and to the Cabinet Office and the Treasury in Britain.

A first point of divergence concerns the contents of the reforms. In Britain the Government aims at developing a radical reform which imposes dramatic changes in the way departments are administered. The Belgians on the other hand started with a limited « technical » reform — introducing a somewhat simplified type of programme budgeting — but they intend to come to more radical changes in the long run. Secondly, this difference is translated into the methods used to realize the reforms. Whereas in Britain the reforms have been pushed through with much political support and publicity, the Belgian reformers have opted for a strategy of gradual improvements.

It is too early to assess the results of these reforms, because the implementation process is still going on in both countries. Moreover, in Belgium several proposals — concerning the reorganization of the State accountancy e.g. — have not even reached the implementation stage. There is also a potential danger that these reforms will not be sufficiently entrenched to survive a change of government.

Summary : Management Reforms in the Belgian and the British Governments.

This comparative study of management reforms in the United Kingdom and in Belgium between 1982 and 1985, focuses on the incentives to these reforms, on the objectives pursued by the governments of both countries in undertaking them and on the results which have been already obtained.

The need to reduce severely public expenditure by improving efficiency and effectiveness in government is recognized in both countries, but the governments diverse on the contents of the reforms and on the methods used to realize them. The British opted for a radical reform conducted with much political backing, while the Belgians preferred to apply a strategy of gradual improvements of the budgetary process.

APPENDIX I

MINIS : Information required for each function or task

- Reference number of function or task (and whether new)
- Description of function or task
- Rating of importance from I (low) to 4 (high), function code showing type of activity and whether statutory or function arising from legislation
- Retrospective period actual costs
- Reference to Supply Estimates and Votes
- Performance assessment for the retrospective period
- Planned performance for the first planned performance period
- Planned performance for the second planned performance period

Source : A. LIKIERMAN, « Management Information Systems for Ministers : The MINIS System in the Department of the Environment », *Public Administration* 60, No 2 (1982) : 132.

APPENDIX II

A « typical » MINIS round

Retrospective period

September

Forms sent out to directorates together with guidelines and manpower budgets

Prospective period 1

October to November - December

Forms completed by directorates
Returns considered by MINIS unit and « debugged »

January to March

1. Meetings between Perm. Sec. and directorates followed (usually) by
2. Meetings between Sec. of State, relevant ministers, Perm. Sec. and directorates
3. Preparation of action statements
4. Consultation with trade unions

Prospective period 2

April or later

Publication of MINIS documents and approval of action statements by Sec. of State

Source : A. LIKIERMAN, p. 132.

Abbreviations

CSC	Civil Service College
DG	Délégation générale à la réforme de la comptabilité de l'Etat Algemene Afvaardiging tot Hervorming van de Rijkscomptabiliteit
FMI	Financial Management Initiative
FMU	Financial Management Unit
MINIS	Management Information System for Ministers
MPO	Management and Personnel Office
PAR	Programme Analysis and Review
PES	Public Expenditure Survey
PEO	Principal Establishments Officer
PFO	Principal Finance Officer
PPBS	Planning Programming Budgeting System



Neo-corporatisme en het Belgisch sociaal-economisch overlegsysteem

door Alex VANDERSTRAETEN,

Onderzoeker aan het Europees Universitair Instituut te Firenze.

★

1. Het neo-corporatisme als paradigmatisch alternatief voor het pluralisme.

Het neo-corporatisme stelt zich op als een paradigmatisch alternatief voor het pluralisme, als (dominant) paradigma in het Anglo-Saksisch denken. Het pluralistisch paradigma beschreef politieke processen als het werk van drukkingsgroepen, die door « pressure-politics » hun belangen behartigen en de Staat slechts beschouwen als uitvoerder en resultante van het compromis tussen al deze belangengroepen. De Staat zelf bleef de grote onbekende in het politieke denken, en werd gereduceerd tot een halfslachtige « black-box » entiteit.

Het klassieke model was een input-output model, waarbij een bepaalde input getransformeerd werd tot een bepaalde output, zonder dat op het transformatieproces zelf diep werd ingegaan.

Een ander belangrijk kenmerk van het pluralistisch paradigma was het feit dat belangengroepen de aggregatie vormen van individuele preferenties, zodat een zeer individualistische conceptie ontstond van het politieke proces.

Tegen deze gangbare traditie zet het neo-corporatisme zich af. Met het neo-marxisme heeft het neo-corporatisme gemeen dat ze de Staat als een politieke entiteit problematiseert, en bijgevolg een adequate theorie over de Staat noodzakelijk acht om politieke processen te begrijpen. De benadrukking van de Staat gebeurt in het neo-corporatistische paradigma enerzijds in de wijze waarop de Staat door de verschillende belangengroepen wordt gebruikt, maar anderzijds in de wijze waarop de Staat actief interveniëert in de belangenintermediatie, met name in de constituering van belangen en belangengroepen in het politiek pro-

ces. De Staat is bijgevolg niet langer een passief instrument in handen van bepaalde belangengroepen, maar oefent tevens een invloed uit op de belangenbehartiging en de belangenstrijd in de samenleving.

De marxistische theorieën, met auteurs zoals Poulantzas, Miliband en Althusser hebben ook reeds de Staat als afzonderlijk studie-objekt binnengebracht binnen de politieke theorie-vorming. Hierin wordt de Staat beschouwd als een produkt van de belangenstrijd (de klassenstrijd), waarbij alle belangen reduceerbaar zijn tot klassenbelangen of, in ieder geval, waar de klassenbelangen fundamenteel worden gesteld in het begripen van de werking en de functie van de Staat. De consequentie van deze theorieën is dat de rol van de Staat enkel wordt begrepen als een instrument in handen van de dominante klasse, of de arena waarin de klassenstrijd zich afspeelt. Hierdoor wordt de autonomie van de Staat aangetast, en bestaat het gevaar om de passiviteit van de Staat terug te vinden in de marxistische theorie-vorming, zoals ook in het pluralistisch paradigma werd gesteld.

In de neo-corporatistische theorieën wordt aan de Staat een grote autonomie toegekend, die deels de belangen van de verschillende belangengroepen overstijgt. Er wordt volop aandacht geschonken aan de wijze waarop de Staat bepaalde belangenconfrontaties organiseert binnen het kader van een politiek overleg, de toegang tot het politiek systeem reguleert en de belangenstrijd kan beïnvloeden en manipuleren in haar richting. De Staat verschijnt als een specifieke partner in het overleg en het politieke systeem, waarbij vooral rekening dient gehouden te worden met de specifieke doeleinden en de rationaliteit van deze politieke entiteit.

Een ander belangrijk kenmerk in de neo-corporatistische theorie is de aandacht voor organisationele aspecten van de belangenvertegenwoordiging. Individuele preferenties worden niet automatisch vertegenwoordigd door belangengroepen, maar ondergaan organisationele druk en modificaties, die enkel vanuit een organisatie-sociologisch gezichtspunt kunnen begrepen worden. Zo denken we bijvoorbeeld aan de wijze waarop centrale belangengroepen in het sociaal-economisch overleg werkgevers en werknemers vertegenwoordigen op nationaal vlak, een bepaald beleid uitwerken en ditzelfde beleid verdedigen in de respectievelijke achterban. Dit alles kan slechts gebeuren indien deze organisaties over de nodige organisationele middelen beschikken om zulke processen te voeren.

Volgens Offe (1) zijn er drie perspectieven van waaruit belangengroepen kunnen geanalyseerd worden, met name het individuele, het organi-

(1) C. OFFE, *The Attribution of Public Status to Interest Groups: Observations on the West German Case*, in S. BERGER (ed.), *Organizing Interests in Western Europe: Pluralism, Corporatism and the Transformation of Politics*, Cambridge, Cambridge University Press, 1981, p. 123.

sationele en het niveau van het sociaal systeem. Pluralisten leggen voornamelijk de nadruk op het eerste niveau, terwijl neo-marxisten vooral uitgaan van het derde niveau (het niveau van de totale maatschappij). Het neo-corporatisme vult als het ware het gat tussen beide in, door de aandacht voor organisationele aspecten van de belangenvertegenwoordiging.

Verder stelt Offe dat werkgevers en werknemers in het sociaal-economisch overleg om structureel-organisationele redenen in een ongelijke positie verkeren, wegens het feit dat voor beide partijen andere organisationele moeilijkheden moeten overwonnen worden. Werkgevers zijn niet geïnteresseerd in solidaire groepsacties, vanwege hun ideologie van concurrentie en individueel winststreven. Het organisationele probleem wordt voor werkgevers om tot een gezamenlijk optreden te komen als belangengroep in het sociaal-economisch overleg.

Werknemers daarentegen halen hun politieke en economische macht uit hun solidair optreden, zodat een ander vertrekpunt aanwezig is bij deze belangengroep. Deze, en andere factoren, stellen specifieke organisationele problemen voor beide groepen, wat voor een deel uitgewerkt kan worden in het licht van Olsons « Logic of Collective Action » (2). Deze aandacht voor organisationele aspecten van de belangenvertegenwoordiging vormt één van de sterke punten van het neo-corporatistisch paradigma en het daaraan gekoppelde onderzoek.

2. Belangenintermediatie vanuit een organisationeel perspectief.

Eén van de eerste pioniers in het neo-corporatistisch paradigma (3) legde het accent op de typische kenmerken van de belangenintermediatie als constitutief gegeven van het neo-corporatisme. In deze definitie wordt gesproken over een gelimiteerd aantal, hiërarchisch geordende belangengroepen, erkend door de Staat, en strevend naar het monopolie over de categoriale belangenvertegenwoordiging. In dit soort overleg gaat het dus om een beperkt aantal belangengroepen, die in een aantal overlegstructuren een specifiek beleid uitbouwen. Het hoofddaccent ligt echter volledig op de belangenvertegenwoordiging, en niet zozeer op de kenmerken van het institutioneel overleg. Deze belangengroepen constitueren zich hoofdzakelijk op basis van de functionele differentiatie en specialisatie in de samenleving, althans voor vele auteurs uit de neo-corporatis-

(2) M. OLSON, *The Logic of Collective Action. Public Goods and the Theory of Groups*, London, Harvard University Press, 1965.

(3) P. SCHMITTER. Still the Century of Corporatism, in P. SCHMITTER and G. LEHMBRUCH, *Trends Toward Corporatist Intermediation*, London, Sage Publications, 1979.

tische theorie-vorming. Het neo-corporatisme wordt in verband gebracht met belangengroepen die ontstaan op basis van de uitoefening van een specifieke functie in de samenleving, en die gedwongen zijn om samen te werken, omdat geen enkele functionele categorie of groep het absoluut monopolie kan verwerven over het functioneren van de gehele samenleving. Deze functionele differentiatie kan echter niet los gezien worden van de wijze waarop macht in dit systeem wordt gegenereerd en uitgeoefend. Het neo-corporatisme komt volgens Van den Brande (4) overeen met een bepaalde vorm van machtsuitoefening, die hij in tegenstelling plaatst met andere vormen. In zijn theorie stelt hij neo-corporatisme gelijk met een functioneel-integrale vorm van machtsuitoefening, die gecontrasteerd wordt met institutioneel-intercursieve vormen van macht, beter gekend onder de benaming van participatie en compromisdemocratie. In deze theorie wordt de noodzakelijke band gelegd tussen de bron van macht, en de wijze waarop de macht wordt uitgeoefend in de maatschappij. Institutioneel-intercursieve macht vindt haar oorsprong in verscheidene maatschappelijke tegenstellingen, waarrond zich een geheel netwerk van sociale instituties en partijen consolideert. Deze doorkruisende institutionalisatie verhindert dat bepaalde conflicten definitief de bovenhand zouden krijgen. Het Belgisch politiek systeem wordt in deze fase gekenmerkt door een opeenvolging van conflicten in verschillende dimensies, die mekaar afremmen en waarbij bepaalde compromissen gesloten worden. Deze compromissen zijn grotendeels het werk van het overleg tussen de partijen, en meer specifiek de zuilenelites (5).

In een vroege fase van verzuiling viel het politieke bestel nog samen met een vorm van integrale machtsuitoefening, voornamelijk als gevolg van de dominantie van de levensbeschouwelijke conflictdimensie.

In een latere fase komen andere conflictdimensies op de voorgrond, zodat we in een fase komen van intercursieve machtsverhoudingen. Het politieke bestel kan niet meer gereguleerd worden op basis van de ruil tussen de ideologische zuilen, maar enkel nog door middel van politieke ruil en compromissenpolitiek op basis van de verschillende conflictdimensies. Toch blijven de zuilen nog een groot deel van het politiek systeem bepalen, maar hun integrale machtsuitoefening (d.w.z. de macht van de zuilen over het gehele maatschappelijke systeem) heeft plaats moeten maken voor intercursieve machtsuitoefening (een noodzakelijke ruil van macht over verschillende conflictdimensies).

(4) A. VAN DEN BRANDE, Neo-corporatisme en functioneel-integrale macht. Een politiek-sociologische poging tot verklaring van een aantal recente accentverschuivingen in het Belgisch macro-herstel, *Tijdschrift voor Sociale Wetenschappen*, 25 (1980), 1.

(5) L. HUYSE, *Passiviteit, pacificatie en verzuiling in de Belgische politiek*, Antwerpen, Standaard Wetenschappelijke Uitgeverij, 1970.

Functionele macht daarentegen genereert macht op basis van de uitoefening van een functie in de samenleving, en komt vooral tot uiting in de ontwikkeling van de sociaal-economische conflictdimensie. Het grote verschil tussen neo-corporatief of functioneel-integrale macht enerzijds, en institutionele vormen van macht anderzijds ligt in het feit dat in het neo-corporatisme specifieke en specialistische belangengroepen aan het beleid deelnemen en hun macht bepaald wordt op basis van hun functie in het economisch productieproces. Hierdoor ontstaat een specifieke overlegstructuur, waarbinnen deze specialistische belangengroepen het beleid bepalen. In wezen betekent functioneel-integrale macht de macht van sociaal-economische technocraten ten nadele van traditionele partitocratische politici.

Door deze stelling komen we uiteraard dicht tot de klassieke inhoud van de marxistische klassentegenstellingen. De idee van functionele macht lijkt ons echter fijner dan de klassieke klassentegenstellingsidee. De idee van de constituering van macht op basis van de functionele bijdrage aan de samenleving kan ertoe leiden om binnen werknemers- en werkgeversorganisaties ook tegengestelde belangen te ontdekken.

Zo is bijvoorbeeld een nationale vakbond een confederatie van verschillende centrales, die onderling kunnen verschillen in sociale strategie, sterkte en sectorieel belang. We verwijzen ondermeer naar de verschillen tussen economisch zwakke en sterke sectoren, wat zich kan uiten in sectoriële egoïsmen. Zo kan de stakingsbereidheid van één sector staan tegenover de verzoenende houding van een andere sector.

Zo kennen we ook het sociale verschil tussen bediende en arbeider binnen de vakbond wat enigszins kan teruggevoerd worden op een functioneel verschillende positie in het productieproces.

Recentelijk werden we geconfronteerd met de problematiek van de kadervertegenwoordiging en haar plaats binnen de vakbond. Ook dit fenomeen wijst op de aanwezigheid van een specifiek belang, dat niet automatisch te herleiden valt tot een eenvoudige klassenopsplitsing.

Maar ook binnen werkgeverskringen zien we verschillende posities en belangen tussen economische sectoren. De huidige discussie binnen de Nationale Arbeidsraad over de vertegenwoordiging van de middenklasse ten nadele van het Verbond van Belgische Ondernemingen (deze laatste dreigt een zetel te verliezen) wijst op de aanwezigheid van tegengestelde belangen.

Ondanks deze toch heterogene samenstelling van de actuele representatieve belangengroepen is het opvallend hoe slechts enkele belangengroepen instaan voor de belangenvertegenwoordiging op nationaal vlak. In de neo-corporatieve literatuur wordt veel aandacht geschonken aan deze aanwezigheid van enkele centraal-georganiseerde belangengroepen,

die min of meer streven naar het monopolie over de categoriale belangenvertegenwoordiging. In dit proces van centralisering kunnen we Michels' ijzeren wet van de oligarchisering onderkennen, gepaard gaande met het verschijnsel van de toenemende afstand tussen de elite in de sociaal-economische structuren enerzijds en degenen die ze vertegenwoordigen anderzijds.

Dit proces van oligarchisering en centralisering kan in België gesitueerd worden onmiddellijk na de tweede wereldoorlog, wanneer vakbonden en patroonsorganisaties zich organiseren in een beperkt aantal centraal georganiseerde belangengroepen. In 1946 werd het vroegere Centraal Nijverheidscomité omgevormd tot het Verbond der Belgische Nijverheid. De structuren van de vroegere werkgeversorganisatie werden vereenvoudigd en verstevigd om een representatief en doeltreffend overleg met regering en vakbonden mogelijk te maken (6). Tegenover deze patronale éénheid ontstond in werknemerskringen de idee van een éénheidsvakbond, maar reeds vlug ontstonden ideologische discussies over het te voeren vakbondsbeleid. Dit resulteerde in twee grote vakbonden met al dan niet expliciete banden met politieke partijen. Toch is de idee van een éénheidsvakbond niet geheel verdwenen zoals in de jaren '60 werd aange- toond, maar tot een hechte structuur is het nooit gekomen.

De noodzaak aan centraal georganiseerde belangengroepen roept uiteraard interne spanningen op. Een belangrijk conflict is de relatie tussen representatieve elite en de basis. In de periode van interprofessionele akkoorden stelde deze spanning weinig voor, omdat in het kader van de economische expansie vele materiële voordelen aan de werknemers werden geschonken. De gesloten akkoorden omvatten onder meer de realisatie van de 40-urenweek, een gegarandeerd minimumloon, twee bijkomende vakantieweken, de verbetering van het pensioenstelsel, enz. (7). Hierdoor bestond weinig conflictstof tussen elite en basis. Op het einde van de jaren '60 en begin van de jaren '70 komt hierin verandering. Een aantal wilde stakingen, bedrijfsbezettingen en dergelijke, waren symptomen van een toenemende onvrede binnen de basis, en het verlies van controle van de elite over de basis. Basismilitanten waren niet tevreden met de zuiver materiële eisen en verworvenheden, maar eisten democratisering van het bedrijfsleven en meer werkzekerheid wegens de toenemende economische crisis sinds het begin van de jaren '70.

Ondanks deze spanningen coöpereren de vakbonden nog altijd samen met de patroonsorganisaties, zij het onder moeilijker omstandigheden dan

(6) Verbond van Belgische Ondernemingen, *De Belgische ondernemingen. Wat ze doen. Hun bedrijfsorganisatie*, Brussel, p. 3.

(7) Th. KLEIN-BEAUPAIN, *Deux systèmes de relations industrielles en Belgique*, Brussel, Ed. de l'Université de Bruxelles, 1979.

vroeger. Sinds de jaren '80 komt hierbij de toenemende rol van de overheid in dit overleg. Het is altijd de rol van de overheid geweest om het institutioneel kader aan te bieden voor het overleg tussen werknemer en werkgever. Tevens oefent deze overheid een invloed uit op de erkenning van de belangenvertegenwoordiging en de implementatie van het sociaal-economisch beleid.

Het neo-corporatisme legt vooral de nadruk op deze actieve interventies, en daarom is het noodzakelijk om de overheid en in het bijzonder de Staat, nader te bestuderen. Hierdoor stappen we over op een meer structureel-sociologische aanpak van de overlegeconomie.

3. Het neo-corporatisme als staatsinmenging.

Eén van de voorwaarden om van neo-corporatief overleg te spreken is de aanwezigheid van de overheid in het structureel overleg. Meestal wordt gesproken over tripartite overlegsysteem, zijnde de aanwezigheid van twee of meer belangengroepen en de overheid als derde partner. De rol van de overheid in dit overleg is echter structureel verschillend van de rol van de belangengroepen, omdat deze overheid niet enkel participeert in het overleg maar ook het institutioneel kader aanreikt voor dit overleg.

Het sociaal-economisch overleg is het gevolg van de toegenomen rol van de overheid in het economisch proces. Hierdoor worden de sociaal-economische functies van de overheid alsmar groter, onder meer in het samenbrengen van de sociaal-economische belangengroepen met het oog op de planning en de sturing van de economie. Vooral belangrijk is het bereiken van een economische consensus, omdat dit meer en meer een voorwaarde wordt voor een harmonieuze en berekenbare ontwikkeling van de economie. Hiervoor delegeert de overheid een aantal specifieke beleidstaken naar de sociaal-economische belangengroepen, al of niet met de actieve aanwezigheid van de overheid in dit proces.

