

Pg 263

res publica



261

P 9263

PARTICRATIE

Rapport sur la particratie en Belgique, se basant sur les travaux du colloque organisé par le Politologisch Instituut, le 17 octobre 1980.

Studie van de particratie in België, voortbouwend op de werkzaamheden van het gelijknamig colloquium georganiseerd door het Politologisch Instituut op 17 oktober 1980.

Res Publica, XXIII, 1981, 1

S 1982 - Pausmoko 65

SOMMAIRE — INHOUD

La participatie en Belgique

La participatie entre les deux guerres,
par H. BALTHAZAR 5-8

Mutations du système des partis en Belgique
de 1945 à 1980,
par M. VAN HAEGENDOREN 23-27

L'évolution de la politisation en tant qu'in-
strument de la participatie dans le régime
politique belge d'après-guerre,
par L. DE WINTER 47-51

Nécessité et prépondérance des partis politi-
ques dans une polyarchie. Analyse struc-
turelle et actionnelle de la participatie en
Belgique,
par W. DEWACHTER 109-114

De participatie in België

* De ontwikkeling van de participatie vóór de
Tweede Wereldoorlog,
door H. BALTHAZAR 9-22

* * Veranderingen in het Belgische partijen-
stelsel van 1945 tot 1980,
door M. VAN HAEGENDOREN 29-45

* * De partijpolitisering als instrument van de
participatie. Een overzicht van de ontwik-
keling sinds de Tweede Wereldoorlog,
door L. DE WINTER 53-107

De partijenstaat in de Westeuropese polyar-
chie: een proeve tot meting,
door W. DEWACHTER 115-123

* * Noodzaak en overzicht van de politieke
partij in de polyarchie. Analyse van de
structurele en actionele determinanten
van de participatie in België,
door W. DEWACHTER 125-151

* * Verzuiling en participatie,
door G. DIERICKX 153-154

* * Evaluatie van de participatie. Een panelge-
sprek tussen Belgische politici,
o.l.v. J. CEULEERS 155-177

La particratie entre les deux guerres

par H. BALTHAZAR,

Professeur ordinaire à la Rijksuniversiteit te Gent.

★

Le manuel de Th. Luykx sur l'histoire politique de la Belgique nous enseigne dans l'introduction générale sur la période de l'entre-deux-guerres que « les partis deviennent maintenant de puissantes institutions qui, plus qu'auparavant, ont tendance à patronner les gouvernements qui sont venus au pouvoir grâce aux partis. Les partis n'ont pas seulement renforcé leur emprise sur le pouvoir exécutif, mais aussi sur les chambres législatives où les groupes de parti prennent des positions communes et où les députés individualistes doivent se mettre dans les rangs de la discipline du parti... Depuis 1936 surtout, l'omnipotence des partis sur le fonctionnement du Parlement Belge a incité le Roi Léopold III à émettre de graves critiques sur le fonctionnement de nos institutions parlementaires... ». C'est ce qu'on lit dans le manuel le plus respecté et le plus lu, mais ce jugement de Luykx n'est pas un cas isolé. L'impression est bien générale que la particratie est une des caractéristiques fondamentales de la période 1918-1940. Or, dans cette critique généralisée il y a une constatation frappante à faire. En effet, les jugements ne sont pas basés sur une recherche originale et fondamentale, mais sur la transmission d'une critique déjà présente à l'époque même. D'abord, il faut donc analyser l'origine et le contenu de la critique telle qu'elle s'est présentée à l'entre-deux-guerres.

Il faut bien noter à cet égard que le mot particratie est compris dans le même sens qu'oligarchie, ploutocratie, théocratie. Il y a peu de théorie quant à une délimitation claire de ces...-craties. Dans notre modèle parlementaire le mot va presque toujours de pair avec une critique sur le fonctionnement boiteux de ce modèle. Il s'agit donc d'une connotation péjorative.

La question qui se pose est de savoir depuis quand et par qui cette connotation est lancée. On trouve la réponse dans les changements socio-politiques intervenus au cours de la Première Guerre Mondiale,

ou, plus précisément, dans l'élargissement de la participation à la gestion de l'Etat par de nouvelles couches de la population, représentées surtout par le Parti Ouvrier Belge (POB), et par une nouvelle démocratie chrétienne, en majorité, flamande (et flamingante).

Ce processus est définitivement engagé dès le début 1916 aussi bien dans le gouvernement en exil que dans le pays occupé. Là, ce fut surtout le Comité National de Secours et d'Alimentation qui fut le centre influent d'un élargissement socio-politique. Il est à noter que, dès le début de la guerre et jusqu'en 1916, ce Comité resta un instrument de pouvoir sous contrôle d'un sommet restreint du monde industriel et bancaire (avec des noms tels que Ernest Solvay et Emile Francqui), Ceux-ci prirent l'initiative de rallier socialistes et démocrates chrétiens dans le travail du Comité qui préfigura le premier gouvernement « d'union sacrée » en novembre 1918. La guerre aggrava en effet les possibilités d'une action perturbatrice du mouvement ouvrier et du mouvement flamand, mais d'autre part un milieu très restreint put préparer quelques améliorations et concessions démocratiques à l'insu du vieux monde politique. Le mythe du « Coup de Loppem » (11 novembre 1918, château de Loppem près de Bruges, entretien avec le Roi sur les grandes concessions comme l'instauration du suffrage universel pur et simple, une université flamande, liberté syndicale...) s'explique par le fait de ce huis clos des « Realpolitiker » autour du Roi, de quelques hommes d'Etat comme de Broqueville et de quelques banquiers comme Francqui. Ce sont eux qui ont préparé la participation politique avec les trois grands partis « traditionnels ».

Ce fut surtout le monde bourgeois, belgiciste, francophone et catholique en majorité, qui opposa un profond refus à cette marée démocratique. Entre 1919 et 1926 se forma un courant nettement réactionnaire avec des appuis influents comme la « Revue catholique des idées et des faits » ou le journal « Le XX^e siècle ». Cette mentalité apolitique ou anti-politique avec un grand mépris pour le Parlement issu du suffrage universel, nourrit le Rexisme des années trente. Ainsi, avec la première réforme constitutionnelle (14 octobre 1921) et les premières élections législatives selon cette constitution réformée (20 novembre 1921), se dessina déjà une critique irrationnelle contre la participation et contre le déclin d'une démocratie parlementaire, qui n'avait même pas encore eu l'occasion de fonctionner.

Il est à noter que ce ne fut pas seulement à droite que, très tôt, la démocratie parlementaire et les grands partis politiques connurent la méfiance. Dans la gauche intellectuelle, après 1918, l'espoir des « lendemains révolutionnaires qui chantent » s'estompa et provoqua un certain

mépris pour les partis politiques, responsables d'un petit bonheur gris où les leçons de la Grande Guerre furent noyées.

Ces critiques à droite et à gauche n'ont apparemment pas trouvé un écho dans les chiffres électoraux puisque le « régime de Loppem » a obtenu un consensus convaincant dans les 2 premières élections législatives.

Année	Belgique	Cantons flamands	Cantons wallons	Cantons bruxellois
1919	90,86	86,72	97,74	82,46
1921	89,61	83,39	98,12	84,54

Le syndrome de la particratie réside donc ailleurs. D'une part, il reste ancré dans la mentalité d'une partie influente de l'intelligentsia bourgeoise. D'autre part, il y eut les tensions internes dans les partis (et surtout dans le nouveau parti catholique) et les relations de pouvoir asymétriques dans les 3 zones électorales (Flandres, Wallonie, Bruxelles). Cette asymétrie des 3 régions à caractéristiques très divergentes paralysa souvent les qualités opérationnelles de cette immense majorité.

En analysant la formation, le fonctionnement et la chute des onze gouvernements entre novembre 1918 et mars 1935, nous trouvons d'autres raisons à relativiser ce syndrome de la particratie. Ce furent des gouvernements catholiques-libéraux qui prévalaient dans cette période. On a respecté la formule de l'union sacrée aussi longtemps qu'il fut nécessaire pour aboutir à la réforme constitutionnelle. Le premier gouvernement catholique-libéral (Theunis, 16 décembre 1921 - 5 avril 1925) a subi aussi bien dans son programme que dans le déroulement des points chauds (occupation de la Rhur et la flamandisation partielle de l'université de Gand) des pressions étrangères aux partis. Le premier gouvernement démocrate-chrétien-socialiste (Poullet-Vandervelde, 17 juin 1925 - 8 mai 1926) a connu toutes ses difficultés et a trouvé la cause de sa chute ailleurs que dans les partis.

En examinant les influences dominantes dans la formation du cabinet Jaspas (20 mai 1926 - 21 novembre 1927), il ne subsiste plus de doute à ce sujet les influences convergent dans la personnalité charismatique de Francqui, le numéro un de la Société Générale. Le climat changea en 1934. Jusqu'à la fin de 1933, le système économico-politique belge avait bien résisté dans la crise économique, à part des perturbations sociales dès 1932 dans le Borinage. En 1934, les banques mixtes, et surtout celles des grandes organisations sociales, connurent de graves difficultés. Cela marqua profondément le monde politique. De plus, le climat social devint maintenant très nerveux. En simplifiant et moralisant les causes de la crise, le régime politique et en premier lieu les partis politiques subirent

de grands coups. Jasques Pirenne qui hésita sur l'offre d'un siège de sénateur coopté pour Rex, nota : « ... Je considérais que la vie parlementaire ne cessait pas de se dégrader et j'en étais arrivé à la conclusion que cette dégradation était due au fait que, de plus en plus le pouvoir exécutif était accaparé, non seulement par le législatif, mais, chose plus grave, par des oligarchies de partis ». Ce refrain fut chanté dans de nombreux salons metapolitiques. L'effet de cette vague de critique fut grand lors des élections du 24 mai 1936 où les 3 grands partis perdaient 18 % des voix (22,5 % en Wallonie et 28 % à Bruxelles). En contraste avec ce climat de mépris, il y a la constatation que, durant les années 1935-1938, il y eut pourtant un travail législatif très fructueux. En outre, et c'est beaucoup plus important encore, on conçut de nouvelles orientations politiques sans grande obstruction du Parlement et des partis. Ce fut certes le cas pour la nouvelle politique de neutralité, qui a été préparée tout à fait en dehors des bureaux des partis.

L'instabilité politique dès 1936 et de ce fait un mépris grandissant pour les partis politiques, peut s'expliquer aussi par le fait que la prépondérance d'un gouvernement catholique-libéral n'était plus possible entre 1936 et 1939.

Ce tableau explique la situation :

	Belgique	Flandre	Wallonie	Bruxelles
1936				
Total	202	96	76	30
Catholiques + Libéraux	86	51	23	12
Solde Majorité absolue	-18	+3	-16	-3
1939				
Total	202	96	76	30
Catholiques + Libéraux	106	55	35	16
Solde Majorité absolue	+5	+7	-3	+1

L'instabilité entre 1936 et 1939 est due sans doute, en grande partie, à la remontée de différents groupes de pression au sein du parti catholique et du parti libéral envers un POB déchiré, affaibli, mais apparemment indispensable. Le résultat des élections de 1939 et la tension aiguë de la situation internationale ont un peu atténué cette atmosphère de crise. Comme dans la première période de 1918 à 1935, les partis politiques ont peut-être joué le rôle le plus en vue, mais ce jeu devant la tribune d'une opinion publique souvent manipulée ne suffit pas pour éclairer et comprendre les symptômes de crise qui ont harcelé la démocratie parlementaire belge entre 1918 et 1940.

De ontwikkeling van de participatie vóór de Tweede Wereldoorlog

door Herman BALTHAZAR,

Gewoon hoogleraar aan de Rijksuniversiteit te Gent.



In de algemene inleiding op het deel over het interbellum schrijft Theo Luykx het volgende oordeel neer over de rol van de politieke partijen (1): «... De partijen worden nu geleidelijk machtige instellingen, die, meer dan vroeger, de tendens vertonen de regeringen, die zij aan de macht brengen, te patroneren. Niet alleen hebben zij meer greep op de uitvoerende macht, maar ook op de wetgevende kamers, waar de politieke partijgroepen gemeenschappelijke standpunten innemen en meestal, uit hoofde van de partijtucht, de individualistisch-denkende vertegenwoordigers tot de orde roepen. De nationale partijen, die de regeringen samenstellen, worden geleid door een partijvoorzitter, die met zijn functie geen ministerportefeuille cumuleert, maar niettemin op het politieke leven gewoonlijk grote invloed uitoefent. Bij de parlementaire werkzaamheden anderzijds worden de leden van éénzefde partij, de zg. fracties, geleid door een fractievoorzitter in Kamer en Senaat, onder wiens leiding in het parlement een gemeenschappelijk standpunt wordt verdedigd, dat bij voorbaat door de partijinstanties reeds is vastgelegd. Vooral sedert 1936 werd de almacht van de politieke partijen op de werking van het Belgisch parlement zeer sterk aangevoeld, wat koning Leopold III tot ernstige kritiek op de werking van onze parlementaire instellingen aanzet ».

Deze passus uit het meest gebruikte handboek betreffende de politieke geschiedenis van België brengt ons meteen midden het onderwerp. Er wordt ondubbelzinnig in gesteld dat na 1918 door het optreden van politieke partijen een verandering optreedt in het Belgisch politiek systeem: partijen patroneren regeringen, de partijtucht overschaduwet het individuele

(1) Th. LUYKX, *Politieke geschiedenis van België*, Brussel, Elsevier, 3de uitg., 1973, blz. 283.

optreden van de verkozene des volks, de partijinstanties lepelen de partijfracties in het parlement de in te nemen standpunten voor. Er wordt tevens in gesteld dat deze evolutie na 1936 tot almacht van de partijen uitgroeide, zodanig zelfs dat de Koning er streng-waarschuwend tegen optrad.

In deze tekst staan enkele goed aanwijsbare onjuistheden. Zo is het bij vb. niet correct te beweren dat partijvoorzitters met hun functie geen ministerportefeuille combineerden. Alleen in de Belgische Werklieden-Partij (BWP) kan men spreken van een partijvoorzitterschap. Emile Vandervelde, « le patron » tot aan zijn overlijden in 1939, was steeds minister in de kabinetten waar de BWP aan deelnam tot aan zijn ontslag als minister van Openbare Gezondheid op 28 januari 1937 in het tweede kabinet Van Zeeland. Dit ontslag getuigde meer van de nederlaag dan van de machtsinvloed van de partijvoorzitter (2). Hij moest immers de duimen leggen tegen de meest uitgesproken ministerialisten P. H. Spaak en H. De Man, die de meerderheid van de partij niet wilden volgen in de houding tegenover de Spaanse burgeroorlog. In de katholieke en liberale partijen was er in feite geen centraal voorzittersfiguur en zeker was er daar geen onverzoenbaarheid tussen voorzittersfunctie en ministerportefeuille.

Het gaat echter niet zo zeer om stuksgewijze kritiek op deze tekst van Th. Luykx. Interessanter is het stil te staan bij de algemene opvatting ervan en na te gaan waarop deze pejoratieve connotatie precies berust. Dit is immers een eerste en opvallende vaststelling. Wat Th. Luykx als oordeel naar voor brengt kan in wisselende nuances ongeveer gelden als het ab uno disce omnes. Vrij algemeen inderdaad leest men dat één van de basiskenmerken van dit interbellum de groeiende (al-) macht van de partijen is. Men heeft daarbij zeer sterk de indruk dat deze mening niet geformuleerd wordt uit origineel onderzoek, maar uit overlevering van de tijdskritiek, die gewoon is doorgestroomd. Het is dus aangewezen eerst deze tijdskritiek aan een analyse te onderwerpen.

Het is hierbij wel te verstaan dat *particratie* begrepen wordt zoals oligarchie, plutocratie, theocratie... : dominante beheersmechanismen van een maatschappelijke model liggen in handen van een kleine groep, van financiële machten, van de Kerk, van politieke partijen... Er is weinig of geen theoretische lectuur voorhanden, die kan helpen tot een echt heldere afbakening van deze... cratieënmacht, wanneer men voor geen duidelijke totalitaire structuur staat. Binnen een parlementair democratisch model

(2) M. CLAEYS-VAN HAEGENDOREN, 25 jaar Belgisch socialisme, Antwerpen, SWV, 1967, blz. 377.

gaat het hanteren van deze woordcombinatie vrijwel steeds gepaard met een kritiek op het niet of slecht of afwijkend functioneren van dit model : het is het overaccentueren van deze of gene invloed op de « normale » spelregels van het model. Nog eens volgens Luykx dus zouden de politieke partijen « geleidelijk » « meer dan vroeger » deze spelregels beïnvloed hebben ; wanneer begon dit « geleidelijk... meer dan vroeger » ?

In zijn « Souvenirs d'un Militant Socialiste » beschrijft Vandervelde hoe hij voor het eerst Minister van Staat werd (3). Het was bij het uitbreken van de Eerste Wereldoorlog : « Le 4 août 1914, au premier matin, comme j'étais venu aux nouvelles chez M. de Broqueville, Ministre de la Guerre et « Chef du Cabinet » (comme on disait alors), l'on m'apprit que les avant-gardes allemandes venaient de passer la frontière. A ce moment, un journaliste anversois s'approcha de moi et me dit : « Vous allez être nommé Minis re d'Etat ». Je haussai, fort incrédulement, les épaules, tant la nouvelle semblait peu vraisemblable, étant donné les relations antérieures des socialistes avec le monde gouvernemental. Une heure après, cependant, au cours de la séance extraordinaire du Parlement, M. de Broqueville vint à mon banc et me dit : « Vandervelde, nous venons de vous nommer Ministre d'Etat. Cela ne se refuse point ». Puis, sans attendre ma réponse, il monta à la tribune et donna lecture de l'arrêté royal de nomination ».

Dit was blijkbaar nog de oude stijl : de rol van de partijen werd, vooral in deze uitzonderlijke omstandigheden, belangrijk geacht, maar het initiatief kwam van Koning en Ministers, basta.

In januari 1916 ging men een belangrijke stap verder. De oppositionele Ministers van Staat Goblet d'Alviella (liberaal), Paul Hymans (liberaal) en Vandervelde (socialist) werden uit Groot-Brittannië naar de ballingschapsresidentie van de Broqueville geroepen in Saint-Pierre-Brouck (Pas-de-Calais). Daar werd de werkelijke opname in het oorlogskabinet besproken. Het was het feitelijke einde van de katholieke merderheidsregeringen, die sinds 1884 onafgebroken België hadden bestuurd. In alle oorlogvoerende landen grepen toen gelijkaardige operaties naar een bredere coalitievorming plaats. Het is daarenboven interessant te kijken wat in het bezette gebied gebeurde. Reeds in 1914 was het de top van de Belgische financieel-industriële wereld, met persoonlijkheden zoals Ernest Solvay en Emile Francqui, die het initiatief nam tot oprichting van een Nationaal Hulp- en Voedingscomité (4). Dit Comité kreeg, ook tegenover

(3) E. VANDERVELDE, *Souvenirs d'un militant socialiste*, Parijs, Denoël, 1939, blz. 178.

(4) L. SCHEPENS, *België in de Eerste Wereldoorlog*, blz. 19-39 in *Algemene Geschiedenis der Nederlanden*, dl. XIV, Haarlem, Fibula-Van Dishoeck, 1979.

de Duitse bezetter, een onstuitbare invloed en werd in feite de officieuze regering, die in permanent contact stond met de Belgische regering te Le Havre en met het buitenland via Hoover's Commission for Relief in Belgium. Tot 1918 bleef dit comité in overwegende mate een machtsinstrument in handen van bankiers, maar er werd wel zorg voor gedragen dat alle grote politieke formaties bij het werk betrokken werden (5). Het is minder gemakkelijk aan te duiden hoe dit langs christen-democratische zijde gebeurde. Van de BWP weten we dat de participatie niet zo maar gepaard ging met enige imperatieve en dominerende macht in de besluitvorming van het Nationaal Hulp- en Voedingscomité. In het verslag over de werkzaamheden van het BWP-bureau tijdens de oorlog lezen we : «... Gesproken uit de macht der zaken, heeft zich het Nationaal Komiteit verheven tot een oppergezag van 't openbaar welzijn, zijne bevoegdheid grondend op den noodsdwang, waaruit ook zijne roeping gesproken was. De Werkliedenpartij heeft meermalen beproefd dezen autokratischen grondslag te veranderen en deze duistere opvatting te verbeteren. Hij heeft goedschiks kwaadschiks er moeten in berusten, ze te dulden, daar zij meende niet gerechtigd te zijn den rol te laten varen die zij, en de bekwaamste en invloedrijkste harer afgevaardigden en woordvoerders, te spelen hadden in het reusachtig werk dat voor doel had, zooveel mogelijk de ontoereikende voeding en misschien den hongersnood en de wanhoop te voorkomen die anders de gruwelen van den oorlog in een ongelukkig land nog zouden verhoogd hebben » (6). Alle andere indicaties vanuit de hoek van de BWP lopen ongeveer parallel met deze opvatting : de participatie van de BWP aan de oorlogsinspanning ging niet gepaard met een fundamentele machtsoverdracht aan de BWP.

Zowel binnen als buiten het bezette gebied kon een zeer autocratische politiek gevoerd worden door een beperkte groep Realpolitiker waarin we zeer zeker koning Albert terugvinden, enkele bankiers van het type Francqui, enkele politici van het type de Broqueville. Voor deze Realpolitiker moesten vooral t.o.v. de arbeidersbeweging en de Vlaamse bewegingen verbeteringen en beperkte concessies voorbereid en toegezegd worden om een reeks vitale politieke evenwichten en overwichten (bij

(5) In het Nationaal Comité waren in 1918 de drie voorzitters E. Solvay, industrieel; J. Jadot, gouverneur van de Société Générale, L. Van der Rest, vice-gouverneur van de Nationale Bank. In het uitvoerend comité was E. Francqui (directeur van de Société Générale en voorzitter van de beheerraad van de Banque d'Outremer) voorzitter, ondervoorzitters waren E. De Wouters d'Oplinter, afgevaardigde-beheerder van de Banque belge pour l'étranger, en F. Van Brée, ingenieur van de Société Générale.

(6) *Verslag opgemaakt door het Bureau van den Landelijken Raad over de Werkzaamheid der Werkliedenpartij tijdens de oorlog* (Oogst 1914 - november 1918), Brussel, Et. généraux d'Imprimerie, 1918, blz. 25.

voorbeeld deze van het katholieke blok) niet op een te gevaarlijke helling te zetten (7). Het specifieke van de oorlogssituatie verhoogde effectief de gevaarkansen op een fundamenteel verstorend optreden van de arbeiders- en Vlaamse beweging, maar het liet ook een machtspeel achter gesloten deuren toe. Het is bij voorbeeld opvallend dat, in tegenstelling tot de andere oorlogvoerende landen, het Parlement niet werd samengeroepen, alhoewel dit op een representatieve wijze toch mogelijk was (8). De voorzichtige verbeteringen en concessies, die vanaf eind 1915 overwogen en voorbereid werden, konden dus ook gebeuren buiten medeweten van te grote aanhangers van het vooroorlogse politieke regime en van het integrale Belgische nationalisme dat zich nu ook sterker roerde. Dit lijkt mij een heel belangrijk gegeven dat een eerste verklaring biedt voor de legende van de « coup de Loppem », waar de particraten hun eerste grote slag zouden thuis gehaald hebben. Het is de verwijzing naar het politieke onderhoud van de Koning op 11 november 1918 in het kasteel Coppieters te Loppem. Onder de druk van een politiek-militair vacuüm en de kansen op gevaarlijke sociale woelingen zou de Koning de grote hervormingen aanvaard hebben, die in zijn eerste troonrede van 22 november aangekondigd werden. Allen die schrik hadden of een endemische afkeer hadden van de massificatie van het burgerlijk parlementair systeem met de daaraan gekoppelde versterking van vooral de socialistische en de Vlaamse christen-democratische groepen, hadden blijkbaar nood aan het beeld van de koning-slachtoffer van een complot. Het ongenoegen over dit gebeuren vindt men in heel wat geschriften van het oude establishment terug (9). Verklaringen zoals deze van kardinaal Mercier op de bisschoppenconferentie van 30 december 1918 zijn typerend. Hij drukt er zijn spijt in uit dat « Le Roi donne sa confiance aux pires adversaires de son trône et livre à Vandervelde la Justice et les Cultes, à Masson l'armée, à Wauters l'organisation sociale, à Franck les colonies. Et l'on nous met devant un fait accompli : on décrète le suffrage universel pur et simple à 21 ans, la violation de la Constitution dans la procédure et l'on traite la majorité catholique comme une quantité négligeable. Tout cela est navrant, chers

(7) Cf. o.m. de verhelderende memoires van Frans Van Cauwelaert : *Uit het Archief Frans Van Cauwelaert. Gedenkschriften 1895-1918*, Antwerpen, De Nederlandsche Boekhandel, 1971, blz. 283 e.v. en elders.

(8) L. SCHEPENS, *op. cit.*, blz. 34. De verschillende hypothesen, die dan tot de besluitvorming van Loppem hebben geleid zijn schitterend ontleed bij : H. HAAG, *Le Choix du Roi Albert à Loppem*, Handelingen van het Colloquium Albert I, Brussel, A.R.A., 1976.

(9) Zie bij vb. Ch. WOESTE, *Mémoires pour servir à l'histoire contemporaine de la Belgique*, dl. 3 (1914-1921), Brussel, 1937 ; A. MELOT, *Cinquante années de gouvernement parlementaire, 1884-1934*, Brussel, 1934.

Collègues, et je vous avoue que j'ai besoin de me réfugier dans la sphère du surnaturel pour ne pas céder au découragement ».