De erkenning van de sociale partners vindt plaats dank zij de overdracht van sociaal-economische functies naar de sociale partners. Er vindt als het ware een proces plaats van « contracting out » van staatsmacht naar privé-belangengroepen (8).

We moeten dadelijk opmerken dat deze delegatie van staatsmacht volgens verschillende gradaties kan gebeuren, gaande van een eenvoudige consultatieve status van het overleg over een adviserende tot een co-decisieve status. De discussie over het neo-corporatisme in het sociaal-

(8) C. OFFE, *op. cit.*, p. 140.

economisch beleid zal terdege rekening dienen te houden met het werkelijk statuut van het sociaal-economisch overleg ten opzichte van het beleid.

In onze Westerse democratieën vindt deze overdracht plaats op basis van de erkenning van het vrijwillig en autonoom karakter van de belangengroepen.

De belangengroepen behouden hun autonomie buiten de Staat, en komen tot overleg via onderhandelingen, compromissen en sociaal-economische ruil (9).

Deze overdracht van staatsmacht naar specifieke belangengroepen brengt de parlementaire democratie als dusdanig niet in gevaar omdat in de meeste gevallen deze overdracht niet formeel van aard is. Ten opvallende eigenschap van het neo-corporatief overleg is haar geringe graad van formeel-legalistische institutionalisering. Derhalve is het sociaal-economisch (neo-corporatief) overleg een politiek besluitvormingssysteem naast of in functie van het parlementair systeem.

Het mooiste voorbeeld van deze geringe formele institutionalisering is Oostenrijk, waar het sociaal-economisch overleg plaatsvindt binnen de « Paritätische Kommission ». Binnen deze commissie, en aanverwante organen, vindt maandelijks een bijeenkomst plaats onder het voorzitterschap van de rijkskanselier en met vertegenwoordigers van werknemers en werkgevers. Deze « Paritätische Kommission » heeft een feitelijk bestaan, alhoewel een legale erkenning of functie totaal ontbreekt.

De « Paritätische Kommission » kan niet gelocaliseerd worden; er bestaat geen permanent adres, geen telefoonnummer en zelfs geen specifiek administratief personeel of secretariaat (10).

Deze lage graad van formele institutionalisering staat uiteraard in contrast tot de hoge graad van institutionalisering van het parlementair systeem.

Wanneer we onze aandacht richten op het *driedelig* overleg in België tussen werknemers, werkgevers en de overheid, dan valt op hoe dit overleg haast niet formeel geïnstitutionaliseerd is.

Na de tweede wereldoorlog hadden we reeds een reeks nationale arbeidsconferenties, die nooit een formeel-legaal karakter hebben gehad (de besluiten van de conferenties werden zoveel mogelijk door de regering overgenomen onder de vorm van wetsontwerpen). Deze praktijk van conferenties keert in de jaren '70 terug met de Sociaal-Economische Conferentie van 1970, en de conferenties van '73 en '76, die voornamelijk

(9) M. MARAFFI, *The Neo-Corporatist Model and the Theory of the State*, Summer School Paper Eur. Univ. Inst., 1983, p. 19.

(10) B. MARIN, *Die Paritätische Kommission*, Wien, Internationale Publikationen, 1982.

in het teken stonden van de werkgelegenheid. In 1980-1981 krijgen we een nieuwe conferentie, die echter onder zeer dirigistische druk stond vanwege de overheid. De beslissingen van de conferentie moesten in grote mate beantwoorden aan de eisen van een vooropgestelde regeringspolitiek; zoniet zou de regering hoe dan ook eigenmachtig optreden. Met deze conferentie doet de regering een belangrijke stap in een meer interventionistische richting, waarbij de traditionele autonomie van de sociale partners werd bedreigd.

Deze driedelige conferenties hebben geen continu karakter, maar worden samengeroepen om bepaalde sociaal-economische problemen het hoofd te bieden, zodat we kunnen spreken van een vorm van crisismanagement.

Wat wel een meer permanent karakter bezit, maar daarom niet formeler van aard, zijn de talloze contacten tussen patronaat, vakbonden en regering in beperkte kring op de ambtswoning van de premier of een ander minister, of in één of ander kasteel in de buurt van Brussel.

Deze bijeenkomsten of mini-conferenties staan in functie van een consultatie van de regering aangaande wetsontwerpen van sociaal-economische aard of om een algemene sociaal-economische politiek te bepalen (in overleg met de sociale partners).

Zelfs in de periode na '75, wanneer het interprofessioneel overleg in het slop geraakt, zien we dat de sociale partners in beperkte kring worden geraadpleegd door de regering. Deze gewoonte van informeel driedelig overleg is zo ingeburgerd geraakt dat zelfs de koning bij zijn consultaties in verband met de regeringscrisis van maart '81 zijn toevlucht nam tot een opvallend initiatief: hij ontbood 19 topfiguren uit wat hij zelf « de vertegenwoordigers van de macht in rechte en de macht in feite » noemde op het paleis (11). Tot deze topfiguren behoorden onder meer vertegenwoordigers van werkgevers en werknemers. Deze informele erkenning van een informele traditie geeft aan het neo-corporatief overleg een semi-institutioneel karakter wegens het goed ingeburgerd en continue karakter van dit overleg. Tegenover dit driedelig informeel overleg staat het tweeledig (paritair) sociaal-economisch overleg, met een grotere graad van structurele institutionalisering.

Hiermede bedoelen we het gehele Belgische systeem van sociaal-economische overlegorganen, zoals deze ontwikkeld werden na de tweede wereldoorlog (de Nationale Arbeidsraad, de Centrale Raad voor het Bedrijfsleven, de Paritaire Comités, de Bedrijfsraden, de Ondernemingsraden, enz.).

Naast deze vormen van paritair overleg kennen we slechts één enkel voorbeeld van driedelig gestructureerd overleg op nationaal niveau, met

(11) M. PLATEL, Martens I, II, III, IV, *Res Publica*, 13 (1981), 2-3, p. 239-276.

name het « Nationaal Comité voor Economische Expansie ». Sinds 1960 bestaat dit comité dat voornamelijk in functie stond van de economische planning. Het doel van dit comité was de sociaal-economische belangengroepen nauwer te betrekken bij de economische planning en beleid. Dit comité kwam echter ook terecht in de algemene crisis van het overleg in de jaren '70, met als gevolg dat het comité niet meer samenkomt sinds 1975. Vermeldenswaardig is het feit dat de sociale programmatie ook in deze periode tot zijn einde komt, zodat terecht kan geconcludeerd worden dat het overleg in een crisissfeer terecht komt in de tweede helft van de jaren '70.

Het sociaal overleg bekleedt in deze structuur een speciale positie in die zin dat dit soort overleg het meest uitgebouwd is en tevens over de meeste beslissingsbevoegdheid beschikt. Sinds de wet van 1968 hebben collectieve arbeidsovereenkomsten een juridische draagwijdte, en regelen de arbeidsverhoudingen op wettelijke wijze.

De rol van de overheid in dit overleg beperkt zich tot het overnemen van de unanieme adviezen van de Nationale Arbeidsraad. Verder was de overheid grotendeels afwezig bij de onderhandelingen in het kader van de sociale programmatie. De overheid kreeg een meer actieve rol toegewezen in arbeidsconflicten, wanneer een sociale bemiddelaar moest tussenkomen. Maar ook hier werd het principe gehanteerd dat deze overheid slechts moet tussenkomen wanneer werknemers en werkgevers er zelf niet uitkomen.

Anders is het gesteld met het economisch en financieel overleg (12). Verder kennen we nog enkele driedelige sectoriële organen die opgericht werden, zelfs in de periode waarin het nationale overleg moeilijker verliep. We bedoelen onder meer het Controlecomité voor Gas en Electriciteit (1964), Overlegcomité voor het Staalbeleid (1967), Overleg- en Controlecomité voor de Petroleum (1974), Adviserende Raad voor de Energie (1975) en het Secretariaat voor Sectorieel Overleg (1976).

Deze onderwerpen ontsnappen nog grotendeels aan de controle van de sociale partners, en in de praktijk blijkt dat de werkelijke fundamentele economische aangelegenheden als investeringen, kwantiteit en kwaliteit van de produktie, uiterst zelden worden vermeld als behorend tot de bevoegdheid van één of ander overlegorgaan (13). Daarbij komt dat de economische overlegorganen eerder de rol krijgen toegewezen van studie-bureau, dan een reëel overlegorgaan met decisieve bevoegdheden. Het

(12) Opvallend in de Belgische overlegsituatie is de scheiding tussen economische en sociale overlegorganen.

(13) P. GEVERS, *Relatieve weerbaarheid, veel pragmatisme, toenemende interdependentie: grondtrekken van 60 jaar Belgische arbeidsverhoudingen*, in *Vereniging voor Sociologie, Politisering en professionalisering*, Antwerpen, Vlaams Nederlands Sociologencongres, 1979, p. 172.

financieel overleg is slechts heel zwak uitgebouwd in België en ontsnapt grotendeels aan de controle van de vakbonden.

Hieruit zouden we voorlopig kunnen concluderen dat het neo-corporatisme in zijn formele institutionalisering zwak staat ten opzichte van de parlementaire democratie. Moeilijker wordt het echter om de impact van het driedig overleg te evalueren, omdat dit overleg grotendeels ontsnapt aan elke vorm van controle en wetenschappelijk onderzoek. Tevens kan deze zwakheid anders geïnterpreteerd worden, en duidt de formele vaagheid van het neo-corporatief overleg op een voordeel (vooral het gebrek aan controle), zeker in combinatie met de parlementaire democratie. We zullen later zien dat de laatste hypothese enigszins opgaat voor het sociaal-economisch overleg.

Een ander gevolg van de formeel-institutionele vaagheid van het sociaal-economisch neo-corporatief overleg is het feit dat de overheid ten gepaste tijde kan interveniëren in het overleg. Het overleg functioneert geruisloos in tijden van economische expansie, maar komt reeds in moeilijkheden wanneer het economisch moeilijker gaat. De gemakkelijker waarmee deze overheid het overleg bepaalt in de jaren '80 geeft aan hoe zwak dit overleg is uitgebouwd, en vooral hoe zwak de autonomie van de sociale partners wel is. Op een bepaald ogenblik wordt een akkoord geforceerd door de overheid in 1981. In een latere fase trekt de regering Martens V in 1982 en later het initiatief volledig naar zich toe en wordt door middel van volmachten het sociaal-economisch beleid bepaald (zodat zelfs het parlement er bijna niet aan te pas komt). In deze omstandigheden komen de sociale partners niet tot een akkoord, en nemen hun toevlucht tot andere middelen (bijvoorbeeld stakingen en dergelijke door de vakbonden).

Opvallend in deze laatste periode is de herneming van het sectorieel overleg. Ondanks (of dank zij) het ontbreken van een interprofessioneel akkoord, worden in vele sectoren collectieve arbeidsovereenkomsten gesloten (weliswaar onder overheidsdruk) over arbeidsduurvermindering en de modaliteiten van de loonmatiging en daarbij horende aanwervingen.

De meeste akkoorden worden voor twee jaar gesloten, waarna het overleg wordt hervat voor het afsluiten van nieuwe sectoriële akkoorden voor de periode 1985-1986. Toch blijven de centrale thema's van het sociaal-economisch beleid in handen van de overheid, zoals de loonmatiging zelf, indexkoppeling, sociale zekerheid e.a. Een nationaal akkoord tussen werkgevers en werknemers blijft vooralsnog onmogelijk, zodat het sociaal economisch beleid door een overheidspolitiek wordt gevoerd (dus buiten de sociaal-economische overlegstructuren).

Het informeel overleg blijft echter bestaan en ten gepaste tijde worden de sociale partners ontboden voor een overlegronde ten aanzien van het sociaal-economisch beleid.

De voorkeur voor het informeel overleg zou vanuit een aantal hoeken kunnen benaderd worden. Ten eerste biedt dit overleg het voordeel van een overleg zonder dat wettelijke en rigiede structuren de belangengroepen binden door akkoorden. Een informeel overleg laat toe dat de sociale partners weliswaar continu in het overleg aanwezig zijn, maar tevens vlug gebruik kunnen maken van andere overredingsmiddelen om hun eisen door te drukken. Ten tweede zullen vakbonden niet rap geneigd zijn zich te binden aan akkoorden, die toch geen voordelen opleveren (maar slechts de schade beperken van de economische crisis). Ten derde verkiezen werkgevers akkoorden op sectorieel en ondernemingsniveau boven nationale akkoorden wegens het beperkend en uniform karakter van deze laatste. Zeker in het kader van de arbeidsflexibiliteit verkiezen werkgevers lagere niveaus van overleg dan de rigiede nationale akkoorden.

Uit dit alles kunnen we voorlopig stellen dat het sociaal-economisch neo-corporatief overleg een speciale plaats inneemt in de besluitvorming rond sociale en economische problemen. De autonomie van dit neo-corporatieve overleg wordt fel afgezwakt door de sterke afhankelijkheid van de parlementaire beslissingsstructuur. Toch biedt juist deze situatie een aantal voordelen, omdat binnen het neo-corporatieve overleg een functioneel-specifiek overleg kan plaatsvinden, zonder dat daarom direct politieke verantwoordelijkheid moet genomen worden. De essentie van het neo-corporatieve overleg gaat juist om deze verhouding met de traditionele parlementaire machinerie.

4. Het Neo-corporatisme in het kader van de compromisdemocratie.

Het sociaal-economisch overleg wordt in de neo-corporatistische literatuur beschouwd als een functioneel-specifiek overlegsysteem ten behoeve van of complementair aan het parlementair systeem. Volgens Lehbruch moet deze relatie gezien worden als een structurele differentiatie en functionele specialisatie van het politiek systeem, in functie van de noodzakelijke sociaal-economische consensusopbouw (14).

Uit het voorgaande blijkt echter hoe aan de verzelfstandiging van dit functioneel beslissingssysteem niet te zwaar moet worden getild, en dat in de praktijk rekening moet gehouden worden met zijn verwevenheid met het parlementair-democratisch systeem.

(14) G. LEHMBRUCH, *Liberal Corporatism and Party Government*, *Comparative Political Studies*, 10 (1977), 1, p. 99.

Het Belgisch politieke systeem wordt in de politologische literatuur beschreven aan de hand van verscheidene modellen. Het neo-corporatisme werd vroeger reeds beschreven in termen van functioneel-integrale macht, dat gecontrasteerd werd met institutioneel-intercursieve macht (waarin de zuilen en/of partijen een grote rol spelen in het realiseren van de compromisdemocratie).

Reeds in 1970 vermeldt Lorwin de tegenstelling tussen verzuiling en neo-corporatisme, wanneer hij stelt dat verzuiling bestaat in het organiseren van een zuil volgens godsdienstige of wereldlijk-levensbeschouwelijke normen. Het tegenovergestelde van een verzuilde organisatie is een functionele of pragmatische organisatie, d.w.z. een organisatie die uitsluitend wordt beschouwd vanuit de betrokken-culturele of sociale-specifieke activiteit (15).

Eén van de essenties van het Belgisch politiek systeem bestaat volgens Huyse uit het regeren met wederzijdse toestemming, waarbij vooral de verzuilde aan de basis wordt geneutraliseerd door een overkoepelende samenwerking op het niveau van de politieke, sociale en economische leiders (16). Een ander belangrijk gegeven is het mechanisme van de institutioneel-intercursieve macht, waarbij één conflictdimensie nooit de bovenhand krijgt, maar een bepaald conflict wordt getemperd door de aanwezigheid van de twee andere conflicthaarden. Eén van de beperktheden van dit model is dat wel begrepen wordt waarom een bepaald conflict wordt tegengehouden door een ander, en als dusdanig zorgt voor een zekere stabiliteit in het Belgisch politiek systeem, maar dit verklaart nog niet altijd volledig waarom binnen de sociaal-economische conflictdimensie akkoorden tot stand komen.

De klassieke tegenstelling tussen werkgevers en werknemers wordt niet uitsluitend getemperd door de aanwezigheid van andere conflictbronnen, maar ook door de aanwezigheid van een aantal integratieve factoren op sociaal-economisch vlak. Het is daarom belangrijk om de sociaal-economische conflictdimensie als aparte entiteit te bestuderen, en de integratieve factoren te analyseren die aan het werk zijn om de verschillende belangen en tegenstellingen met elkaar te verzoenen. Het neo-corporatisme grijpt daarom niet terug tot de klassieke consocialismegedachte van elite coöperatie (17), maar eerder naar een belangenbehartiging door middel van functioneel overleg, sociaal-economische compromispolitiek in functie van economische resultaten.

(15) V.R. LORWIN, in L. HUYSE, *op. cit.*, p. 150.

(16) L. HUYSE, *op. cit.*, p. 163.

(17) B. MARIN, Organizing Interests by Interest Organizations. Associational Prerequisites of Cooperation in Austria, *International Political Science Association*, 4 (1983), 2, p. 199.

Het voordeel van dergelijk functioneel-specifiek overleg is onder meer een grotere stabiliteit en continuïteit dan de parlementaire democratie. Het sociaal-economisch overlegcircuit is niet onderhevig aan electorale processen, zodat de vertegenwoordigers van het sociaal-economisch overleg niet vervangen worden op basis van de electorale resultaten. Ook worden beslissingen niet direct ingegeven door electorale berekeningen (wat in tijden van verkiezingen wel eens het geval is voor parlementaire beslissingen), maar eerder door economische en/of sociale overwegingen.

Een ander voordeel van het neo-corporatief sociaal-economisch overleg is dat geen rekening dient gehouden te worden met andere maatschappelijke domeinen, zoals in de traditionele participatieve compromisdemocratie veelal het geval is. Een meer adequaat sociaal-economisch beleid kan uitgebouwd worden op basis van sociaal-economische gegevens en in het kader van gespecialiseerde overlegstructuren en de daarbij horende specifieke belangenvertegenwoordigers.

In die zin benadert een neo-corporatief overleg alle kenmerken van een technocratisch systeem. Slechts de institutionele afhankelijkheid van dit « technocratisch » systeem ten opzichte van de Belgische compromisdemocratie relativeert de daadwerkelijke impact van zulk politiek beslissingssysteem.

Wanneer we meer in detail het Belgisch overlegssysteem bestuderen, dan zien we hoe het sociaal-economisch overleg gebruikt wordt in functie van de traditionele beslissingssystemen. Hierdoor worden de voordelen van dit sociaal-economisch neo-corporatief systeem gecombineerd met de traditie van de Belgische compromisdemocratie.

Het sociaal overleg door middel van de Nationale Arbeidsraad biedt de regering unanieme adviezen, die meestal worden overgenomen door de regering. De delegatie van dit overleg naar de sociale partners ontlast het regeringswerk. De delegatie gaat verder naar het sectorieel overleg, zodat tevens het nationaal overleg ontlast wordt en het voordeel biedt om aangepaste sectorieële beleidslijnen uit te bouwen. De Centrale Raad van het Bedrijfsleven is een paritair studie-bureau, waarvan de regering gebruik maakt om haar sociaal-economisch beleid op te richten.

Een bijkomend voordeel van dit sociaal-economisch overleg is dat de sociale partners bij het beleid worden betrokken, en tevens deels instaan voor de uitvoering van dit beleid. Alleszins zullen de sociale partners het door hun voorgestelde beleid verdedigen bij de achterban. Eén van de successen van de regering Martens V in haar gevoerd sociaal-economisch beleid was de medewerking van de top van de christelijke vakbond aan dit beleid, en de weigering om het gevoerde beleid fundamenteel te bestrijden (in tegenstelling tot de socialistische vakbond). Dit

illustreert enigszins het aspect van de voordelen van een neo-corporatieve participatie in functie van een parlementaire democratie.