In de sterk Belgicistische, Franssprekende en katholieke burgerkringen was dit ontgoochelde anti-gevoelen vrij sterk aanwezig. Tussen 1919 en 1926 zou zich trouwens bij de jonge Franstalige katholieke intelligentsia een bewust reactionaire stroming aftekenen. Sterkst was deze stroming geprofileerd bij een deel van de katholieke studenten aan de Université Catholique de Louvain, maar zij stonden allesbehalve geïsoleerd. In de lectuur van de invloedrijke « Revue catholique des idées et des faits » (onder peterschap van kardinaal Mercier) en het dagblad « Le XX^e Siècle », valt die afkeer voor socialistische, christen-democratische en flamingantische doorbraak bijna permanent op. Het resultaat is een onverzoenlijke, a-po'itieke of anti-politieke houding, een aanknopen bij het oude, sterk anti-liberale ultramontanisme en een misprijzend anti-parlementarisme (10). Deze mentaliteit kent een directe continuïteitslijn tot in de Rex-beweging. Meest verspreid in Franstalige katholieke kringen, was deze houding toch ook aanwezig in sommige liberale kringen. Een heel mooi, uitgesproken voorbeeld is Jacques Pirenne, zoon van de grote Henri Pirenne. Over Loppem schreef hij : « Ce discours (Rede Koning Albert, 22-11-1918) était préparé par les hommes politiques restés en Belgique, qui avaient été à la rencontre du Roi à Lophem, où il logeait au château du baron van Caloen. Je crains fort que ces politiciens, qui semblent avoir été fort influencés par le mouvement activiste, soient prêts, pour l'enrayer, à adapter en partie son programme » (11).

Bij Pirenne en zijn g'estesgenoten was het vooral een ongenadig anti-flamingantisme dat verblindend werkte en dat overal activistisch molenwerk bespeurde. Dit lag echter ingebed in ongeveer het zelfde reactionair verzet tegen de nieuwe sociaalpolitieke emancipatiegolf. In de overigens zeer democratisch gezinde « La Flandre Libérale » schreef een vertwijfeld franskiljons burger aldus zijn woede uit op wat in de Kamerdebatten van december 1922 werd gepleit voor de vernederlandsing van de Gentse universiteit :

«... Que se sont-ils donc imaginé ces faibles d'esprit dont le suffrage universel a peuplé la Chambre ?... » (12). Jacques Pirenne was als jong officier van het front gekomen en leek diep ontgoocheld over het naoorlogse politieke klimaat. Hij zou zich terugtrekken en op een grote eigen-

(10) E. DEFOORT, *Le courant réactionnaire dans le catholicisme francophone belge, 1918-1926. Première approche*, Belgisch Tijdschrift voor Nieuwste Geschiedenis, VIII, 1977, 1-2, blz. 81-153.

(11) J. PIRENNE, *Mémoires et Notes politiques*, Verviers, Marabout, 1975, blz. 94.

(12) Geciteerd bij H. BALTHAZAR, *De weg naar de vernederlandsing van de R.U.G.*, Liber Memorialis t.g.v. 50 jaar vernederlandsing R.U.G., ter perse.

dom in het Franse departement Lot-et Garonne landbouwexploitant worden. Sociaal en financieel liep dit avontuur slecht en vlug af. Hij kwam terug naar Brussel, hernam het werk als advocaat aan de balie en ging militeren in het zeer Belgisch-nationalistische « Comité de politique nationale ». In juni 1921 was hij, ten huize van graaf Adrien van den Burch, betrokken bij de oprichting van de Parti National Populaire. Op het programma stond o.m. : « défense du principe national ; maintien de l'unité du pays », beperkte wetgevende macht aan « Comités nationaux de l'industrie et du commerce » en bovenal « *le référendum, destiné à briser la toute puissance des partis* ». Nog voor de eerste grondwetswijziging dus (geëindigd op 14 oktober 1921) en de eerste wetgevende verkiezingen volgens deze aangepaste grondwet (21 november 1920) waren in deze en heel wat andere teksten alle elementen aanwezig van een ongenadige, grotendeels irrationele kritiek op een particratie, die nog niet kon bestaan en op de teloorgang van de parlementaire democratie, die nog in de startblokken zat van het enkelvoudig algemeen stemrecht. Niet alleen langs de rechterzijde was er deze harde en preliminaire kritiek op partijen en parlementair regime. In feite stelde men ook ter intellectuele linkerzijde bij zeer velen een gevoel van verwarring, onzekerheid en ontgoocheling, bij sommigen ook een Kaputt-stemming vast. Hier was het verbrokkelende hoop op revolutionaire « *lendemains qui chantent* », die een zekere afkeer verklaarde tegenover politieke partijen als instrumenten bij uitstek van de geestdodende alledaagsheid (13).

Het optreden van deze rechtse en linkse anti-stromingen in de afloop van de grote oorlog verdient nog veel, diepergravend onderzoek. Er is immers een eerste en opvallende kloof tussen de hoeveelheid en de intensiteit van sociale kritiek en het resultaat van de eerste parlementsverkiezingen. De Realpolitiker, die vanaf 1916 politieke heroriëntaties voorbereidden en in de onzekere maanden van het najaar 1918 de concrete maatregelen daartoe uitvaardigden zijn er onbetwistbaar goed in geslaagd in sociaalpolitieke pacificatie aan de naoorlogse wederopbouw te beginnen. De drie « traditionele » (wanneer is dit woord voor het eerst gebruikt?) politieke blokken (de term past beter dan partijen tot ca. 1921-22), die de uitdrager werden van dit « Loppem-regime » kregen in de eerste twee parlementsverkiezingen van 1919 en 1921 een overdonderende consensus mee van de nu 2,2 miljoen kiesgerechtigden :

(13) Men vindt een schitterend overzicht van deze stromingen bij M. SERTYN, *Avondlandstemming bij de jonge avant-garde in Vlaanderen na 1918 : inspiratiebron voor purito-flaminganten en marginale wereldverbeteraars*, Belgisch Tijdschrift voor Nieuwste Geschiedenis, V, 1974, 3-4, blz. 547-580.

Stemmenpercentage liberaal + katholiek + socialistisch blok

Verkiezings- jaar	België	Vlaamse kantons	Waalse kantons	Brusselse kantons
1919	90,86	86,72	97,74	82,46
1921	89,61	83,39	98,12	84,54

Achter deze cijfers zit ontzettend veel verklaringsmateriaal voor deze analyse van het partocratische syndroom. Tot 1936 totaliseerden de 3 blokken ongeveer 90 % van de stemmen, maar de interne spanningen binnen deze blokken en de asymmetrische machtsverhoudingen van deze blokken in de drie politieke zones (Vlaanderen, Wallonië, Brussel) verminderde of verlamde de operationaliteit van deze reusachtige meerderheid. Vanaf het begin onderscheidde men, inderdaad veel scherper dan voor 1914, drie electorale gewesten met zeer divergerende kenmerken. Voor Vlaanderen heeft het katholieke blok tot voor 1936 een comfortabele zetelmeerderheid kunnen behouden, maar vanaf het begin was er de afknagende kracht van het Vlaams (nationale) radicalisme. Het Brusselse politieke klimaat was uitgesproken het meest nerveus, kende geen overwegend machtsblok en telde veruit de grootste groep uit een Belgisch-nationalistische en Franssprekende middenburgerij, die zich fronderend tegen de liberale en katholieke groep opstelde. De Waalse consensus met het nieuwe politieke regime was bijna totaal, met een volledig gerallieerde en geïntegreerde arbeidersbeweging en een vrij coherente burgerij, die zich meer dan in Vlaanderen en Brussel, politiek reorganiseerde volgens vooroorlogse machtsverhoudingen. Ook reeds uit dit grove schema kan afgeleid worden hoe vooral de Vlaamse problematiek binnen het Belgisch staatsverband het verloop van het politieke scenario ging beheersen.

Wanneer men nu van dichterbij het tot stand komen, de werking en de val onderzoekt van de elf regeringen, die van november 1918 tot maart 1935 het bewind voerden, dan is er pas goede reden om het partocratische syndroom te relativieren. Tot oktober 1921 was het Belgische politieke systeem min of meer effectief de emanatie van de politieke pacificatie, die in de loop van de oorlog was op punt gesteld. Na de goedkeuring van de grondwetswijziging op 14 oktober 1921 was elk incident goed genoeg om de regering van deze « union sacrée » te laten springen. Dit kwam reeds op 19 oktober, wanneer de katholieke premier Carton de Wiart zich aansloot bij het hevige protest van de liberale minister van landsverdediging van Devèze tegen de onduldbare aanwezigheid van de socialistische minister Anseele op een manifestatie te La Louvière waar de socialistische oud-strijders het vaandel met het gebroken geweer — symbool van de anti-oorlogsgedachte — werd overhandigd. Alle socia-

listische ministers volgden hun gewraakte collega, die overigens sinds lange tijd noch tot de revolutionaire rebellen noch tot de principiële anti-ministerialisten kon gerekend worden.

Vanaf dat ogenblik komt men tot het dominante katholiek-liberale profiel van de tussenoorlogse regeringen. De micro-geschiedenis van elk van de 11 regeringsvormingen tot 1935 is nog niet geschreven. Enkele markante casus-analyses zijn nochtans bijzonder verhelderend. Zo zijn we goed ingelicht over de vorming en de werking van het eerste kabinet-Theunis (16 dec. 1921 tot 5 april 1925). Een partocratische dominante kan men er bezwaarlijk in ontdekken. Theunis was een extra-parlementair, bankier uit de groep Empain, die met een regeringsprogramma naar voor kwam waarvan de redactie grotendeels gebeurde door Max-Léo Gérard, secretaris van Albert I en zelf ook behorend tot de hogere financierswereld. In de voornaamste incidenten waarmee deze regering te kampen had (vnl. Ruhr-bezetting en partiële vernederlandsing van de Gentse universiteit met de Nolf-wet) was de grootste zorg het bewaren van de katholieke eenheid in regering en parlement. De ingrijpende rol ter zake van de Koning en van kardinaal Mercier, vaak via de bemiddeling van minister, nadien premier Aloïs Van de Vyvere, is belangrijker geweest dan elk ander ingrijpen (14).

Minder opgehelderd nog in details, maar globaal toch voldoende verhelderend, zijn de omstandigheden waarin de regering Poulet-Vandervelde (17 juni 1925-8 mei 1926) ontstond en viel. Na de verkiezingen van 5 april 1925 kwam de BWP als grootste partij uit de stembus. De liberalen waren meteen duidelijk : geen regeringscoalitie met de socialisten. De katholieken waren echter zeer verdeeld, wat uiteindelijk, na het langste en moeilijkste vormingsberaad van het interbellum, leidde tot een versterking van de Vlaamse katholiek-democratische fractie en een soort nationale herhaling van het Antwerpse « mystiek huwelijk » Huysmans-Van Cauwelaert.

Na minder dan één jaar is deze uitzonderlijke regering Poulet-Vandervelde ten onder gegaan in een zeer zware monetaire crisis, die door een barrière van de bankiers onoplosbaar bleek. Men hoeft hier het debat niet te openen of het al dan niet een complot was van Belgische en buitenlandse bankiers, maar er mag in elk geval gesproken worden van een zeer zwaar doorwegende fronde van de financierswereld (15).

(14) M. R. THIELEMANS, *Le Roi Albert et Georges Theunis, premier ministre*, blz. 317-330 in *Handelingen Colloquium Koning Albert*, op. cit.

(15) Zie o.m. een overtuigend verhaal dienaangaande in *Albert-Edouard Janssen, raconté par ses amis*, Brussel, Oyez, 1976, blz. 59-104.

Er is helemaal geen twijfel over de sterkste invloeden bij de vorming van het eerste kabinet Jaspar (20 mei 1926-21 nov. 1927). Zij convergeren in de charismatische rol van Emile Francqui, topman van de Société Générale, die als extra-parlementair en « techniker » minister zonder portefeuille werd en de panische atmosfeer rond het lot van de frank in hernieuwd vertrouwen kon omzetten. Het gebeurde nog formeel in de geest van de oude « union sacrée », maar de BWP-partner was braaf en zwak. En zoals in 1921 was een relatief mineur incident rond de militaire dienstplicht voldoende om deze tripartite ontslag te zien nemen op 21 november 1927. Enkele uren volstonden om een 2de, nu katholiek-liberaal kabinet-Jaspar op de been te brengen. Er volgde daarop een periode van 5 jaar katholiek-liberale regeringen, waar de rechtstreekse rol van de partijen op het werk van regering en parlement niet dominant is geweest. De besluitvorming van zeer fundamentele politieke opties werd mede genomen in andere kringen buiten de partijen. Belangrijke initiatieven zoals het oprichten van het Nationaal Fonds voor Wetenschappelijk Onderzoek, konden zelfs genomen worden in een bilateraal samenspel tussen de Koning en de top van een ondernemerselite, helemaal buiten partijen en parlement om (16). De moeilijkste klippen lagen uiteindelijk slechts in de Vlaamse kwestie en dus in het politieke gedragspatroon van de grote katholieke Vlaams-democratische parlamentsfractie. Over dit politieke samenspel is er de belangrijke conclusie van Kossmann's analyse. Ook bij hem wordt de (toenemende) rol van de partijen niet genegeerd, maar wel gerelativeerd door het optreden van andere factoren, o.m. in de curve van de realisatie van de Vlaamse verlangens : « Men constateert dus dat de realisering van de Vlaamse verlangens geen geleidelijk proces is geweest : zij is met merkwaardige sprongen tot stand gekomen. Men kan bovendien constateren dat in de hele periode niet alleen in de ontwikkeling van het Vlaamse probleem maar ook in de algemene parlementaire geschiedenis drie fasen te onderscheiden zijn : een fase van wederopbouw tot omstreeks 1925, een fase van consolidatie tot omstreeks 1935 en een crisisperiode daarna. Elk van de fasen werd geopend met een sociaal progressief beleid en besloten door een sterker conservatief bewind. Het opvallende nu is, dat de wetten die de emancipatie van Vlaanderen bevorderden, vrijwel alle hun definitieve vorm hebben gekregen in de latere jaren van elke fase, toen de sociaal vooruitstrevende impulsen hadden moeten wijken voor meer behoudende. Het is niet onmogelijk dat de conservatieve of naar het conservatisme neigende kabinetten toch op

(16) H. BALTHAZAR, *Wetenschappelijk Onderzoek en Maatschappij. Een evolutieschets van het N.F.W.O., 1928-1978*, blz. 47-74, Brussel, N.F.W.O., 1978.

de steun van de zeker niet conservatieve Vlaamse christen-democratie hebben kunnen rekenen, indien tenminste bepaalde Vlaamse eisen werden vervuld » (17).

Deze spanning is wellicht de belangrijkste geweest in de jaren vlak vóór en in de grote economische crisis, wanneer de katholiek-liberale regeringen met een deflatiepolitiek het ontij probeerden te keren en voor 1932 niet hadden af te rekenen met enige gevaarlijke storing op het sociale front. Helemaal anders werd het in 1934. Tot eind 1933 had het Belgische economische systeem vrij goed standgehouden, maar nu kwam ook het kernpunt ervan — de gemengde banken — in grote moeilijkheden. Er mag eventjes aan de kenmerken van dit systeem worden herinnerd : de banken verleenden niet alleen krediet ; zij waren ook rechtstreeks betrokken in de kapitaalvorming van de ondernemingen. De beurswaarden zakten en de kredietvorderingen waren door de crisis grotendeels bevroren. Er zaten dus gevaarlijke knelpunten langs beide kanten van het bilan. Tweede kenmerk was de uitbreiding van dezelfde soort bankactiviteiten met de gelden van de grote sociale organisaties. De socialisten hadden hun Bank van de Arbeid : ze bezweek op 28 maart 1934. Nog veel omvangrijker was de financiële groep van de katholieke Boerenbond waarbij aan de basis niet minder dan 1200 Raiffeisenkassen waren betrokken en waarvan een groot deel van de gelden geïmmobiliseerd waren in aandeelen van de eigen Algemene Bankvereniging. Daar begonnen de moeilijkheden in oktober 1934. Scherper dan voor de Bank van de Arbeid werd het probleem hier politiek gesteld. Bankier Fernand Collin schreef als getuige : « Bovendien zou de ondergang van de enige Vlaamse grootbank op zeer diverse wijzen kunnen verklaard worden. De volksvreemde en dikwijls Vlaamsvijandige krachten zouden er zeker van verdacht en wellicht van beschuldigd worden tot deze verdwijning te hebben bijgedragen » (18).

De financierselite alleen kon nog moeilijk op het traditionele regeringstype steunen. In de winter 1934-35 steeg het aantal volledig werklozen tot 223.000 (volgens de telling van het toen vigerende systeem !) Het sociaal klimaat werd nu bepaald onrustig. De nieuwe taalwetten hadden geen pacificatie van het Belgische staatsverband gebracht. Sinds 1932 was er opnieuw een opflakking van de oude polarisatie klerikaal-antiklerikaal (schoolstrijd van 1932, laatste stuiptrekkingen van de Godsvredegedachte in het flamingantische kamp). De rechtsradicale ten-

(17) E.H. KOSSMANN, *De Lage Landen, 1780-1940, Anderhalve eeuw Nederland en België*, Amsterdam-Brussel, 1976, blz. 500-501.

(18) Deze paragraaf is overgenomen uit mijn studie, *Het maatschappelijk-politieke leven in België 1918-1940*, blz. 164 (Algemene Geschiedenis der Nederlanden, dl. XIV).

densen namen stormenderhand toe en met hen, maar veel breder verspreid, de ongenadige kritiek op het politieke regime en de grote schuldigen... de politieke partijen.

Deze oversimplificering en moralisering van de crisis naar een hoofdschuldige, was dus een teruggrijpen naar de sentimenten die reeds in 1918-1921 werden gespuid. Het kwam vaak van dezelfde mensen en dezelfde kringen. Over de periode waarin de oprukkende Rex-beweging hem een zetel van gecoöpteerd senator aanbood en hij erg aarzelde over het al dan niet aanvaarden ervan, schreef Jacques Pirenne o.m. : « Mes cours d'histoire du droit et l'étude de l'ancien droit égyptien m'amenaient à m'intéresser très vivement aux problèmes politiques, non en m'engageant dans la politique active, mais en considérant l'évolution politique que nous vivions et en la plaçant dans son contexte historique. Je considérais que la vie parlementaire ne cessait de se dégrader et j'en étais arrivé à la conclusion que cette dégradation était due au fait que, de plus en plus, le pouvoir exécutif était accaparé, non seulement par le législatif, mais, chose plus grave, par des oligarchies de partis » (19).

Het is één uit bijna ontelbare uitspraken, maar het wijst er op in welke invloedrijke salons dit refrein werd gezongen. Nochtans sprak men in retrospectie 1918-1935 beter van onmacht dan van macht van de partijen. En bovenal was de kritiek op de participatie onvolledig door niet te gewagen van de enorme verschillen van de partijen onderling en van sommige geledingen binnen de partijen t.a.v. maatschappelijke machtsmechanismen. Dit is tot op vandaag nog een grote leemte in het onderzoek over het fenomeen politieke partij. Een katholieke partij met een labiele standenstructuur, met een nog permanent aanwezige kerk in de dagelijkse politieke werking, met een eigen dynamiek en drukking van een Katholieke Vlaamsche Landsbond, met sterk uiteenlopende machtsinplantingen in Vlaanderen, Brussel en Wallonië e.a. specifieke kenmerken, is niet vergelijkbaar met een liberale partij, die er nooit in geslaagd was zich goed aan te passen aan het sociaal-politieke massificatieproces, noch met de BWP, die als vanuit een ouvriëristische burcht nog steeds negatief geïntegreerd bleef in het politieke systeem. De analyses van het fenomeen politieke partij, zoals we ze reeds vinden in de studie van R. Michels, blijven weliswaar correct, maar de onderlinge divergenties bleven toch zeer groot en vooral in de studie van deze divergenties komen andere dominante machtsfactoren bloot te liggen.

Ook voor de periode 1935-40 blijft het nodig deze divergenties te ontleden. In deze periode, die de grootste verwijten van crisis, onmacht

(19) J. PIRENNE, *Mémoires et Notes politiques*, op. cit., blz. 150.

en particratie als stigmata mee draagt, is het helemaal niet zeker dat de partijen an sich als inwoekerende machtsinstituten de grootste of voornaamste remmen waren op een goed functionerende democratie. Het onderzoek moet zich dus toespitsen op de juiste situering van de remmen op het systeem. Zoals hoger op werd gesteld kwam de eerste grote en intense golf van kritiek op partijen en parlementaire democratie op gang vanaf begin 1934. Het mondde met groot effect uit op de verkiezingen van 24 mei 1936, wanneer de 3 grote partijen 18 % van hun aanhang verloren (maar 22,5 % in Wallonië en 28 % in Brussel !). Merkwaardig is nu dat in deze periode en ook nog in de daaropvolgende jaren in de feiten nochtans fundamentele wetgevende arbeid werd verricht. Vooral op sociaal-economisch vlak kwam men zelfs voor het eerst sinds de periode 1918-21 terug tot vrij ingrijpende maatregelen. Veel belangrijker nog is de vaststelling dat men zonder echt grote parlementaire (= particratische) obstructie grondig nieuwe orientaties kon ingaan. Het belangrijkste voorbeeld is hier wel de nieuwe buitenlandse politiek (de onafhankelijkheidspolitiek), die duidelijk helemaal buiten de partijmachines werd geconcipieerd. Sommigen, zoals zeer zeker Hendrik De Man, waren zelfs bijzonder geestdriftig in het geloof dat politieke herformuleringen en alternatieven mogelijk waren. Nochtans kan de stroom van kritiek niet tegengehouden worden. Erger nog, het kamp van de ontmoedigden en critici zonder hoop nam toe. Vanaf 1938 behoorde H. De Man er zelf toe : « Regeringen zonder gezag, een parlement zonder enig zelfrespect, een pers die in dienst stond van de geldmachten, een kapitaalmarkt die aan de genade of ongenade van het grootkapitaal was overgeleverd, *een openbare mening die innerlijk verdeeld werd door partijen die slechts streefden naar het in stand houden van kunstmatige tegenstellingen* — hoe zou het socialisme dat zijn lot verbonden had met dat van een dergelijk regime ooit hebben kunnen ontsnappen aan het verval en de verlamming waaronder het steed erger leed ? » (20).

Het is moeilijk de kritische diagnose van De Man en zoveel andere tijdgenoten af te wimpelen. Wel kan men zich de vraag stellen tot waar toen deze kritiek zou leiden en hoe zeer de perspectiefvernaauwing naar het gedrag toe van de politieke partijen andere dominante crisisfactoren verdoezelde. De grotere instabiliteit van de regeringen na 1936 en de steeds maar uitdeinende anti-stemming tegen partij en parlement, was niet in het minst te wijten aan het feit dat na 24 mei 1936 geen katho-

(20) H. DE MAN, *Autobiografie*, uitg. Standaard Wet. Uitg., 1974 (bewerking M. VAN HAEGENDOREN), blz. 363.

liek-liberale regeringen meer mogelijk waren. Dit tabelletje kan de situatie verduidelijken :

Regeringsmogelijkheid van een katholieke-liberale coalitie

	België	Vlaanderen	Wallonië	Brussel
1936				
Totaal	202	96	76	30
Kath. + lib.	86	51	23	12
Saldo absolute meerderheid	- 16	+ 3	- 16	- 3
1939				
Totaal	202	96	76	30
Kath. + lib.	106	55	35	16
Saldo absolute meerderheid	+ 5	+ 7	- 3	+ 1

Na de verkiezingen van 1939 was de vertrouwde mogelijkheid opnieuw voorhanden. Daarenboven lokte de verscherpte internationale spanning weer een regeringsstabiliteit uit. De grote instabiliteit tussen 1936 en 1939 waarbij weliswaar vooral de partijen voor de tribune van de politieke opinie speelden had zeer zeker iets te maken met de sterk divergerende machten binnen de katholieke en minder, liberale partijen, die stonden tegenover een toen zeer verzwakte en verdeelde, maar onontbeerlijke BWP.

Hiermee kan een eerste luik van de politieke analyse van het interbellum worden afgesloten. Het is binnen een te kort bestek een geschematiseerd en dus eenzijdig overzicht, waarbij de nadruk wordt gelegd op de doorstroming van de tijdskritiek over de zgn. participatie. In deze tijdskritiek is geen of onvoldoende rekening gehouden met meer verscholen, maar niet mindere dominante maatschappelijke machten waarvan de politieke partijen de onvolkomen, complexe en onderling sterk divergerende spreekbuis waren. Door een aantal fundamentele wijzigingen na de Eerste Wereldoorlog hebben deze partijen een meer opzienbarende rol op zich genomen. Het opzienbarende is onvoldoende als sleutel tot de verklaring van de typische crisissymptomen, die de parlementaire democratie treffen sinds 1918.

Summary : The development of participacy in Belgium in the 'interbellum'.

The theses of the preponderating impact of the political parties in Belgian politics in the « interbellum » stems from definite political sources in that period. It has to be critically analysed. For the political parties, although the most observed decision-makers, are in many respect not the sole nor the most prominent ones.

Mutations du système des partis en Belgique de 1945 à 1980

par Mieke VAN HAEGENDOREN,

Professeur à l'Economische Hogeschool Limburg

★

L'accroissement du pouvoir des partis politiques doit en première instance être placé dans le contexte d'une mutation de l'état libéral en un état-providence, dans lequel sont assurés et garantis, à charge de l'état, des services de tout ordre reconnus comme des droits. Aux pouvoirs publics incombe de la sorte une lourde responsabilité — qui toutefois sera partagée dans bien des cas. En effet, pour nombre de services, le pourvoyeur concret n'est pas l'état en tant que tel mais une institution privée, que l'état finance et pour laquelle il se porte garant : réalisation du principe de subsidiation propre au XIX^e siècle.

Ces institutions ont le plus souvent une couleur politique ou idéologique définie. Or, davantage que par le passé, les organisations appartenant à un même « pilier » (zuil) se voient aujourd'hui mises sous le contrôle organisationnel des partis politiques, dont l'importance fonctionnelle s'est de ce fait considérablement accrue — et plus encore en Belgique qu'à l'étranger.

Si, incités en cela par la crise économique, nous nous interrogeons sur le fonctionnement de l'état-providence, c'est inévitablement à ceux qui en assurent la gestion — les partis politiques — que nous aurons affaire.

Au niveau politique global, au niveau de leur corps électoral et au niveau de leur organisation interne, quelle a été l'évolution des partis depuis 1945 ?

1. La structure politique globale.

Les phénomènes les plus frappants intervenus au cours de la période ici envisagée sont la tendance au fractionnement des partis politiques « traditionnels » (catholique, socialiste et libéral) d'une part, la naissance et la consolidation des partis communautaires d'autre part. Le PSC-CVP

fut le premier parti à réaliser la scission linguistique — préfigurée dès avant la deuxième guerre mondiale par la constitution de deux « ailes » linguistiques —, le PSB-BSP fut le dernier à s'y résoudre. L'objectif de ces répartitions fut et demeure l'accroissement de leur électorat, par la possibilité de jouer sur les besoins propres à chaque région.

Grosso modo, l'électorat global des familles politiques traditionnelles n'est guère inférieur à ce qu'il était avant 1940, soit 80 % environ.

Dans les positions politiques des partis, on observe peu de déplacements. Les partis ont-ils évolué vers la droite ou vers la gauche ? Sont-ils devenus plus progressistes ou plus conservateurs ? Ces concepts même ont évolué.

Depuis 1945, les partis politiques ont dû affronter un certain nombre de problèmes politiques. Par la généralisation de la sécurité sociale et l'institutionnalisation d'une économie de concertation, on jeta entre 1945 et 1950 — et ce malgré une grande instabilité gouvernementale — les fondements du type de société qui est aujourd'hui encore le nôtre. Les partis furent reconstitués sous des dénominations diverses, les polarisations survenant non pas à propos du fonctionnement de la société à venir, mais à l'occasion de conflits « rétrospectifs » : la question royale et la collaboration. Quant à la question scolaire, elle fit revivre des oppositions du XIX^e siècle.

Les grèves de 1960-61, à l'occasion de la loi unique, constituèrent un conflit à la fois socio-économique et communautaire ; elles redonnèrent une vie nouvelle à une polarisation très ancienne opposant la Flandre catholique à la Wallonie rouge. A partir de ce moment, les oppositions communautaires s'accrochèrent (morcellement des formations nationales, révision constitutionnelle, etc.), dans le même temps que se fit jour ce que l'on a coutume d'appeler « la dépolitisation de la scène politique ». Cette dépolitisation fut pourtant des plus relatives, et les années soixante eurent bel et bien leur lot de débordements politiques émotionnels : la grève des médecins en 1964, les grèves sanglantes de Zwartberg en 1966, les troubles estudiantins de 1968.

Ces désordres laissèrent cependant intactes les oppositions politiques traditionnelles.

Une nouveauté sur l'échiquier politique fut constituée par les brèves participations gouvernementales du FDF, de la VU et du RW, partis apparemment jugés trop peu sûrs par la suite. Ainsi donc, on voit que les rapports de force entre partis n'ont guère changé entre 1945 et 1980.

Ces dernières années, le terme « d'état-CVP » connaît une vogue certaine. Le phénomène, quant à lui, n'est pas neuf. Il y a un siècle, le parti catholique a formé des gouvernements homogènes de 1884 à 1914, et

aux élections de 1894, la *totalité* des sièges flamands alla à des élus catholiques.

De nos jours, la position de pouvoir du CVP est simplement plus évidente, et cela parce que le pouvoir de l'état — donc celui des partis — s'est accru, parce que la vie culturelle est sujette à un cloisonnement idéologique généralisé et parce qu'en raison des fusions de communes, bon nombre de conseils communaux ont reçu une claire coloration partisane — l'appartenance au CVP étant prédominante en Flandre.

Pour ce qui est de l'évolution de la position de pouvoir du PS-SP, on observe que les discussions concernant le principe des participations gouvernementales se sont entièrement effacées au profit de discussions concernant leur opportunité : les socialistes sont des partenaires gouvernementaux sûrs et il y a peu de postes ministériels auxquels ils ne puissent prétendre. Quant aux libéraux, leur position de pouvoir demeure assez analogue à celle qui était la leur avant la deuxième guerre mondiale.

Il y a un rapport de détermination mutuelle entre la position de pouvoir des partis politiques et la situation politique globale. C'est ainsi que la mutation fonctionnelle des partis ne peut se comprendre que par l'évolution de l'état-providence, intervenant sans cesse davantage dans les domaines les plus variés.

La manifestation la plus concrète de la mutation fonctionnelle dont nous venons de faire état est le dépérissement du pouvoir des fractions parlementaires et l'importance sans cesse croissante prise — que ce soit au niveau national ou local — par les directions des partis au détriment des mandataires politiques. A échéance plus ou moins longue, ce glissement de pouvoir eut pour conséquence de conférer au parti la responsabilité qu'auparavant les mandataires détenaient à titre individuel, transfert qui donna toute latitude à la « discipline de vote ».

Vis-à-vis du gouvernement et des fractions, les instances centrales des partis exercent de plus en plus une fonction de contrôle et même d'orientation. Il ne faut toutefois pas perdre de vue que les présidents de fraction et les ministres occupent à leur tour une place importante au sein de ces « instances centrales ». Il est difficile de tracer une ligne nette et générale en la matière, d'autant que la personnalité des politiciens eux-mêmes joue un rôle important dans l'accroissement du pouvoir et la consolidation de celui-ci, objectif des partis politiques. Les partis pèsent d'un grand poids sur les nominations aux fonctions publiques. Si la pratique des nominations politiques est presque aussi ancienne que l'état belge, le phénomène s'est néanmoins largement généralisé et institutionnalisé depuis 1945.

On constate par ailleurs une interférence grandissante entre les partis politiques et les groupes de pression. Entre le gouvernement d'une part et les organisations des *zuilen* d'autre part, les partis font souvent office d'intermédiaires ou de catalyseurs ; les caisses d'assurance-maladie, les syndicats, les organisations professionnelles et les associations culturelles sont en interaction étroite avec les partis et les pouvoirs publics — pourvoyeurs de fonds. Il peut en résulter d'étonnantes imbrications entre pouvoirs publics, partis et organisations partisans.

2. Le corps électoral.

Tout d'abord, il convient d'observer la relative stabilité du corps électoral. La faveur de l'électeur constitue pour les partis un enjeu capital, dont la portée est en rapport direct avec l'interventionnisme croissant de l'état et avec le fait qu'il s'agit en l'occurrence d'un état subventionnaire : c'est l'importance de son électorat qui déterminera pour un *zuil* donné le volume des fonds publics qui lui reviendront, les nominations auxquelles il pourra prétendre, la représentation qu'il pourra s'assurer dans les parastataux (telle la RTBF).

Le clientélisme constitue une des méthodes pour conserver ou gagner la faveur des électeurs ; une propagande efficace, en période électorale ou au cours des intervalles électoraux, en est une autre. Il n'est pas de parti politique qui ne prépare constamment, d'une façon ou d'une autre, les élections à venir. Outre la professionnalisation de la propagande, le rôle de la télévision est la grande nouveauté par quoi la période envisagée dans le présent exposé se distingue de celle d'avant 1940. A l'évidence, la télévision a entraîné une personnalisation de la politique, qui se manifeste essentiellement par l'accroissement du nombre de voix de préférence (en 1977, celles-ci représentaient déjà plus de la moitié des votes valables). Cette évolution favorise généralement les têtes de listes, qui peuvent par ce biais accroître leur prestige ; elle avive par ailleurs la concurrence à l'intérieur des partis. Le caractère obligatoire du vote est un problème que l'on met une réticence extrême à aborder en Belgique, un des rares pays à maintenir l'obligation de participer aux scrutins.

3. L'organisation interne.

Il va de soi que le pouvoir croissant des partis — conséquence de l'interventionnisme étatique — et les changements dans l'approche du corps électoral ne sont pas demeurés sans effet sur l'évolution des partis

en tant qu'organisations : à cet égard, la professionnalisation et la centralisation sont les deux éléments les plus frappants.

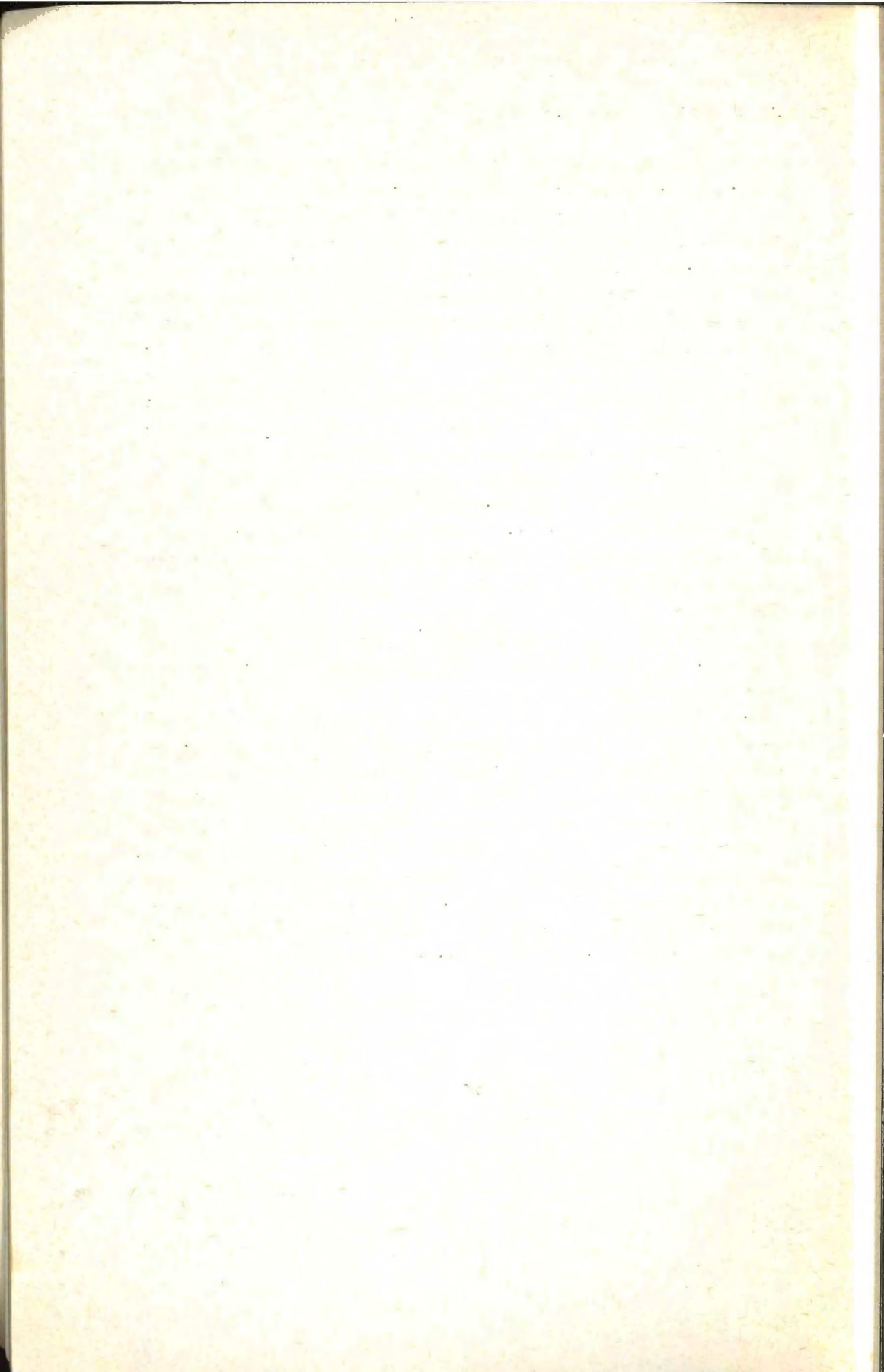
L'argent est un problème constant pour tous les partis, que ce soit au niveau des sections locales, au niveau des arrondissements ou au niveau national. Le secret quant à leur situation financière constituant pour les partis un outil de pouvoir, il est peu probable que nous puissions jamais mettre en lumière cette problématique ou même l'aborder pour les périodes révolues. Quoi qu'il en soit, les charges se sont accrues : rien ne grève autant les finances des partis qu'une campagne électorale. Bien qu'ils tentent d'imputer pour partie ces charges aux budgets publics, bien que le ministère de la culture finance de plus en plus, sous le vocable de « formation », leur propagande pendant les intervalles électoraux, il reste évidemment que les partis ont à supporter par leurs moyens propres la presque intégralité de leurs campagnes électorales. Au niveau des sections locales et des arrondissements, ceci implique concrètement la nécessité de collecter des fonds et d'organiser des festivités lucratives, impératifs qui risquent de monopoliser une partie importante des activités au niveau local.

Il serait d'ailleurs instructif d'étudier les occupations et les préoccupations des sections locales des partis : le tableau qui s'en dégagerait serait sans doute peu édifiant.

Sur le plan national, la situation est radicalement différente : on trouve une équipe peu nombreuse de permanents (de quels fonds proviennent leurs rémunérations ?), entourés de mandataires. Contrairement à ce qui se passe au niveau local, le volontariat est ici réduit à un strict minimum.

En fin de compte, il est difficile de ne pas souscrire à ce qu'affirmait en 1911 R. Michels dans la *loi d'airain de l'oligarchie*, à savoir que les mêmes têtes se retrouvent toujours et partout, que la structure démocratique des partis ne peut éviter que seule une petite fraction de leurs membres soient actifs politiquement, et que parmi ceux-là, beaucoup moins nombreux sont ceux encore qui détiennent un pouvoir politique réel.





Veranderingen in het Belgische partijstelsel van 1945 tot 1980 *

door Mieke VAN HAEGENDOREN,

Hoogleraar aan de Economische Hogeschool Limburg.

★

De macht van de politieke partijen in het huidige staatsbestel is toegenomen zodat we kunnen spreken van een particratie.

De politieke en maatschappelijke situatie onmiddellijk na de tweede wereldoorlog ligt aan de basis van deze evolutie. Een heel stel factoren speelde hier door elkaar heen. Ik vernoem ze hier, niet in orde van belangrijkheid :

- de slechte ervaring met het autoritaire oorlogsbewind ;
- de bedreiging van het liberale stelsel door het communisme ;
- de koningskwestie en zijn nasleep die de autoriteit van de monarchie ondergroef (nog tijdens de oorlog waren gezaghebbende, vooral CVP-PSC-stemmen opgegaan om de macht van de koning te vergroten ten koste van het parlement en de politieke partijen) (1) ;
- de ontwikkeling tot verzorgingsstaat van wat we de Westerse democratieën plegen te noemen.

En de kritiek op de particratie wijst meestal ook op een kritiek op bepaalde aspecten van de welvaartsstaat (want laten we eerlijk wezen : we zeggen wel dat we het begrip particratie hanteren zonder positieve of negatieve beoordeling, maar in feite vinden we dit verschijnsel een aberratie van het politieke systeem dat zo mooi op papier uitgedokterd werd als parlementaire democratie ; we willen dan wel vergeten dat dit systeem op de keper beschouwd bij de gratie van aberraties heeft

* De laatste jaargangen van *Res Publica* werden systematisch nagegaan voor het opstellen van deze bijdrage.

(1) M. VAN DEN WIJNGAERT, *Ontstaan en stichting van de CVP-PSC*, Brussel, 1976, p. 18.

bestaan en verder bestaat : ik denk, wat het verleden betreft, aan het beperkte kiesrecht van de XIX^e eeuw dat alles behalve democratisch was, aan de politico-financiële schandalen van de dertiger jaren, aan het onverkwikkelijke conflict tussen Leopold III en zijn regering, enz.). En wat de dag van vandaag betreft kijke men naar de macht van de multinationale ondernemingen, van de financiële groepen, van de vakbonden. Maar hoe onze beoordeling ook weze de organisatie van de westerse samenleving kende belangrijke veranderingen sedert de tweede wereldoorlog, i.c. de verandering van liberale rechtstaat naar « welfare state ». Wat hield dit concreet in ? Via de staat werden en worden allerlei voorzieningen getroffen ; het gaat niet meer om vrijblijvende of paternalistische liefdadigheid, maar om een geheel van wettelijk vastgelegde aanspraken, om *rechten*. De liberale vrijheidsrechten boden bescherming *tegen* de overheid, de moderne sociale grondrechten waarborgen bescherming *door* de overheid. Maar wie is de overheid ? Niet alleen de staat vervult collectieve functies. De gespecialiseerde maatschappelijke voorzieningen (ziekenzorg, onderwijs, cultuur...) worden grotendeels geleverd door de private instellingen, gefinancierd en gewaarborgd door de staat : het geroemde subsidiariteitsprincipe, of om het met Van Doorn te zeggen : *baas in eigen huis, en het huis tenlaste van de gemeenschap* (2).

In een periode van economische groei was het niet moeilijk de staat te melken ; vooral de politieke partijen traden hier als tussenpersonen op. De economische teruggang zet daarentegen heelwat op de helling : kunnen we al deze voorzieningen voor al deze mensen blijven betalen ? De financiële draagkracht van de staat is overscheden (of lijkt overschreden te zijn), en we stellen ons vragen over de samenleving zoals die na de tweede wereldoorlog gegroeid is, en we presenteren de rekening aan de politieke partijen die opgetreden zijn als go-between tussen de abstracte overheid en de concrete maatschappelijke organisaties.

Hoe zijn de politieke partijen geëvolueerd sedert 1945, op het macro-niveau, qua kiezerskorps, intern ?

I. Systeemniveau.

In vergelijking met 1945 treffen drie verschilpunten aangaande de aard en de functies van de politieke partijen : het aantal, de retoriek en het programma is veranderd en de actie is eveneens van karakter gewijzigd.

(2) J.A.A. VAN DOORN, *De verzorgingsmaatschappij in de praktijk*, in : J.A.A. Van Doorn en C.J.M. Schuyt red. *De stagnerende verzorgingsstaat*, Boom-Meppel, 1978, pp. 17-47.

A. *Toenemende fractionalisering.*

Er moeten inderdaad meer nummers getrokken worden voor het opstellen van de kiesbrieven. In 1946, de eerste parlamentsverkiezingen na de tweede wereldoorlog kwamen volgende partijen of : CVP-PSC, liberalen, BSP-PSB, KP-PCB, UDB. Deze laatste verdween al van het politiek toneel bij de volgende verkiezingen. In 1978 kwamen op : CVP, PSC, PVV, PRL, SP, PS, KP-PCB, RAL, Amada, VU, FDF, RW. Maar hierdoor mogen we ons niet laten misleiden. De politieke families zijn dezelfde gebleven : een katholieke, een socialistische, een liberale en een communistische. De Vlaams-nationale familie dook opnieuw op bij de verkiezingen van 1949 ; nieuw — en permanent — sedert 1945 zijn alleen het FDF te Brussel, en het RW in Wallonië. In hoeverre RAD, ecologisten, PDB, Ral, Amada, VFP, meer zijn dan ééndagsvliegen, zoals er vroeger reeds meerdere pogingen tot partijvorming zijn geweest die stuk voor stuk mislukten, zal de toekomst uitwijzen.

De fractionalisering gebeurde uitsluitend op taalgronden. En dit is één van de belangrijkste veranderingen sedert de oorlog in het Belgische partijwezen. De kat werd de bel aangebonden door de CVP-PSC, die de vervroegde verkiezingen van 31 maart 1968 (n.a.v. de conflicten rond de kwestie Leuven) ingingen met verschillende programma's wat de communautaire problemen betrof. Deze splitsing kwam niet totaal onverwacht, want al jaren bestond vleugelvorming binnen de CVP-PSC, en een radicalere opstelling inzake communautaire kwesties drong zich op, zeker in Vlaanderen, om een einde te stellen aan de electorale achteruitgang. Trouwens de Vlaamse vleugel was al sedert 1959 veel radicaler geworden op dit vlak. In 1969 kwamen CVP en PSC in afzonderlijke congressen bijeen om de federale structuur van de partij vast te leggen, en een « overlegcentrum » op te richten. Het electorale effect van deze splitsing, in een ombuigen van de neerwaartse trend, liet zich pas gevoelen vanaf 1974, maar bestaat er wel verband tussen beide verschijnselen ? Merkwaardig genoeg was de liberale familie de tweede om deze splitsingsevolutie te volgen : in 1968 was zij nog de verkiezingen ingegaan als verdedigster van de Belgische eenheid, maar dit had haar niet opnieuw een grote electorale sprong voorwaarts opgeleverd, zoals zij verhoopt had; in 1972 hielden de Vlaamse PVV en de Waalse PLP hun eerste afzonderlijke statutaire congressen. Het initiatief was uitgegaan van de Vlamingen die bij de verkiezingen van 1971, toen de PVV-PLP globaal een serieuze nederlaag te incasseren kreeg, toch nog vooruitgingen. De BSP slaagde erin tot 1978 een unitaire partij te blijven. Uiteindelijk is de KP nog de enige Belgische unitaire partij van enige omvang.

Het probleem Brussel speelde steeds een belangrijke rol in de splitsingsgeschiedenissen van de gewezen nationale partijen. De BSP federatie van de hoofdstad barstte eerst : bij de verkiezingen van 1968 kwamen de Rode Leeuwen afzonderlijk op, omdat de Vlaamse socialisten geen verkiesbare plaatsen verkregen hadden op de pell. Deze federatie speelde uiteindelijk weinig mee in de algemene splitsing van de partij in 1978. Een jaar later verlieten de Blauwe Leeuwen de Brusselse associatie omdat ze geen paritaire vertegenwoordiging verkregen. De gemeenteraadsverkiezingen van 1970 leidden tot nog een tweede crisis bij de Brusselse franstalige liberalen, en een tweede splitsing : een groep die aansluiting zocht bij het FDF (in kartel het Front Bruxellois), en een meer gematigde groep.

Het waren de communautaire tegenstellingen die de splitsing veroorzaakten van de drie grote politieke families. Iedere partij hoopt(e), door zich op te splitsen, een einde te kunnen stellen aan zijn electorale achteruitgang. Maar men splitste vooral omdat beide vleugels niet meer gezamenlijk tot één standpunt inzake de communautaire problematiek konden komen ; m.a.w. men splitste hoofdzakelijk op een besluitvormingsprobleem.

De CVP-PSC had na de koningskwestie (47,7 % van de stemmen in 1950) en de schoolkwestie (46,5 in 1958) zijn stemmenpercentage voortdurend zien achteruitgaan (dieptepunt 30,1 % in 1971); de omvorming van antiklerikale liberale partij tot tolerante PVV-PLP was electoraal bijzonder geslaagd (van 12,3 % in 1961 naar 21,6 % in 1965), maar de liberalen wisten dit hoog niveau niet te handhaven (15,6 % in 1978), noch door te mikken op de Belgische eenheid, noch op de Vlaams-Waals-Brusselse eigenheid.

De socialisten splitsten het laatst, vielen van 31,6 % in 1946 op 25,4 % in 1978 ; het is nog te vroeg om uit te maken of de SP-PS de electorale aftakeling van de BSP-PSB zal kunnen opvangen.

Vertegenwoordigen de drie traditionele politieke families nu minder kiezers dan vroeger ?

- In 1919 vertegenwoordigden zij 93 % van de kiezers.
- In 1939 vertegenwoordigden zij 80,1 % van de kiezers.
- In 1946 vertegenwoordigden zij 83 % van de kiezers.
- In 1950 vertegenwoordigden zij 95,2 % van de kiezers.
- In 1968 vertegenwoordigden zij 80,6 % van de kiezers.
- In 1971 vertegenwoordigden zij 72,6 % van de kiezers.

Uit de uitslagen blijkt hoe dan ook een relatieve trouw van de Belgische kiezer. De « ontrouw » van een aantal kiezers kwam haast uit-

sluitend de communautaire partijen ten goede. Zij bereikte een hoogtepunt in 1971, met 11,11 % voor de VU en 11,23 % voor het FDF-RW.

De taalpartijen kanaliseerden ongetwijfeld ook een deel ongenoegen over de werking van het parlementair systeem en over de participatie. Hun huidige teruggang zou dan te wijten zijn aan het feit dat zij gecompromitteerd werden door de regeringsdeelname, en door een beveiligingsreflex van de kiezers tegenover de economische teruggang.

B. Verschuiving in de politieke positie.

Tussen de politieke leiders van de onmiddellijke na-oorlog en de huidige politieke leiders ligt de afstand van een generatie.

De levensomstandigheden en de mentaliteit zijn grondig gewijzigd, en dus ook de ideologische opstelling of de programma's van de partijen. Welke partijen zijn nu « rechts », « links », « centrum », « progressief » of « conservatief »? De inhoud van deze begrippen zelf is geëvolueerd.

Onmiddellijk na de bevrijding die de allereerste had van een stuk burgeroorlog, werd het politieke leven gedomineerd door epuratie, repressie, koningskwesie, en de problematiek van de wederopbouw.