Een ander voordeel van een neo-corporatief beslissingssysteem is de beheersing door dit systeem van zowel input, verwerking als output. Voor Cawson (18) ligt de essentie van het neo-corporatisme in de combinatie van de verschillende momenten in de politieke besluitvorming door dezelfde belangengroepen en de Staat. Het traditioneel parlementair systeem daarentegen gaat uit van een juridische scheiding van deze verschillende momenten. De wetgevende macht, vertegenwoordigd door de Kamers die op hun beurt de burger individueel vertegenwoordigen, wordt strikt gescheiden van de uitvoerende en de administratieve macht (samen met de juridische macht). Het hanteren van neo-corporatieve besluitvorming zou een poging kunnen zijn om deze scheiding op te heffen, zodat dezelfde belangengroepen zorgen voor de vertegenwoordiging als voor de implementatie van het beleid. Wanneer we echter de Belgische situatie bekijken, dan valt op hoe deze verschillende momenten nog steeds juridisch gescheiden zijn (principe van de scheiding der machten), maar de facto toch enigszins ineenvloeden. Huyse spreekt in dit perspectief van een invasie van de input- en outputactiviteiten door de netwerken en vooral de koepelorganisaties. De politieke partijen oefenen een dergelijke invloed uit op de publiek-administratieve diensten, de opstelling van de politieke agenda, en zelfs de rechterlijke macht dat van een strikte scheiding van machten in België niet veel in huis komt.

Bijgevolg bestaat in het Belgisch participatistisch systeem de neiging om de verschillende besluitvormingsmomenten te controleren door dezelfde belangengroepen, zodat op dit vlak de scheiding tussen beide systemen vervaagt. Daarbij komt nog dat diezelfde belangengroepen gebruik maken van de Staat om hun zuil/partij een zekere aanhang te bezorgen onder de vorm van cliëntelisme en patronage (19). Naast een aantal voordelen kunnen we tevens nadelen onderscheiden in de verwevenheid van sociaal-economische neo-corporatieve systemen en de Belgische compromisdemocratie.

De afhankelijkheid van het sociaal-economisch overleg heeft tot gevolg dat de politieke instabiliteit van de parlementaire democratie, en vooral de participatie, overgedragen wordt op het sociaal-economisch beleid. Een mooi voorbeeld van dit gegeven is de politieke crisis op het einde van

(18) A. CAWSON, *Varieties of Corporatism: The Importance of the Meso-level of Interest Intermediation*, in A. CAWSON (ed.), *Meso-Corporatism and Industrial Policy*, Florence, University of Sussex and European University Institute, te verschijnen.

(19) L. HUYSE, *Breuklijnen in de Belgische Samenleving*, *Tijdschrift voor Sociologie*, 4 (1983), 1-2, p. 9-25.

de jaren '70, wanneer verschillende regeringen elkaar in recordtempo opvolgen. Tijdens de periode tussen 1977 (regering Tindemans II - Van den Boeynants) en 1982 (regering Martens V - Gol - De Clercq - Nothomb) wordt het sociaal-economisch overleg telkenmale onderbroken door een regeringscrisis en regeringsvormingen. De sociale partners worden geconsulteerd bij de opeenvolgende regeringsvormingen, en worden bij regeringsverklaringen uitgenodigd om het overleg te hervatten, maar de nodige tijd ontbreekt telkens om het overleg ten gronde te voeren. Ondanks het feit dat de sociaal-economische agenda alsmaar toeneemt, wordt het politieke werk hoofdzakelijk bepaald door de communautaire conflicten en de Staatshervorming. Daardoor kan onmogelijk een grondig sociaal-economisch beleid gevoerd worden, doordat de compromisdemocratie in beslag wordt genomen door andere conflictdimensionen.

Hieruit blijkt hoe de mechanismen van de twee systemen mekaar beïnvloeden, en enerzijds een aantal voordelen bieden, maar anderzijds geplaagd worden door een aantal nadelen. Toch denken we dat de essentie van het huidige neo-corporatieve systeem moet gezien worden in haar verwevenheid met de compromisdemocratie.

5. Het Neo-corporatisme als mogelijk alternatief voor de compromisdemocratie.

Sinds de publikatie van een aantal artikelen rond de deconfessionalisering en secularisering ontstond de idee dat de traditionele Belgische politieke conflictbeheersing zou uiteenvallen. Veel hoop werd hierbij gesteld op fenomenen zoals deconfessionalisering, waardoor de levensbeschouwelijke dimensie als cement van de zuilen zou worden aangetast. Door J. Billiet et al. werd aangetoond dat het zo een vaart niet loopt, en andere mechanismen een voortzetting verzekeren van de traditionele conflictbeheersing door de koepels of zuilen. Toch blijft het fenomeen bestaan dat deze conflictbeheersing sinds een vijftiental jaren niet meer functioneert zoals vroeger. Moet het neo-corporatisme in de sociaal-economische beleidsvoering aanzien worden als een bijkomend element van destabilisering van de traditionele compromisdemocratie in België? Of, om het anders te stellen, kan de ontwikkeling van functioneel specifieke besluitvormingssystemen en aanverwante belangengroepen gezien worden als bron van aftakeling van de participatie en compromisdemocratie.

Het antwoord op deze vraag is reeds gesuggereerd in wat we in dit artikel tot nog toe naar voren hebben geschoven. De aftakeling van de participatie of institutioneel-intercursieve macht zou gepaard moeten gaan met een reële overdracht van macht naar de neo-corporatieve beslissings-

systemen. Uit de vorige hoofdstukken hebben we gevonden dat de sociaal-economische beleidsvoering nog steeds verweven is en formeel afhankelijk is van de participatie. Tevens hebben we aangevoerd dat juist deze situatie een aantal voordelen bezit, omdat de combinatie van beide systemen de mogelijkheid laat voor de belangengroepen om verschillende machtsstrategieën te combineren en toe te passen.

Het offensief van de overheid in de jaren '80 in het sociaal-economisch overleg wijst in de richting van een afzwakking van het neo-corporatieve sociaal-economische overleg. Maar, dit is slechts één kant van de medaille, want daartegenover staat dat werknemers en werkgeversorganisaties hun invloed behouden via de meer informele en semi-institutionele (driedelige) overlegsituaties, zodat weinig redenen bestaan vanuit deze organisaties om zich sterk te concentreren op formeel-gestructureerde neo-corporatieve overlegorganen. Ten andere beperken deze sociaal-economische belangengroepen hun macht niet tot de sociaal-economische sfeer, maar hebben ze met de jaren hun macht uitgebreid tot andere maatschappelijke domeinen. We denken aan de vele beheersorganen uit de sociale sector, waarin werknemers en werkgevers vertegenwoordigd zijn, zoals het Rijksfonds voor Sociale Reclassering van Minder-Valieden, Rijksdienst voor Arbeidsvoorziening, Hoge Raad voor de Statistiek, enz. En deze aanwezigheid beperkt zich niet tot sociale organen, maar gaat verder in de richting van het onderwijs (beheersorganen van universiteiten) en de welzijnszorg (beheersorganen van vele welzijnsvoorzieningen). De sociale partners houden zich blijkbaar ook niet aan het functioneel-specifiek overleg, maar gebruiken hun economische macht om op andere terreinen van de maatschappij invloed uit te oefenen. De doordringing van de participatie in het sociaal-economisch overleg, gaat zo te zien gepaard met een omgekeerde beweging van doordringing van sociaal-economische belangengroepen in andere politieke terreinen.

Tevens komt hierbij dat deze wederzijdse doordringing gestructureerd wordt door de aanwezigheid van bepaalde organisaties, die partijen en sociaal-economische belangengroepen verenigen. Vooral vakbonden worden door koepelorganisaties verbonden met de politieke partijen. Zo groepeerde het christelijke ACW de christelijke vakbond met andere christelijke organisaties waaronder de CVP. De socialistische gemeenschappelijke actie groepeerde vakbond, ziekenkas, partij en andere organisaties. Uit deze formele banden, tezamen met de vele informele banden kunnen we stellen dat de verzuiling zodanig is gestructureerd dat de autonomsing van het sociaal-economisch overleg vele belemmeringen zal ontmoeten. Toch kunnen we stellen dat de sociaal-economische conflict-dimensie het verst gevorderd is in de uitbouw van functioneel-specifieke overlegorganen, en dat daarbij de sociaal-economische belangengroepen

hun macht uitbouwen op basis van hun positie in het productieproces. De realiteit van de participatie en de compromisdemocratie heeft er echter toe geleid dat het sociaal-economisch overleg nog sterk verweven is met deze compromisdemocratie. Een fundamentele autonomisering van het sociaal-economisch overleg zou echter leiden tot een aantal juridische en ideologische problematieken, wat ons in het kader van dit artikel te ver zou leiden. Het enige wat we voorlopig hebben willen aantonen is hoe het neo-corporatisme-paradigma een aanzet is om de interne verwevenheid van een semi-institutioneel sociaal-economisch overlegsysteem met de traditionele compromisdemocratie te beschrijven.

Summary : Neo-corporatism and the Belgian socio-economic concertation system.

The aim of this article is to demonstrate the discussion on neo-corporatism with refering to the Belgian socio-economic concertation system. The central thesis is to understand neo-corporatism as a functional-specific concertation system alongside or in function of the traditional parliamentary-democratic decision-system. The fact that this neo-corporatist socio-economic concertation system is interwoven with the parliamentary system (and especially with the participacy or compromise-democracy in Belgium) stands for its strength and strategic facilities to come to a socio-economic consensus between trade unions, business organizations and the state. Specially the fact that neo-corporatism is not always very structured, and works more or less in an informal way puts our attention to the traditional formal democratic way of decision-making and the informal concertation between workers, employers and the state. This difference between formal and informal, or legally institutionalized and semi-institutionalized concertation plays a major role in the functioning of the Belgian socio-economic concertation system.



Over de mogelijkheid tot het houden van referenda met meer dan twee alternatieven

door Gerrit DE GEEST,

Assistent aan de Rijksuniversiteit Gent.

★

In de meeste referenda wordt één vraag gesteld, waarop met een simpel ja of neen moet geantwoord worden. Dit heeft als voordeel, dat alles eenvoudig blijft, begrijpelijk voor de kiezer, eenvoudig voor diegenen die de stemmen tellen en de uitslag berekenen. Maar dit alles heeft als nadeel dat het soms te eenvoudig is, dat de problematiek gesimplificeerd wordt, in die zin dat de kiezer slechts de keuze heeft tussen twee alternatieven, dat hij zijn standpunt niet kan nuanceren. Voor sommigen is dit een belangrijk argument tegen referenda. Anderen tillen hier minder zwaar aan, omdat men ook in het parlement uiteindelijk ja of neen moet stemmen. Onderzocht dient te worden of er voor 3 of meer alternatieven systemen denkbaar zijn, die voldoen aan twee eisen: de eisen van de logica, en van de eenvoud, van de praktische realiseerbaarheid.

I. De vraagstelling bij 3 alternatieven.

1. *Het Zwitserse federale systeem.*

Zwitserland kent verschillende soorten referenda. Op nationaal vlak is een referendum verplicht bij gehele grondwetsherziening (waarbij eerst over het al dan niet wijzigen wordt gestemd; is de uitslag bevestigend, dan werkt het parlement een nieuwe grondwet uit, die vervolgens aan het volk wordt voorgelegd; komt het initiatief tot grondwetsherziening echter van het parlement, en zijn beide kamers het over dezelfde tekst eens, dan wordt de eerste stap achterwege gelaten). Een referendum is eveneens verplicht bij een gedeeltelijke grondwetsherziening (waar de procedure verschilt naargelang een parlementair of een volksinitiatief aan de basis ligt). Daarnaast kent men het wetgevings-

referendum (waarbij over de afschaffing van een pas door het parlement goedgekeurd wetsvoorstel wordt gestemd) en het verdragsreferendum. Tenslotte worden ook in de kantons (zowel grondwetgevende als wetgevende) referenda gehouden (1).

Onze aandacht gaat nu vooral naar de referenda waarbij 3 alternatieven tegelijk worden voorgelegd. Dit is het geval bij de referenda tot gedeeltelijke wijziging van de federale grondwet, op basis van een (uitgewerkt) volksinitiatief. Hier gaat het meer bepaald tussen de bestaande regeling, het volksinitiatief [d.i. het voorstel dat in een soort petitie onderschreven werd door 100.000 kiesgerechtigden (2)], en het tegenvoorstel van de Assemblée fédérale (het nationale parlement). In andere paragrafen zal ook de vraagstelling bij bepaalde kantonale referenda onderzocht worden.

Bij een referendum over een gedeeltelijke grondwetsherziening op federaal vlak worden de volgende twee vragen gesteld :

« Acceptez-vous l'initiative populaire ?

Acceptez-vous le contreprojet de l'Assemblée fédérale ? » (3).

Op deze vragen kan men telkens met ja of neen antwoorden. Twee keer ja is echter niet toegelaten, dit om te voorkomen dat zowel het initiatief als het tegenvoorstel de meerderheid zouden halen. Wanneer het initiatief de meerderheid van alle uitgebrachte stemmen haalt, dan wordt dit aangenomen. Hetzelfde geldt voor het tegenvoorstel van de Assemblée fédérale. Wanneer geen van beide de meerderheid haalt, blijft de bestaande regeling behouden, ook al haalde dit laatste zelf niet de meerderheid.

In feite worden in beide vragen telkens twee alternatieven tegen elkaar uitgespeeld : eerst wordt gevraagd of men het volksinitiatief boven de bestaande regeling verkiest, daarna of men het tegenvoorstel van het parlement boven de bestaande regeling refereert.

Dit vraagstelsel heeft één groot voordeel : het is vrij eenvoudig (4). Toch wordt het in Zwitserland vrij scherp bekritiseerd, omdat de be-

(1) Voor een grondiger bespreking van het referendum in Zwitserland, zie : P.C. GILHUIS, *Het referendum*, Alphen aan den Rijn, Samson, 1981, p. 41-154 ; E. GRISEL, De semi-directe democratie in Zwitserland, *T.B.P.* (1979), p. 179-189.

(2) Art. 121 van de Zwitserse Grondwet. Tot voor kort volstonden 50.000 handtekeningen.

(3) Deze vragen zijn woordelijk vastgelegd in art. 76, al. 1 van de Wet inzake de politieke rechten van 17 december 1976.

(4) Dit neemt niet weg dat het aantal ongeldige stemmen tot twaalf keer hoger is dan bij een gewone stemming. Dit komt doordat twee keer ja stemmen niet is toegelaten, twee keer neen wel. E. GRISEL, Le mode de votation sur l'initiative populaire et le contre-projet et droit fédéral, *Schweizerische Zentralblatt für Staats- und Gemeindeverwaltung* (1979), 561.

staande toestand wordt bevoordeligd, de mogelijkheden voor de kiezer om zijn ware preferenties uit te drukken beperkt zijn, tegenvoorstellen enkel als doel kunnen hebben het volksinitiatief te kelderen, en strategisch kiesgedrag in de hand wordt gewerkt.

De meeste kritiek komt er omdat de bestaande regeling bevoordeligd is. Twee keer ja stemmen is immers niet toegelaten, en als noch het initiatief noch het tegenvoorstel de meerderheid haalt, blijft de bestaande regeling geldig. Zo had het referendum over de ziektekostenverzekering van 1974 de volgende uitslag : het initiatief werd met 1.010.103 stemmen tegen 384.155 verworpen ; het tegenvoorstel met 883.179 tegen 457.923 (5).

Wanneer men dit omrekent bleken 27 % voor het initiatief gestemd te hebben, 32 % voor het tegenvoorstel, en 41 % (bij de twee vragen) voor de bestaande regeling. Geen enkel alternatief haalde dus de absolute meerderheid. Toch werd de bestaande regeling als winnend alternatief beschouwd. Dit zou zelfs het geval zijn als 49 % voor het initiatief, 49 % voor het tegenvoorstel, en 2 % voor de bestaande regeling stemde. Op die manier heeft dit systeem een conservatieve werking.

Niet iedereen heeft daar bezwaar tegen, omdat het tenslotte om een grondwetsherziening gaat. In zeer veel landen wordt daarbij de bestaande regeling bevoordeligd. Zo is er in België voor elke grondwetswijziging een 2/3 meerderheid nodig (6).

De mogelijkheid om d.m.v. die twee antwoorden zijn preferenties uit te drukken zijn zeer beperkt. Hoe moet men bijvoorbeeld uitdrukken dat men het initiatief het beste alternatief vindt, en het tegenvoorstel het tweede beste ? Of dat men de bestaande regeling op de eerste plaats zet, en het tegenvoorstel op de tweede plaats ?

Het is zo dat er met 3 alternatieven 13 verschillende (volledige) combinaties mogelijk zijn : $B > I > T$ (d.w.z. de bestaande regeling wordt geprefereerd boven het initiatief, en dit laatste boven het tegenvoorstel),

$B > T > I$, $I > B > T$, $I > T > B$, $T > B > I$, $T > I > B$, $B > \overset{I}{T}$ (d.w.z. de bestaande regeling wordt geprefereerd boven het initiatief en het tegenvoorstel, die op gelijke hoogte worden gerangschikt),

$I > \overset{B}{T}$, $T > \overset{B}{I}$, $\overset{I}{T} > B$,

$\overset{B}{T} > I$, $\overset{B}{I} > T$, en $\overset{I}{T}$ (d.w.z. de drie alternatieven worden ex aequo ge-

(5) J. KELLER, Initiative und Gegenentwurf : Wie soll die Abstimmungsfrage formuliert werden ? *Schweizerische Zentralblatt für Staats- und Gemeindeverwaltung* (1975), p. 177-178.

(6) Art. 131 G.W.

rangschikt). Van die dertien combinaties kan men er slechts zeven tot uitdrukking brengen : $I > B > T$, $T > B > I$, $I > \frac{B}{T} T > \frac{I}{B} \frac{B}{T} > I$, $\frac{B}{I} > T$, en

B
I (7).
T

Daarnaast moet onderzocht worden hoeveel combinaties gedeeltelijk kunnen worden weergegeven. Hier zijn, theoretisch, 6 bijkomende mogelijkheden : $B > I$ en $B > T$ (men kan uitdrukken dat men de bestaande regeling boven het initiatief prefereert en eveneens boven het tegenvoorstel, maar of men het initiatief al of niet boven het tegenvoorstel verkiest, kan niet tot uitdrukking worden gebracht); $T > B$ en $T > I$; $I > B$ en $I > T$; $I > B$ en $T > B$; $T > I$ en $B > I$; $I > T$ en $B > T$. Van deze zes mogelijkheden kan enkel de eerste weergegeven worden.

Het invoeren van een op zichzelf kansloos alternatief kan de uitslag wijzigen. Soms zou een tegenvoorstel dan ook enkel gelanceerd worden « pour torpiller l'initiative » (8). Stel bv. dat 60 % van de kiezers voor het initiatief is, en 40 % voor de bestaande regeling. De meerderheid in het parlement is voor de bestaande regeling, maar doet een tegenvoorstel, dat een variante is van het initiatief. Hierdoor worden de voorstanders van dit laatste verdeeld, en stemt 40 % van de kiezers voor het initiatief, en 20 % voor het tegenvoorstel. Geen van beide voorstellen haalt nog de meerderheid, zodat de bestaande regeling geldig blijft.

Deze stemprocedure werkt ook strategisch gedrag bij de kiezers in de hand. Er is sprake van strategisch gedrag als een kiezer voor een ander alternatief stemt dan hetgene waarvan hij het meest voorstander is (9) (dit komt bv. voor bij de parlementsverkiezingen in België, waar sommige kiezers op de SP stemmen, hoewel ze het meest achter het programma van bepaalde kleinere linkse partijen staan : een stem voor « klein links » wordt immers als een verloren stem beschouwd). Zo zal in de Zwitserse referenda betreffende een gedeeltelijke federale grondwetsherziening bv. iemand die in de eerste plaats voor het initiatief is, en in de tweede plaats voor het tegenvoorstel, mogelijk voor het tegenvoorstel stemmen, wanneer hij denkt dat dit meer kans heeft

(7) Een meer gedetailleerd onderzoek naar de uitdrukkingmogelijkheden van de belangrijkste stemprocedures bij 3 alternatieven, vindt men bij W.A. JOHR, *Das Abstimmungsproblem bei drei Alternativen*, *Schweizerische Zeitschrift für Volkswirtschaft und Statistik* (1976), p. 469-534.

(8) J.F. AUBERT, *Traité de droit constitutionnel suisse*, Neuchâtel, 1967, p. 161; E. GRISEL, *op. cit.*, p. 561. Het bewijzen van die intentie is vanzelfsprekend moeilijk.

(9) J. VAN DEN DOEL, *Democratie en welvaartstheorie*, Alphen aan den Rijn, Samson, 1978, p. 131; Y. MURAKAMI, *Logic and Social Choice*, London, Routledge and Kegan Paul, 1968, p. 74-81.

de bestaande regeling te verslaan. Men kan het zelfs scherper stellen ; in dat geval doet hij er het best aan voor het tegenvoorstel te stemmen.