Deze laatste werd aangepakt in relatieve eensgezindheid tussen de partijen. Alhoewel : tussen september 1944 en augustus 1950 kende België 9 regeringen. De gemoederen waren zozeer opgehitst door de koningskwesie en de repressie, die zich aandienen als een Vlaams-Waals, en gedeeltelijk katholiek-vrijzinnig conflict, dat de organisatie van de samenleving tot wat nu de verzorgingsstaat geworden is bijna « en passant » gebeurde : de besluitwet op de Maatschappelijke Zekerheid (1944), de publiekrechtelijke organisatie van het bedrijfsleven, en de institutionalisering van de overlegeconomie door de 9 Nationale Arbeidsconferenties tussen 1945-1948, waar werkgevers en werknemers, onder voorzitterschap van de Eerste Minister onderhandelden over loon- en prijzenpolitiek, over de algemene sociale en economische vraagstukken. In die context werden de politieke partijen opnieuw opgericht : de CVP deed dit met de meeste omhaal, in het kerstprogramma van 1945.

Vóór de oorlog was de katholieke partij erg in diskrediet geraakt, en zowel op sociaal (standenpartij) als op communautair vlak was haar organisatie verouderd ; wat dit laatste betreft was de opsplitsing in de Katholieke Vlaamse Volkspartij en Parti catholique social een voorbode van de na-oorlogse vleugelvorming.

Tijdens de oorlog werd een reorganisatie voorbereid en gedeeltelijk uitgevochten : een machtsstrijd tussen de oude garde, o.l.v. baron R. Moyersoen, een groep jeunes turcs, o.l.v. Tony Herbert (met enkelen die later in de CVP-PSC een belangrijke rol zouden spelen zoals Th. Lefèvre, J. Duveusart, J. de Saeger, R. Van Elslande), en een

ACW-groep, o.w. P.W. Segers. Met resultaat was de oprichting van de a-confessionele volkspartij, CVP-PSC (3). Het duurde echter nog twintig jaar vooraleer het episcopaat zich niet meer verplicht zag de kiezers op te roepen CVP-PSC te stemmen. En ook Volkspartij was en is relatief: de CVP-PSC slaagt er wel in — zoals vóór 1940 — alle sociale lagen te omvatten, maar het zou onjuist zijn te beweren dat zij geen standpartij meer is: bij de opstelling van de lijsten wordt wel degelijk rekening gehouden met de stand of sociale organisatie waardoor de kandidaten zijn afgevaardigd. Wat de CVP-PSC wel bereikte was een verjonging van de kaders, en een vooruitgang van 10 % bij de verkiezingen van 1946, in vergelijking met de verkiezingen van 1939 (van 32,7 naar 42,5 %).

De BWP-POB veranderde, ter gelegenheid van haar Congres van de Overwinning in 1945 haar naam in BSP-PSB. Zowel het succes van de KP-PCB als de noodzaak zich te distanciëren van haar vroegere partijvoorzitter H. De Man, die in 1940 de partij ontbonden had omdat de oorlog toch verloren was, dwongen haar tot radicalisme. Bij de eerste na-oorlogse verkiezingen boekte zij slechts een geringe vooruitgang (van 30,2 % naar 31,6 %); het waren vooral de communisten die profiteerden van de algemene atmosfeer, stemmen die vermoedelijk nadien voor een groot deel naar de BSP-PSB terugvloeden; de BSP-PSB en KP-PCB behaalden in 1946 samen 43,2 %. De liberalen telden electoraal nog weinig mee na de oorlog: van 17,2 % zakten ze naar 8,9 %.

De eerste na-oorlogse verkiezingen vertoonden bijgevolg een duidelijke polarisering tussen de CVP-PSC enerzijds, de BSP-PSB en KP-PCB anderzijds; maar deze ging niet over de *toekomstige* inrichting van de samenleving, maar over het uitvechten van conflicten die hun oorsprong in het verleden hadden: koningskwestie en collaboratie. Deze polarisering zette zich verder in de schoolkwestie, waar klerikalen (CVP-PSC) en antiklerikalen (BSP-PSB en liberalen) lijnrecht tegenover elkaar stonden, een polarisering die niets te maken had met progressief-conservatief...

Een kwart eeuw na de feiten kunnen we alleen maar verbaasd zijn over de emotionaliteit waarmee dit probleem uitgevochten werd.

De schoolstrijd was de laatste heftige klerikale-antiklerikale uitbarsting waarbij alle lagen van de bevolking gemobiliseerd werden: deze machtsstrijd is niet afgelopen, maar veel minder intensief geworden; nu zet hij zich veel meer gecompliceerd en achter de coulissen verder: cultuurdecreten en subsidies. De geestelijkheid heeft zich overigens teruggetrokken uit het politieke theater, en de ontkerkelijking is zo ver ge-

(3) M. VAN DEN WIJNGAERT, a.w., p. 13 e.v.

vordert dat een polarisering rond dit soort kwesties op dit ogenblik niet erg mogelijk lijkt.

De laatste grote emotionele uitbarsting in deze na-oorlogse periode, waarbij haast alle lagen van de bevolking betrokken waren, rechtstreeks of omrechtstreeks, was de staking van 1960-61, rond de eenheidswet, tegen de CVP-liberale regering-Eyskens. We zien hier dezelfde polarisering optreden die we sedert de bevrijding geregeld zagen opduiken: katholiek Vlaanderen tegen rood Wallonië, een tegenstelling die door J. Destrée voor het eerst beschreven werd in 1912 in zijn beroemde *Lettre au Roi*, en die na 1961 het Belgische politieke leven zou gaan beheersen onder de gesofistikeerde benaming van « communautaire tegenstellingen », een benaming die meteen aanduidt dat zij vanuit een andere dimensie benaderd wordt.

De tijd van barricaden tussen de traditionele politieke partijen leek voorbij te zijn; men ging meer en meer onderhandelen, afwegen, proportionaliseren, geven en nemen.

Vanaf de zestiger jaren spreekt men in de literatuur dan ook meer en meer — trouwens niet alleen voor België — over depolitisering; dit is juist wanneer we ons beperken tot de conflicten tussen de traditionele politieke partijen. Alle lagen van de bevolking worden niet meer gemobiliseerd, maar dit belet niet de plaatselijke of professionele zware emotionele uitbarstingen: ik denk aan de doktersstaking van 1964, de bloedige stakingen van Zwartberg, de studentenonlusten van 1966-68, de mijnstakingen in Limburg in de winters 1970 en 1971, de plaatselijke fabrieks-bezettingen her en der.

Eén en ander hangt samen met de electorale afbrokkeling van de nationale partijen in de zestiger jaren, de doorbraak van de taalpartijen, die hun succes niet alleen te danken hebben aan de taalkwestie, maar ook (en wie zal zeggen wat het zwaarst doorwoog) aan de depolarisering, en de onvrede met het reilen en zeilen van het politiek bestel als geheel. In dezelfde context situeren zich de pogingen tot hergroepering van de politieke tegenstellingen: alleen van de PVV kan gezegd worden dat ze redelijk slaagde in haar poging haar antiklerikaal karakter af te zweren om zich aan te dienen als een partij voor zelfstandigen en kaders. Dit succes was te danken aan het feit dat zij een partij is die organisatorisch weinig uitgebouwd is, dat de liberale wereld een weinig gestructureerde zuil is, en dat zij vooral een beroep doet op de zgn. vlottende kiezers. Om dezelfde reden was de oproep van L. Collard van 1971 tot mislukking gedoemd: het arbeiders- en bediendenelectorat van CVP en BSP is te stevig ingebakerd in ziekenfondsen, vakbonden en vormingsorganisaties om en bloc zijn partijkeuze te veranderen.

Een belangrijk punt in de kwestie van de verschuiving van de politieke posities werd nog niet besproken : de mate van regeringsbetrouwbaarheid van de partijen die niet behoren tot de drie grote politieke families. In de internationale context van de onmiddellijke na-oorlog was het begrijpelijk dat de KP-PCB tot 1948 wel, nadien niet meer betrouwbaar was. Maar die betrouwbaarheid was toch maar relatief : verder dan de departementen van Openbare Gezondheid, Ravitaillering, Wederopbouw en Openbare Werken hebben de communisten het nooit gebracht.

Mutatis mutandis kan hetzelfde gezegd worden over de « betrouwbaarheid » van de taalpartijen : RW, FDF en VU hebben wel ministerportefeuilles beheerd, maar welke ? Eenieder weet dat de ene portefeuille meer impact heeft dan de andere ; het heeft ook jaren geduurd vooraleer de socialisten betrouwbaar en « regierungsfähig » genoeg geacht werden om portefeuilles als financiën, buitenlandse zaken, landsverdediging, justitie te beheren, en dan nog...

Maar zijn er uiteindelijk belangrijke politieke machtsverschuivingen geweest tussen de politieke partijen onderling ?

Ik heb de indruk dat de taalpartijen teruggedrongen werden naar de oppositie, zoals het de KP overkwam na 1948. Maar de terugdringing van deze laatste is vermoedelijk definitiever omdat zij hoofdzakelijk gebeurde op internationale politieke gronden, die relatief blijvend aanwezig zijn. Plaatselijk kan dit natuurlijk anders liggen, en het is de vraag hoe de machtspositie van de taalpartijen zal evolueren in een geregionaliseerd België.

In Vlaanderen wordt verder de laatste jaren veel geschermd met het begrip « CVP-staat » ; natuurlijk heeft de CVP een zeer grote machtspositie in Vlaanderen, maar ze heeft dit altijd gehad. Of zijn we de homogene katholieke regeringsperiode vergeten van 1884 tot 1916, toen bij de verkiezingen van 1894 *alle* Vlaamse zetels naar de katholieken gingen (één van de redenen waarom de evenredige vertegenwoordiging werd ingevoerd), en toen Eedje Anseele zich in Luik op de socialistische kandidatenlijst moest laten plaatsen om verkozen te kunnen worden ?

De CVP-machtspositie — hoewel geen homogene meerderheidspositie zoals in 1884-1914 — springt nu alleen duidelijker in het oog omdat de macht van de overheid, en dus van de politieke partijen toegenomen is, omdat het culturele leven volledig verzuild is, en de organisatie ervan de *bestaande, grote* ledenorganisaties bevoordeligt, en omdat door de fusies van de gemeenten heelwat gemeentebesturen nu een duidelijke partijpolitieke (en in Vlaanderen meestal CVP-) kleur gekregen hebben.

Wat de evolutie van de machtspositie van de SP-PS betreft, valt het me op dat de discussies over het *principe* van de regeringsdeelname volledig vervangen zijn over deze over de *opportuiniteit* ervan: de socialisten zijn de meest betrouwbare en loyale regeringspartners, en kunnen ook op alle ministerportefeuilles aanspraak maken.

De machtspositie van de liberalen is volgens mij vrij analoog gebleven met deze die ze hadden vóór de tweede wereldoorlog.

Bij deze analyse hebben we de fractionalisering van de politieke partijen over het hoofd gezien: zij bemoeilijkt hoe dan ook niet alleen de vorming, maar ook de werking van de regering. Want de partijen zijn niet alleen op communautair vlak uiteengegroeid: ze hebben ook een verschillend standpunt over andere kwesties (bijv. Buitenlandse Zaken, Zaïre, Landsverdediging). Met alle gevolgen vanden voor de regeringsstabiliteit en de beleidsefficiëntie.

De regionalisering zou hieraan een oplossing moeten geven...

C. Functionele verschuiving.

De politieke positie van de partijen stond en staat in rechtstreekse wisselwerking met de algemene politieke situatie; zo is ook de functionele verschuiving van de partijen slechts te begrijpen vanuit de evolutie van de verzorgingsmaatschappij, de steeds toenemende staatstussenkomst op alle mogelijke terreinen.

Hoe manifesteert zich deze functionele verschuiving concreet?

Janson, Woeste, Frère-Orban zouden hun weg niet meer vinden in de huidige werking der politieke partijen: in hun tijd waren deze immers alleen kiesverenigingen, meestal slechts actief in perioden van verkiezingen zelf. De partijen, voor zover die al gestructureerd waren, werden geïdentificeerd met de parlementaire fractie. De democratisering van het stemrecht noodzaakte de mobilisatie van de — ongeletterde en bevoogde — massa: de verzuiling ontstond, samen met de ontwikkeling van de massapartijen, tegenover de vroegere elitepartijen. De politieke partijen zelf waren te abstract, en te ver van de burgers verwijderd om een blijvende mobilisatie te garanderen, van daar de ontwikkeling van nevenorganisaties zoals ziekenfondsen, vakbonden, coöperatieven. Of, om exacter te zijn, de politieke partijen ontwikkelden zich als overkoepeling van de sociale organisaties van een zuil. Maar het zwaartepunt van de partij bleef — en dit tot 1940 — de *fractie*. Het is meer dan een symbool dat de partijvoorzitter, of de belangrijkste woordvoerder van een politieke partij vaak ook *fractievoorzitter van de Kamer* was: Ch. Woeste voor de katholieke partij tot 1914, E. Vandervelde voor de BWP-POB.

Geleidelijk aan, en dit gebeurde al vóór 1940, takelde de macht van de fracties af, en verkreeg het partijbestuur, zowel nationaal als plaatselijk, een overwicht op de mandatarissen. De CVP-PSC bezegelde deze evolutie het eerst op statutaire wijze : bij de oprichting van de nieuwe partij in 1945 werden de bestuursorganen zo samengesteld dat de mandatarissen er niet over een numeriek overwicht konden beschikken. Daarenboven werd een politiek mandaat met het voorzitterschap van een arrondissement of een afdeling onverenigbaar verklaard. De partij verwierf op die manier het overwicht op haar afgevaardigden in het parlement, provincie en gemeente. Dit bracht o.a. op langere termijn met zich mee dat de individuele verantwoordelijkheid van de politieke mandatarissen op de partij overging (4). Dergelijke situatie vergrootte uiteraard de mogelijkheid van « tuchtstemmingen » : de mandataris was niet langer de afgevaardigde van « het volk », maar ook, en vooral van zijn Partij.

De nieuwe SP-statuten van 1979 gaan in dezelfde richting, en bevestigen een evolutie die ook hier al langer aan de gang was.

We mogen ons uiteraard niet blind staren op statuten ; de belangrijkste Belgische politici zijn nu nog steeds de politieke mandatarissen, maar de macht van de fracties *als groep* is de laatste jaren enorm teruggelopen, en het is tekenend dat zowel W. Martens als K. Van Miert partijvoorzitter geworden zijn *zonder* politiek mandaat.

En deze tendens zet zich verder : de centrale partij instanties nemen meer en meer een controle- en zelfs beleidsformulerende functie aan t.a.v. de regering en de fracties. Hoewel dan weer in die « centrale partij instanties », de fractievoorzitters en de ministers een grote rol spelen. Het is moeilijk een duidelijke en algemene lijn te trekken, omdat de persoonlijkheid van politici een grote rol speelt in de machtsopbouw van een partij. Niet alleen wetgevende en uitvoerende macht staan onder voegdij van de partijen ; ook de rechterlijke. De politieke benoemingen in de magistratuur zijn bekend ; maar ook als advocaat is het nuttig een partijkaart op zak te hebben, om een aantal zaken in handen te krijgen.

Wijzen op de partij-invloeden in openbare instellingen en ambtenarij is allang geen nieuws meer.

Politieke benoemingen zijn haast zo oud als de Belgische staat zelf, maar zij zijn sedert 1945 veel meer veralgemeend en geïnstitutionaliseerd. Vooreerst is de tewerkstelling door de overheid enorm toegenomen. In 1971 bedroeg zij 542.686, in 1978 reeds 812.797. De aanwervingen, en zeker de bevorderingen zijn vaak sterk gepolitiseerd. Onpartijdige

(4) M. VAN DEN WIJNGAERT, a.w., pp. 50-51.

benoemingen in het rijksonderwijs waren bijvoorbeeld dertig jaar geleden nog wel mogelijk, nu niet meer. Zij zijn enerzijds het gevolg van het grondige wantrouwen tussen de politieke families, en anderzijds een methode om kiezers te winnen en te binden (hierover verder meer). Dit wantrouwen vermindert niet, ondanks de depolarisering. De overheid is in België vooral een *subsidiërende* overheid, en het is dus belangrijk voor alle partijen om zo dicht mogelijk bij het machtscentrum te zitten. Het hebben van vertrouwenspersonen bij de ambtenaren is hier toe één van de voorwaarden. Hetzelfde geldt voor de efficiëntie van het dienstbetoon. Dit alles is niet typisch voor de na-oorlogse periode. Nieuw is alleen de *omvang* van het verschijnsel: de burger heeft vaker te maken met de overheid, en doet vaker een beroep op politici om zijn problemen op te lossen. De partijen hebben deze functie van controle op, en beïnvloeding van de ambtenarij ook op zich genomen.

Wat dit betreft is er nochtans een overlapping tussen de politieke partijen en de pressiegroepen (bijv. vakbonden). De politieke partijen functioneren vaak als go-between of catalysator tussen de overheid en de zuilorganisaties: ziekenfondsen, vakbonden, beroepsorganisaties, culturele verenigingen staan in nauwe wisselwerking met de partijen, en met de — subsidiërende — overheid. Er ontstaan soms merkwaardige verstrengelingen tussen overheid, partijen en zuilorganisaties. Zo bijvoorbeeld de onrechtstreekse subsidiëring van partijen door de overheid via de feitelijke detachering van personeel van de kabinetten voor de partijen, of het verrichten van materieel werk (verzendingen, administratie van het dienstbetoon) in de kabinetten. De partijen hebben zich comfortabel genesteld in het overheidsapparaat, tenminste deze partijen die geregeld in de regering zitten. Het principe van de regeringsdeelname is trouwens geen discussiepunt meer: de voordelen ervan zijn zo ontegensprekelijk groot voor de organisatie en werking van de politieke partijen dat zij al het mogelijke doen om mee te regeren.

Ik vermoed zelfs dat het ambtelijke apparaat, en de functionering zelf van de staat in zeer ernstige moeilijkheden zou geraken indien partijen en vakbonden plots hun medewerking moesten weigeren.

Partijen zijn veel meer aanwezig in het leven van elke dag van de burger, omdat de overheid zelf een meer omvattende taak gekregen heeft. Dit brengt ons op het tweede deel van deze uiteenzetting.

II. Niveau kiezerskorps.

Een eerste belangrijke vaststelling is de redelijke stabiliteit van het kiezerskorps: van ouders op kinderen wordt door de band op dezelfde

wijze gestemd. Dank zij de doorgedreven verzuiling is de CVP-PSC erin geslaagd — ondanks de ontkerkelijking — haar kiezers *grosso modo* te behouden.

Algemeen wordt aangenomen dat de verzuilde organisaties en het dienst-betoon de functies overgenomen hebben van de vroegere ideologische verschillen tussen de partijen: vroeger stemde men op de CVP omdat men katholiek was, nu omdat men christelijk gesyndiceerd is, bij de christelijke ziekenkas aangesloten, zijn kinderen naar een katholieke school stuurt, en een plaats verkregen heeft via een CVP-mandataris. Algemeen wordt dit cliëntele partij genoemd. Wat is de motivatie om een partijlidkaart te kopen? Onderzoek hierover is naar mijn weten nog niet gebeurd. Voor de drie traditionele families wordt volgens mij een grote rol gespeeld door een combinatie van factoren waarbij verkregen of verhoopte politieke steun een al dan niet doorslaggevende rol speelt. Wat is trouwens het verloop in deze lidmaatschappen: wie wordt lid en waarom, wie bedankt en waarom? Dit zou al veel kunnen zeggen over het cliëntelisme van een partij.

Maar causaal denken in deze kwestie is toch misleidend. Want waarom heeft men zich juist bij een *christelijke* ziekenkas aangesloten? Dit was geen rationale keuze, maar heeft veel te maken met traditie, sociale controle, de plaatselijke uitbouw van verzuilde organisaties, toevalligheden. Hoe dan ook, de strijd om de gunst van de kiezers is voor de politieke partijen van kapitaal belang; zij hangt rechtstreeks samen met het groeiende overheidsingrijpen, en met het feit dat zij een subsidiërende overheid is: hoe groter de electorale aanhang, hoe meer overheidsgelden naar de betrokken zuil toegeschoven kunnen worden, hoe meer aanspraak zij kan maken op bepaalde benoemingen, op een bepaalde vertegenwoordiging in para-overheidsinstellingen (bijv. de Belgische Radio en Televisie).

Het cliëntelisme is één methode om de gunst van de kiezers te behouden of te winnen; een inslaande propaganda, tijdens de kiesstrijd, en tussen de verkiezingen in is een tweede middel. Iedere politieke partij is op één of andere manier bezig de volgende verkiezingen voor te bereiden. Bij heelwat regeringsbeslissingen wordt er gelonkt naar de achterban. De eerste aanzet tot professionele aanpak dateert eigenlijk van 1933, toen H. De Man zijn Plan van de Arbeid lanceerde; hij inspireerde zich op de Amerikaanse wijze van propaganda voeren. Afgezien van de professionele aanpak van de propaganda is de *rol van de televisie* de grote nieuwigheid in vergelijking met de periode vóór 1940.

Door de televisie zijn de top-politici meer en meer top-vedetten geworden. Aanvankelijk stonden zij zeer argwanend en huiverig tegenover

het nieuwe medium, nu verdringen zij zich bij wijze van spreken om toch maar enkele minuten op de beeldbuis te kunnen verschijnen. Wordt er niet te veel voorbijgegaan aan de functie van radio en televisie als *nieuwsmakers*? Ik denk hierbij niet alleen aan de wijze waarop het nieuws geselecteerd wordt (bijv. wat zou de politieke betekenis zijn van bepaalde betogingen en rellen, wanneer ze *niet* op de beeldbuis zouden komen?), maar ook aan het feit dat politici van de meerderheid volgens mij te pas, en vooral te onpas aandacht opeisen via interviews waarin zij niets kunnen of willen zeggen. De politieke kennis of belangstelling van de gemiddelde burger neemt hierdoor niet toe. Een duidelijk effect ervan daarentegen is wel de personalisering van de politiek: zij komt vooral tot uiting in de toename van het aantal voorkeurstemmen, in 1977 al meer dan de helft van de geldige stemmen. Deze evolutie speelt meestal in het voordeel van de lijsttrekker, die hierdoor zijn prestige kan verhogen, en vergroot de onderlinge concurrentie binnen de partij: iedere kandidaat probeert zoveel mogelijk stemmen te verwerven. Dit kan alleen ten koste van andere kandidaten van *dezelfde lijst*. Hoe paradoxaal het ook moge klinken, de lijsttrekker zal zich soms inspannen om naar voor te komen met een *zwakke* lijst, waarop hij de enige briljante figuur is.

Deze personalisering via de televisie speelt alleen in het voordeel van de top-politici, de andere moeten het vooral hebben van plaatselijke gezelligheidsactiviteiten (bals ed.) en dienstbetoon.

Een probleem waar in België meestal met een wijde boog omheen gelopen wordt is dat van de *kiesplicht*. België is één van de weinige landen waar dit nog bestaat. En het taboe dat rond deze kwestie heerst is begrijpelijk: hoeveel kiezers zouden zich nog aanmelden aan de kieslokalen zonder kiesplicht? Hoe zouden de kiesuitslagen eruitzien?

De huidige relatie tussen kiezers en politieke partijen zou grondig gestoord worden, en zelfs het politiek spel zelf; ik ben ervan overtuigd dat de politici niet zo frequent voor de kiezers zouden durven verschijnen; het dienstbetoon en de verzuiling zouden een andere functie krijgen.

III. Intern niveau.

De toenemende macht van de partijen, als gevolg van het groeiende overheidsingrijpen, en de veranderingen in de aanpak van het kiezerskorps hebben uiteraard hun evolutie als *organisatie* bepaald. Professionalisering en centralisering zijn het meest opvallende. De zwaartepunten van de

politieke partijen liggen op het vlak van de gemeente, het arrondissement, en nationaal (of juistert : communautair).

Op de eerste twee niveau's is de inbreng van vrijwilligers nog erg belangrijk.

Het is een veelgehoorde klacht dat de inspraak in de partijen klein is, en steeds kleiner wordt en gemeten aan de deelname aan de polls, kan dit zelfs wetenschappelijk gestaafd worden (5). Een eerste probleem hierbij is de vraag of de poll wel een goed criterium is om de inspraak te meten ; een tweede veel crucialer probleem is een begripsomschrijving van « inspraak ». De politieke partijen zijn gemeentelijk (per afdeling) georganiseerd, en vergaderen normaal (in het beste geval) geregeld om het gemeentebeleid te bespreken. De partijleden hebben dan inspraak — heet het. Maar we vermoeden dat slechts 1/10 van de kiezers partijlid is, waarvan dan nog maar slechts 1/10 van tijd tot tijd aanwezig is on partijvergaderingen. En waarover zou die 1/10 van 1/10 dan inspraak kunnen hebben indien zij niet over de nodige dossierkennis beschikt ? De enen klagen over gebrek aan inspraak, anderen hoor ik evenveel klagen over het gebrek aan interesse bij partijleden. Het is mijn overtuiging dat een partijlid, dat het partijprogramma grosso modo onderschrijft en bereid is loyaal mee te werken, na een zekere tijd een relatieve macht kan verwerven, zeker op plaatselijk, en zelfs op arrondissementeel vlak. En plaatselijke en arrondissementele macht zijn de eerste stap naar nationale machtsuitoefening. Hiertoe bestaan heel wat wegen, waarvan het parlementaire mandaat er slechts één is ; een kabinetsfunctie kan soms even belangrijk zijn, zo niet belangrijker.