2. Varianten op het Zwitserse federale systeem.

Vershillende voorstellen werden gedaan om deze stemprocedure te wijzigen. De meeste nadelen blijven echter bestaan zolang men met twee paarsgewijze confrontaties blijft werken.

Zo zou men kunnen toelaten dat twee keer ja wordt gestemd. Dit is het geval in 4 Zwitserse kantons : Jura, Zurich, Bâle, Genève (10). Toch wordt de mogelijkheid om zijn preferenties uit te drukken daardoor nauwelijks vergroot, hoe merkwaardig dit ook lijkt. Van de 13 volledige combinaties blijven er slechts 7 uit te drukken. Van de 6 mogelijke gedeeltelijke combinaties zijn er nu twee i.p.v. één weer te geven : het wordt nu ook mogelijk uit te drukken dat $I > B$ en $T > B$.

Het enige noemenswaardige voordeel is dat de bestaande regeling niet meer wordt bevoordeligd.

Maar het grootste probleem is dat het initiatief en het tegenvoorstel tegelijk een meerderheid kan halen. Want juist daarom is het op federaal vlak niet toegestaan twee keer ja te stemmen. Hoe moet men het winnende alternatief dan aanduiden ? Het grootste aantal ja-stemmen ? Het kleinste aantal neen-stemmen ? Het grootste saldo tussen beide ?

De Zwitserse auteur Keller stelt voor de bestaande procedure te behouden ; maar als zou blijken dat noch het initiatief, noch het tegenvoorstel de meerderheid haalt, terwijl de meerderheid wel voor verandering stemde (dus als het initiatief en het tegenvoorstel samengeteld de meerderheid halen), dan zou de kiezer een tweede keer naar de stembus geroepen worden, waarbij hij, ditmaal definitief, moet kiezen tussen het initiatief en het tegenvoorstel (11). Het voordeel hiervan is dat de bestaande regeling niet meer bevoordeligd wordt, terwijl de kiezer in de regel toch maar één keer naar de stembus moet. Ook de Nederlander Gilhuis lijkt voor dit voorstel gewonnen (12).

Toch zijn er verschillende ernstige bezwaren tegen dit voorstel. Ten eerste lijkt het me beter een tweede stemronde hoedanook te vermijden. Maar ten tweede gaat Keller ervan uit dat iemand die voor het initiatief stemt, automatisch het tegenvoorstel als tweede keuze zal hebben, omdat dit ook een wijziging van de bestaande toestand zou betekenen. Toch kan het zijn dat iemand $I > B > T$ of $T > B > I$ wil (13). Neem

(10) E. GRISEL, *op. cit.*, p. 564.

(11) J. KELLER, *op. cit.*, p. 188-191.

(12) P.C. GILHUIS, *op. cit.*, p. 53.

(13) E. GRISEL, *op. cit.*, p. 568.

bv. het volgende geval: de bestaande regeling krijgt 40 % van de stemmen, het initiatief en het tegenvoorstel elk 30 %. Van de voorstanders van I zijn er de helft die op de tweede plaats B verkiezen, en de helft die T verkiezen. Van de voorstanders van T zijn er eveneens de helft die B op de tweede plaats zetten. Bij paarsgewijze confrontaties wint B zowel van I als van T (telkens met 55 % tegen 45 %). Bovendien haalt B de relatieve meerderheid. Toch zou de bestaande regeling niet winnen, volgens dit voorstel. Waar in het huidige Zwitserse systeem de bestaande regeling bevoordeligd is, wordt die nu benadeeld.

Keller gaat er eigenlijk van uit dat er altijd waardenbeperking is; dat de bestaande regeling bij geen enkele kiezer waarde 2 heeft (het begrip waardenbeperking wordt in II.2 uitvoeriger besproken). Het spreekt vanzelf dat dit niet steeds het geval is. En gesteld dat er voor een bepaald onderwerp wel waardenbeperking is, dan gebruikt men beter het onder II.2 uitgewerkte vraagsysteem.

3. *Het systeem van het Vaud-kanton.*

In het kanton Vaud dient de kiezer tegelijkertijd twee vragen te beantwoorden: ten eerste of hij het principe van de grondwetswijziging aanvaardt. En ten tweede of hij ingeval van wijziging het initiatief of het tegenvoorstel verkiest (14). Opnieuw gaat het dus om twee paarsgewijze confrontaties: bij de laatste vraag gaat het tussen het initiatief en het tegenvoorstel; bij de eerste vraag komt de winnaar hiervan uit tegen de bestaande regeling.

Het grote bezwaar tegen dit systeem is dat de kiezers met de preferenties $I > B > T$ of $T > B > I$ moeten gokken welk alternatief het in de tweede vraag zal halen om op de eerste vraag te kunnen antwoorden. Wordt het tegenvoorstel verkozen, dan moeten ze resp. voor en tegen de bestaande regeling stemmen. Eigenlijk rust dit vraagsysteem op de impliciete veronderstelling dat wie het initiatief boven de bestaande regeling verkiest, ook het tegenvoorstel boven de bestaande regeling zal verkiezen. Dat wie voor verandering van de bestaande regeling is, om het even welke verandering zal verkiezen boven de bestaande regeling, als het maar verandering is. Men gaat er dus van uit, net zoals bij het voorstel van Keller, dat er steeds waardenbeperking bestaat. Dat het alternatief van de bestaande regeling bij geen enkele kiezer waarde 2 krijgt. Niets garandeert dat dit steeds zo is.

(14) J.F. AUBERT, *Traité de droit constitutionnel suisse. Supplément 1967-1988*, Neuchâtel, 1982, p. 44.

Maar gesteld dat dit voor een bepaald onderwerp wel degelijk het geval is, dan is er op deze procedure weinig kritiek te leveren. Alle overblijvende combinaties ($B > I > T$, $B > T > I$, $I > T > B$, $T > I > B$,

$B > \begin{matrix} I & I & B \\ T & T & T \end{matrix} > B$ en I) zijn tot uitdrukking te brengen, de vragen zijn

eenvoudig, geen alternatief wordt bevoordeligd, strategisch gedrag wordt uitgesloten, en een kansloos alternatief kan de uitslag niet beïnvloeden.

Het systeem van het kanton Vaud komt volledig overeen met het onder II.2 uitgewerkte vraagsysteem bij waardenbeperking. Het is de toepassing ervan in één geval, nl. wanneer er slechts drie alternatieven zijn (waaronder de bestaande regeling), en het de bestaande regeling is die bij niemand de middenwaarde vormt.

4. Systemen met twee stemronden.

Een aantal stemprocedures houden in dat de kiezer bij elk referendum twee keer naar de stembus wordt geroepen. Het grote bezwaar hier tegen is natuurlijk de kostenverdubbeling; waarbij de kosten uiteraard veel groter zijn dan het bedrag dat officieel wordt opgegeven: want miljoenen mensen dienen zich te verplaatsen naar het stemlokaal, verliezen daarbij één of meerdere uren, en duizenden onder hen worden verplicht gratis de stemmen te komen tellen. Dit lijkt me een bijzonder zwaarwichtig argument tegen deze systemen. Toch volgt nog een korte bespreking van de belangrijkste onder hen.

a) Men zou, zoals in het Zwitserse kanton Schaffhouse, in een eerste ronde kunnen vragen of de kiezer het tegenvoorstel aanvaardt (of m.a.w. de kiezer het tegenvoorstel van het kantonaal wetgevend orgaan boven de status quo verkiest). Indien dit het geval is, zou geen tweede stemronde volgen. Wordt het tegenvoorstel verworpen, dan zou in een tweede ronde gevraagd worden of het initiatief wordt aanvaard (15).

Dit systeem komt overeen met de variante van het Zwitserse federale systeem waarbij twee keer ja is toegelaten. Het verschil is dat de twee vragen niet op dezelfde dag worden beantwoord, en dat de tweede vraag soms niet wordt voorgelegd. De uitdrukkingmogelijkheden zijn dus dezelfde als bij die variante (zie I.2), tenzij er dus geen tweede ronde komt (in dat geval kan men enkel uitdrukken dat $T > B$ of $T = B$ of $T = B$).

Deze stemprocedure bevoordeligt duidelijk het tegenvoorstel. Wanneer de collectieve preferentieordering $I > T > B$ is, dan komt toch het tegenvoorstel als winnaar uit de bus. Deze procedure leidt ook tot

(15) E. GRISEL, *op. cit.*, p. 564.

strategisch kiesgedrag: zo zal bv. een voorstander van de bestaande regeling mogelijk voor het tegenvoorstel stemmen, wanneer hij vreest dat het (nog minder gewenste) initiatief zonder problemen de tweede ronde zal winnen.

b) Andere systemen hebben gemeen dat in de eerste ronde twee alternatieven tegen elkaar worden uitgespeeld; het winnende alternatief komt in de tweede ronde uit tegen het derde alternatief.

Zo zou men in de eerste ronde kunnen vragen of het initiatief wordt aanvaard, en in de tweede ronde (die welke de uitslag ook is, wordt gehouden), of het tegenvoorstel wordt aanvaard. Worden zowel het initiatief als het tegenvoorstel aanvaard, dan wordt dit laatste aangenomen, overeenkomstig het adagium «lex posteriori derogat legi priori» (de recentere wet vervangt de vroegere). De winnaar van de confrontatie tussen het initiatief en de bestaande regeling komt hier dus uit tegen het tegenvoorstel.

Een analoog vraagsysteem werd reeds toegepast in sommige Zwitserse kantons, zoals St-Gall en Tessin. In een eerste ronde wordt de kiezer gevraagd of hij het initiatief dan wel het tegenvoorstel verkiest. In de tweede ronde wordt de kiezer gevraagd of hij akkoord gaat met de verandering van de bestaande regeling (16). Het winnende alternatief uit de eerste ronde komt m.a.w. uit tegen de bestaande regeling.

Het aantal combinaties dat d.m.v. die twee vragen kan uitgedrukt worden, is op zichzelf niet groter dan bij het op federaal vlak gebruikte systeem. Toch laat dit systeem toe dat alle belanghebbende combinaties uitgedrukt worden. Stel dat in de eerste ronde het tegenvoorstel wint, en de tweede ronde dus gaat tussen de bestaande regeling en het tegenvoorstel. Een kiezer kan niet uitdrukken dat hij $I > B > T$ verkiest, wel dat hij $I > T$ en $B > T$ prefereert. Dat hij I boven B verkiest is een onbelangrijk gegeven, omdat na de eerste ronde bleek dat I een kansloos alternatief was.

Er is geen alternatief dat bevoordeligd wordt, tenzij in het geval van de paradox van Arrow (17). Deze paradox (of «cyclusvorming») ontstaat wanneer bv. de meerderheid van de kiezers $I > B$, $B > T$ en, merkwaardig genoeg, $T > I$ verkiezen. In beide systemen komt dan steeds het alternatief dat pas in de tweede ronde voorgelegd werd, als winnaar uit de bus. Bij het systeem van St-Gall is dat dus de bestaande regeling.

(16) E. GRISEL, *op. cit.*, p. 570-571.

(17) K. ARROW, *Social choice and individual values*, London, Yale University Press, 1963, 124 p.; Y. MURAKAMI, *op. cit.*, p. 82-98; J. VAN DEN DOEL, *op. cit.*, p. 113-115.

Strategisch gedrag wordt uitgesloten (tenzij bij cyclusvorming). Een kansloos alternatief, tot slot, beïnvloedt de uitslag niet.

c) Men zou ook de drie alternatieven samen kunnen voorleggen. Haalt geen enkel alternatief de meerderheid, dan volgt een tweede stemronde tussen de twee alternatieven die in de eerste ronde de meeste stemmen haalden. Deze soort procedure (« ballotage ») wordt vaak gebruikt in representatieve democratieën. Zo bv. bij de presidentsverkiezingen in Frankrijk, of in België, bij de verkiezing van de leden van de executieven (niet tijdens de overgangsfasen) : wanneer op de dag van de verkiezingen geen enkele lijst zou ingediend zijn die ondertekend is door de meerderheid van de leden van de Raad, dan wordt elk minister afzonderlijk verkozen volgens bovenvermeld systeem (18).

Het grote voordeel hiervan is de eenvoud. Deze stemprocedure laat zelfs een referendum toe met tien of meer alternatieven. Toch zijn er een aantal ernstige nadelen aan verbonden.

Om te beginnen is dit systeem niet zo democratisch als het lijkt. Het is mogelijk dat een alternatief, dat elke paarsgewijze confrontatie zou winnen, de tweede ronde niet haalt. Dit is met name het geval wanneer het alternatief slechts bij weinig kiezers de eerste keus is, maar bij zeer velen de tweede keus. Stel bv. dat A 20 %, B 45 % en C 35 % van de stemmen heeft. Zowel de voorstanders van B als die van C hebben A als tweede keus. Bij paarsgewijze confrontaties wint A zowel van B als van C. Toch zou A niet in de tweede ronde geraken. Net zoals bij een aantal hoger besproken procedures, kan men de uitslag manipuleren door kansloze alternatieven eraan toe te voegen. Bovendien leidt deze procedure tot strategisch kiesgedrag in de eerste ronde. Zo is het geraadzaam voor een alternatief te stemmen dat wel kans maakt de tweede ronde te halen ; of voor het alternatief te stemmen dat het meest kans heeft een ander, minder gewenst alternatief in de tweede ronde te verslaan.

5. Een globale stemming over de drie alternatieven, waarbij de relatieve meerderheid wint.

Deze procedure zal vermoedelijk weinig verdedigers vinden. Allereerst is het flagrant in strijd met het democratisch principe. Een maatregel wordt doorgevoerd waarvan het niet bewezen is dat de (lees : absolute) meerderheid er achter staat. Stel bv. dat alternatief A 40 % van de stemmen krijgt, B 30 % en C 30 %. Bijna alle kiezers van C hebben B als tweede

(18) Art. 60 § 3 van de Bijzondere Wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen.

keus. Hoewel A de relatieve meerderheid haalt, zal B toch boven A verkozen worden.

Bovendien kan men de uitslag manipuleren door een alternatief ter stemming te leggen dat een variante is van een ander alternatief, zodat de voorstanders van dit laatste verdeeld worden, en een ander alternatief als winnaar uit de bus komt.

Deze procedure leidt ook tot strategisch kiesgedrag. Zo zullen de voorstanders van een vermoedelijk kansloos alternatief er best aan doen te stemmen voor een alternatief dat wel kans maakt.

Dubieus wordt het wanneer de regering door interpretatie een winnend alternatief gaat aanduiden, zoals bij het Zweedse referendum over kernenergie (zie verder sub IV). Hier haalde geen enkel van de 3 alternatieven de absolute meerderheid. De regering leidde er uit af dat de kiezer voor kernenergie was. Mogelijk was dit de juiste interpretatie, maar het blijft een twijfelachtige werkwijze: een regering zal steeds in de verleiding staan die interpretatie te kiezen die haar het best past. De kans dat ze op die manier met behulp van een referendum om het even wat legitimeert, is reëel.

6. Systemen met puntenweging.

Hier zijn grosso modo drie varianten denkbaar (19), waarbij telkens het alternatief dat de meeste punten haalt aangenomen is (relatieve meerderheid dus):

a) de kiezer kan 3 punten aan het meest geprefereerde alternatief toekennen, 2 punten aan het tweede en 1 punt aan het minst geprefereerde alternatief;

b) de kiezer kan bv. 6 punten verdelen over de drie alternatieven (bv. 3 voor A, 2 voor B en 1 voor C of bv. 5 punten voor A, 1 voor B en 0 voor C);

c) de kiezer kan elk alternatief punten geven, schommelend tussen bv. +2 en -2 (bv. +2 voor A, +1 voor B en -2 voor C, of bv. +1 voor A, 0 voor B en -1 voor C).

Een voordeel van deze systemen is dat het houden van een referendum met 3,4 of zelfs 10 alternatieven geen probleem vormt; althans: de vraagstelling zou eenvoudig blijven.

De mogelijkheden preferenties uit te drukken zijn zeer groot, zelfs groter dan de 13 mogelijke combinaties, in die zin dat men niet alleen

(19) De twee eerste varianten komen overeen met de puntensystemen van De Borda, uitgewerkt door Duncan Black. Zie: J. VAN DEN DOEL, *op. cit.*, p. 129-133.

de volgorde van de alternatieven, maar ook de intensiteit van de waarderungen tot uitdrukking kan brengen (behalve dan bij de eerste variant).

Een eerste groot bezwaar is echter dat men het meerderheidsprincipe laat vallen. Want het alternatief dat het meeste punten haalt, is niet noodzakelijk het alternatief dat alle paarsgewijze confrontaties wint. Nu is het wel zo dat op het gewone meerderheidsbeginsel (met one man one vote) kritiek te leveren valt uit welvaartstheoretisch oogpunt. Het systeem van « one man one vote » houdt namelijk geen rekening met de intensiteit van de voorkeuren. Het is mogelijk dat bij een bepaald alternatief de meerderheid een licht voordeel heeft en de minderheid een zeer groot nadeel. Het alternatief wordt dan wel democratisch verkozen, toch brengt het meer nadeel dan nut voor de gehele samenleving. Bij de tweede variante zou de meerderheid dan bv. A 3 punten kunnen geven, B 2 punten en C 1 punt ; de « gepassioneerde meerderheid » zou B 6 punten geven, A en C 0 punten. Op die manier zou alternatief B verkozen worden, ook al is de meerderheid voor A. Men gaat er dan wel van uit dat de voorstanders van A eerlijk en met het nodige relativiseringsvermogen zullen stemmen. Want daar ligt de grote zwakte van dergelijke systemen : het leidt tot strategisch gedrag bij de kiezers. Een voorbeeld zal dit duidelijker maken. Stel dat iemand een lichte voorkeur heeft voor A t.o.v. B, en in tweede instantie een lichte voorkeur voor B t.o.v. C (dus $A > B > C$). Hij vermoedt echter dat de strijd zal gaan tussen B en C.

a) In de eerste variant zou hij normaalgezien A 3 punten geven, B 2 en C 1 punt. Maar omdat het vooral tussen B en C zal gaan, doet hij er best aan B 3 punten te geven, A 2 punten en C 1 punt.

b) Bij de tweede variant doet hij er best aan B 6 punten te geven, en A en C 0 punten (zo heeft zijn stem 6 keer meer invloed dan wanneer hij 3 punten, B 2 en C 1 punt zou geven).

c) Bij de derde variant geeft hij A en B best +2, en C—2.

Op die manier wint niet zozeer het alternatief dat door het meest kiezers wordt gewenst, maar het alternatief waarvan de voorstanders het leepst hebben gestemd. Wanneer alle kiezers strategisch gaan stemmen, komt in elk geval de intensiteit van de voorkeuren niet meer tot uiting. Bovendien kan een merkwaardige uitslag uit de bus komen, omdat de kiezers zich baseren op voorspellingen over welke alternatieven het meest kanshebbend zijn ; maar dit kan dan weer gewijzigd worden door het strategisch kiesgedrag zelf. De kiezers baseren hun stemgedrag dus op een gok, zodat de uitslag op een toevallige wijze kan tot stand komen.

Een ander bezwaar is dat de verkiezingsuitslag kan gewijzigd worden door de introductie van een kansloos alternatief. De situatie is hier vergelijkbaar met andere procedures die hoger werden besproken. Zo kan men bv. het alternatief A' invoeren dat een variante is van het alternatief A. Hierdoor worden de punten van A verdeeld over twee alternatieven, zodat bv. B nu het meeste punten haalt.

7. Een globale stemming over de drie alternatieven, met aanduiding van de eerste en tweede preferentie.

De (uit democratisch en logisch oogpunt) meest verdedigbare procedure bestaat in het houden van een globale stemming over de drie alternatieven, waarbij ook de tweede preferentie door de kiezer wordt bekendgemaakt. De vraag is alleen of men een praktische vorm hiervoor kan vinden, die eenvoudig genoeg is om zonder problemen te worden toegepast.

Dalcher stelt de volgende vorm voor (20) :

	1 ^{ste} preferentie	2 ^{de} preferentie	3 ^{de} preferentie
<input type="checkbox"/>	A	B	C
<input type="checkbox"/>	A	C	B
<input type="checkbox"/>	B	A	C
<input type="checkbox"/>	B	C	A
<input type="checkbox"/>	C	A	B
<input type="checkbox"/>	C	B	A

De kiezer moet één van de zes hierboven staande vierkanten zwart maken.

Deze vorm lijkt me niet eenvoudig genoeg. Bovendien kan men geen indifferenties tot uitdrukking brengen.

Een ander voorstel komt van Jöhr (21). Er worden vier vierkanten gedrukt op de volgende manier :

1 ^{ste} preferentie	2 ^{de} preferentie	3 ^{de} preferentie
<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
	<input type="checkbox"/>	

(20) A. DALCHER, Zum Modus der Abstimmungen bei Initiative und Gegenorschlag, *Schweizerische Zeitschrift für Volkswirtschaft und Statistik* (1978), p. 81.

(21) W.A. JOHR, *op. cit.*, p. 478. Dit is eigenlijk de tweede variante die Jöhr vermeldt. De eerste variante bestaat erin zes vierkanten te drukken, nl. drie links (eerste preferentie), twee in het midden (tweede preferentie) en een rechts (derde preferentie). De drie vierkanten links laten toe een volledige indifferentie ^A uit te drukken. Dit is echter ook mogelijk door blanco te stemmen. De tweede variante heeft dus evenveel uitdrukkingmogelijkheden en is bovendien eenvoudiger.

De kiezer dient de 3 alternatieven in te vullen in 3 van de 4 vakken. Het onderste vierkant in het midden dient om indifferenties weer te geven. Als iemand bv. in het linker vak A invult en in de middenste vakken B en C onder elkaar, dan betekent dit dat hij A als eerste preferentie heeft en B en C ex aequo als tweede.

Het probleem hierbij is dat de kiezer de letters A, B en C dient te schrijven in de vakken, waardoor de geheimheid van het stemrecht in gevaar komt. Dit kan vermeden worden door de 3 alternatieven onder elkaar te drukken, met naast elk de 4 vakken. Hierdoor wordt echter niet meer voldaan aan het criterium van de eenvoud.

Een zeer omslachtige techniek om de kiezer zowel zijn eerste als zijn tweede preferentie te laten uitdrukken, is het houden van drie paarsgewijze confrontaties. Dit systeem werd reeds uitgetest in een paar Zwitserse kantons, waaronder St-Gall. De drie vragen luiden hier dus als volgt :

« Verkiest u A boven B ?

Verkiest u A boven C ?

Verkiest u B boven C ? » (22).

Wanneer men de uitslag van het in St-Gall gehouden referendum analyseert, komt men tot de conclusie dat de kiezers het vraagsysteem niet goed begrepen (23). Kiezers met een voorkeur voor A bleken te antwoorden op de eerste vraag ($A > B$) en op de tweede vraag ($A > C$), maar niet op de derde vraag ($B ? C$). Kiezers die op de eerste plaats B verkozen, antwoorden op de eerste en de derde, maar niet op de tweede vraag, enz. De meeste kiezers duiden dus aan welk alternatief ze op de eerste plaats verkozen, maar niet welk alternatief op de tweede plaats kwam. Dit neemt niet weg dat elke stemprocedure wel een aantal keer gebruikt zal moeten worden vooraleer ze ingeburgerd is.

De eenvoudigste vorm is m.i. de volgende :

Eerste preferentie :

- A
- B
- C

(22) In het kanton Bâle-Campagne worden volgende vragen gesteld : a) Préférez-vous l'initiative au statu quo ? ; b) Préférez-vous le contre-projet au statu quo ? ; c) Au cas où les deux textes sont acceptés par la majorité du peuple et des cantons, lequel préférez-vous, de l'initiative ou du contre-projet ? E. GRISEL, *op. cit.*, p. 569.

(23) J. KELLER, *op. cit.*, p. 185-88.

Tweede preferentie :

- A
 B
 C

De derde preferentie aanduiden is niet nodig, van zodra de eerste twee gekend zijn. Toegelaten is ofwel 1 alternatief bovenaan aan te duiden, en 2 (bij indifferentie), 1 of 0 onderaan. Ofwel 2 alternatieven bovenaan aan te duiden (bij indifferentie), en 1 of 0 onderaan (24). Dit systeem kan men vergelijken met het systeem bij de Belgische parlementsverkiezingen, waar de kiezer eerst een effectief kandidaat mag aanduiden, en daaronder een opvolger. Aangezien dit laatste systeem realiseerbaar blijkt, zal dit ook het geval zijn bij het hier voorgestelde systeem voor referenda.

Om de uitslag te bepalen, moeten volgende bewerkingen worden gemaakt : de stembiljetten worden verdeeld in 13 groepen : AB (dus als eerste keus A, als tweede keus B), AC, BA, BC, CA, CB, A_C^B (dus als eerste keus A, vervolgens B en C ex aequo), B_C^A , C_B^A , B_C^A , A_C^B , A_C^B A B (de drie alternatieven ex aequo, m.a.w. de blanco of ongeldige stem C men). Deze groepen worden geteld. Vervolgens wordt berekend welke paarsgewijze confrontaties elk alternatief wint (25).

$$A > B \text{ als } AB + AC + CA + A_C^B + A_C^B > BA + BC + CB + B_C^A + B_C^A$$

$$A > C \text{ als } AB + AC + BA + A_C^B + A_C^B > CA + CB + BC + C_B^A + C_B^A$$

$$B > C \text{ als } BA + BC + AB + B_C^A + B_C^A > CA + CB + AC + C_B^A + C_B^A$$

Het alternatief dat 2 confrontaties wint, wordt dus aangenomen.

(24) Wanneer iemand bij de eerste of twee preferentie geen enkel alternatief aanduidt, wordt verondersteld dat hij daar de overblijvende alternatieven plaatst. Wie bv. enkel A als eerste preferentie aanduidt, en geen tweede preferentie, wordt verondersteld de voorkeursordening A_C^B te hebben. Een stem wordt dus enkel ongeldig wanneer iemand eenzelfde alternatief zowel bij de eerste als bij de tweede preferenties aanduidt.

(25) A. DALCHER, *op. cit.*, p. 82-83. De berekeningen bij het voorstel van Dalcher zijn eenvoudiger, omdat geen indifferenties tot uitdrukking kunnen worden gebracht.

Dit systeem laat de kiezers toe de 13 mogelijke combinaties uit te drukken. Geen enkel alternatief wordt bevoordeligd. Kansloze alternatieven beïnvloeden de uitslag niet, aangezien de uitslag bepaald wordt via paarsgewijze confrontaties. De uitslag daarvan hangt immers enkel af van de plaats die de alternatieven t.o.v. elkaar innemen. Hoeveel alternatieven geplaatst worden, doet er niet toe.

Strategisch gedrag is om dezelfde reden uit den boze. Een kiezer met bv. de voorkeursordering $A > B > C$ heeft er geen voordeel bij bv. $A > C > B$ te stemmen. Van belang is niet hoeveel plaatsen B achter A geplaatst wordt, maar of B achter A wordt geplaatst. En stel dat de strijd uiteindelijk gaat tussen B en C, dan zou die kiezer enkel zichzelf schade berokkend hebben, omdat hij voor C stemde.

Het enige probleem bij deze procedure is dat een stemparadox aan het licht kan komen. Zo zou de meerderheid der kiezers A boven B, B boven C en C boven A kunnen kiezen; of A boven C, C boven B, en B boven A. Ik zeg wel degelijk « aan het licht komt » en niet: « onstaat ». Deze inconsistentie in de collectieve preferentie bestond namelijk vóór het referendum; ze zou bij andere stemprocedures ook bestaan hebben, alleen zou ze daar niet aan de oppervlakte gekomen zijn. Als dusdanig kan een mogelijke paradoxale uitslag geen argument zijn tegen deze procedure, maar juist een argument ervoor (26). Want bij een andere stemprocedure zal het winnende alternatief vaak op een meer toevallige wijze worden aangeduid.

De vraag is alleen hoe het winnend alternatief dan moet aangeduid worden. Verschillende oplossingen zijn denkbaar:

a) Sommigen stellen voor in dat geval de bestaande regeling te behouden (27).

Dit lijkt me niet wenselijk, omdat het tegen de regel is dat geen enkel alternatief mag bevoordeligd worden.

b) Men kan de regel van de relatieve meerderheid (van de eerste preferenties) invoeren.

c) Men kan een fictieve tweede stemronde houden tussen de twee alternatieven met het meeste stemmen (w.b. de eerste preferenties).

d) Men kan de percentages optellen die elk alternatief behaalde bij de paarsgewijze confrontaties. Dit komt neer op het gebruiken van een

(26) W.A. JOHR, *op. cit.*, p. 485-487; contra: E. GRISEL, *op. cit.*, p. 566-567.

(27) A. DALCHER, *op. cit.*, p. 83-84. Wel dient opgemerkt te worden dat het in dit artikel over grondwetsherzieningen gaat, en dat Dalcher zoveel mogelijk binnen het Zwitserse positief recht tracht te blijven.

puntensysteem waarbij de eerste voorkeur 2 punten krijgt, en de tweede voorkeur 1 punt.

Mijn voorkeur gaat uit naar dat laatste systeem. Men moet bij cyclusvorming immers welvaartstheoretisch denken. Ondanks de cyclusvorming zal er één alternatief zijn dat toch meer « nut » oplevert dan de andere, dat meer gewenst wordt dan de andere alternatieven. Stel bv. dat een referendum het volgende resultaat oplevert : $A > B > C$: 40 %, $A > C > B$: 5 %, $B > C > A$: 15 %, $B > A > C$: 0 %, $C > A > B$: 30 %, $C > B > A$: 10 %.

Dit levert de volgende paradoxale uitslag op : $A > B$ met 75 % tegen 25 %, $B > C$ met 55 % tegen 45 %, $C > A$ met 55 % tegen 45 %. Wanneer men de percentages optelt die elk alternatief haalde, dan heeft A 120, C 100 en B 80. Men kan ook 2 punten toekennen aan het alternatief dat bij een kiezer de eerst voorkeur vormt, en 1 punt aan het alternatief dat de tweede voorkeur was. Dit geeft (verhoudingsgewijze) hetzelfde resultaat :

$$A = 2 \times (40 + 5) + 30 + 0 = 120$$

$$B = 2 \times (15 + 0) + 40 + 10 = 80$$

$$C = 2 \times (30 + 10) + 15 + 5 = 100$$

Wanneer men de uitslag zag, merkte men inderdaad, dat hoewel er cyclusvorming was, A toch meer gewenst was dan B of C. De hier voorgestelde oplossing brengt dit tot uiting, omdat niet alleen met de eerste preferentie, maar ook met de tweede rekening wordt gehouden. Bij het werken met een relatieve meerderheid houdt men enkel rekening met de eerste voorkeur. In het concrete voorbeeld geeft dit hetzelfde resultaat (A heeft 45 %), maar dit is niet altijd zo (28). Bij het houden van een fictieve ronde tussen de twee alternatieven die de meeste stemmen haalden (hier : A en C) krijgt men een meer toevallig resultaat (hier zou C gewonnen hebben). Op de voorgestelde oplossing kan men, uit welvaartstheoretisch oogpunt slechts twee bezwaren maken : a) men gaat ervan uit dat het onderwerp voor elke kiezer even belangrijk is (elke kiezer heeft 2+1 punten), b) men gaat ervan uit dat er tussen de alternatieven altijd eenzelfde afstand is (de afstand van 1 punt). Toch biedt de voorgestelde oplossing het meest kans de uit welvaartstheoretisch oogpunt beste uitkomst op te leveren.

(28) Stel bv. dat $A > B > C$ 40 % haalt, $B > C > A$ 15 % en $C > A > B$ 45 %. Hoewel C de relatieve meerderheid van de eerste voorkeuren heeft, haalt A, volgens het voorgestelde systeem 125 punten, en C 105.

Tenslotte nog een kleine opmerking over strategisch kiesgedrag, ingeval de paradox van Arrow optreedt. Doordat men in dit geval het principe van de paarsgewijze confrontaties laat vallen, wordt strategisch gedrag mogelijk, welk van de 4 oplossingen men ook kiest. Iemand met de voorkeur $A > B > C$, die denkt dat er cyclusvorming zal plaatshebben, en het daarbij tussen B en C zal gaan, kan er verstandig aan doen $B > A > C$ te stemmen. Strategisch gedrag kan er ook in bestaan zodanig te stemmen dat cyclusvorming wordt veroorzaakt (29). Het grote probleem bij het strategisch stemmen is echter :

a) dat het zeer moeilijk te voorspellen is of cyclusvorming zal optreden ;

b) dat massaal strategisch gedrag tot gevolg kan hebben dat er ongewild toch geen cyclusvorming optreedt ;

c) dat in dat geval elke kiezer die strategisch stemde, slechts zijn eigen zaak schaadt. Daarom blijft het gevaar voor strategisch gedrag gering.

II. De vraagstelling bij 4 en meer alternatieven.

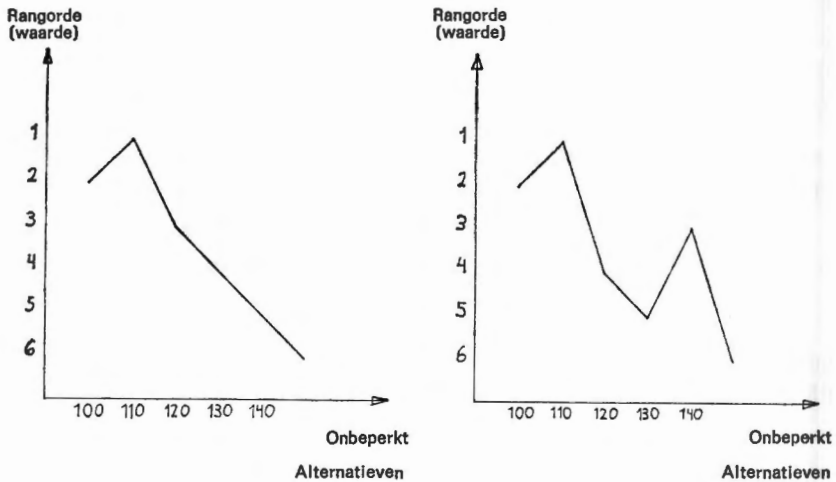
Men kan slechts een referendum over 4 of meer alternatieven houden, wanneer er eentoppigheid of een bepaald soort waardenbeperving is. Is dit niet het geval, dan kan men wel procedures bedenken die aan de wetten van de logica voldoen, maar die zijn niet meer eenvoudig genoeg om in de praktijk te werken. Het is bv. niet moeilijk een procedure te ontwerpen die vergelijkbaar is met de sub I.7 voorgestelde procedure voor 3 alternatieven. Bij 4 alternatieven moet men er dan echter een derde lijst aan toevoegen, waarop de kiezer zijn derde voorkeur aanduidt. Bij 5 alternatieven komt daar nog een vierde lijst bij. Dit wordt niet alleen te ingewikkeld voor de kiezers, maar ook voor de stemmentellers. Bij 4 alternatieven zijn er immers 24 combinaties mogelijk (zelfs afgezien van de combinaties met indifferenties), bij 5 alternatieven zijn dat er 120.

Men zou natuurlijk ook met twee stemronden kunnen werken. Maar zoals onder I.4 werd uiteengezet, verdienen deze procedures geen aanbeveling. Ook het invoeren van het principe van de relatieve meerderheid (zie sub I.5) of van een systeem met puntenweging (zie sub I.6) lijkt me af te raden.

(29) Dit zal met name het geval zijn wanneer men voorziet dat de bestaande regeling bij een paradoxale uitslag wint.

1. Eentoppigheid.

Eentoppigheid vindt vermoedelijk plaats bij het volgende geval :
« Dient de maximumsnelheid op autosnelwegen 100, 110, 120, 130 km per uur of onbeperkt te zijn ? ».



Het begrip eentoppigheid werd door Duncan Black geïntroduceerd (30). Wanneer men alle alternatieven op een X-as plaatst, en de volgorde die deze innemen op de Y-as, dan is er eentoppigheid als alle individuele voorkeursordeningen grafisch een eentoppige vorm hebben (31). Bij iemand met voorkeursordering $110 > 100 > 120 > 130 > 140$ km/u > onbeperkt heeft de curve een eentoppige vorm (zie de linker curve). Indien iemand als voorkeursordering $110 > 100 > 140 > 120 > 130$ km/u > onbeperkt zou hebben (wat onwaarschijnlijk is, omdat iemand die in de eerste plaats voor 110 km/u is, 120 wel boven 140 km/u zal verkieszen), dan is dit niet het geval. De curve heeft twee toppen, nl. 110 en 140 km/u (zie rechter curve).

In de praktijk moet Blacks criterium enigszins aangepast worden : op miljoenen kiezers is er altijd wel een « dissident » bij wie de curve niet eentoppig is. Daarom zou men kunnen zeggen dat aan dit criterium vol-

(30) D. BLACK, *The theory of committees and elections*, Cambridge, 1958 ; J. VAN DEN DOEL, *op. cit.*, p. 115-117 ; Y. MURAKAMI, *op. cit.*, p. 119-126.

(31) Meer precies is er eentoppigheid wanneer er een opstelling van de alternatieven op de X-as kan worden gevonden, waarbij de verzameling van de individuele voorkeursordeningen grafisch kan worden weergegeven als een verzameling van uitsluitend eentoppige kurven. Het is wel noodzakelijk dat de alternatieven in de volgorde die aanleiding geeft tot eentoppigheid, aan de kiezers worden voorgelegd, zoniet dienen andere berekeningen gemaakt te worden.

daan is, zolang het saldo van de kiezers met een meertoppige curve geen doorslaggevend aantal vormt. Daarbij is sprake van « het saldo » omdat een dissidente mening in één zin een dissidente mening in een andere zin kan compenseren.

Het gevolg van eentoppigheid is dat transitiviteit van de collectieve voorkeursordering verzekerd is, zoals Black aantoonde. Wanneer de meerderheid A boven B verkiest, en B boven C, dan zal de meerderheid ook A boven C verkiezen. De stemparadox van Arrow (cyclusvorming) wordt m.a.w. uitgesloten. Het belang hiervan is dat het nu volstaat de aangrenzende alternatieven paarsgewijs te vergelijken, om de uitslag van elke (belanghebbende) confrontatie te kennen. Stel bv. dat tussen de aangrenzende alternatieven de volgende uitslag uit de bus komt : $A < B$, $B < C$, $C < D$, $D > E$, $E > F$. Omdat er transitiviteit is, weten we dat $D > A$, $D > B$, $D > F$. Het alternatief D wint dus alle confrontaties. We kennen niet de uitslag van de confrontaties tussen bv. A en E of C en F, maar dit is niet van belang.

Wanneer iemand een eentoppige curve heeft, en die persoon deelt ons mee dat hij bv. alternatief C het meest prefereert, dan weten we automatisch dat hij B boven A zal verkiezen, D boven E, en E boven F. We weten niet of die persoon B boven D zal verkiezen, of A boven E. We weten m.a.w. dat curve vanaf C langs beide kanten daalt, maar niet hoe steil die daalt. Maar dit is niet nodig om de uitslag van de confrontatie tussen de aangrenzende alternatieven te kennen :

$A > B$ als $a > b + c + d + e + f$ (waarbij a staat voor : het aantal kiezers dat A als eerste keuze aanduidde)

$B > C$ als $a + b > c + d + e + f$

$C > D$ als $a + b + c > d + e + f$

$D > E$ als $a + b + c + d > e + f$

$E > F$ als $a + b + c + d + e > f$

Het grote voordeel van eentoppigheid is dus dat alleen het kennen van de eerste preferentie noodzakelijk is om de uitslag te berekenen. Dit maakt dat een stemming mogelijk wordt met 4,5 of zelfs 20 alternatieven ; de kiezer moet enkel aanduiden welk alternatief hij het meest verkiest, op de zelfde manier als hij de kandidaat aanduidt die hij het liefst in het parlement zou zien.

De grote moeilijkheid bij deze vraagvorm is dat een instantie moet oordelen of er eentoppigheid is in een concreet geval (dus moet oordelen of het saldo van de niet-eentoppige stemmen doorslaggevend kan zijn

voor de uitslag). Daarom is bij slechts 3 alternatieven, de sub I.7 geschetste procedure aan te bevelen ook in geval van eentoppigheid. De stemming wordt iets minder eenvoudig, maar het hierboven vermelde gevaar wordt uitgesloten. Anderzijds is een zeer genuanceerde vraagstelling mogelijk bij eentoppigheid. De vraagstelling blijft zelfs bij 10 of 20 alternatieven eenvoudig voor de kiezer. En daardoor verkleint het gevaar dat de grofste vorm van manipulatie voorkomt: die waarbij de meest kanshebbende alternatieven niet worden voorgelegd.