Naar mijn ervaring is de functie van een plaatselijke afdeling tweërlei : het volgen van het gemeentebeleid, en de permanente mobilisatie van een kern, die actief kan worden in geval van verkiezingen (de onmisbaarheid van de plaatselijke plakploegen). De plaatselijke afdelingen hebben nauwelijks inspraak in het nationale beleid, alleen al omdat de weg van de plaatselijke afdeling naar het nationaal bureau met heel wat hindernissen bezaaid is (o.a. arrondissementele en nationale congressen), die geregeld, maar toch niet zó frequent bijeenkomen, en omdat zich hier, nog meer dan op plaatselijk vlak het probleem stelt van de dossierkennis.

Een permanent probleem voor partijen, zowel op plaatselijk, arrondissementeel als nationaal niveau, is het *financiële*. Vermits de geheimhouding van haar financiële situatie voor iedere partij een machtsmiddel is, zullen we over deze problematiek in het duister blijven tasten, en

(5) L. DEWINTER, Twintig jaar polls, of de teloorgang van een vorm van interne partijdemocratie. *Res Publica*, 1980, nr 4, pp. 563-585.

zullen we er ook waarschijnlijk nooit achterkomen of zij vroeger groter was dan nu. De lasten zijn alleszins verzwwaard: niets drukt politieke partijen zozeer als een kiescampagne. Er zijn pogingen gedaan de kosten te berekenen van deze miljoenenpropaganda (6), maar het is een onmogelijke zaak na te gaan hoe de partijen aan hun geld komen: lidmaatschappen, schenkingen van de zuilorganisaties (in geld of natura), schenkingen van bedrijven en particulieren, afhoudingen van wedden van mandatarissen. Een gedeelte van de lasten trachten de politieke partijen af te wentelen op de overheid (bijv. kiespropaganda portvrij verstuurd vanuit ministeriële kabinetten). Onder de noemer van « vormingswerk » wordt ook de propaganda tussen de verkiezingsperioden in meer en meer gefinancierd door het departement van cultuur: ik bedoel hier concreet de organisatie van het vormingswerk in Vlaanderen via de zgn. koepelorganisaties, twee christelijke, één socialistische, één liberale (en één dakloze). Wie durft ontkennen dat organisaties of instellingen als de Kristelijke Arbeiders Vrouwen, Vormingswerk Ter Munk, het Willemsfonds, de Stichting A. Vanderpoorten, de Socialistische Vooruitziende Vrouwen, de Socialistische Turnbond van België geen — soms subtiel — propagandamachines zijn voor respectievelijk CVP, PVV en SP? Zij worden door de overheid gesubsidiëerd a rato van hun leden-aantallen en activiteiten, en kunnen op dezelfde basis personeel vrijstellen: een middel om het kiezerskorps te mobiliseren, ook buiten de kiesperiodes, en de financiële last van permanente propaganda af te wentelen op de overheid, via de zuilorganisaties.

In de ziekenzorg gebeurt iets analoogs. Ik kan hier alleen het voorbeeld van Limburg aanhalen: de thuisverpleging is quasi volledig in handen van Caritas Catholica en het Wit-Gele Kruis, behorend tot de katholieke zuil.

Maar het verzamelen van fondsen voor de algemene en persoonlijke campagne zelf valt quasi volledig ten laste van de partij. Concreet betekent dit op het plaatselijk en arrondissementele vlak: schooien, en het organiseren van bals, kaart- en kienavonden..., met het gevolg dat het grootste deel van de plaatselijke partij-activiteiten hier dreigt naartoe te gaan. Het zou trouwens de moeite lonen na te gaan waaruit plaatselijke partij-activiteiten bestaan: ik vrees een weinig verheffend schouwspel te vinden.

Op nationaal vlak liggen de zaken anders: hier treffen we een beperkte staf aan van permanenten (uit welke fondsen gebeurt hun be-

(6) W. DEWACHTER, E. CLIJSTERS, E. LISMONT, L. ENGELEN, *Het nut van een miljoenenpropaganda*, Leuven, afdeling politologie, 1974, 46 blz.

zoldiging ?), omringd door mandatarissen. Het vrijwilligerswerk is hier tot een minimum herleid, in tegenstelling tot het plaatselijke niveau.

Al bij al kan ik niet anders dan de ijzeren wet van de oligarchie in de politieke partijen van R. Michels van 1911 te onderschrijven, nl. dat je steeds overal dezelfde gezichten ziet, dat de democratische opbouw van partijen niet kan beletten dat in feite slechts een zeer kleine minderheid van partijleden politiek actief is, en dat hiervan dan nog slechts een kleine minderheid effectieve politieke macht heeft.

Conclusies.

Welke zijn de belangrijkste veranderingen in het Belgische partijwezen sedert 1945 ?

Zij moeten gezien worden in de context van de ontwikkeling van de liberale staat tot welvaartsstaat, verzorging die de overheid meestal niet rechtstreeks maar via aanbesteding (bij de zuilorganisaties) op zich nam. De partijen functioneerden als overkoepelende organismen van deze zuilorganisaties.

De tegenstellingen tussen *katholiek Vlaanderen en rood Wallonië* beheersten het politieke spel, en manifesteerden zich via koningskwestie, schoolstrijd, de stakingen rond de eenheidswet, en de communautaire spanningen van de zestiger jaren die op hun beurt de fractionalisering van de partijen tot gevolg hadden.

Ondanks naamveranderingen, en programmawijzigingen is een grote *stabiliteit in de politieke positie* van de partijen vast te stellen: overwicht van de katholieken (de zgn. CVP-staat), de socialisten die deze trachten aan te vreten, de liberalen op de wip, communisten en taalpartijen die van de regeringsdeelname hebben mogen proeven maar naar de oppositierol teruggedrongen zijn. Ook het *kiezerskorps* bleef *vrij stabiel*, maar ideologische bindingen blijken — in welke mate? — plaats gemaakt te hebben voor *cliëntelisme*: dienstbetoon en zuilorganisaties vervullen deze functie.

In de functies van de partijen traden wel veranderingen op: het overwicht van de fracties (en van de mandatarissen) verzwakte, de partijen *controleren* veel meer het beleid (via uitvoerende, wetgevende en rechterlijke macht), en treden ook *beleidsformulerend* op (belang van de *ministeriële kabinetten*). Er ontstond aldus een grote overlapping tussen overheid en partijen.

Een andere vaststelling is de *personalisering van de politiek*: politici zijn vedetten geworden, dank zij de televisie. De propagandavoering is trouwens ook op andere vlakken geëvolueerd. Tussen de verkiezingen

in wordt zij in feite waargenomen door de culturele koepelorganisaties en andere zuilorganisaties, wordt op professionele leest geschoeid, en is in grote mate gesubsidiëerd; de eigenlijke kiespropaganda is uitgegroeid tot een business, gedreven door reclamebureau's: de kosten zijn enorm gestegen. De verzwarening van de functies van de partijen, de verzwakking van de macht van de fracties, de mogelijkheid van subsidiëring door de overheid: factoren die de professionalisering in de hand werkten, en het vrijwilligerswerk, zeker op nationaal vlak, terugdrongen.

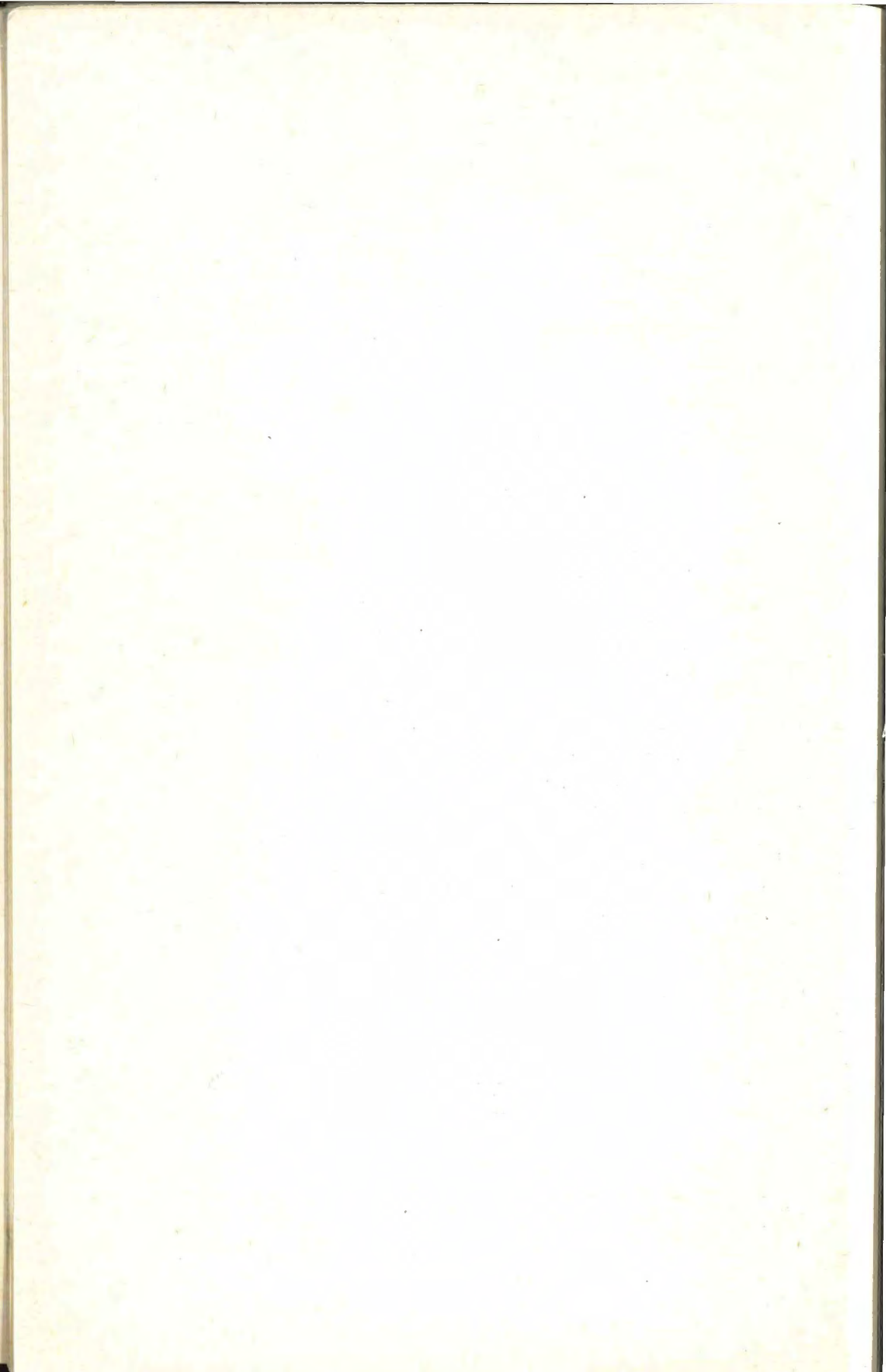
Summary : Changes in the Belgian partysystem 1945-1980.

The major changes in the Belgian partysystem occurred within the context of the rise of the welfare state. Most welfare provisions were subcontracted to the different « zuil » organisations, with their political parties functioning as masterorganisation.

The contrasts between « catholic » Flanders and « red » Wallonia dominated the political agenda, and led up to the fractionalisation of the party-system. The political positions of the parties remained unchanged: ascendancy of the catholics, challenged by the socialists, with the liberals holding the balance, and communists and « federalist » parties being back in opposition after a short period of governmental participation. Although party identification has shifted from ideological towards clientelist motives, the party preference of the electorate did not alter. The functions of parties did change: the power of mandatories decreased and parties increasingly control and even formulate public policy.

Television has personalized political propaganda, which is, in between elections, professionally made by highly subsidized cultural master-organisations. The costs of electoral propaganda, nowadays runned by commercial-advertising bureaus, have increased substantially. All this led to the decline of the propaganda by volunteers.





L'évolution de la politisation en tant qu'instrument de la participatie dans le régime politique belge d'après-guerre

par Lieven DE WINTER,

Aspirant de la Fondation Nationale de Recherche Scientifique.



Devant l'inquiétude dont l'opinion publique a fait preuve au cours de ces dernières années, nous nous sommes proposés de déterminer dans quelle mesure on peut constater, dans le régime politique belge d'après-guerre, un accroissement de la politisation en tant qu'instrument de la participatie. La participatie peut se définir comme une variante de la démocratie parlementaire classique (caractérisée par l'élection libre des membres des chambres législatives et par le pluralisme des partis, des idéologies et des courants d'opinion publique), variante dans laquelle la décision politique revient aux partis plutôt qu'aux autres sous-structures du système politique (telles que le parlement, le gouvernement et son administration, le pouvoir judiciaire et la presse).

Le contrôle des partis sur le gouvernement s'opère de plusieurs façons. Dès la fin du XIX^e siècle, les partis ont affaibli le pouvoir constitutionnel du roi, en intervenant dans la nomination des ministres. Aujourd'hui, un gouvernement doit en premier lieu gagner la confiance des partis de la majorité. L'importance de ceux-ci se manifeste par la prédominance des présidents de parti dans les négociations formatrices, par la préfiguration progressive de la future politique du nouveau gouvernement, préfiguration cristallisée dans les accords gouvernementaux entre les partenaires de coalition, et enfin par l'obligation accrue d'un débat et d'un vote d'investiture aussi bien dans les partis qui formeront la majorité qu'au parlement.

Le transfert de pouvoir du roi aux partis aurait pu démocratiser le processus de formation du gouvernement; on observe cependant que les options des électeurs et des membres des partis ne sont pas devenues décisives. Pour preuve : les accords gouvernementaux, que les états-majors des

partis proposent à leurs bases par la voie d'un congrès de parti, ne sont jamais rejetés.

Le pouvoir des présidents de parti, pour ce qui a trait à la composition de la coalition, la répartition des portefeuilles et la nomination des titulaires, s'est accru au détriment de celui du formateur et de la dépouille de pouvoir laissée au roi en la matière. Ce pouvoir de nomination donne aux présidents et aux leaders des partis un moyen de contrôle supplémentaire pour contraindre leurs ministres et leurs parlementaires ministrables à la discipline du parti. La politique future des nouveaux gouvernements est sans cesse plus étroitement préfigurée par les accords gouvernementaux. Ceux-ci sont devenus quasi-exhaustifs et très détaillés. Outre l'orientation de la décision politique pendant la formation du gouvernement, les états-majors des partis jouent également un rôle crucial dans la conclusion et dans l'exécution des grands pactes (tels le pacte scolaire, le pacte culturel et les pactes communautaires), pactes que le gouvernement et le parlement ne peuvent guère modifier. Bien que la décision politique ne se déroule que rarement au grand jour en Belgique, les quelques recherches empiriques existantes permettent de conclure que les interventions des partis et des groupes de pression sont fréquentes et décisives pour la politique générale du gouvernement. A côté de leur fonction technique et technocratique, les cabinets ministériels sont les vecteurs d'un contrôle des partis sur la gestion quotidienne de leurs ministres dans le gouvernement. Les principaux membres de ces cabinets sont désignés par le ministre, sur la proposition ou sur l'insistance du président de parti. Les cabinets ministériels, qui ne cessent de grossir, exercent pour la plupart des fonctions qui sont du ressort de l'administration publique, surtout en ce qui concerne la préparation de la politique générale des ministères et la politique du personnel.

Le fonctionnement, le recrutement et la promotion du personnel de l'administration publique sont de plus en plus sujets aux influences des partis. La politisation prend le biais d'un recrutement en dehors du statut Camu des agents publics temporaires ou contractuels, d'une régularisation de ces fonctionnaires et de l'établissement de nouvelles institutions ou de nouveaux services dans lesquels il est loisible au ministre de nommer le cadre sans être tenu au respect rigoureux des dispositions statutaires.

La promotion des fonctionnaires des niveaux inférieurs faisant l'objet d'une réglementation stricte, l'ingérence des partis y est minime. Au premier niveau, les promotions dépendent exclusivement du patronage politique, situation instaurée dès les années cinquante.

Dès le début des années soixante-dix, on observe une tendance à la pacification et l'institutionnalisation du patronage des partis. En marge du programme gouvernemental, les partis de la majorité s'accordent sur la répartition des promotions selon une proportion fixée par leurs rapports numériques au parlement. L'élaboration et l'exercice de ce patronage concerté ont lieu dans le cadre de la Commission Dekens. Les partis de la majorité y négocient régulièrement la répartition des nominations à effectuer concrètement dans chaque département. De plus, en ce qui concerne le patronage du recrutement et de la promotion des fonctionnaires, la préparation, l'introduction et même la décision et le suivi des dossiers à l'intérieur des partis, se sont fortement centralisés au cours de ces dernières années.

Le parlement en est réduit à enregistrer les initiatives et les activités du gouvernement, inspirées par les partis et les groupes de pression. Le pouvoir des dirigeants de partis nationaux et fédéraux sur leurs parlementaires s'est accru par le fait qu'eux décident aujourd'hui de la composition des listes des candidats pour les élections législatives. Le poll, ouvert à tous les membres du parti, est une méthode de composition des listes électorales tombée en désuétude, alors que dans les années cinquante et soixante, près de la moitié des membres des partis participaient à cette étape décisive dans le processus de sélection des députés.

Le parlement n'exerce presque jamais d'influence réelle sur la dissolution des gouvernements. Malgré l'augmentation du nombre des propositions de loi et des amendements déposés dans les chambres, les initiatives parlementaires sont rarement couronnées de succès. Dans le total des lois votées, la proportion des propositions de loi approuvées est éminemment restreinte. La prédominance législative du gouvernement trouve son explication dans certaines règles internes du parlement, dans l'insuffisance de l'infrastructure intellectuelle dont les parlementaires peuvent disposer dans l'accomplissement de leurs fonctions législatives et de contrôle, et dans la discipline de parti à l'occasion des votes.

Cette discipline est par ailleurs imposée de façon presque constante. En effet, dans les questions importantes ou considérées comme telles, les parlementaires de la majorité se trouvent prisonniers d'un dilemme : il leur faut soit approuver la totalité des activités et des projets de leur gouvernement, soit provoquer la chute de celui-ci ; notre système veut en effet que le gouvernement démissionne quand il est mis en minorité sur de telles questions.

Le contrôle exercé par le parlement sur la politique gouvernementale par le biais du vote des budgets ministériels se réduit de plus en plus à une simple formalité. Par contre, le nombre d'interpellations et de ques-

tions parlementaires continue d'augmenter, en particulier celles qui viennent des membres de l'opposition.

On peut douter que le parlement exprime les opinions de l'électorat d'une façon adéquate. Les parlementaires ne doivent pas leur siège aux seules positions idéologiques ou aux seuls mérites politiques de leur parti. En votant pour un parti, un grand nombre d'électeurs remercie l'un de ses candidats pour les services sociaux qu'il leur a rendus. Ainsi le service social et le cumul de diverses fonctions extra-parlementaires sont devenus les activités principales d'un bon nombre d'élus. Il en résulte un absentéisme notoire lors des sessions plénières sans vote et des réunions de commission.

Etant donné que la formation professionnelle préliminaire de la majorité des candidats à la magistrature est sommaire, sinon inexistante, les acteurs politiques (le ministre de la Justice et son cabinet, les ministres du Travail, des Affaires Economiques et des Classes Moyennes, les divers groupes de pression à consulter, les mandataires locaux et régionaux et les présidents de parti) ont une grande liberté de choix en ce qui concerne les nominations dans la magistrature. Le patronage politique y était déjà étendu avant la deuxième guerre mondiale. Si la politisation de la magistrature n'a donc guère évolué quantitativement, des changements qualitatifs s'y sont fait jour. C'est ainsi que l'on constate une évolution du patronage des hommes politiques dans le sens d'un patronage collectif et d'une meilleure organisation des mécanismes de politisation dans les partis même. Dans ces derniers s'institutionnalisent des commissions de nomination où les candidats d'un parti vont faire acte d'allégeance. On observe également une tendance à la concertation et à la répartition proportionnelle des nominations entre les partis de la majorité. On peut douter que la légitimation officielle de la politisation des nominations, à savoir la composition pluraliste de la magistrature, soit effectivement réalisée par ce biais. En tout état de cause, cette politisation conduit à une perte de qualité et de célérité de la justice.

La loi de 1960 a sensiblement réduit l'influence directe du gouvernement sur les institutions belges de radiodiffusion et de télévision (RTB-BRT). Cette tentative d'assurer une autonomie politique structurelle aux instituts d'émission a été discréditée d'emblée par les partis. Par un accord secret, les trois partis traditionnels se sont partagé les mandats des conseils d'administration et les postes principaux dans les hiérarchies de la RTB et de la BRT. L'indépendance politique des membres des conseils d'administration vis-à-vis des partis s'est encore réduite depuis, le cumul de la fonction d'administrateur avec une fonction importante au sein d'un parti devenant plus fréquent. La politisation de la hiérarchie des

instituts donne lieu à des marchandages et à des manœuvres des partis à chaque vacature, ce qui entrave l'efficacité du fonctionnement des instituts et fait obstacle à leur modernisation. C'est surtout la jeune génération des journalistes qui s'oppose aux tentatives des partis de patronner leurs promotions.

Les partis effectuent des démarches répétées auprès de leurs membres dans le conseil d'administration et dans la hiérarchie, et même auprès des journalistes, en vue de manipuler le contenu des émissions d'informations. Le nouveau décret de 1979, régissant la BRT, augmentera considérablement la part des émissions des partis et des organisations idéologiques apparentées dans l'horaire réservé à l'information politique. Par le biais de ces émissions, la fonction d'interprétation des faits politiques passe dans une proportion non négligeable du cadre de la BRT au cadre partisan.

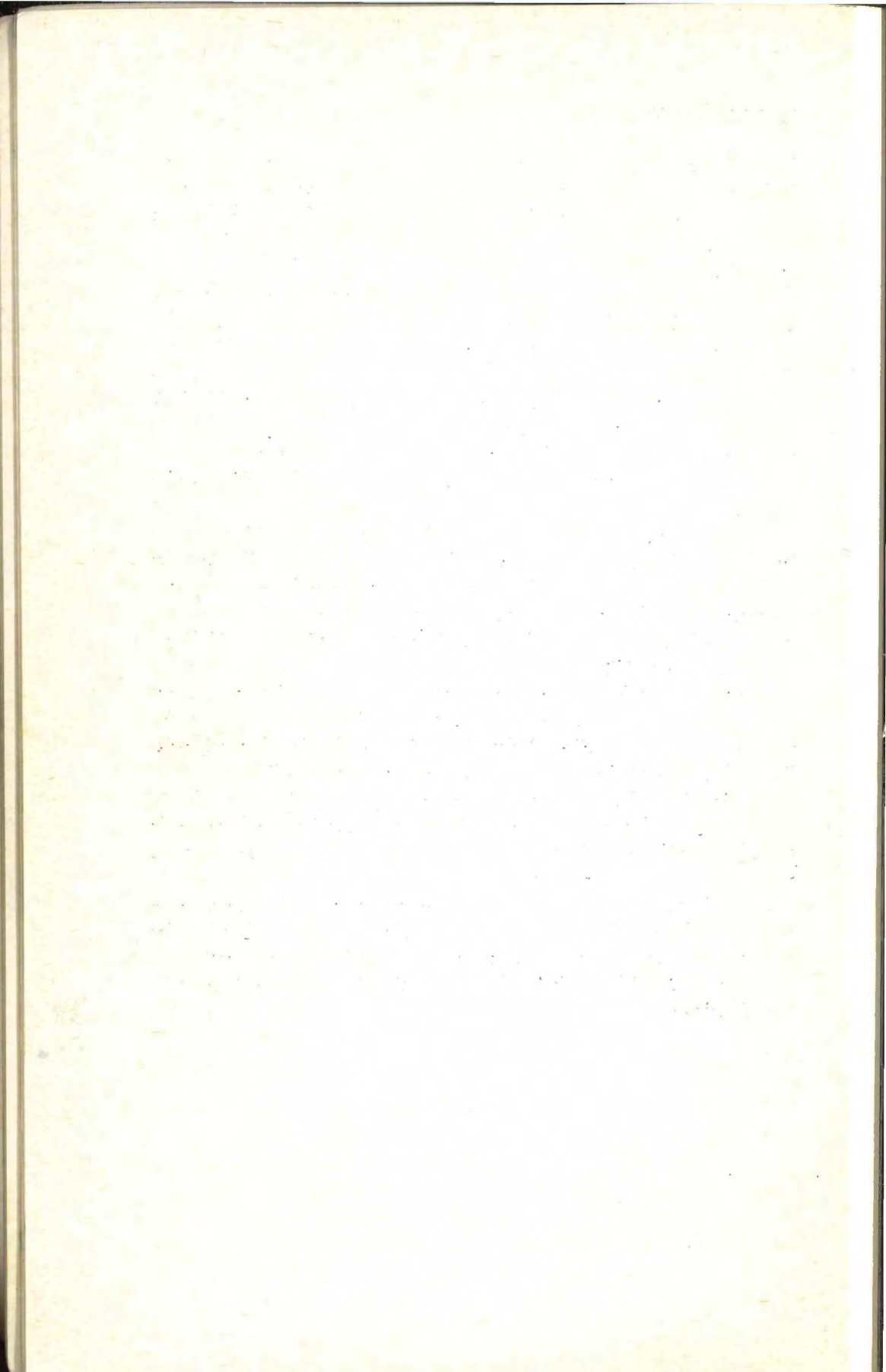
Les partis ne peuvent plus aussi aisément que par le passé manipuler les opinions des citoyens par la voie des journaux, puisque l'intégration structurelle entre les partis et les journaux s'est relâchée depuis trente ans. Le pourcentage des leaders de parti dirigeant dans le même temps une maison d'édition ou la rédaction d'un journal s'est réduit de 34 % en 1945 à 14 % en 1975.

Néanmoins, ces leaders ne sont pas remplacés par des figures neutres, mais par des personnes qui occupent des postes importants dans un des trois « mondes » (« *zuilen* ») dont le parti social-chrétien, le parti socialiste et le parti libéral sont les porte-paroles dans l'arène politique.

L'intégration culturelle entre les partis et la presse écrite s'est affaiblie par suite de la disparition lente des journaux de parti et de la perte de partialité manifeste de la part des journaux de tendance, et ce malgré la régression des journaux neutres.

En dépit du fait que l'accroissement de la particratie dans le système politique belge aurait pu démocratiser la vie politique, l'affiliation des citoyens aux partis et leur participation aux activités de ces partis sont très limitées. Ainsi la légitimité de cette particratie croissante devient-elle problématique.





De partijpolitisering als instrument van participatie

*Een overzicht
van de ontwikkeling sinds de Tweede Wereldoorlog*

door Lieven DE WINTER,

Aspirant Nationaal Fonds voor Wetenschappelijk Onderzoek.

★

Inleiding.

Sinds de regering Tindemans V is de term participatie tot het algemeen taalgebruik van politieke waarnemers, commentatoren en actoren gaan behoren. Alhoewel deze zelden het begrip expliciet definiëren, moet uit de context waarin ze deze term bezigen besloten worden dat zeer diverse toestanden als uitingen van participatie worden beschouwd.

Een participatie zou gekenmerkt worden door de uitholling van de uitvoerende macht der regering en haar administratie door de partijen ; het verlies van de parlementaire functies (government-making, wetgeving, controle, informatie, representatieve expressie) wegens de partijdiscipline in de fracties en de greep van de partijbesturen op de politieke loopbaan der parlementsleden ; de politisering van de benoemingen in de magistratuur en de aantasting van de rechten en vrijheden der burgers ; de opheffing van de grondwettelijke scheiding der machten ; de ondoorzichtbaarheid van de politieke besluitvorming door gebrekkige politieke informatie ; de teloorgang van de programmatische verschillen tussen de « regierungsfähige » partijen ; de oligarchisering van de interne besluitvorming binnen de partijstructuren en de groeiende macht der partijvoorzitters ; het verlies aan geloofwaardigheid van het regime bij de burgers ; de partijpolitieke verzuiling van de samenleving, enz...

Om na te gaan in welke mate het Belgisch politiek bestel als participatief kan bestempeld worden is het aangewezen een empirisch definieerbare werkdefinitie van participatie te construeren. Een « grootste gemene deler » van hogervermelde connotaties volstaat hiertoe niet. De meeste auteurs zijn wel prominente waarnemers van of deelnemers aan het politieke leven, maar ontberen een politologische benaderingswijze

van dit gebeuren. Sommigen bezigen de term met manifeste opinierende en polemische bedoelingen. Daarbij maken de meeste auteurs onvoldoende onderscheid tussen wezenlijke kenmerken van een participatie ; niet-essentiële fenomenen die participatie weliswaar kunnen bevorderen ; oorzaken en gevolgen van een participatie enz...

Als leidraad bij onderstaande analyse hanteren wij volgende werkdefinitie : « Een participatie is een variant van de klassieke parlementaire democratie (met vrije verkiezing van de leden der wetgevende kamers ; pluralisme qua partijen, maatschappijvisies en publieke opinies ; institutionele scheiding der machten en eerbiediging der burgerlijke vrijheden), waarin de politieke partijen, meer dan de andere deelstructuren van het politiek systeem (parlement, regering en administratie, rechtsprekende macht, communicatiemedia) de politieke besluitvorming determineren ».

De partijen realiseren dit overwicht inzake besluitvorming door de partijpolitiserings van de posities en de werking van de andere deelstructuren. In de eerste paragraaf wordt de invloed van de partijen op de vorming van de regering en haar beleid onderzocht. In de tweede paragraaf komt de partijpolitiserings van de overheidsadministratie aan bod. De greep van de partijen op de recrutering van de parlementsleden en het aandeel der partijen in het functieverlies van het parlement wordt in de derde paragraaf behandeld. De politiserings van de magistratuur wordt onderzocht in de vierde paragraaf. In de vijfde resp. zesde paragraaf worden de partij-invloeden op de twee belangrijkste communicatiemedia, de nationale radio- en televisieomroep resp. de dagbladers onder de loep genomen.

I. De participatisering van de regering.

De greep van de politieke partijen op de regering en haar beleid realiseert zich tijdens de diverse fasen van de totstandkoming van een nieuwe regering, bij het voeren van haar dagelijks beleid en tenslotte bij de val van een regering.

A. HET OPTREDEN DER POLITIEKE PARTIJEN ALS DETERMINANT VAN DE REGERINGSVORMING.

1. De verkiezingsfase.

Sinds het ontstaan van het meerpartijstelsel kan uit de verkiezingsuitslagen geen bindende uitspraak meer afgeleid worden aangaande de samenstelling van de regering. In een orthodox tweepartijstelsel, vormt de partij die een parlementaire meerderheid verwerft, de regering. Op uitzondering van de verkiezing van 1949, 1950 en 1958 behaalde sinds

W.O. II geen enkele partij de absolute meerderheid in Kamer en/of Senaat. Hierdoor kan alleen een coalitie op een meerderheid in het parlement rekenen. Over de aard van deze coalitie doet het kiezerskorps geen uitspraak, zodat de verkiezingsuitslagen slechts indirect, via de evaluatie die de andere besluitvormers bij de regeringsvorming ervan maken, het formatieproces beïnvloeden.

Indien de regeringsvorming niet door verkiezingen wordt voorafgegaan (d. i. in de na-oorlogse periode meestal het geval), oefent de voorkeur van het electoraat uiteraard geen rechtstreekse invloed uit (1).

2. De informatiefase.

De voorafgaande raadplegingen van de leidinggevende elite door de Koning hebben tot doel het staatshoofd zo goed mogelijk over de politieke en algemeen maatschappelijke toestand te informeren. Een aantal positiebekleders worden steeds en volgens een vaste volgorde geraadpleegd, nl. de ontslagnemende premier, de voorzitters van Kamer en Senaat, en de partijvoorzitters. Meestal worden ook de ministers van State, de gouverneur van de Nationale Bank, de woordvoerders der sociale partners, machtige en bekende ministers uit de ontslagnemende ploeg en vooraanstaande volksvertegenwoordigers en senatoren geconsulteerd (2).

Doorgaans werden voor W.O. II de leiders van de kamerfracties eveneens geraadpleegd, die van de CVP-fractie zelfs tot 1958. Deze ontwikkeling in de raadplegingen des Konings — van fractie naar partijvoorzitter — is volgens P. Koekkoek illustratief voor de verschuiving van de macht in het parlementair stelsel — van parlement naar partijen en pressiegroepen, en binnen de partijen zelf — van fractie naar partijbestuur (3).

Na zijn consultaties kan de Koning besluiten eerst een informateur aan te duiden om de toekomstige coalitiepartners, die vaak na een agressieve verkiezingscampagne en/of omstreden val der regering elkaar vijandig gezind zijn, nader tot elkaar te brengen. Wegens hun grotere aanvaardbaarheid t.a.v. andere partijen worden ontslagnemende ministers veel meer dan partijvoorzitters tot informateur benoemd (4).

(1) In de na-oorlogse periode werden 31 regeringen gevormd, en slechts 12 algemene verkiezingen gehouden.

(2) A.K. KOEKKOEK, *Partijleiders en kabinetsformaties*, Deventer, 1978, blz. 206.

(3) *Ibidem*, blz. 207.

(4) Van de 22 informateurs uit de periode 1944-1977 waren er slechts 4 partijvoorzitters. Tien waren ontslagnemend ministers. *Ibidem*, blz. 213.

3. De aanduiding van de formateur, zijn onderhandelingen met de partijen en de aanduiding van de eerste minister.

Steunend op de resultaten van de informatieronde benoemt de Koning een formateur. Deze is bij voorkeur lid van de sterkste partij van de in het vooruitzicht gestelde coalitie en meestal is hij eveneens ontslagnemend minister of zelfs ex-premier (5).

In de onderhandelingsfase van de regeringsvorming zijn de topleiders der partijen en de formateur de voornaamste actoren. Een eerste keuze die zich opdringt is de samenstelling van de coalitie. Vaak wordt de keuze reeds vóór de onderhandeling beperkt, wanneer een of meerdere partijen te kennen geven niet tot een bepaalde coalitie of slechts tot één coalitietype te willen toetreden (6). Soms stellen bepaalde partijen de formateur zulke programmatische eisen m.b.t. het regeerprogramma dat zij zelf of andere mogelijke partners automatisch uit de boot vallen (7). De keuzemogelijkheden van de formateur m.b.t. de regeringspartners is dus vaak vrij beperkt.

Bij de eigenlijke onderhandelingen over het regeringsprogramma worden de partijvoorzitters en de formateur bijgestaan door andere partijprominenten uit het partijbestuur, de fracties, de ontslagnemende regering of kabinetten. De omvang der delegaties varieert naargelang de uitgebreidheid en gedetailleerdheid van het regeerakkoord en het aantal onderhandelende partijen.

Als de formateur slaagt in zijn opdracht, wordt hijzelf bijna steeds eerste minister.

4. De goedkeuring door de lagere partijorganen.

Vooraleer de eerste minister en de coalitiepartijen overgaan tot de verdeling van de ministerportefeuilles, en vooraleer het vertrouwen aan het parlement gevraagd wordt, leggen de toekomstige meerderheidspartijen het regeerakkoord en de regeringsdeelname zelf ter goedkeuring voor aan de lagere partijinstanties. De breedte van de partijbasis waaraan de onderhandelaars het akkoord voorleggen verschilt naargelang de partij. In de BSP werd het akkoord steeds aan een algemeen congres voorgelegd, in de CVP en de PVV pas sinds 1973.

(5) Van de 38 formateurs in de periode 1944-1977 waren er 7 partijvoorzitters en 24 ontslagnemend ministers, van wie tien premier. *Ibidem*.

(6) Cfr. het franstalig front tussen de PSC, de PS en het FDF dat op voorhand, onafgezien de uitslag van de verkiezingen van 1978, de deelname van deze partijen aan de regering vastlegde. Zie ook het standpunt van CVP-partijvoorzitter L. Tindemans m.b.t. de wenselijkheid van een regering van nationale eenheid voor de val van Martens II.

(7) Cfr. de vragenlijst van PSB-voorzitter Cools die formateur Tindemans in 1977 aan de liberalen moest voorleggen.

Op één uitzondering na, hebben deze brede raadplegingen steeds de politiek van de partijleiding gevolgd, omdat deze laatste over voldoende manipulatiemiddelen beschikken om de goedkeuring door het congres te garanderen (8). Een werkelijk machtsmoment vormt deze fase dus niet. Haar functie bestaat er vnl. in de ganse partij vanaf het begin aan de nieuwe regering te binden, zodat loyale interne oppositie tegen deze regering, die door een beslissing van ganse partij is gelegitimeerd, bemoeilijkt wordt (9).

Een factor die de goedkeuring der lagere partijinstanties vergemakkelijkt is het feit dat er slechts over het regeerakkoord en de coalitie wordt gestemd. Aangezien de concrete verdeling van de ministerportefeuilles en van hun bevoegdheden nog niet werd vastgelegd, kunnen de congresdeelnemers hun eventueel ongenoegen hierover niet uiten (10).

5. De vastlegging van de regeringsstructuur, de verdeling van de ministerportefeuilles en de keuze van de regeringsleden.

De eerste opdracht der onderhandelaars is het bereiken van een consensus over de structuur van de regering, m.a.w. over het aantal ministers en staatssecretarissen, de hiërarchische verhoudingen tussen de regeringsleden, de bevoegdheidsverdeling onder de leden van de regering, de installatie en de rol van de kernkabinetten enz.

De uiteindelijke regeringsstructuur is de resultante van een viertal factoren. Vooreerst zijn er de regeerakkoorden zelf die soms uitdrukkelijk bepalingen m.b.t. de structuur bevatten. Ten tweede kunnen concrete probleemsituaties de installatie van project- en probleemgeoriënteerde ministercomité's vereisen. Ten derde blijkt uit het feit dat de vertegenwoordiging voor een zelfde comité van de ene regering tot de andere qua functionele denominatie fel uiteen loopt, dat ook de binnenpartijdige machtspositie van een minister of staatssecretaris doorweegt (cfr. het al dan niet behoren van de minister voor PTT tot het kernkabinet). Tenslotte zijn er de constitutionele voorzieningen m.b.t. de taalpariteit der ministers.

De volgende stap is de verdeling der portefeuilles tussen de partijen. Doorgaans wordt er eerst onderhandeld over het aantal portefeuilles dat

(8) Sinds W.O. II heeft slechts één congres nl. dat van de Brusselse PLDP in 1974 de door de partijleiding voorgestelde deelname aan de regering (Tindemans I) verworpen. Daarenboven zijn de minderheden die tegen regeringsdeelname stemmen doorgaans vrij beperkt. Enkel tegen regeringen die uit meer dan twee politieke families bestaan, worden in hun partij met een uitgebreide oppositie geconfronteerd.

(9) W. DEWACHTER, *Sociologie van de politieke partijen*, Leuven, 1977.

(10) Volgens gewezen staatssecretaris F. De Bondt hadden de CVP-congresleden in 1979 tegen de regering Martens I gestemd als ze op voorhand van de verdeling der portefeuilles op de hoogte waren geweest.

P. DE MOOR, « Gesprek met Ferdinand De Bondt (CVP) », in *De Nieuwe*, 4 mei 1979, blz. 8.

elke partij krijgt toegewezen. Het systeem D'Hondt wordt hier zelden toegepast wegens de ongelijkwaardige soorten portefeuilles (nationale en regionale ministers; voorlopig, definitieve of gewestelijke staatssecretarissen; cultuuradjuncten enz.) en omdat dit systeem de sterkste partij extra bevoordeligt. De praktijk wijst trouwens uit dat de partij van de premier en de grotere partijen in de regering meestal ondervertegenwoordigd zijn. Sinds 1977 worden het voorzitterschap van Kamer en Senaat alsook van de gewest- en cultuurraden in het onderhandelingspakket opgenomen. Soms wordt er reeds over een aantal hangende topbenoemingen in de administratie genegocieerd. Wegens de toename van het aantal regeringspartijen en het aantal soorten regeringsposities wordt sinds kort elke positie met een waarderingscijfer geïndiceerd en krijgt elke regeringspartij een aantal punten toegewezen (11).

Eenmaal de partijen hun aandeel in de regering is toegekend, gaat men over tot de concrete verdeling van de ministeriële departementen en staatssecretariaten. Deze toewijzing wordt door drie factoren beïnvloed. ¹Voor eerst vertonen de meeste regeringspartijen een bijzondere voorkeur voor sommige departementen en een traditionele onverschilligheid t.o.v. andere. ²Ook kan de formateur de politici, die in het verleden reeds menigmaal een bepaald departement hebben geleid, moeilijk negeren. Deze zelfopdringing verklaart de hoge departementale anciënniteit van sommige ministers, in weerwil van de opmerkelijke regeringsinstabiliteit. ³Tenslotte spelen de voorkeuren en/of bezwaren van het Hof ook nog in deze fase mee.

Tenslotte moeten de concrete titularissen aangeduid worden die de verdeelde regeringsposities zullen bekleden. De formateur moet hier, naast hogervermelde factoren van zelfopdringing en koninklijke desiderata streven naar een billijke verdeling tussen regeringsleden komende uit Kamer en Senaat en uit de diverse provincies en gewesten. Ook wordt getracht minstens één (symbolische ?) politica in het kabinet op te nemen. Uiteraard waken ook de binnenpartijdige strekkingen erover dat ze in de nieuwe ploeg behoorlijk vertegenwoordigd zijn. De machtsstrijd tijdens

(11) Bij de regering Martens IV werd de premierpositie met een drie gewaardeerd, ministers en voorzitters van Kamer en Senaat met een twee, staatssecretarissen en voorzitters van gewest- of cultuurraden met de waarde één. De CVP realiseerde in deze regering 22 punten, de PS 17, de PSC 14 en de SP 12, d.i. resp. 33,8 %, 26,2 %, 21,5 % en 18,5 % van het totale regeringsgewicht. Deze verdeling is niet evenredig met de parlementaire sterkte der regeringspartijen onderling (resp. 40,7 %, 22,9 %, 17,9 % en 18,5 %). De franstalige partijen zijn in deze regering oververtegenwoordigd, t.n.v. de CVP, wegens de constitutionele taalpariteit voor de ministers en de niet-gefusioneerde franstalige cultuur- en gewestraden. De ongelijkwaardigheid van portefeuilles van gelijke puntenwaarde biedt wel enige compensatie voor dit onevenwicht.

de formatie tussen deze tendenzen is wellicht even sterk als tussen de regeringspartijen onderling (12).

Een en ander maakt dat de benoemingsmacht van de formateur aanzienlijk verzwakt is, ten voordele van de partijvoorzitters, mede omdat het aantal voorzitters die bij het beraad betrokken zijn gestegen is wegens de splitsing van de drie traditionele regeringspartijen. Immers, een formateur kan moeilijk de kandidaten van de voorzitters van andere partijen weigeren; t.o.v. de kandidaten van de eigen partijvoorzitter kan hij dit gemakkelijker, al naargelang zijn gezag in zijn partij (13). Deze verschuiving van de benoemingsmacht van de formateur naar de partijvoorzitters vergroot uiteraard de sanctionerende macht van de voorzitters t.o.v. regeringsleden en aspirant-ministers in het parlement, die zich niet strikt aan de bepalingen van het regeerakkoord houden (14).

6. De benoeming van de regering door de Koning.

Artikel 65 van de grondwet, bepalende dat de Koning zijn ministers benoemt en ontslaat, is door de feiten achterhaald, aangezien het staats-hoofd sinds W.O. II niet meer kan weigeren een regering, die door de partijen werd goedgekeurd, te aanvaarden en te benoemen.

Ondanks het louter formeel karakter van deze procedure, moest de eedaflegging in handen van de Koning bij de vorming van de regeringen Tindemans I en V in 1974 resp. 1977 uitgesteld worden, wegens moeilijkheden binnen de PSC na de definitieve vastlegging van de lijst der ministeries en hun titularissen.

7. De regeringsverklaring en het regeerakkoord.

De verklaringen over de algemene te verwezenlijken regeringspolitiek door de nieuwe premier, gevolgd door een debat en een vertrouwensvotum van de kamers, zijn slechts vanaf het ontstaan van de coalitieregeringen tot de politieke gewoonte gaan behoren. Deze regeringsverklaringen zijn de voorbije twintig jaar vrijwel niet in lengte gestegen, ondanks de groeiende overheidstaken en de moeilijker coalitievormingen. Ze worden ook steeds vager en algemener (15).

(12) Cfr. de frequente moeilijkheden tussen de MOC- en CEPIC-vleugel van de PSC tijdens de formatieberaden van 1974, 1977 en 1979.

(13) A.K. KOEKKOEK, *op. cit.*, blz. 234.

(14) Volgens kamerlid J. Verroken werden Rik Boel en Ferdinand De Bondt niet in de regering Martens I heropgenomen wegens hun verzet tegen het zgn. Egmontpact.

P. DE MOOR, « Jan Verroken : Het debat gaat niet over Wallonië maar over Brussel », in *De Nieuwe*, 18 mei 1979, blz. 8.

(15) L. NEELS, « Regeringsverklaringen en regeerakkoorden als documenten van toenemend publiekrechtelijk belang. Een nieuwe bron van publiekrecht ? » in *Rechtskundig Weekblad*, XXXVIII, (1975), 38, blz. 2399.

Sinds de jaren zestig heeft de regeringsverklaring aan belang ingeboeten ten gunste van het regeerakkoord. Deze voorafgaande, soms geheime overeenkomst tussen de regeringspartijen, die als dusdanig niet aan de parlementaire goedkeuring onderworpen wordt, nemen in lengte alsmaar toe en bevatten gedetailleerde beschikkingen over specifieke beleidsmateries. Zij vormen een handleiding en richtlijn voor de regering bij haar uitvoerende en wetgevende functies, waarbij de partijen hun aanspraken op de beleidsvoering op voorhand veilig willen stellen. De regering, de partijleiders en sommige parlementsleden beschouwen deze akkoorden onomwonden als rechtsbronnen die hun politiek optreden legitimeren. Deze prefiguratie van het beleid veruitwendigt zich het sterkst bij de regeerakkoorden waarin een pact tussen de partijen opgenomen is en holt de beleidsvoorbereidende functie van het parlement verder uit (16). Het regeerakkoord bindt bovendien de parlementaire meerderheid rechtstreeks aan de regering en beknot de initiatief- en actiemogelijkheden van de parlementsleden.

Zodoende zijn de regeerakkoorden tussen de meerderheidspartijen tot een uiterst belangrijke determinant van de politieke besluitvorming uitgegroeid.

8. *De vertrouwensstemming in het parlement.*

Nadat de topleiding der regeringspartijen een regeerakkoord gesloten hebben en dit aan de partijbasis, meestal via een partijcongres, hebben voorgelegd, stelt het verwerven van het vertrouwen van het parlement meestal weinig problemen, aangezien de parlementsleden der regeringspartijen bijna steeds in de meerderheid zijn en sterk gedisciplineerd hun stem uitbrengen.

Sinds W.O. II hebben slechts drie minderheidsregeringen het vertrouwen van het parlement gevraagd, nl. de regering Spaak I (1946), Eyskens II (1958) en Tindemans I (1974). Enkel in deze gevallen heeft het parlement nog op een beslissende wijze meegesproken. In alle andere gevallen was de regering zeker van haar meerderheid. Het percentage parlementsleden die bij het vertrouwensvotum een afwijkende stem uitbrengen is in de na-oorlogse periode zeer gering, nl. 2,23 % in de Kamer en 3,08 % in de Senaat (17). Voor het individuele parlementslid uit de meerderheid is het bijzonder moeilijk om tegen het regeerprogramma te

(16) Zo werd het ontwerp-cultuurpact reeds in het regeerakkoord van 1972 opgenomen.

(17) L. HOLVOET, « Analyse van het parlementair stemgedrag naar aanleiding van het investituurdebat in Kamer en Senaat », in *Res Publica*, XXII, (1980), I, blz. 39.

stemmen. Hierdoor zou hij zich verzetten tegen de algemene partijwil, zoals die tot uiting gekomen is op de partijcongressen of -raden.

B. PARTIJEN EN REGERINGSBELEID.

De inductieve onderzoekbaarheid van de determinaten van de politieke besluitvorming in België is beperkt, omdat zij zich grotendeels aan het oog der politologie onttrekt (18).

Uit de historisch-beschrijvende studie « *La décision politique en Belgique* » waarin een tiental besluitvormingsprocessen werden onderzocht, blijkt dat de politieke partijen niet alleen een intermediaire schakel tussen kiezers en de constitutionele machtsorganen vormen, doch ook de facto geïntegreerd zijn in de politieke instellingen. « *Ils tendent à opérer comme des « sous-parlements », des « sous-gouvernements » et même des « sous-administrations »* » (19).

W. Dewachter onderzocht, d.m.v. ondervraging van bevoorrechte getuigen die bij bepaalde besluitvormingsprocessen betrokken waren, de machtsomvang van diverse politieke actoren bij een vijftal beleidsvragen uit de jaren zestig. In deze machtshiërarchie bekleedde de eerste minister de hoogste plaats, gevolgd door de partijvoorzitters, de ministers en de leiders van grote syndicale en patronale organisaties (20). Om na te gaan in welke mate de participatie is toegenomen zou een soortgelijk onderzoek over de actuele machtshiërarchie moeten uitgevoerd worden. Nochtans kan gesteld worden dat de partijvoorzitters sinds de regering Tindemans V zeer sterk op het regeringsbeleid hebben gewogen, wat trouwens door de toenmalige premier en sommige partijvoorzitters zelf als ontsporing werd aangeklaagd (21).

De follow-up van en de controle op het dagelijks regeringsbeleid verloopt via de ministeriële kabinetten. De kabinetchef en de adjunct-kabinetchef worden door de partijvoorzitter aangeduid, in overleg met de minister. Soms dringen de andere coalitiepartners een kabinetslid van hun partij op aan ministers die niet tot hun partij behoren, met de bedoeling diens beleid te controleren. Volgens E. Leburton is de vrijheid van de minister

(18) L. MOULIN, « *Qui décide en Belgique ?* », in *Res Publica*, VIII, (1966), blz. 256.

(19) J. MEYNAUD J. LADRIERE, F. PERIN, *La décision politique en Belgique*, Parijs, 1965, blz. 366.

(20) W. DEWACHTER, « *De machtshiërarchie in de Belgische politiek* », in *Res Publica*, XIII, (1971), 3-4, blz. 545.

(21) S. VAN CAENEGHEM, « *Het Tindemans-Schiltz conflict* », in *Spectator*, 11 februari 1978, blz. 9.

P. DE MOOR, « *Leo Tindemans : Dit is het uur van de waarheid* », in *De Nieuwe*, 22 december 1978, blz. 8.

ook bij de keuze van de lagere kabinetsleden de laatste twintig jaar sterk ingekrompen (22).

C. DE ROL DER PARTIJEN BIJ DE ONTBINDING VAN EEN REGERING.

Volgens F. Perin hangt de stabiliteit van de Belgische regeringen af van vier factoren : de interne cohesie van de regeringsploeg, de parlementaire meerderheid, het vertrouwen dat de respectievelijke ministers genieten van hun fracties en het vertrouwen van de politieke partijen (23). In een multipartijensysteem kan moeilijk lange tijd aan al deze voorwaarden voldaan worden wat duidelijk blijkt uit het hoog aantal regeringen (nl. 31) in de na-oorlogse periode.