Om misbruiken in verband hiermee te voorkomen zou men kunnen voorzien dat een belangrijke minderheidsgroep (bv. 20 % van de parlementsleden) beroep kan aantekenen tegen de hypothese van eentoppigheid. In dat geval zou een neutrale instantie hierover het laatste woord hebben.

2. Waardenbeperking.

Waardenbeperking is een door Sen geïntroduceerd begrip (32). Onder de waarde van een alternatief wordt verstaan: de rangorde die iemand aan dat alternatief geeft. Iemand met de voorkeursordering $A > B > C$ geeft A dus waarde 1, B waarde 2 en C waarde 3. Van waardenbeperking is er sprake wanneer een bepaald alternatief bij geen enkele kiezer een bepaalde waarde heeft. Stel dat er slechts drie kiezers zijn, en die hebben de volgende voorkeursordering: $A > B > C$, $B > A > C$, $C > A > B$. In dit geval is er waardenbeperking, omdat A bij geen enkel kiezer waarde 3 heeft en C bij geen enkele kiezer waarde 2.

Nu is er waardenbeperking die aanleiding geeft tot splitsing van vragen als een bepaald alternatief bij geen enkele kiezer een middenwaarde vormt. Met middenwaarde wordt bedoeld: waarde 2 bij 3 alternatieven, waarde 2 en 3 bij 4 alternatieven, waarde 2, 3 en 4 bij 5 alternatieven, enz... Laat me dit illustreren aan de hand van een voorbeeld. Stel dat er voor de Belgische staatsstructuur ruwweg 3 alternatieven zijn: unitarisme (U), federalisme met 3 gewesten (F1), federalisme met 3 gemeenschappen (F2). Waardenbeperking zou er kunnen in bestaan dat het alternatief U bij niemand waarde 2 krijgt. Dat m.a.w. de voorstanders van één van de twee vormen van federalisme altijd de andere vorm van federalisme nog boven unitarisme verkiezen. In dat geval kan men de vraag als volgt splitsen:

a) Unitarisme of federalisme?

(32) A.K. SEN, *Collective choice and social welfare*, San Francisco, 1970; J. VAN DEN DOEL, *op. cit.*, p. 117.

b) Indien federalisme, dan federalisme met gewesten of met gemeenschappen ? (33).

Stel nu dat er nog een vierde alternatief is, nl. separatisme, dat door iedereen ofwel op de eerste ofwel op de laatste plaats gezet wordt. In dat geval kan de volgende vragenreeks gesteld worden :

a) Moet België blijven bestaan of niet ?

b) Indien België blijft bestaan, dan unitarisme of federalisme ?

c) Indien federalisme, dan federalisme met gewesten of met gemeenschappen ?

Opgemerkt dient nog te worden dat bij miljoenen kiezers, net zoals bij eentoppigheid, er nooit een alternatief zal zijn dat bij geen enkele kiezer een middenwaarde heeft. Daarom kan het criterium aangepast worden als volgt : er is waardenbeperking die splitsing van vragen toelaat, als een bepaald alternatief slechts bij een niet doorslaggevend aantal kiezers een middenwaarde vormt.

De voor- en nadelen van de splitsing van de vraag bij waardenbeperking zijn analoog met die van de specifieke stemprocedure bij eentoppigheid. Het wordt mogelijk te stemmen over meer dan drie alternatieven, dus de vraagstelling kan genuanceerder gebeuren, en manipulatie door weglating van de kansrijkste alternatieven wordt minder waarschijnlijk. De vraagstelling blijft eenvoudig voor de kiezer. Het probleem is alleen dat een instantie moet beslissen of er al dan niet waardenbeperking is, wat zekere gevaren inhoudt.

III. Conclusie.

In de meeste referenda worden slechts twee alternatieven voorgelegd : « ja » of « neen ». De mogelijkheden voor vraagvormen met 3 of meer alternatieven werden onderzocht. Zo'n stemprocedure moet niet alleen aan de wetten van de eenvoud maar ook aan die van de logica voldoen : als winnaar moet het alternatief uit de bus komen dat alle paarsgewijze confrontaties zou winnen. Dit houdt in dat geen enkel

(33) De reden waarom mag gesplitst worden is de volgende : door de waardenbeperking blijven van de 6 mogelijke combinaties (indifferenties buiten beschouwing gelaten) er slechts vier over : $U > F1 > F2$, $U > F2 > F1$, $F1 > F2 > U$, $F2 > F1 > U$. Door twee vragen te stellen waarbij er telkens twee antwoorden zijn, kan men die vier combinaties weergeven. Doordat het juist de middenwaarde is die bij U wegvalt, vormen de andere alternatieven een « blok ». Men kan in de eerste vraag U dus uitspelen tegen de twee andere alternatieven samen, men kan dus de vraag stellen : « Bent u voor of tegen alternatief U ? ».

alternatief bevoordeligd wordt, dat de kiezer de volgorde waarin hij de alternatieven plaatst (voor zover dit relevant is voor de einduitslag) kan uitdrukken, dat kansloze alternatieven geen invloed hebben op de uitslag, en dat strategisch gedrag voorkomen wordt.

De vraagvorm in Zwitserland bij federale grondwetsherzieningen is eenvoudig, maar logisch onhoudbaar. Hetzelfde geldt voor de stemprocedures in de Zwitserse kantons Jura, Zurich, Bâle, Genève enerzijds en het Vaud-kanton anderzijds. Het systeem van St-Gall en Tessin (niet dat van Schaffhouse) is wel logisch correct maar heeft als nadeel dat de kiezer twee keer naar de stembus moet. Het systeem van « ballotage » (een tweede ronde houden met de twee alternatieven die in de eerste ronde het meeste stemmen haalden), het invoeren van het principe van de relatieve meerderheid, en de verschillende systemen met puntenweging zijn om diverse redenen te verwerpen. Desondanks is er wel een systeem denkbaar voor 3 alternatieven dat aan de voorwaarden voldoet : een globale stemming over de drie alternatieven met aanduiding van de eerste en tweede preferentie. Een eenvoudige vorm hiervoor werd voorgesteld.

Bij 4 of meer alternatieven is een logisch correcte maar desondanks eenvoudige procedure niet meer mogelijk tenzij in twee gevallen : bij eentoppigheid, en ingeval van een bepaald soort waardenbeperking (nl. wanneer een alternatief slechts bij een verwaarloosbaar aantal kiezers een middenwaarde vormt).

Summary : The possibility of referenda with more than two alternatives.

In most referenda, only two alternatives are used (« yes » and « no »). In this article, the possibility to find procedures for three and more alternatives is discussed.

The Swiss voting system for the revision of the constitution is not logically correct. Most procedures used in Swiss cantons are not either. Voting systems with two rounds, with points, or based on a relative majority are not defensible too. Nevertheless, a workable and logically correct procedure for 3 alternatives exists.

Using 4 of more alternatives is only possible in case of single-peakedness or some kinds of value-restrictedness. When this is not the case, systems which are logically correct, are getting too complex to be workable.



De la logique des passions à la vocation de l'engagement

*Georges Bernanos, François Mauriac et Emmanuel Mounier
face à la guerre d'Espagne*

par Philippe BRADFER,

Chercheur au Département des Affaires Publiques et Internationales
de l'Université Catholique de Louvain.

★

Affirmer qu'il existe en France, depuis longtemps déjà, des liens étroits entre les intellectuels et la politique ne constitue pas une nouveauté. C'est une constatation de fait que, par le passé, des auteurs tels que Raymond Aron ou René Rémond ont établie avec rigueur (1). Autrement dit, qui s'intéresse à l'étude des intellectuels français se doit de considérer leur engagement politique, entendu au sens le plus large, comme une donnée première. A cet égard, les prises de position publiques de Voltaire lors du procès de Calas tout comme celles de Zola lors de la condamnation de Dreyfus constituent des références obligées (2).

En choisissant de consacrer cette étude à l'engagement de Georges Bernanos, François Mauriac et Emmanuel Mounier face à la guerre d'Espagne, nous nous sommes proposé un double objet. D'une part, la mise en évidence de l'importance qu'a revêtue, plus que toute autre, pour les intellectuels français, une crise internationale dans le cadre d'une conjoncture qui, dans les années trente, a elle-même constitué un moment particulièrement riche et révélateur de l'histoire de l'engage-

(1) Voir R. ARON, *L'opium des intellectuels*, Paris, Gallimard, 1968 ; R. REMOND, Les intellectuels et la politique, *Revue française de science politique*, 9 (1959), 4, pp. 860-880.

(2) Voltaire contribua à la réhabilitation de Calas, victime d'une erreur judiciaire due à l'intolérance religieuse. Calas fut en effet accusé, à tort, d'avoir tué son fils pour l'empêcher d'abjurer le protestantisme. Quant à Zola, rappelons que par la publication de « J'accuse », le 13 janvier 1898, il imprima une vigueur nouvelle et décisive au combat pour la révision du procès de Dreyfus.

ment politique des intellectuels français. D'autre part, la délimitation d'un champ réduit d'observation et de réflexion dans le but de mieux cerner ce rapport essentiel de l'intellectuel à l'événement ainsi que l'engagement politique qui le sous-tend.

L'intellectuel français dans la conjoncture des années trente.

Nombreuses sont les particularités de l'activité politique de l'intellectuel qui nous donnent à penser que son influence, même si elle est difficile à apprécier, a été réelle dans la vie politique française des années trente. Dans cette perspective, bien qu'il ne constitue pas un fait nouveau depuis l'affaire Dreyfus, le caractère collectif de l'engagement politique des intellectuels demeure une donnée essentielle. Mais il en est d'autres qui, tout en mettant en valeur l'action des intellectuels, nous donnent les moyens de mieux la comprendre et de mieux l'évaluer. Soulignons ici la mise en place, par des intellectuels, de structures organisationnelles de mobilisation et d'action (3), ainsi que le développement d'une presse politique hebdomadaire auquel collaborèrent nombre d'entre eux. Evoquons enfin l'internationalisation croissante de leurs préoccupations politiques ainsi que l'influence, souvent déterminante sur leurs choix politiques, des idéologies étrangères (4) et nous aurons réuni les principaux éléments qui ont contribué à la cristallisation d'une vocation nouvelle de l'engagement à laquelle le poids des événements des années trente en général et de la guerre d'Espagne en particulier ont conféré un caractère irrésistible.

L'explication serait toutefois insuffisante si elle ne faisait sa part à la volonté des hommes. En effet, que l'engagement des intellectuels exprime le refus de la neutralité face à l'événement, le rejet de la « tentation de l'irresponsabilité » comme l'écrira plus tard Jean-Paul Sartre (5), ou l'affirmation d'un « droit de regard » que chacun possède sur son voisin ainsi que l'écrivit André Gide à l'époque (6), il est avant tout

(3) Nous songeons entre autres au Comité de vigilance des intellectuels antifascistes fondé en 1934.

(4) Sur ce dernier aspect nous renvoyons à H.R. LOTTMAN, *La rive gauche*, Paris, Seuil, 1981, pp. 71 et ss ; J. FRANK, *French intellectuals between wars*, Dissent, 31 (1984), 1, pp. 103-108.

(5) Voir J.-P. SARTRE, Présentation, *Les Temps Modernes*, 1 (1945), p. 1.

(6) Cité par H.R. LOTTMAN, *op. cit.*, p. 45. A l'époque, Gide estimait devoir participer aux pressions exercées sur le ministre de la propagande nazie, Joseph Goebbels, en vue d'obtenir la libération du secrétaire de la troisième Internationale, Georgui Dimitrov, ainsi que de ses camarades, accusés à tort de l'incendie du Reichstag.

l'expression de leur volonté d'assumer dans la cité la conscience des événements qui est la leur.

Sur la genèse du phénomène nous nous bornerons à faire remarquer que les années qui ont suivi la fin de la première guerre mondiale semblent avoir été déterminantes par les sentiments de déception et de désespoir qu'elles ont suscités chez de nombreux intellectuels convaincus que l'Europe traversait alors une profonde crise de valeurs. A cet égard, il est révélateur que la défaillance du spiritualisme moderne et l'idée de décadence qui lui est liée aient constitué des thèmes privilégiés de la pensée française (7).

Mais, au-delà de cette prise de conscience, le fait qui nous paraît essentiel est l'attitude des intellectuels qui, rejetant tout conformisme social et politique, se sont engagés en esprit et en actes dans les voies du renouveau, se sont mués en porte-parole des systèmes de réforme et ont développé une conscience nouvelle de leurs responsabilités dans la société. La conjoncture de crises, tant internes qu'internationales, et la pression des événements fondamentaux qui l'ont alimentée, nous permettent quant à elles de mieux saisir l'état de nécessité de leur engagement.

Maintenant, que bien souvent ce soit une logique des passions qui ait déterminé l'activité politique des intellectuels ne doit pas étonner lorsque l'on considère le caractère de plus en plus passionnel, voire haineux, du climat politique français des années trente ainsi que l'accentuation de la polarisation des intellectuels aux extrêmes. Du reste, il n'est sans doute pas excessif de penser que certains d'entre eux contribuèrent directement à nourrir, aux moments les plus critiques de la décennie, ce que d'aucuns ont alors considéré comme un véritable climat de guerre civile.

Nous touchons sans doute ici au cœur du difficile problème de la nature, des conséquences et des limites de l'action politique des intellectuels ; problème que Julien Benda, en dénonçant parmi les intellectuels ceux qui s'étaient mis à faire le jeu des passions politiques, avait déjà eu le mérite de soulever dans *La Trahison des clercs* (8). En se référant à l'affaire Dreyfus ainsi qu'au combat pour la justice et la vérité dont elle avait été le symbole, il y avait défendu les principes d'un art et d'une pensée désintéressés au nom des valeurs éternelles et universelles. Ce faisant, il prenait position dans un débat qui,

(7) Voir par exemple A. MALRAUX, *D'une jeunesse européenne*, Paris, Grasset, 1927 ; P. DRIEU LA ROCHELLE, *Le jeune Européen*, Paris, Gallimard, 1927 ; G. BERNANOS, *La Grande Peur des bien pensants*, Paris, Grasset, 1931.

(8) J. BENDA, *La trahison des clercs*, Paris, Grasset, 1927.

à l'heure où les religions séculières divisaient l'Europe, devait fatalement se présenter, ainsi que nous le montrera la tragédie espagnole, sous un jour beaucoup plus complexe et plus incertain.

La tragédie espagnole.

Loin d'avoir été une affaire purement intérieure, la guerre civile espagnole a concerné la plupart des puissances européennes. Si bon nombre d'entre elles se sont ralliées dès août 1936 à la proposition franco-anglaise de non-intervention, certaines, comme l'Italie, l'Allemagne ou l'Union Soviétique n'hésitèrent pas à intensifier leur aide à l'un ou l'autre des deux camps, faisant ainsi coïncider de manière paradoxale la mise en place d'un Comité de non-intervention avec une internationalisation croissante du conflit (9).

En France, le soulèvement des généraux contre la jeune République espagnole le 17 juillet 1936 devait connaître un profond retentissement. Si celui-ci peut se comprendre par la proximité des deux pays, il semble surtout avoir résulté de l'attitude du gouvernement de Front populaire en place depuis mai 1936. Sa première réaction fut en effet de venir en aide à la République qui, faut-il le rappeler, vivait elle aussi à l'heure du Front populaire depuis février 1936. Pour résumer la situation nous dirons donc avec Jean-Baptiste Duroselle que « tout incitait le Front populaire français à aider son homologue espagnol : les sympathies politiques, de nombreuses amitiés personnelles, et, tout simplement, le droit international qui n'interdit pas de livrer des armes à un gouvernement légitime » (10).

Toutefois, la fermeté de la Grande-Bretagne, défavorable à toute forme d'aide à la République espagnole, l'opposition du Parti radical, indispensable partenaire gouvernemental, ainsi que les violentes réactions des milieux de droite amenèrent malgré lui le gouvernement de Léon Blum à se déclarer en faveur d'une politique de non-intervention. Dans ces conditions, nous pouvons douter du fait que le gouvernement français ait vraiment eu le choix d'une autre politique. Cela d'autant plus que le climat politique ne cessa de se détériorer après juillet 1936.

En effet, les composantes religieuses et idéologiques de la tragédie espagnole sensibilisèrent davantage une intelligentsia et une opinion publi-

(9) Sur la guerre d'Espagne nous nous sommes référé aux deux ouvrages fondamentaux : H. THOMAS, *La guerre d'Espagne*, Paris, Laffont, 1961 ; P. BROUË et E. TEMINE, *La révolution et la guerre d'Espagne*, Paris, Ed. de Minuit, 1961.

(10) J.-B. DUROSELLE, *La décadence (1932-1939)*, Paris, Imprimerie nationale, 1979, p. 301.

que déjà en proie à une vive agitation depuis février 1934. A ce titre, il est intéressant de noter que Raymond Aron date de 1936 la profonde division de la plupart des hommes politiques et des intellectuels français en deux camps opposés (11). Dans ce processus, il nous semble bien que la guerre d'Espagne a constitué un fait décisif. La violence des débats publics qu'elle a déclenchés confirme cette appréciation.

Quoi qu'il en soit, qu'elle ait suscité chez les uns les plus vives réactions ou qu'elle fût chez les autres à l'origine d'un profond sentiment d'« illusion lyrique », pour reprendre les termes de *L'Espoir* d'André Malraux, la rébellion des militaires espagnols a sans aucun doute provoqué en France un grand mouvement passionnel.

Des catholiques dans leur siècle.

Dans ce premier tiers du siècle, la chrétienté n'échappe pas aux bouleversements. En effet, si certains courants du catholicisme français, encouragés par la doctrine sociale de Léon XIII, tentent de mettre un terme au divorce persistant entre les catholiques et la République, la masse des catholiques demeure dressée contre la société issue de 1789. Entretien sous l'influence du royalisme et du cléricalisme, elle reste résolument tournée vers le passé (12).

Tout au long de la guerre civile espagnole les catholiques français furent profondément divisés tant il est vrai que les excès commis par une révolution ouvertement appuyée par l'Union Soviétique ainsi que la violence aveugle d'une guerre « sainte » soutenue par la hiérarchie de l'Eglise d'Espagne, l'Italie et l'Allemagne ne pouvaient manquer de leur poser un cruel cas de conscience.

Ces données, bien que fragmentaires, sont essentielles pour comprendre et situer dans leur temps et face à un événement singulièrement tragique, les attitudes politiques de Bernanos, Mauriac et Mounier. Une esquisse de leurs options politiques avant 1936 nous permettra d'apporter davantage de lumière à l'examen de leurs prises de position et de leur évolution face à la guerre d'Espagne.

Le royalisme et l'enracinement chrétien sont indéniablement les options profondes qui marquèrent l'existence de Georges Bernanos. Dès la fin du XIX^e siècle, nourri par l'image d'une société moderne corrompue, son antisémitisme et son nationalisme font de lui un opposant au ralliement et au catholicisme social. Dans cette perspective, nous com-

(11) R. ARON, *Mémoires*, Paris, Julliard, 1983, p. 147.

(12) Voir R. REMOND, *Les catholiques dans la France des années trente*. Paris, Ed. Cane, 1979.

prenons mieux son adhésion aux Camelots du roi, mouvement qui, né en 1908 dans la lignée d'Action française, a pour objectif avoué le renversement de la République. Adeptes du « coup de force », il se déclare opposé à la démocratie et au parlementarisme qui consacrent à ses yeux, non pas le règne du peuple mais bien celui de l'argent et des partis. Malgré une certaine prise de distance à l'égard du mouvement maurassien au lendemain de la guerre, Bernanos restera jusqu'en 1936 profondément marqué par ses choix de jeunesse (13).

Pour sa part, ainsi qu'il le reconnaîtra lui-même, François Mauriac verra très tôt naître en lui une « opposition permanente » qui vouera à un affrontement perpétuel les deux personnalités qui sont les siennes, celle du bourgeois conservateur et celle du chrétien progressiste (14). En effet, disciple de Barrès et lecteur de Maurras, ni son patriotisme, ni son cléricisme, ni son antiparlementarisme n'empêcheront, entre 1905 et 1907, son adhésion au Sillon de Marc Sangnier, mouvement catholique et démocrate fidèle à la doctrine sociale de Léon XIII. Dans l'entre-deux-guerres, le journaliste qu'il est devenu se distinguera par son conservatisme et un certain apolitisme si l'on en juge par les sujets de ses articles. Ce n'est qu'avec la guerre d'Éthiopie que s'amorcera chez lui une évolution que son antifascisme et son antinazisme illustreront progressivement à partir de 1935.

Quant à Emmanuel Mounier, il appartient à cette nouvelle génération — il a 27 ans lorsqu'il fonde *Esprit* en 1932 — qui, confrontée à la fin d'une époque, est convaincue que la crise de 1929 est moins le fait d'une simple crise politique ou économique que l'effondrement de toute une aire de civilisation. C'est dans ce contexte qu'il faut comprendre son œuvre de renouveau, tant spirituelle que politique. En s'opposant à l'esprit bourgeois ainsi qu'au marxisme et au fascisme, le personnalisme peut se comprendre comme une tentative à la fois de refus, de synthèse et de dépassement. Si de 1932 à 1939, ainsi que le note Michel Winock, *Esprit* évolue vers l'engagement politique, c'est en 1936 que se situe le tournant de cette évolution (15). Sous la pression des événements, le souci des moyens politiques viendra compléter le postulat de la révolution spirituelle. Comme Mounier l'écrira plus tard : « les événements allaient nous guérir de nos défauts » (16).

(13) Sur les attitudes politiques de Bernanos voir particulièrement S. ALBOUY, *Bernanos et la politique*, Paris, Ed. Privat, 1980 ; J. JURT, *Les attitudes politiques de Georges Bernanos jusqu'en 1931*, Fribourg, Ed. Universitaires de Fribourg, 1968.

(14) F. MAURIAC, *Mémoires politiques*, Paris, Grasset, 1967, p. 19.

(15) M. WINOCK, *Histoire politique de la revue « Esprit »*, Paris, Seuil, 1975, pp. 104 et ss.

(16) Cité par J.-M. DOMENACH, *Emmanuel Mounier*, Paris, Seuil, 1972, p. 104.

Georges Bernanos : de l'enthousiasme profranquiste à la révolution dénaturée (17).

Installé à Majorque depuis octobre 1934, Bernanos vivra les événements de l'été 1936 en témoin privilégié. De son propre aveu, l'expérience vécue de juillet 1936 à mars 1937, date à laquelle il rentra en France, constitua une période capitale de sa vie (18). Dans une lettre du 31 juillet 1936, Bernanos ne laisse place à aucun doute quant à sa prise de position, c'est en Camelot du roi et en homme d'ordre qu'il réagit. Favorable au coup de force, il prend parti pour les insurgés : « Avouez que j'ai eu raison de ne pas aller villégiaturer en France, écrit-il. Pour une fois que je vois des militaires assez culottés pour faire une *Revolución*, ça serait difficile de les lâcher » (19).

Ses illusions sur l'entreprise du général Franco ne durèrent toutefois que quelques semaines. En cause, l'épuration à laquelle se livrèrent à Majorque, dès août 1936, les nationalistes avec la complicité des autorités civiles et ecclésiastiques. Comment l'expliquer alors que l'île avait été préservée par la vague de violence politique qui déferla sur l'Espagne durant les mois précédant le soulèvement ? « En l'absence d'actes criminels, écrit-il, il n'a pu s'agir, à Majorque que d'une épuration préventive, une systématique extermination des suspects » (20).

Prenant conscience de l'implacable répression qu'engendre le *pronunciamento*, Bernanos, qui n'avait formulé aucune objection de principe contre le coup d'état, en vient à dénoncer violemment ceux qu'il avait soutenus. Il écrit : « Ce n'est pas l'usage de la force qui me paraît condamnable, mais sa mystique ; la religion de la Force mise au service de l'Etat totalitaire, de la dictature du Salut Public, considérée, non comme un moyen, mais comme une fin » (21). On le voit, la défense de l'ordre et de la catholicité espagnole, dont se prévalait Franco, ne lui masqua pas longtemps la nature du régime qui était en train de se mettre en place.

(17) Pour une bonne compréhension des prises de position de Bernanos lors de la guerre d'Espagne, nous renvoyons en tout premier lieu aux *Grands Cimetières sous la lune*, Paris, Plon, 1938. Il faut y ajouter les articles qu'il publia dans *Sept* entre juin 1936 et février 1937. Pour l'ensemble de ces textes nous nous sommes référés à l'édition de la Pléiade, *Essais et Ecrits de combat*, t. 1, Paris, Gallimard, 1971. Citons en outre sa correspondance, reprise pour la période 1934-1948 dans *Combat pour la vérité*, t. 2, Paris, Plon, 1971.

(18) Cité par S. ALBOUY, *op. cit.*, p. 157.

(19) Lettre à Christiane Magnificat, Palma, 31 juillet 1936, dans *Combat pour la vérité*, *op. cit.*, p. 148.

(20) *Les Grands Cimetières sous la lune*, *op. cit.*, p. 417.

(21) *Ibid.*, p. 416.

Par la suite, si l'on en juge par l'interprétation qu'il donna de l'événement dans *Les Grands Cimetières sous la lune*, la publication, le 1^{er} juillet 1937, de la lettre collective de l'épiscopat espagnol, a constitué un élément décisif de son appréciation (22). En effet, Bernanos n'hésite pas à souligner la coïncidence qui existe entre la date de cette publication et celle de la prise de Bilbao par les nationalistes, survenue le 19 juin 1937. Quoi de plus gênant en effet, selon lui, que de prêcher la croisade contre des chrétiens aussi fidèles à l'Eglise que les Basques ? La question était d'autant plus délicate que Guernica fut rasée, le 26 avril 1937, par la légion Condor et que le fer de lance de l'opération contre Bilbao était constitué par des troupes maures. En clair, Bernanos suggère que l'épiscopat espagnol a préféré attendre que le problème basque fût supprimé pour ne pas avoir à le résoudre (23).

Ainsi son analyse le conduit-elle à dénoncer très sévèrement la responsabilité du clergé espagnol dans la prolongation de la guerre civile : « Je comprends très bien que l'esprit de Peur et l'esprit de Vengeance — mais ce dernier est-il autre chose que l'ultime manifestation de la Peur ? — inspirent la Contre-Révolution espagnole, écrit-il. Qu'un tel esprit l'ait inspirée, je ne m'en étonne nullement. Qu'il la nourrisse aussi longtemps, voilà le problème. J'écris donc, en langage clair, que la Terreur aurait depuis longtemps épuisé sa force si la complicité plus ou moins avouée, ou même consciente, des prêtres et des fidèles n'avait finalement réussi à lui donner un caractère religieux » (24).

A ses yeux, les persécutions dont l'Eglise avait été victime ne pouvaient en aucun cas justifier la transgression des valeurs dont elle avait la garde ainsi que le rejet du peuple qu'elle avait pour mission de protéger et de guider. De son constat il tire une grande amertume, « le scandale qui me vient d'elle m'a blessé au vif de l'âme, confie-t-il, à la racine même de l'espérance » (25). En négligeant l'honneur chrétien et en prenant parti contre la charité du Christ dans laquelle elle réside, l'Eglise a doublement failli à sa mission.

Finalement, tout au long des *Grands Cimetières sous la lune*, Bernanos maintiendra qu'il n'a pas modifié son point de vue et que s'il n'a pas persisté dans son soutien à la cause nationaliste, c'était parce que celle-ci s'était dénaturée. En la trahissant, la Phalange, les militaires et l'Eglise ont fait triompher la Peur et l'Imposture. Symboles du cynisme et de

(22) *Lettre collective des évêques espagnols à ceux du monde entier à propos de la guerre d'Espagne*, Paris, SGIE, 1937.

(23) Voir *Les Grands Cimetières sous la lune*, op. cit., p. 423 ; ainsi que la note de Jacques Chabot dans l'édition de la *Pléiade*, p. 1471.

(24) *Les Grands Cimetières sous la lune*, op. cit., p. 425.

(25) *Ibid.*, p. 426.

l'hypocrisie de la révolte militaire et cléricale, ces thèmes se retrouvent abondamment dans son œuvre. Cette révolte, Bernanos se devait de la dénoncer car derrière elle se profilait une lutte sociale sans merci ainsi que les mécanismes d'un système ploutocratique qu'il avait déjà dénoncé dans *La Grande Peur des Bien-Pensants* et qui une fois de plus démontraient la collusion des puissances d'ordre et d'argent.

François Mauriac : de la « réaction » au Manifeste pour la défense du peuple basque (26).

Lorsque l'on considère la position de Mauriac à l'égard du Front populaire, on ne peut guère le soupçonner d'être révolutionnaire au début de l'été 1936. Lorsque se déclenche en Espagne la rébellion militaire, les termes du débat, pour lui comme pour la majorité des catholiques français, sont clairs, note Jean Lacouture : « d'un côté, un cabinet dominé par les francs-maçons encouragé et défendu par les anarchistes « déterreurs de carmelites », de l'autre une droite plus ou moins musclée qu'inspire le catholique Gil Roblès » (27). Estimant que seul Franco peut mettre un terme à la lutte fratricide, Mauriac, ainsi qu'il le reconnaîtra dans un article de 1938, réagit en « homme de droite » (28).

En effet, dès le 25 juillet 1936 il prend position de manière violente et menaçante à l'égard du gouvernement de Léon Blum encore hésitant sur la politique à adopter vis-à-vis du *Frente popular*. « Faites attention, menace-t-il, nous ne vous pardonnerions jamais ce crime. S'il est prouvé que nos maîtres collaborent activement au conflit de la péninsule, alors nous saurons que la France est menée non par des hommes d'état mais par des chefs de bande aux ordres de ce qu'il faut bien appeler l'Internationale de la haine » (29).

Toutefois, la prise de Badajoz par les nationalistes en août 1936 et les massacres qu'ils y perpétrèrent estomperont cette première réaction. « Les massacres et les sacrilèges de Barcelone, écrit Mauriac, dictaient aux vainqueurs de Badajoz leur conduite. Ils se réclament de la religion traditionnelle de l'Espagne (...) ils n'auraient pas dû, en ce jour de

(26) La plupart des articles que Mauriac consacra à la guerre d'Espagne parurent dans *Le Figaro*, *Sept* et *Temps présent*. Ils sont repris dans ses *Mémoires politiques*, *op. cit.*

(27) J. LACOUTURE, *François Mauriac*, Paris, Seuil, 1980, p. 319.

(28) Voir « Mise au point », juin 1938, dans *Mémoires politiques*, *op. cit.*, p. 90.

(29) L'Internationale de la haine, *Le Figaro*, 25 juillet 1936 ; *art. cit.* dans F. DURAND, Mauriac et la guerre d'Espagne, dans *Travaux du Centre d'études et de recherches sur François Mauriac* (1979), 5, pp. 23-38, *loc. cit.*, p. 25.

fête, verser une goutte de sang de plus que ce qu'exigeait l'atroce loi de la guerre » (30). A la suite de cet épisode tragique, revenu à plus de mesure et de lucidité, il condamnera la violence des deux parties qui s'affrontent ainsi que la guerre dont le peuple espagnol est la victime.

Mais c'est en mars 1937, lorsque débute l'offensive nationaliste contre les provinces basques, offensive à laquelle les bombardements de Durango et de Guernica donnèrent un retentissement international, que s'amorce pour Mauriac le grand tournant. En effet, les événements qui se déroulent au Pays basque l'amèneront à condamner de plus en plus sévèrement la cause nationaliste. Ne voulant, ni ne pouvant passer sous silence le massacre des ecclésiastiques, « en tant que catholique et parce que catholique », il prend parti « contre le général Franco, et contre la hiérarchie espagnole, d'abord pour le peuple et pour le clergé basques, puis pour le prolétariat d'Espagne » (31). Car il existe, à ses yeux, un crime que les assassins de Barcelone n'ont pas commis, celui d'avoir compromis le Christ.

La parution, après Guernica, du *Manifeste pour la défense du peuple basque*, dont Mauriac fut un des premiers signataires, et le commentaire qu'il rédigea à ce propos dans *Le Figaro*, nous permettent de mieux mesurer l'ampleur de son évolution. Relisons quelques extraits de ce commentaire : « Si j'ai signé ce manifeste à propos du bombardement de Guernica, écrit-il, ce ne fut pas sans balancer : pourquoi ne protester que contre les atrocités d'un des partis aux prises ? Le crime, en Espagne, est-il d'un seul côté ? Trouverait-on un seul exemple d'un manifeste de gauche contre les assassinats, les viols et les sacrilèges de Barcelone et d'ailleurs ? J'ai pourtant signé, et j'en donne ici la raison, autour de ce peuple basque profondément catholique et atteint aujourd'hui aux sources mêmes de sa vie, dans ses enfants, s'empressent des communistes et des anglicans. Il cherche, il appelle ses frères dans le Christ et ne les trouve pas. Il est bien temps de se demander s'il a mérité son malheur ou si on peut lui trouver quelque excuse ! (...) Un peuple chrétien gît dans le fossé, couvert de plaies. Devant son malheur, ce n'est pas faire le jeu du marxisme que de manifester au monde la profonde unité catholique (...) Il ne faut pas que le jour où le peuple basque s'éveillera de ce cauchemar, il puisse attester que seuls les ennemis mortels de l'Eglise l'ont secouru » (32). On le voit,

(30) Badajoz, *Le Figaro*, 18 août 1936, dans *Mémoires politiques*, op. cit., p. 73.

(31) *Mémoires politiques*, op. cit., p. 14.

(32) Le membre souffrant, *Le Figaro*, 29 mai 1937, dans *Mémoires politiques*, op. cit., pp. 81-82.

son souci premier était bien de briser l'équivoque qui, dans les esprits, pouvait faire confondre la cause de « Dieu crucifié » avec celle du général Franco.

Dans les mois qui suivirent, trois autres événements contribuèrent à engager davantage Mauriac dans cette voie. Nul doute en effet que la parution de la lettre collective des évêques espagnols, qui reprochait aux prêtres basques de ne pas avoir écouté la voix de l'Eglise, ainsi que la publication de l'article de Jacques Maritain dans lequel il déclarait qu'il n'était pas moins criminel de tuer les pauvres au nom de la religion que de tuer des prêtres par haine de la religion (33), ont contribué à lui faire prendre conscience de la solidarité « horrible » entre christianisme et fascisme. Enfin, la disparition de *Sept*, condamnée fin août 1937 par la hiérarchie pour sa hardiesse, lui fit mesurer à quel point la vérité pouvait être gênante pour « certains intérêts puissants » (34).

Sept renaîtra toutefois dans *Temps présent* et l'on peut dire qu'en choisissant d'y collaborer, Mauriac s'engagea résolument dans le combat antifasciste d'une revue hostile au franquisme et au nazisme. Ainsi, à la lumière du choix qui fut le sien dès 1937 et des événements ultérieurs, comprenons-nous mieux l'auteur du *Cahier noir* lorsqu'il écrit plus tard que « la guerre civile espagnole fut à la fois un aboutissement et un point de départ » (35).

Emmanuel Mounier : du double refus à la dénonciation de tous les fascismes (36).

En juillet 1936, deux questions préoccupent principalement Mounier : d'une part la difficulté de l'information et le danger des simplismes qui lui est inhérent, de l'autre le caractère d'un événement où se trouvent confrontés une rébellion de type fasciste, appuyée par la hiérarchie catholique, contre un gouvernement légal ainsi qu'un assaut de violence contre l'Eglise doublé d'un danger communiste.

En effet, avec Michel Winock, nous ferons remarquer que, soumise à une propagande profranquiste effrénée, par l'intermédiaire de la grande presse et de la presse confessionnelle — au moins jusqu'à Guernica —

(33) J. MARITAIN. De la guerre sainte, *La Nouvelle Revue Française* (1937), 286, pp. 21-37.

(34) Le rejet, novembre 1937, dans *Mémoires politiques*, op. cit., p. 61.

(35) *Mémoires politiques*, op. cit., p. 16.

(36) L'essentiel de la réflexion de Mounier sur la guerre d'Espagne est contenu dans les articles qu'il écrivit dans *Esprit* entre 1936 et 1939 ainsi que dans *Mounier et sa génération. Lettres, carnets et inédits*, Paris, Seuil, 1956.

l'opinion catholique se trouve dans une large majorité exclusivement alertée par la menace communiste (37). Or, face à cette situation, Mounier choisira de combattre la vision manichéenne selon laquelle la guerre civile espagnole est un affrontement entre le communisme et le catholicisme. Pour lui, « il s'agit de montrer précisément que la vérité est partagée, déchirée, et les hommes avec elle » (38).

Ainsi, la revue *Esprit*, dans les premiers articles qu'elle consacra à l'événement, tout en s'efforçant d'assurer une information aussi objective que possible, amorçait-elle un choix qui devait se renforcer tout au long de la guerre : celui de préférer « l'Eglise souffrante » à une « Eglise abritée à l'ombre de l'épée », celui d'opposer un double refus tout en rejetant l'abstention et de prendre parti sans être partisan.

Pour Mounier, briser la vision manichéenne de l'événement revenait d'abord à faire comprendre que toute la catholicité espagnole n'était pas unanime à soutenir la rébellion et à montrer ensuite que l'Eglise portait une lourde responsabilité dans le drame qui venait d'éclater. Sur ce dernier point, la revue s'attacha à montrer qu'en adoptant une attitude hostile aux réalités populaires, aux intérêts moraux et matériels du peuple, ainsi qu'à ses aspirations démocratiques, la méfiance et la haine du peuple à l'égard du monde religieux étaient devenues inévitables. Ainsi que l'écrivit Semprun, correspondant d'*Esprit* en Espagne, « très fréquemment la haine contre le prêtre, contre le religieux, ne naît pas de ce qu'il est prêtre ou religieux, mais de ce qu'il ne l'est pas assez » (39).

En outre, la rupture entre le peuple et la bourgeoisie catholique s'explique par le fait que la religiosité est devenue dans ses manifestations extérieures, l'apanage de certaines classes de la société, celles de l'ordre et de l'argent. La conséquence qui en a résulté, écrit encore Semprun est « qu'en face d'une attaque du régime actuel de la propriété, ils crient à la religion, qu'ils croient défendre la religion quand ils défendent leurs propriétés » (40). C'est ainsi que menacés, nombre de catholiques ont ressenti la nécessité d'une force capable de protéger leur bien-être et que d'une opposition de classes et d'une incroyable ignorance religieuse « ne peuvent sortir et sont de fait sorties : la défense aveugle et l'attaque non moins aveugle ; le cléricalisme et l'anticléricalisme » (41).

(37) M. WINOCK, *op. cit.*, p. 129.

(38) La question d'Espagne inconnue, *Esprit* (1936), 50, pp. 286-290, *loc. cit.*, p. 288.

(39) J.-M. SEMPRUN Y GURREA, La question d'Espagne inconnue, *Esprit* (1936), 50, pp. 291-320, *loc. cit.*, p. 293.

(40) *Ibid.*, p. 303.

(41) *Ibid.*, p. 307.

Dans le courant de 1937, deux événements majeurs confirmèrent Mounier dans la voie prise en juillet 1936 : le bombardement de Guernica d'une part, le procès et la dissolution du Parti ouvrier d'unification marxiste (POUM) par les communistes d'autre part.

Dans son numéro de juin 1937, *Esprit* prend position dans la polémique internationale qui s'est engagée à propos de Guernica. Rappelons à ce sujet que les autorités de Burgos, ainsi qu'une note officieuse allemande, rejetèrent toute responsabilité dans la destruction de la cité basque. Cette position était du reste soutenue par certains journaux français qui imputaient la destruction de Guernica à un incendie volontaire provoqué par les Républicains. A l'aide de documents et de témoignages, *Esprit* tenta de démonter le mécanisme d'une « stratégie du mensonge », tout en révélant, dans toute son horreur, une première application du principe de la guerre totale qui infligeait aux populations civiles l'action directe de la guerre (42). Mounier précisa toutefois, que dans cette affaire, il s'agissait moins de chercher à rallier au gouvernement de Madrid que de sanctionner certains faits même si cela bousculait « certains jugements commodes, certaines partialités confortables : la vérité est alors dans son rôle (...) » écrivait-il (43).