Op twee uitzonderingen na heeft de regering, wanneer zij een negatieve stemming in het parlement verwachtte, deze afkeuring niet afgewacht, maar reeds voordien haar ontslag aangeboden. Drie regeringen namen ontslag na wetgevende verkiezingen en de twee minderheidskabinetten namen ontslag om een uitbreiding van de coalitie mogelijk te maken. Alle andere regeringen vielen omdat over concrete beleidsproblemen onenigheid was gerezen binnen één of meerdere regeringspartijen of tussen de regeringspartijen onderling. Door haar ontslag aan te bieden aan het staats-hoofd, vooraleer de regering voor het parlement moet verschijnen wordt de inspraak van de volksvertegenwoordiging bij dit belangrijk machtsmoment uitgehold.

Ter compensatie van het zelden gerealiseerde recht van het parlement om een regering het vertrouwen te weigeren en haar tot ontslag te dwingen, verleent de grondwet de regering het recht de kamers te ontbinden. Ook hier blijkt dat de acties van de politieke partijen meestal aan de basis liggen van het vroegtijdig ontbinden der kamers (24).

II. De partijpolitisering van de overheidsadministratie.

Volgens de meeste wetenschappelijke auteurs zijn de Belgische overheidsbesturen sterk gepolitiseerd. De politiseringsgraad en de evolutie ervan zijn echter zeer moeilijk te meten, niet zozeer omwille van indiceringsmoeilijkheden, dan wel wegens de uitgesproken terughoudendheid van de betrokkenen (ambtenaren en politici) om aan zulk onderzoek mee te werken

(22) H. DE RIDDER, « Leburton. Ik wil mijn partij niet verder zien aftakelen », in *De Standaard*, 18 juni 1979, blz. 2.

(23) F. PERIN, *La démocratie enrayée*, Brussel, 1980, blz. 76.

(24) J. VELU, *La dissolution du Parlement*, Brussel, 1966, blz. 158-196.

(25). Vandaar dat in deze paragraaf ook beroep gedaan werd op informatie van bevoorrechte getuigen en niet-wetenschappelijke bronnen om een overzicht te construeren van de partijpolitiserings der aanwervingen, promoties en de werking van de overheidsadministratie.

A. DE POLITISERING VAN DE AANWERVINGEN VOOR DE OVERHEIDSDIENSTEN.

Politieke benoemingen zijn in België een oud zeer (26). Tot voor de administratieve hervorming van 1939, waarbij de ambtenaar van een wettelijk statuut werd voorzien, werd de toewijzing van overheidsbetrekkingen vooral beïnvloed door parlementairen, kerkelijke prominenten en figuren uit de vrijmetselarij. Het zogenaamd Statuut-Camu, dat inhield dat de aanwervingen gebeuren volgens de rangorde in de klassering d.m.v. een aanwervingsexamen, georganiseerd door het onafhankelijke Vast Wervingssecretariaat, maakte een eind aan deze geïndividualiseerde vorm van politieke patronage der aanwervingen (27).

De omslachtigheid van deze aanwervingsprocedure, de gebrekkige vooruitberekening van de toekomstige personeelsbehoeften, de blokkering der statutaire aanwervingen wegens budgettaire moeilijkheden, de specifieke na-oorlogse omstandigheden (opvullen van het kader na de uitdunning door de oorlog en de epuratie) en het verlangen van de partijen om politieke benoemingen te doen hebben echter geleid tot massale aanwervingen buiten de statutaire beschikkingen om.

De parallele aanwerving geschiedt volgens vier procedures, nl. de uitzonderlijke benoemingen op basis van artikel 18 van het statuut, de allereerste benoemingen bij de oprichting van nieuwe diensten, de aanwerving van zgn. complementair personeel en de regularisatiewetgevingen.

Artikel 18 maakt uitzonderlijke benoemingen voor leidinggevende functies (vanaf rang 14 op niveau één) mogelijk, wanneer een dringende vacature niet opgevuld kan worden via een vergelijkend examen, bevordering, graadverandering of overplaatsing van een rijksambtenaar. Wegens de omslachtige procedure zijn er in de periode 1953-1973 slechts 46 topbenoemingen langs een beroep op dit artikel gebeurd (28).

(25) H. VAN HASSEL, *Het Ministerieel Kabinet. Peilen naar een sociologische duiding*, Leuven, 1972, blz. 204.

R. DEPRÉ, *De topambtenaren van de ministeries in België*, Leuven, 1973, blz. 362.

(26) Reeds omstreeks 1850 vormde het benoemingsbeleid een twistpunt tussen katholieken en liberalen.

L. HUYSE, « De plaatsbezorgers. Politici en partijpolitieke benoemingen in België », in *De Nieuwe Maand*, VIII, (1975), 8, blz. 466.

(27) E. POULLET, « De politisering van het openbaar ambt », in *Kultuurleven*, XXI, (1974), 3, blz. 292-293.

(28) *Ibidem*, blz. 296.

De tweede omzeiling van de statutaire procedures bestaat uit de zgn. primo-nominations (29). Bij de oprichting van nieuwe publieke instellingen of administraties wordt vaak voorzien dat de minister alle benoemingen kan doen omdat het zagezegd niet mogelijk is te handelen volgens de normale beschikkingen die aan de nieuwe situatie niet aangepast of niet voorhanden zouden zijn. Zelfs bij lichte wijziging van de bevoegdheid van een bestaande dienst wordt op deze mogelijkheid beroep gedaan. De minister die dergelijke nieuwe organen installeren kunnen zelf alle benoemingen doen, terwijl hun opvolgers gebonden zullen zijn door de statutaire regelingen.

Ten derde kunnen ministers in sommige gevallen zonder enige vorm van procedure « complementair personeel » aanwerven voor een bepaalde dienst of administratie. Dit complementair personeel dat in bepaalde diensten mag worden aangeworven wordt vaak doorgesast om andere diensten van een departement te versterken (30). De plaatsing van stagiairs, tewerkgestelde werklozen en BTK-ers in overheidsdienst is evenmin vrij van partijpolitieke patronage (31).

Personen, aangeworven volgens deze uitzonderlijke procedures, worden « tijdelijken » of « contractuelen » genoemd en behoren niet tot het vaste, statutair benoemd personeel. Wordt deze groep te omvangrijk, dan zal de overheid hun onregelmatige toestand regulariseren. Op deze wijze werden tienduizenden ambtenaren vast benoemd, zonder aan enig examen deel te nemen. In 1950 was een eerste wet nodig om de tijdelijke ambtenaren, tijdens en na de oorlog aangeworven, te regulariseren. De regularisatiewet van 1953 regelde de toestand van circa 30.000 tijdelijken (32). In 1960 waren er op een totaal effectief van 80.000 ambtenaren van de centrale administratie ongeveer 32.000 tijdelijken via uitzonderingsmaatregelen in overheidsdienst tewerkgesteld (33). Na de regularisatiewetgeving van 1965 werden er 23.000 ambtenaren buiten statuut aangeworven, wiens toestand in 1972 werd rechtgetrokken (34). In de periode 1972-1974

(29) J.L.S., « *L'administration déconsidérée* », in *La Libre Belgique*, 10 maart 1979, blz. 4-30.

(30) Zo werden duizenden ambtenaren van het eigenlijke departement van Openbare Werken via het Wegenfonds als complementair personeel gerecruteerd.

E. POULLET, *loc. cit.*, blz. 297-298.

(31) X., « *Politisisation du recrutement* », in *La Libre Belgique*, 26 novembre 1980, blz. 2.

(32) X., « *La régularisation des temporaires* », in *La Libre Belgique*, 4 februari 1958, blz. 2.

(33) Waarvan 740 op niveau één, 4.000 op niveau twee, 13.500 op niveau drie en 15.000 op niveau vier.

J. VAN DEN DRIES, « *L'influence de la politique dans la vie de l'administration en Belgique* », in *Revue Internationale de Sciences Administratives*, (1958), 3, blz. 518.

(34) L. HUYSE, *loc. cit.*, blz. 225.

werden eveneens 20.000 ambtenaren onregelmatig gerecruteerd (35). Bij elke regularisatiewetgeving werd door de regering de plechtige belofte gedaan « dat het de laatste keer was »... (36).

Vermelden wij tenslotte dat ook de reglementaire aanwervingen niet gespaard blijven van partijpolitieke overwegingen. Sommige departementen geven slechts recruiteringsopdrachten aan het Vast Wervingssecretariaat wanneer hun tijdelijk benoemde functionarissen zich in de nuttige volgorde voor een aanwervingsexamen geklasseerd hebben (37). Ook zouden de examens niet steeds eerlijk verlopen wegens de soms uitgesproken partijpolitieke vooroordelen van de jury's (38).

B. DE POLITISERING VAN DE BEVORDERINGEN.

Volgens het sinds 1969 ingevoerde systeem gebeuren de bevorderingen op de lagere niveau's (nl. 2, 3 en 4 ; d.i. waar geen universitair diploma of gelijkwaardig examen vereist is) op basis van anciënniteit, behalve bij ongunstig signalement of gemotiveerd tegenadvies van de directieraad. Wegens de regeling dat iedere inbreuk op deze procedure kan leiden tot een beroep bij de Raad van State schijnt het systeem weinig aanleiding te geven tot partijpolitieke misbruiken (39).

Op het eerste niveau beslist de minister, op basis van een ranglijst van de directieraad, waarop de kandidaten die aan de gestelde voorwaarden voldoen, worden gerangschikt. Deze adviezen zijn vaak onderhevig aan politieke overwegingen, aangezien de meeste directieleden zelf hun positie aan partijpolitieke voorspraak te danken hebben (40). De minister heeft een aanzienlijke speelruimte, daar hij de voorgestelde rangorde niet hoeft te eerbiedigen. Hogervermelde uitzonderingsmaatregelen zoals art. 18 en de « primo-nominations » hollen de statutaire bevorderingsprocedures eveneens uit. Tenslotte keren heelwat kabinetsleden, komende uit de centrale administratie, naar hun diensten terug met een promotie op zak.

Uit het onderzoek van R. Depré naar de mogelijke invloed van 26 factoren op de ambtelijke loopbaan bleek dat de ondervraagde topambtenaren de medewerking aan een ministerieel kabinet, de contacten met een politieke partij en het zich doen opmerken door politici door zijn vakkennis

(35) P. KOECK, E. VAES, *De ambtelijke kolos*, Berchem, 1979, blz. 44.

(36) R. VANDEZANDE, « Politiseren van de overheidsdiensten » in *De Standaard*, 24 juli 1972 blz. 4.

(37) E. POULLET, *loc. cit.*, blz. 294.

(38) X., « Ramaekers benoemt alleen socialisten », in *Het Laatste Nieuws*, 3 augustus 1978, blz. 4.

(39) Daartegenover staat dat het signalement nog weinig indicatief is voor de kwaliteit van de betrokken ambtenaar, aangezien dat ongeveer iedereen dezelfde gunstige noot krijgt.

(40) E. POULLET, *loc. cit.*, blz. 299.

als respectievelijk de eerste, de tweede en de vierde belangrijkste factor ervoeren. De factor signalement van de diensthoofden werd slechts weinig invloed toegeschreven (41).

C. DE PARTIJPOLITISERING VAN DE WERKING DER OVERHEIDSADMINISTRATIE DOOR DE MINISTERIËLE KABINETTEN

Het kabinet vormt voor de minister een braintrust die algemene en deskundige steun verstrekt bij de probleemformulering, prospectieve beleidsopbouw en dagelijkse beslissingen, waarbij een synthese gemaakt wordt tussen het administratief-technisch optimum en het politiek haalbare in een gegeven regeringscoalitie. Het begeleidt, coördineert, innoveert, geeft impulsen aan en controleert het bestuur, en vervangt het ingeval van verkeerdelijk uitgebouwde dossiers. Het verzorgt de public relations en de contracten tussen ministerie en burger, drukingsgroeperingen en het parlement (42).

Uit empirisch onderzoek blijkt dat de kabinetten vrijwel algemeen rechtstreeks tussenkomen in het bestuur, niet alleen bij leidinggevende ambtenaren maar ook bij het uitvoerend personeel. Deze interventies hebben vooral betrekking op het vastleggen van prioriteiten inzake dossierbehandeling, het opzoeken van informatie ten behoeve van het kabinet en het rapporteren over de werkzaamheden van het departement (43).

Buiten deze manifeste functie vervullen de kabinetten ook een heel aantal latente functies. Zij fungeren « als een beleidskweekschool voor jonge politici in spe, een wachtheuvel voor niet-verkozen politici in afwachting van een nieuw mandaat, als verdeckte financiering van partijfunctionarissen en electorale stafmensen van de betrokken ministers, als controle-element t.a.v. de minister vanwege de partij of de belangengroepen en tenslotte als sleutel tot de geheimen van de bureaucratie via geselecteerde ambtenaren » (44).

De kabinetten hebben ook en vooral het personeelsbeleid aan het eigenlijke bestuur onttrokken. Uit de uitgaande briefwisseling van het kabinet van een modaal ministerie bleek dat 80 % bestond uit (meestal negatieve) reacties op interventies van buitenuit voor individuele interne personeelsaangelegenheden zoals aanwerving, promotie en mutatie (45). Zo ver-

(41) R. DEPRÉ, *op. cit.*, blz. 332-333.

(42) H. VAN HASSEL, *op. cit.*, blz. 393.

(43) M. HANSENNE, H. VAN HASSEL *et al.*, *Vormingsbehoeften op directiegebied in de Belgische Overheidsdiensten*, Brussel, IAU, 1963.

(44) H. VAN HASSEL, *Regering en Ambtenarij t.o.v. beleidsvoering in België. Inleiding op de Nederlands-Belgische Politologendag*, 19 oktober 1974, Brussel, blz. 21-22.

(45) H. VAN HASSEL, *Het ministerieel kabinet*, blz. 385.

klaarde de Minister van Nationale Opvoeding in 1975 dat zijn kabinet 600 aanbevelingen per dag ontving (46). De kabinetten spelen dus een sleutelrol bij de politisering van de aanwervingen en promoties.

De voortschrijdende politisering van de werking van de administraties kan geïllustreerd worden aan de hand van de evolutie van de personeelsomvang der kabinetten (47). Vlak na W.O. II telde men gemiddeld vijf kabinetsleden van beleidsniveau per minister, nu ongeveer twaalf. Deze leden, vermeld in het Gerechtelijk en Administratief Jaarboek, vormen uiteraard slechts het topje van de ijsberg. In 1960 waren er reeds 700 tot 800 personen effectief werkzaam in de ministeriële kabinetten, waarvan 175 van het eerste niveau (48). In 1973 waren dat er reeds 1.867, waarvan 330 op niveau één met een totale personeelskost van 756 miljoen frank (49). De huidige kabinetten stellen ongeveer 2.000 personen te werk, met een totale personeelskost van om en bij de twee miljard.

D. KENMERKEN EN EVOLUTIE VAN DE POLITISERING VAN DE ADMINISTRATIE SINDE DE TWEDE WERELDOORLOG.

Haast alle waarnemers stellen dat de politisering de voorbije dertig jaar is toegenomen en sinds enkele jaren een absoluut hoogtepunt heeft bereikt. Nochtans kan men zich afvragen of al deze auteurs een duidelijk beeld hebben over de toestand in de voorbije decennia en of de huidige aangeklaagde situaties wel degelijk sterk verschillen met vroeger.

De voorbije decennia hebben o.i. niet in de eerste plaats een kwantitatieve toename van de politisering der overheidsbesturen (d.i. de proportie gepolitiseerde benoemingen t.a.v. het geheel) te zien gegeven, want die was reeds in de jaren vijftig zeer hoog, doch eerder een kwalitatieve evolutie (50).

Vooreerst zijn de politiseringsmechanismen binnen de partijen zelf beter georganiseerd en gecoördineerd. De individuele patronage van een

(46) P. PIRYNS, H. DE CONINCK, « Humo sprak met Minister De Croo », in *Humo*, 20 maart 1975, blz. 33.

(47) Volgens H. Van Hassel is de ontwikkeling van het ministerieel kabinet een duidelijk gevolg van en indicator voor de voortschrijdende politisering van de overheidsbesturen.

H. VAN HASSEL, *op. cit.*, blz. 78-79.

(48) J.C. SNOY et d'OPPUERS, « Le malaise dans la fonction publique » in *Revue Générale Belge*, XLVI, (1960), blz. 13-14.

(49) J.C. SNOY et d'OPPUERS, « Encore... », blz. 579.

(50) In de periode juli 1958 - september 1960 werden er op het eerste niveau 6 ambtenaren van rang 17 (secretaris-generaal), 19 van rang 16 (directeur-generaal), 49 van rang 15 (directeur van administratie, inspecteur-generaal), 169 van rang 14 (adviseur-dienstchef, directeur) en 115 van rang 13 (adjunct-adviseur, inspecteur, afdelingschef) benoemd. Van deze 358 topambtenaren behoorden er 256 tot de CVP (71,5 %), 57 tot de liberale partij (15,9 %) en 45 tot de BSP (12,6 %). Uit het feit dat bij deze bevorderingen geen partijloze ambtenaren te bespeuren vallen blijkt hoe alomvattend de politisering in de jaren vijftig reeds was.

kandidaat door een politieke mandataris t.a.v. de benoemde instantie heeft aan belang ingeboet (vooral wat betreft de benoemingen op het eerste niveau), ten voordele van een meer collectieve patronage. Binnen elke partij zijn er ad hoc commissies gegroeid, die zich uitspreken over de kandidaten die zich tot de diverse parlementsleden van de partij hebben gewend om hun steun te verwerven bij een benoeming. Doel is tot een consensus te komen over de persoon wiens kandidatuur voor een bepaalde betrekking zal verdedigd worden, zodat deze drukking éénduidig en gedisciplineerd verloopt. Er zijn nl. niet alleen meerdere patronerende parlementsleden, want velen steunen meerdere kandidaten voor eenzelfde benoeming.

In deze commissies zetelen partijtrouwe ambtenaren die veel contacten hebben met de mogelijke kandidaten en inzicht hebben in de politieke betekenis van de administratieve posities. Tevens zijn er kabinetsleden aanwezig, eventueel uit de betrokken departementen, syndicale vertegenwoordigers van de sector openbaar ambt en de vertegenwoordiger van de partijleiding in de Commissie Dekens (infra). De kandidaten worden beoordeeld volgens hun politieke verdiensten en militantisme, de binnenpartijdige strekking waartoe ze behoren en hun beleidsbekwaamheid.

Voor de benoemingen in gemeentelijke en provinciale besturen wordt eveneens getracht binnen de partij tot een consensus te komen, meestal in de fractievergaderingen, vooraleer deze materies in de provincie- of gemeenteraad aan bod komen (51).

Voor de belangrijkste ministeriële departementen houden de partijen, in de mate van het mogelijke, lijsten bij van de beleidsambtenaren met hun partijgezindheid (52).

Een tweede kwalitatieve evolutie is de toenemende concertatie en pacificatie tussen de partijen m.b.t. benoemingsmateries. Er bestaat een tendens om, n.a.v. het afsluiten van het regeerakkoord, duidelijke en gedetailleerde afspraken te maken over de proporties van de gepolitiseerde benoemingen die elke regeringspartij in de toekomst zal mogen doen. Deze quota fluctueren naargelang de parlementaire sterkte der regeringspartijen (53). Deze percentages zijn uiteraard slechts richtwijzers, want

(51) L. HUYSE, *loc. cit.*, blz. 223.

(52) H. VAN HASSEL, *Regeringen...*, blz. 24-25.

(53) In de regering Tindemans I zou de CVP 60 % en de PVV 40 % der nederlandstalige benoemingen voor hun rekening genomen hebben. Bij de zgn. Egmont-regering (1977-1978) waren volgens *Le Soir* de percentages aan nederlandstalige zijde: CVP 50 %, BSP 30 %, VU 20 %, langs franstalige kant PSB 50 %, PSC 30 % en FDF 20 %. Tijdens Martens I: CVP 65 %, SP 35 % en Martens III: CVP 55 %, SP 25 %, PVV 20 %. Ook in de voorbije decennia werden afspraken gemaakt tussen de regeringspartners, doch deze waren meestal minder expliciet en minder

deze verdelingsakkoorden kunnen niet exact in elk departement eerbiedigd worden. Sommige departementen zijn reeds tientalen jaren in handen van eenzelfde partij, zodat ambtenaren met een andere partijgezindheid er schaars zijn (54).

Naast deze afspraken n.a.v. het regeerakkoord is er ook het permanent overleg tussen de regeringspartijen. Dit overleg is geleidelijk aan gegroeid. Terwijl in de jaren vijftig de concrete onderhandelingen over de te verrichten benoemingen gebeurden tussen de respectievelijke vertegenwoordigers der partijleidingen en het kabinet van de betrokken departementen, is er naar het eind der jaren zestig een quasi-permanent en gecentraliseerd overleg gegroeid, in de vorm van werkgroepen toegevoegd bij het kabinet van de premier, met vaste vertegenwoordigers van de regeringspartijen (55).

Naarmate het verdelingsvraagstuk in de jaren zeventig ingewikkelder werd, is dit overleg tussen de regeringspartners verder geïnstitutionaliseerd (56). Tijdens de driedledige regering Leburton werd er in 1973 een officieuze commissie opgericht, de zgn. Déletrée Commissie (57). Deze commissie is geregeld van naam en voorzitter veranderd en heeft onder de naam van Commissie Dekens bredere bekendheid verworven.

Naast de voorzitter zetelt in deze commissie één vertegenwoordiger per regeringspartij (58). Tijdens de normale regeerperiodes vergadert zij doorgaans om de twee weken. Bij een regeringscrisis of wanneer er geen vraag vanuit de departementen komt, staakt de commissie haar werkzaamheden. Het object van de onderhandelingen zijn alle benoemingen in de centrale administratie op niveau één met uitzondering van de secretarissen-generaal, waarover in de ministerraad onderhandeld wordt. De benoe-

alomvattend. Zo werd bij de CVP-PSC-Liberale regering Eyskens-Lilar enkel m.b.t. de benoemingen in het rijksonderwijs een verdeling tussen de regeringspartijen vastgelegd. De CVP mocht toen rekenen op een kwart tot een derde der benoemingen.

(54) Zo is het Ministerie van Landbouw sinds 1958 in handen van een christendemocraat geweest.

(55) A. MOLITOR, *L'administration de la Belgique*, Brussel, 1974, blz. 305.

(56) Deze grotere ingewikkeldheid heeft te maken met de sneller wisselende regeringscoalities, zodat de doseringen meer moeten worden aangepast; met de toename van het aantal « regierungsfähige » partijen en de opdeling van de drie traditionele partijen waardoor het aantal regeringspartijen fors gestegen is; met de toename en diversifiëring van de overheidstewerkstelling zelf, zodat de te verdelen administratieve « koek » groter en gedifferentieerder geworden is.

(57) J.C. SNOY et d'OPPUERS, « Encore les cabinets ministériels », in *Res Publica*, XVI, (1974), 5, blz. 579-588.

(58) De vertegenwoordigers die de partijen naar de Commissie Dekens zenden zijn stuk voor stuk politieke zwaargewichten. De meeste afgevaardigden die de voorbije jaren in de Commissie zetelden waren (adjunct-) kabinetschefs van belangrijke ministers. Sommige leden brachten het nadien tot parlementslid en zelfs tot minister.

mingen in de magistratuur, de diplomatie, het leger worden langs andere informele kanalen afgehandeld.

In een eerste fase centraliseert de commissie al de lopende benoemingsdossiers en worden alternatieve bezettingsroosters uitgetest en vergeleken. Van zodra er een voldoende aantal benoemingen te verdelen zijn, zal de Commissie tot de eigenlijke onderhandelingen overgaan. De « package-deal » die dan gesloten wordt is bindend voor alle deelnemende partijen en hun ministers, op straffe van regeringscrisis of tegenmaatregelen in de departementen die in handen van andere regeringspartijen zijn.

Indien de vertegenwoordigers der regeringspartijen gegadigden uit de eigen partij hebben, maken neutrale kandidaten of kandidaten die door een oppositiepartij gesteund worden geen enkele kans. Partijen, die omwille van hun discontinue regeringsdeelname niet steeds voor elke benoeming een eigen kandidaat kunnen voordragen, steunen soms neutrale of oppositiekandidaten.

Het aandeel der benoemingen dat elke regeringspartij effectief realiseert wordt niet alleen bepaald door de quota bij het regeerakkoord, doch ook door haar strategie, haar regeringservaring en haar tactisch inzicht in de politieke macht der bureaucratieën. Een partij kan er naar streven om zoveel mogelijk topbenoemingen te verrichten, ten nadele van haar benoemingen op lager niveau ; of omgekeerd, trachten een zeer brede basis te veroveren, maar de topbenoemingen aan de anderen over te laten. Sommige partijen concentreren hun aandacht vooral op bepaalde, voor hun beleidsdoeleinden strategische diensten. Partijen die voor de eerste maal regeringsverantwoordelijkheid dragen ondervinden moeilijkheden om kandidaten te werven die hun kleur durven bekennen, aangezien deze vroeger meestal door andere partijen gepatronerd werden en de regelmatige regeringsdeelname van de kersverse regeringspartij niet verzekerd is (59). Tijdens de onderhandelingen zelf wordt er soms zwaar gepokerd (60). Ook deze « spelvaardighe'd » beïnvloedt het uiteindelijk aandeel dat elke partij in de Commissie realiseert.

(59) Een en ander heeft er toe geleid dat de Volksunie in de regering Tindemans V slechts ongeveer de helft van het haar toegekende quotum realiseerde.