La dissolution du POUM, quant à elle, amena Mounier à publier les témoignages de Victor Serge et de Simone Weil qui dénonçaient le comportement des communistes staliniens et en particulier les persécutions que ceux-ci dirigeaient contre les trotskystes et les anarchistes. Considérant comme un devoir la lutte contre tous les fascismes (44), Mounier estimait que par charité, la sensibilité chrétienne devait être la même à leur égard qu'à l'égard des catholiques frappés au Pays basque. Lors du procès massif intenté au POUM, sans vouloir le défendre, il s'en prit violemment aux procédés utilisés : « Il faut que les choses soient claires, écrit Mounier : la menace d'un quelconque Staline, si elle était par impossible suspendue sur l'Espagne, nous verrait dressés contre elle comme nous le sommes contre Franco, pour les mêmes raisons, avec la même violence » (45).

En résumé, Mounier s'est efforcé de rejeter les deux itinéraires de fuite qu'ont représentés la non-intervention et la neutralité. Ainsi, la mission d'*Esprit* a-t-elle consisté à faire converger en un faisceau de bonne volonté ceux qui choisirent de servir la vérité. Dans une lettre de mai 1937, Mounier nous donne une nouvelle fois l'occasion de

(42) Voir E. MOUNIER, Guernica ou la technique du mensonge, Documents, *Esprit* (1937), 57, pp. 449-473.

(43) *Ibid.*, p. 473.

(44) Voir E. MOUNIER, Espoir au peuple basque, *Esprit* (1937), 58, pp. 643-649.

(45) Contre tous les fascismes, *Esprit* (1937), 58, pp. 649-650, *loc. cit.*, p. 650.

saisir sa vision d'ensemble des événements : « Jamais *Esprit* n'a défendu les hommes de Valence, écrit-il, il a défendu une légalité républicaine contre des généraux parjures et une menace d'Etat fasciste sous l'influence germano-italienne, c'est-à-dire de ceux qui demain seront en face de vos fils et de votre pays » (46).

Si sa lucidité laisse entrevoir les termes du dilemme que lui révéla la guerre civile espagnole : barrer la route aux fascismes et risquer la guerre ou défendre à tout prix la paix et risquer de favoriser la construction d'une Europe totalitaire, elle nous annonce surtout la prise de conscience du caractère vital de l'engagement du chrétien dans la cité à l'heure où « le désespoir est le seul fond de mémoire politique d'un nombre croissant de Français » (47).

A la croisée des chemins : un bilan.

Si la guerre d'Espagne a indéniablement constitué un événement capital dans l'Europe des années trente — et à cet égard nous noterons avec Jean-Baptiste Duroselle que « sa poursuite montrait que les menaces contre la paix internationale restaient graves » (48) — dans le cadre de notre analyse nous avons pu mettre en évidence le fait que pour Bernanos, Mauriac et Mounier, elle contribua de manière décisive à la cristallisation de leur engagement politique. Sur ce point, il nous reste à souligner les éléments d'une indiscutable convergence.

Force est d'abord de reconnaître que Bernanos, par son enthousiasme profranquiste des premières heures, Mauriac, par la violence de sa réaction à l'égard du gouvernement français et, d'une autre manière, Mounier, par sa prudente réserve et surtout sa crainte des simplismes mensongers, ont participé, à des degrés divers, au grand mouvement passionnel qui a alors divisé les Français. A ce titre, la sincérité de Bernanos, écrivant dans *Les Grands Cimetières sous la lune* : « Je ne suis pas plus que vous au-dessus des passions » (49), s'avère fort révélatrice de l'attitude de nombreux intellectuels face à l'événement. Si cela méritait d'être souligné, le fait que toutefois très rapidement tous trois portèrent leur combat sur les mêmes thèmes, à la lumière des mêmes événements le mérite tout autant.

(46) Lettre à Jacques Chevalier, 26 mai 1937, dans *Mounier et sa génération*, op. cit., p. 199

(47) E. MOUNIER, Comment le fascisme vient aux nations, *Esprit* (1938), 72, pp. 645-651, loc. cit., p. 645.

(48) J.-B. DUROSELLE, *Histoire diplomatique de 1919 à nos jours*, Paris, Daloz, 1978, p. 205.

(49) G. BERNANOS, *Les Grands Cimetières sous la lune*, op. cit., p. 425.

Rappelons que ce furent en effet les massacres et les épurations auxquels se livrèrent les nationalistes, ainsi que l'aide germano-italienne dont ils bénéficiaient, qui amenèrent en premier lieu Bernanos et Mauriac à prendre de très nettes distances à l'égard de la rébellion franquiste, en même temps qu'ils contribuèrent à sortir Mounier de sa réserve. Par la suite, nous pouvons dire que l'offensive nationaliste au Pays basque ainsi que la publication de la lettre collective des évêques espagnols fixèrent leur attitude face au conflit. En effet, à partir de ce moment-là, tant pour Mounier que pour Bernanos et Mauriac, l'essentiel était de dénoncer le caractère religieux que les nationalistes cherchaient à donner à leur combat ainsi que le soutien officiel que celui-ci trouva auprès de la hiérarchie espagnole.

Si Mauriac a été l'homme qui vit dans le monde en luttant contre lui, Bernanos un prophète fulminant qui se retire du monde en lui jetant son mépris, Mounier l'infatigable artisan d'une réflexion politique ancrée dans le quotidien, au-delà de leurs divergences, tous trois ont assumé une conscience lucide des événements. Par leur volonté de comprendre, par leur détermination à refuser l'abstention, ils se sont accordés, au travers du difficile choix de la vérité, sur une certaine idée de l'engagement du chrétien dans le temporel. Pour mieux le comprendre, nous devons faire ici la part d'une réflexion suscitée et nourrie par les événements d'Espagne.

En effet, dans la vision des années trente qui fut la leur, la guerre d'Espagne est apparue comme le premier d'une longue suite d'événements. Bien qu'elle ait renforcé chez eux la conviction d'une Europe malade, l'essentiel est que les totalitarismes et les fascismes — le national-socialisme allemand en tout premier lieu — leur sont apparus comme étant désormais les agents les plus dangereux. Or, face à la menace qu'ils représentent, le rôle du chrétien est d'autant plus fondamental que la tentative de mobiliser à leur profit les forces spirituelles est une manœuvre commune à tous les fascismes (50). Dans cette perspective, la réponse d'un renouveau chrétien à une crise de civilisation avant tout spirituelle implique le rejet de toute forme de démission et de tout confort idéologique ainsi que la nécessité de délivrer l'Eglise de toutes les compromissions. Qu'enfin, cette nécessité ait consacré une rupture définitive avec les milieux politiques de droite ainsi qu'une désolidarisation de l'alliance qui existait traditionnellement en France entre ces milieux et l'Eglise, voilà qui fonde l'ultime convergence vers laquelle a tendu la logique de leur engagement.

(50) Concernant ce point de vue, voir E. MOUNIER, Comment le fascisme vient aux nations, *Esprit*, art. cit.

L'engagement politique de l'intellectuel : ébauche d'une réflexion.

Face aux événements des années trente, ressentis comme l'expression d'une crise européenne tant spirituelle que politique, les intellectuels se sont donc engagés politiquement. A ce stade de notre réflexion, la question qui nous vient à l'esprit est celle de l'opportunité de leur action. Était-ce bien leur affaire ? Autrement dit, et tenant compte du caractère public de leurs interventions, en vertu de quoi les intellectuels ont-ils fait part à tout le monde et au grand jour de leurs opinions face à l'événement ? Ajoutons : quel est le sens de leur action et quelle portée peut-on lui conférer ? En ébauchant une réflexion à partir de ces questions, nous tâcherons de mieux expliciter ce rapport privilégié de l'intellectuel à l'événement.

A la lumière de notre étude, nous pouvons dire que par le sentiment d'une mission à accomplir ou d'une prise de conscience à assumer, l'intellectuel se reconnaît une vocation qui lui est propre. Que celle-ci semble devoir trouver une part d'explication, ainsi que nous l'avons déjà évoqué, dans le poids d'une tradition issue du XVIII^e siècle, ne doit pas surprendre lorsque l'on sait que Voltaire déjà, comme l'écrit René Pomeau, « a habitué les Français à attendre du génie littéraire autre chose que des divertissements : une direction de conscience ». Dans cette perspective, l'affaire Calas a, en quelque sorte, institutionnalisé le « principat du grand écrivain 'éclairé' » (51). Maintenant, que cette tradition ait révélé toute son actualité dans la conjoncture des années trente nous fait vraisemblablement toucher du doigt un second facteur d'explication. Ayant déjà eu l'occasion de souligner la part des idéologies dans cette conjoncture, nous pouvons en effet nous demander dans quelle mesure il n'était pas naturel que l'intellectuel, que Raymond Aron définissait comme « l'homme des idées », ait revendiqué, se soit accordé et se soit vu reconnaître le droit à la parole (52).

En proclamant que l'abstention est illusoire et que l'événement est ce qui oblige à choisir, à « se salir les mains », Mounier nous laisse bien percevoir cet état d'esprit. « Nous sommes engagés, embarqués, préoccupés » écrivait-il (53), et en ce sens « le caractère historique de notre vie exige l'engagement comme condition de l'humanisation » ajoutait Landsberg (54); le refuser, c'est refuser la condition humaine. Dans la

(51) R. POMEAU, *Voltaire*, Paris, Seuil, 1955, p. 34.

(52) R. ARON, *L'opium...*, *op. cit.*, p. 290.

(53) E. MOUNIER, *Le personnalisme*, Paris, PUF, 1946, p. 106.

(54) P.-L. LANDSBERG, *Réflexions sur l'engagement*, *Esprit* (1937), 62, pp. 179-197, *loc. cit.*, p. 179.

mesure où tout acte traduit un choix, nous retrouvons, bien qu'exprimée différemment, cette dimension chez Mauriac lorsqu'au sujet de ses articles il écrivait que « chacun, au moment où il fut rédigé et publié, constituait une prise de position, c'est-à-dire un engagement, un acte » (55).

Pour Bernanos, Mauriac et Mounier, l'écriture et l'intervention publique ont traduit le choix d'assumer une conscience lucide des événements et d'exprimer le refus de cette part de tentation qui mène l'homme au renoncement, au fanatisme ou à l'inexistence personnelle. Ce choix qui a été le leur soulève toutefois une question primordiale : que serait en effet la prétention de la recherche de la vérité sans le rejet de toute forme de dépendance et d'aliénation ? En effet, seul l'homme libre peut y prétendre. Ainsi, tous trois ont affirmé la nécessité de dire en toute indépendance, rendant la liberté constitutive de leur rôle et de leur vocation.

En tant qu'acte enfin, l'engagement de l'intellectuel implique nécessairement une responsabilité. Nous dirons même plus, le renom de celui qui s'engage et l'autorité qu'il exerce au travers de son engagement politique confèrent à sa responsabilité une dimension particulière. Or, à « l'âge des orthodoxies », pour reprendre l'expression de Max-Pol Fouchet (56), la tentation est grande de mettre son autorité au service d'une Eglise, d'un Parti ou d'un Etat. Et, dans la mesure où l'orthodoxie tend à interdire tout ce qui lui est étranger et à nier la création même, l'esprit créateur ne peut plus se désintéresser de la cité et de l'action politique qui la nourrit par le fait même de la conscience qu'il a de la nécessité d'intervenir. En ce sens, cet âge aura démontré que l'irresponsabilité n'était pas plus à l'abri des conséquences les plus graves que le recours aux moyens extrêmes, conférant ainsi une dimension tout à fait vitale à la responsabilité de l'intellectuel dans son temps.

S'il n'est guère aisé d'évaluer à sa juste mesure la portée des prises de position de Bernanos, Mauriac et Mounier, autrement dit de les traduire en termes d'influence politique, nous pouvons reconnaître qu'en rejetant toute forme d'aliénation et qu'en faisant œuvre de clarté, ils ont contribué à redonner un sens à l'humain. Et si, comme l'écrivait Camus, « la logique du révolté est de vouloir servir la justice pour ne pas ajouter à l'injustice de la condition, de s'efforcer au langage clair pour ne pas épaissir le mensonge universel et de parier, face à la douleur des hommes pour le bonheur » (57), alors nous pouvons écrire

(55) F. MAURIAC, *op. cit.*, p. 8.

(56) M.-P. FOUCHET, L'intellectuel et les orthodoxies, *Esprit* (1939), 77, pp. 693-703, *loc. cit.*, p. 695.

(57) A. CAMUS, L'homme révolté, dans *Essais*, Paris, Gallimard, 1965, p. 688.

que la logique de l'engagement de Bernanos, Mauriac et Mounier rejoint celle du révolté dans laquelle Camus voyait une profonde logique de création.

Summary : From the logic of passions to the vocation of commitment : Georges Bernanos, François Mauriac and Emmanuel Mounier facing the Spanish war.

The thirties constituted in many respects a rich and revealing moment of the history of political commitment of the French intellectuals. Within this conjuncture, the Spanish civil war, by its religious and ideological components, assumed for them a very special importance. The public engagements of Georges Bernanos, François Mauriac and Emmanuel Mounier rather clearly illustrate the cristallization of a new vocation of commitment to which the Spanish events conferred an irresistible character.

Although they participated, at different levels, to the big passionate movement which the event generated in France in July 1936, all three agreed, from 1937 on, to recognize that totalitarisms and fascisms then constituted the most dangerous agents in an ill Europe. Finally, one can say that by refusing the temptation which leads men to renunciation, fanaticism or personal unexistence, their political commitment has certainly illustrated their will to regive a meaning to the human.



RES PUBLICA BELGICA

1945 - 1975

INHOUD — SOMMAIRE

Gaston EYSKENS, De functie van eerste minister in België, in de periode 1945-1975.

August DE SCHRYVER, De oprichting en leiding van de Christelijke Volkspartij - Parti Social Chrétien 1945-1949.

Pierre VERMEYLEN, Minister van Binnenlandse Zaken in de jaren van de Koningskwesie en de Schoolstrijd.

Jean VAN HOUTTE, De homogene regeringen 1950-1954.

Robert HENRION, Qui décide en matière de finances publiques en Belgique ?

Fernand COLLIN, De Belgische financiële groepen van 1945 tot 1975.

Edmond LEBURTON, La prise de décision en Belgique en matière de santé publique (1945-1975).

Omer VANAUDENHOVE, De oprichting en werking van de Partij voor Vrijheid en Vooruitgang.

André MOLITOR, L'évolution de l'administration belge depuis 1945.

RES PUBLICA

Jubileumnummer

Livre anniversaire

BUNDEL XXV, N° 4 - 1983 - VOLUME XXV, N° 4

*De redactie van Res Publica en het Politologisch Instituut danken uit-
tredend redactiesecretaris Ivo Vanpol voor de zorg waarmee bij sinds
oktober 1981 het redactiesecretariaat behartigde.*

*De redactie
Het Politologisch Instituut*

Met bijzondere dank voor de financiële steun van :

- Het Ministerie van Onderwijs,*
- Het Bestuur van de Provincie Brabant,*
- Bekaert,*
- C & A België,*
- Janssen Pharmaceutica,*
- Kredietbank,*
- De Nationale Bank van België,*
- De Nationale Maatschappij voor Krediet aan de Nijverheid.*

Het Politologisch Instituut

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 verveelvoudigd 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	300
instelling - institution	600
Verkoop dubbel nummer (nog uitsluitend vanaf 1980) — Vente numéro double (à partir de 1980 seulement)	
persoon - personne	600
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	4.000
Andere landen - Autres pays	5.000
4. Jaargangen 1977 tot en met 1979 (zo lang de voorraad strekt) Volumes de 1977 à 1979 (jusqu'à épuisement du stock)	
België - Belgique	1.800
Andere landen - Autres pays	2.500

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 Ministerie van Onderwijs
Wettelijk depot - Dépôt légal : D/RP 1986/4/1173
ISSN 0486-4700

Gedrukt in België — Imprimé en Belgique

RES PUBLICA

Belgian Journal for Political Science

Editor : **Wilfried DEWACHTER**

Assistant editor : **Mieke VERMINCK**

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 « Politologisch 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
Students (only in Belgium)	500 BF
2. Single issue (only from 1980 on)	
Individuals	300 BF
Institutions	600 BF
Double Issue (only from 1980 on)	
Individuals	600 BF
Institutions	1.200 BF
3. Collection 1963-1976 (as long as the issues in stock last)	
Belgium	4.000 BF
Other countries	5.000 BF
4. Volumes from 1977 through 1979 (as long as the issues in stock last)	
Belgium	1.800 BF
Other countries	2.500 BF

PUBLISHER

POLITOLOGISCH INSTITUUT v.z.w. : Egmontstraat 11, B-1050 Brussels

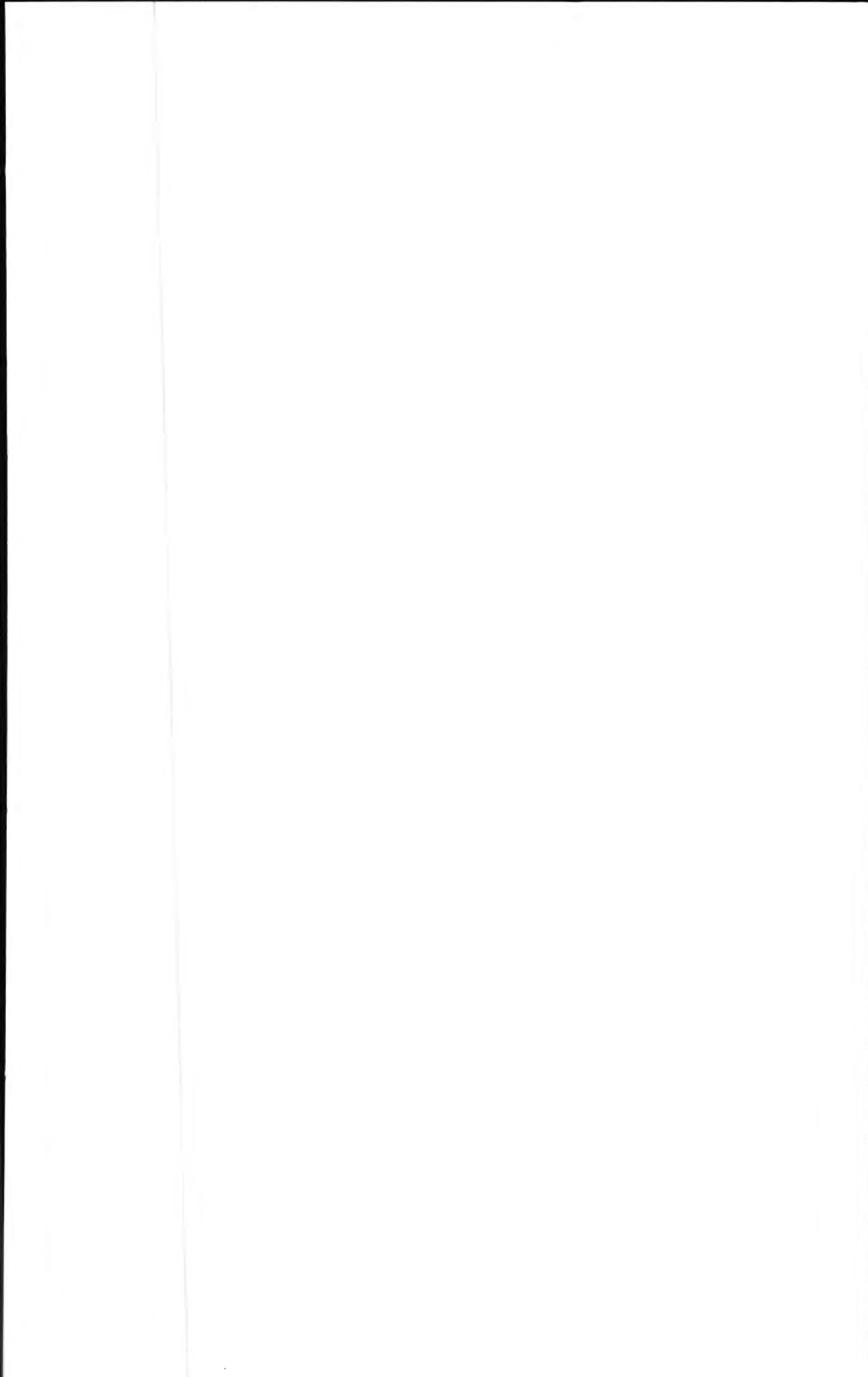
Bank account : 091-0034240-28

The Journal RES PUBLICA is sponsored by the Belgian 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



GEDRUKT IN BELGIE / IMPRIME EN BELGIQUE

door / par

L'IMPRIMERIE  SCIENCES S.A.

Dir. : Ch. SCHROEF
Avenue Emile de Beco laan 75
B-1050 Bruxelles - Brussel