(60) Indien geen enkele partij een kandidaat voordraagt wordt automatisch de eerst geklasseerde op de lijst van de directieraad benoemd. *De facto* zijn dit meestal kandidaten van de partij die het langst het departement in kwestie heeft beheerd. Als de andere partijen geen kandidaat hebben, dragen ze toch « stromannen » voor (m.a.w. kandidaten die door de directieraad niet als eerste werden gerangschikt, en die niet tot de strekking van de patronerende partij behoren). Wil die ene partij toch haar eerst geplaatste kandidaat benoemd krijgen, dan moet ze deze openlijk patroneren en wordt haar een benoemingsinterventie in rekening gebracht, omdat de andere regeringspartijen hun zgn. kandidaten moeten laten vallen. Deze tactische bluf mislukt ook wel eens omdat de partij van de eerst geplaatste kandidaat geen kleur bekent en aldus de stroman benoemd wordt, op rekening van de andere partij.

Tenslotte is er ook een tendens naar openlijke erkenning en legitimatie van deze proportionaliteitswerkwijze, terwijl dit vroeger zelden de openbaarheid haalde (61).

Deze proportionele verdeling van de benoemingen onder de regeringspartijen bevoordeligt de partij die het meest aan de regering deelneemt. Per regeringsdeelname scoort elke regeringspartij een hoger percentage benoemingen dan haar verkiezingspercentages, omdat de oppositie bijna niet aan bod komt. Aangezien de CVP sinds 23 jaar permanent van de regering deel uitmaakt en daarbij de grootste politieke partij in Vlaanderen is, heeft zij in de meeste departementen een meerderheid der nederlands-talige benoemingen kunnen doen en kan zij voor elke vacature een bekwaam kandidaat, met de vereiste anciënniteit en komende uit de betrokken dienst, voordragen. Partijen die discontinu deelnemen aan de regering zijn sneller verplicht om over te gaan tot opvallende parachutages en benoemingen van kandidaten uit andere diensten. Vandaar dat de onorthodoxe benoemingspolitiek van vooral socialistische en liberale ministers in de pers aangevochten worden terwijl de meer serene deelname van de CVP aan de politisering van het openbaar ambt minder de publieke opinie haalt.

De kabinetten spelen een belangrijke rol in het naleven van de benoemingsafspraken. Als extra waarborg worden soms zgn. schoonmoeders, d.w.z. kabinetsleden uit een andere regeringspartij dan die van de minister in de kabinetten van omstreden ministeries geplaatst (62). Uit empirisch onderzoek blijkt dat deze vorm van controle frequent werd toegepast (63). Recentelijk werd deze werkwijze in bepaalde departementen vervangen door het oprichten van een soort schaduwkabinet, toegevoegd aan het kabinet van een minister van een andere regeringspartij (64).

E. FUNCTIES EN DYSFUNCTIES VAN DE PARTIJPOLITISERING VAN DE OVERHEIDSBESTUREN.

1. *Functies voor de partijen.*

De politisering van de aanwervingen en promoties bevordert de socialisatie van de burger in het waardepatroon van een bepaalde partij en

(61) L. TINDEMANS, *Parlementaire Handelingen, Kamer van Volksvertegenwoordigers*, Vergadering van donderdag 13 mei 1976, blz. 3566.

(62) Zo beklagde Minister van Binnenlandse Zaken R. Boel er zich over dat de PS-voorzitter hem een kabinetschef had opgedrongen wiens enige functie bestond uit het controleren van het doen en laten van de minister.

P. DE MOOR, « Rik Boel, Voorzitter van de Kultuurraad : gedaan met geven en toegeven » in *De Nieuwe*, 11 mei 1979, blz. 4.

(63) H. VAN HASSEL, *Het ministerieel...*, blz. 412.

(64) Cfr. de zgn. cultuur- en onderwijsellen bij het kabinet van de Minister van Economische Zaken en van de Eerste Minister.

M. REYNEBAU, « Georges Monard, schaduwminister voor Jef Ramaekers », in *Knaak*, 16 mei 1979 blz. 18-24.

zuil. De afname van de ideologische werfkracht der partijprogramma's wordt gecompenseerd door partijgepatroneerde benoemingen, die de begunstigten aanzetten tot loyauteit en aanhankelijkheid t.a.v. de patrone-rende partijen en hun mandatarissen.

De politisering heeft eveneens een gunstig effect op de partijfinanciën. Naarmate de politisering van de publieke tewerkstelling toeneemt, is de noodzaak voor de gegadigden om zich te integreren in de respectievelijke zuilen en hun deelorganisaties sterker geworden, wat ook financiële gevolgen met zich meebrengt, o.a. het betalen van lidmaatschap aan de partij, de vakbond, de mutualiteit enz. Deze noodzaak wordt soms gesug-gereerd op officieuze werkaanvraagformulieren voor de publieke sector, waarin navraag wordt gedaan naar de partij, vakvereniging enz. waarbij de sollicitant en zelfs diens ouders zijn aangesloten (65).

Door de greep van de partijen op de hoge ambtenaren genieten ook de partijen, naast de ambtenaren zelf en de bevoorrechte instellingen (bouw-firma's promotoren, productie- en handelsvennootschappen, financiële instellingen enz...) van de opbrengsten der ambtelijke consumptie. Immers, de beslissing of een welbepaalde onderneming een overheidsbestelling in de wacht sleept of van een fiscale gunstbehandeling kan genieten hangt af van een beperkt aantal ambtenaren. Aangezien het hier vaak om miljarden-dossiers gaat trachten bedrijven met allerlei middelen, legale en minder legale, deze beslissing te beïnvloeden. Deze drukking wordt vergemakke-lijkt doordat de kabinetten en topambtenaren, ondanks de rekenplichtige wet op de aanbestedingen van 1963, toch nog over vele achterpoortjes beschikken om van het systeem der openbare aanbestedingen af te stappen.

Bedrijven die tijdens een bepaalde regeerperiode op normale of abnor-male wijze overheidsbestellingen in de wacht hebben gesleept, krijgen tijdens de volgende verkiezingscampagne wel eens bezoek van de schatbe-waarders van regeringspartijen, om een financiële wederdienst te vragen of te eisen, in ruil voor de opdrachten en bestellingen die ze via hun minister kregen (66).

Door de politisering is het tenslotte ook mogelijk dat ambtenaren, die de facto in de vakbonden en partijen werken, maar officieel toch op hun normale diensten tewerkgesteld zijn zich door de Schatkist laten bezol-digen (67).

(65) Zie interpellatie van de heer Brouhon en interventie van de heer Monard, *Parlementaire Handelingen, Kamer van Volksvertegenwoordigers*, Vergadering van 13 mei 1976, blz. 3559-3560.

(66) J.L.S., « La partieratie totalitaire », in *La Libre Belgique*, 13 maart 1979, blz. 1.

(67) R. VAN DE ZANDE, *loc. cit.*, blz. 4.

2. Dysfuncties voor de goede werking der overheidsbesturen.

De politisering leidt tot het benoemen van minder bekwame ambtenaren en brengt onzekerheid wat promotie betreft bij de regelmatig benoemde ambtenaren. Het overheids personeel geraakt ontmoedigd, er ontstaat een slechte werksfeer en de corpsgeest gaat verloren (68).

De minister kan wegens de politisering nooit meer tenvolle rekenen op de loyauteit van zijn ambtenaren, zodat de beleidsconceptie door de kabinetten wordt overgenomen en de administratie louter een uitvoeringsdienst dreigt te worden. Een minister wordt soms bij zijn intrede geconfronteerd met een administratie die handelt vanuit politiek tegengestelde oogmerken, omdat het ettelijke jaren in handen geweest is van andere partijen (69). In dergelijke gevallen vreest de minister een doorkruising of zelfs regelrechte tegenwerking van bepaalde ambtenaren of diensten, o.a. via het doorspelen van vertrouwelijke beleidsdocumenten naar de pers, waardoor sommige projecten vroegtijdig gekelderd worden.

Door de politieke incongruentie tussen de minister en bepaalde hogere ambtenaren groeit tussen hen een communicatiekloof. De ministers en hun kabinetten laten dan ook niet na om, over het hoofd heen van gewantrouwde topfunctionarissen, met lagere beleidsambtenaren « uit eigen stal » te werken (70). Sommige diensten werken niet meer behoorlijk, omdat de leidinggevende ambtenaar politiek in conflict ligt met zijn minister, zodat men geduldig moet wachten op het moment der pensionering of wegpromovering van de betrokken ambtenaar vooraleer de minister terug op deze dienst beroep doet (71). Deze communicatiekloof wordt volgens E. Poulet vergroot doordat meer en meer ministers, met hun kabinet, ver van hun administratie gaan huizen (72).

Tenslotte wordt er bij de oprichting van een nieuw ministerie of staatssecretariaat soms helemaal geen bijhorende administratie voorzien, omdat de minister of staatssecretaris louter met zijn kabinet zijn beleid ten uitvoer brengt (73). Dit resulteerde in een gebrek aan continuïteit in de werkzaamheden, geen grondige aanpak van sommige netelige technische

(68) R. DEPRÉ, *op. cit.*, blz. 360.

(69) Cfr. de intrede in 1950 van CVP minister Harmel op het « vrijzinnige bolwerk » van Nationale Opvoeding. Wegens de bijzonder diplomatische aanpak van de minister en zijn kabinetsleden bleef de administratieve tegenwerking eerder beperkt.

(70) Uit het onderzoek van R. Depré beek dat een bepaalde secretaris-generaal zijn minister slechts eenmaal gedurende het jaar gesproken had. Deze topambtenaar kan dus nog moeilijk doorgaan als verbindingsman tussen minister en bestuur.

R. DEPRÉ, *op. cit.*, blz. 139.

(71) J.L.S., « L'administration déconsidérée », blz. 30.

(72) E. POULLET in CCOD, *De openbare diensten van morgen*, Zele, 1978, blz. 135.

(73) Cfr. de staatssecretariaten voor hervorming der instellingen, voor Gewestelijke Economie en voor de Cultuur.

E. POULLET, « Gouverner sans administration », in *La Libre Belgique*, 18 juli 1978, blz. 1-2.

problemen en het ontbreken van elke administratieve voorbereiding op de toekomstige verandering (74).

De werkingskosten van het overheidsoptreden verhogen doordat talrijke dubbele of overvloedige aanwervingen en bevorderingen gebeuren, louter om bepaalde evenwichten tussen de partijen te respecteren of om het partijcliënteel te verzorgen. Door het vervangen van openbare aanbestedingen door duurdere onderhandse contracten worden de staatsuitgaven niet optimaal gealloceerd. Ook bij het behandelen van bedrijfsdossiers zijn partijpolitieke invloeden niet weg te denken, o.m. bij de beslissingen over het al dan niet verlenen van staatssteun aan ondernemingen in moeilijkheden en gebeurlijk, over de omvang van de tussenkomst. Uit de analyse van een aantal ophefmakende dossiers van « bedrijven in moeilijkheden » blijkt dat ondernemingen die politieke invloed aanwenden, in alle fasen van het besluitvormingsproces terzake een voordeel genieten. Zij zijn nl. eerder op de hoogte van de diverse mogelijkheden tot staatssteun, ze worden moeilijker afgewimpeld ; ze worden met meer prioriteit en met meer inzet behandeld en de verkregen oplossing is optimaler. Deze politieke invloeden verlopen langs kabinetsleden om, die elkaar informeren over de politieke steun van een dossier en die, indien nodig, beroep kunnen doen op gepolitiseerde ambtenaren. De politieke invloed is het meest efficiënt bij bedrijven die op zich niet meer leefbaar zijn, maar door de complexiteit van de bedrijfseconomische analyse en de aanwezigheid van enkele positieve elementen, de twijfel in hun voordeel kunnen laten spelen. Hoe groter de politieke steun, hoe groter de bereidheid om én dure oplossingen uit te werken én de wettelijke criteria breder te interpreteren. Zodoende verwerven bedrijven met een slechte bedrijfseconomische toestand, doch met belangrijke politieke invloed, gemakkelijker staatssteun en aan gunstiger voorwaarden, terwijl politiek zwakke ondernemingen, met nochtans betere rendabiliteitsperspectieven dikwijls van deze steun verstoken blijven (75).

Gelet op het stijgend aandeel van de overheidssector in de nationale tewerkstelling en in de nationale bestedingen wordt de problematiek van de participatie, met haar nefaste invloed op de kostprijs en de kwaliteit van overheidsbeleid, steeds prangender.

III. Participatie en parlement.

In deze paragraaf zal vooreerst onderzocht worden hoe en door welke partijgeledingen de Belgische parlementsleden gerecruteerd en geselecteerd

(74) E. POULLET, in CCOD, *op. cit.*, blz. 13.

(75) K. ROGIERS, *De determinanten van het besluitvormingsproces in overheidsinstellingen bij het behandelen van bedrijfsdossiers*, Leuven, 1977, blz. 22-25.

worden. In welke mate de participatie, naast andere ontwikkelingen, medeverantwoordelijk is voor de uitholling van de eigenlijke parlementaire functies wordt in het tweede deel behandeld.

A. DE INVLOED VAN DE PARTIJBESTUREN OP DE SELECTIE DER PARLEMENTSLEDEN.

Ondanks het toenemend aantal voorkeustemmen worden er, ingevolge artikel 170 van het kieswetboek, haast geen parlementsleden gekozen buiten de nuttige volgorde der voorgedragen kieslijsten (76). De kiezer bepaalt m.a.w. slechts het aantal mandatarissen dat elke partij krijgt toegewezen, en niet de concrete personen die deze mandaten zullen bekleden. De samenstelling van de kieslijsten van elke partij is dus quasi definitief.

De statuten van de drie traditionele politieke families waarborgen hun leden een grote betrokkenheid bij dit cruciaal machtsmoment in het verkiezingsproces, via de zgn. algemene ledenpoll, waarbij alle partijleden kunnen stemmen over een rangschikking (of voorstel) der kandidaten. Deze statutair gewaarborgde vorm van binnenpartijdige democratie raakte bij de CVP-PSC reeds vanaf 1968 in onbruik, bij de liberale partijen vanaf 1971, terwijl ook de socialisten langzaam maar zeker van de polltechniek afzien (77). De arrondissementele en nationale partijbesturen hebben de facto de besluitvorming in deze selectiematerie naar zich toegetrokken. Zij controleren eveneens de recruitering der provinciale en gecoöpteerde senatoren, waarbij de ondemocratische inteelt van leidende figuren uit de partijoligarchie is toegenomen.

Wegens deze oligarchisering van de lijstsamenstelling en van het recruiteringsproces der parlementsleden hebben de nationale partijbesturen meer middelen om de partijdiscipline van hun verkozenen in het parlement af te dwingen (78). Deze partijdiscipline is op haar beurt mede verantwoordelijk voor het functieverlies en de functieverschuiving van het parlement als politieke institutie.

(76) W. DEWACHTER, « De machtstoewijzingsfunctie van de voorkeurstemmen bij de Belgische parlementsverkiezingen », in *Tijdschrift voor Geschiedenis*, XCII, (1979), blz. 495-505.

(77) L. DE WINTER, « Twintig jaar polls : de teloorgang van een vorm van interne partijdemocratie », in *Res Publica*, XXII, (1980), 4, blz. 563-585.

(78) J. OBLER, « Le rôle des dirigeants nationaux de parti dans la sélection des candidats parlementaires : le cas de la Belgique », in *Courrier Hebdomadaire du CRISP*, nr. 591, 9 februari 1973, blz. 30-32.

B. FUNCTIEVERSCHUIVINGEN EN FUNCTIEVERLIJES VAN HET PARLEMENT

Over de aard en het aantal functies die een parlement vervult of dient te vervullen bestaat in de parlementologie een grote verscheidenheid van opvattingen. Als voornaamste functies weerhouden wij wetgeving, controle op uitvoerende macht, informatieverstrekking m.b.t. het politiek gebeuren naar de achterban, expressie van de opinie van het kiezerskorps m.b.t. allerlei beleidsopaties en de zgn. government-making power. Deze laatste functie werd reeds in de paragraaf over de regeringsvorming behandeld, zodat er hier verder niet meer wordt op ingegaan.

1. De wetgevende functie van het parlement.

De effectiviteit van het wetgevend initiatief van het parlement is in vergelijking met de regering zeer beperkt. Uit een onderzoek terzake voor de legislaturen 1961-1965 en 1965-1968 blijkt dat van het totaal aantal ingediende wetsvoorstellen en gewone wetsontwerpen 73 % voortvloeit uit parlementair initiatief. Van het totaal aantal ingediende amendementen is 79 % afkomstig van kamerleden en senatoren (79). Maar van het totaal aantal uiteindelijk goedgekeurde wetten en aanvaarde amendementen is slechts 24 % resp. 32 % afkomstig van parlementair initiatief. Dit betekent dat kamerleden en senatoren slechts 11 % van hun voorstellen en amendementen gerealiseerd zien, wat aanzienlijk minder is dan de realisatiescore van het regeringsinitiatief (resp. 95 % en 91 %).

Het overwicht van de regering is nog frappanter indien besluiten van algemene strekking bij de wetgeving gerekend worden (80). Sommige regeringen slagen er nl. in hun beleid met een beperkt aantal wetsontwerpen ten uitvoer te brengen zodat het parlement bij deze wetgeving in de brede zin slechts in beperkte mate betrokken wordt (81). Daarbij komt dat wetten, uitgaande van parlementair initiatief, veel trager van de nodige uitvoeringsbesluiten worden voorzien dan de goedgekeurde wetsontwerpen

(79) E. CLIJSTERS, W. VAN SCHOOR, V. MEEUSEN, « De effectiviteit van wetsvoorstellen en amendementen als parlementair wetgevend initiatief », in *Res Publica*, XXII, (1980), 1-2, blz. 189-212.

(80) In 1959 werden er 121 wetten tegenover 1.000 besluiten uitgevaardigd, in 1967 29 tegenover 1.019.

R. SENELLE, « Politieke, economische en sociale structuren van België », in *Teksten en Documenten*, 1970, nrs. 257-258-259, blz. 17.

(81) Cfr. de recente klacht van de Senaatsvoorzitter dat in de meerderheid van zijn commissies geen enkel wetsontwerp in behandeling was.

E. LEEMANS, « Toespraak van de heer Leemans, voorzitter van de Senaat », in *Parlementaire Handelingen*, Senaat, 24 oktober 1980, blz. 12.

(82). Opdrachtwetten, kader- en bijzondere volmachtwetten verschuiven het wetgevend zwaartepunt verder naar de regering.

Tenslotte is er het buitenparlementair voorbereidend wetgevend werk van rondetafelconferenties en commissies ter begeleiding en uitvoering van bijzondere pacts, zoals de Schoolpactcommissie en de Cultuurpactcommissie. Bij de pacificatie van belangrijke communautaire en levensbeschouwelijke strijdpunten wordt het parlement buiten spel gezet door een kleine groep van vooraanstaande politici en specialisten (83). Zo werd het ontwerpakkoord van het Schoolpact door een tripartite werkgroep buiten het parlement voorbereid en eerst ter goedkeuring aan de partijcongressen voorgelegd, vooraleer het in de kamers werd ingediend (84). De Nationale Schoolpactcommissie treedt op als « pre-wetgever » en controleur van de voornaamste onderwijsmaatregelen. Hetzelfde geldt, zij het in mindere mate, voor de Cultuurpactcommissie. Bij de voorbereiding van de grondwetsherziening van 1963 werd het parlement als dusdanig evenmin betrokken (85). De wetgeving inzake sociaal-economische materie berust voornamelijk bij de sociale partners en de regering.

Het verlies van de wetgevende functie van het parlement naar regering, partijen en sociale partners toe heeft meerdere oorzaken. Het regeringsoverzicht wordt bevorderd door een aantal institutionele factoren, zoals de voorrang van wetsontwerpen en begrotingen op de commissie-agenda, het bezetten van de belangrijkste parlementaire posities (voorzitterschap van plenaire vergaderingen en van de commissies) door de leden van de meerderheid waardoor de regering het tempo en de concrete werking van het parlement naar haar hand kan zetten, de laattijdige verspreiding van de commissieverslagen waardoor degelijk amenderen bemoeilijkt wordt, de tijdrovende procedure van de navette, enz...

Het parlementair wetgevend initiatief is in vergelijking met het regeringsinitiatief dikwijls van beperkte kwaliteit. De meerderheid der ingediende wetsvoorstellen hebben een geringe draagwijdte en zijn niet van enige demagogie gespeend. Vele parlamentsleden verwaarlozen daarbij de overlevingskansen van hun voorstellen te vergroten en vaak zijn ze zelf onvoldoende gespecialiseerd in de betreffende materie (86).

(82) P. QUERTAINMONT, « La carence de l'exécutif dans l'élaboration des textes d'application des lois votées par le parlement », in *Res Publica*, XVIII, (1976) 2, blz. 182.

(83) L. HUYSE, *Passiviteit, pacificatie en vervulling in de Belgische politiek. Een sociologische studie*, Antwerpen, 1970, blz. 227-236.

(84) J. MEYNAUD, *op. cit.*, blz. 164-165.

(85) H. DE CROO, R. HUENENS, *Het parlement aan het werk*, Brussel, 1966, blz. 164.

(86) Uit het onderzoek van W. Van Schoor bleek dat 54 % der wetsvoorstellen minder dan drie artikels bevatten. De tenuitvoerlegging van de meerderheid van deze wetsvoorstellen zou een vermindering van de staatsinkomsten (vermindering

Voorts is de infrastructuur waarover het individuele parlementslid kan beschikken om hem in zijn wetgevende arbeid bij te staan (studie- en documentatiedienst van zijn kamer, de afdeling wetgeving van de Raad van State, de studiediensten van zijn partij en zijn persoonlijk secretariaat) ontoereikend om de toenemende omvang, diversiteit en complexiteit van de wetgeving in de moderne verzorgingsstaat adequaat te vervullen.

Tenslotte kunnen de parlementsliden van de meerderheid weinig eigen onafhankelijk initiatief ontplooien omdat ze hierdoor de oogmerken van de regeringscoalitie zouden doorkruisen of tegenwerken. Het probleem van het behoud van de regering stelt zich in België op een permanente wijze, aangezien het verzet van een parlementaire fractie tegen de handelswijzen van haar regering doorgaans uitmondt in het ontslag. Een strikte partijdiscipline verhindert dat de parlementsliden stemmen volgens hun geweten of hun evaluatie van de intrinsieke waarde der ingediende wetsvoorstellen, -ontwerpen of amendementen. Uit onderzoek blijkt dan ook dat stemdissidentie binnen de fractie bijzonder klein is, nl. 1,14 % (87). Deze « kadvordiscipline » wordt eveneens bevorderd door het feit dat de meeste parlementsliden ter oriëntering van hun stemgedrag, beroep doen op het advies van collega's in de fractie die gespecialiseerd zijn in een bepaalde materie (88).

Deze partijdiscipline manifesteert zich niet alleen bij de stemmingen in de plenaire vergadering. Uit de fractiereglementen blijkt dat de fractieleden als collectiviteit, hun bestuur of hun voorzitter (al naargelang de partij) bepaalt welke wetsvoorstellen mogen worden ingediend of mede ondertekend, wie zal spreken in naam van de groep in elk debat en in welke zin; wie zal interpellieren, en welke stemming door de fractieleden dient te worden uitgebracht. De centrale positie der partijstudiediensten maakt het eveneens mogelijk om het wetgevend initiatief van de fractieleden te stroomlijnen volgens partijdirectieven (89).

De vraag dient echter gesteld of deze sterke partijdiscipline voortspruit uit een collegiale consensus die de parlementsliden in de schoot van hun fractie bereiken, of uit de externe druk van bepaalde partijgeledingen (vnl. de partijbureau's) op de fractie in haar geheel. Zonder diepgaand onder-

belastingen en bijdragen) of een verhoging van de overheidsuitkeringen (lonen en wedden, pensioenen, kinderbijslag, ziektevergoedingen) ten gevolge hebben.

W. VAN SCHOOR, *op. cit.*, blz. 27-64.

(87) Globaal percentage, berekend aan de hand van de gegevens van E. LANGERWERF, *Het stemgedrag van regerings- en oppositiepartijen in de Kamer van Volksvertegenwoordigers van 1954 tot 1965*, Leuven, 1973, blz., IV. 14.

(88) J. DE STAERCKE, « Découverte du parlement », in *La Revue Nouvelle*, XX, (1964), 2, blz. 245.

(89) F. DE BUYST, « La notion du rôle en politique », in *Courrier Hebdomadaire du CRISP*, nr. 273-274, 12 februari 1965, blz. 25.

zoek over de concrete partij- en fractiewerking is het moeilijk om hieromtrent expliciet uitsluitel te geven. Aangezien de personele unie tussen parlementair mandaat en bestuursfunctie in een partij volgens M. Duverger een middel is om de overheersing van het bestuur op de fractie tegen te werken, mag besloten worden dat in België de partijdiscipline in het parlementair gedrag eerder op het consensusmodel gebaseerd is (90). Het cumuleren van parlementair en bestuursmandaat komt immers frequent voor in ons land. In de omvangrijke « partijbesturen » hebben niet-parlementsleden weliswaar de meerderheid, doch in de oppermachtige « partijbureaus » is de grote meerderheid wel parlements lid (91).

2. De parlementaire controle.

Het parlement oefent zijn controle op de uitvoerende macht uit op een vijftal wijzen. De eerste manier bestaat in de jaarlijkse goedkeuring van de begrotingen door de kamers (92). Wegens de ingewikkeldheid en ondoorzichtigheid van de begrotingsontwerpen, de debudgettering van sommige uitgaven, het systeem van bijkredieten, de laattijdige indiening, de te beperkte braintrust van het parlements lid om deze ontwerpen diepgaand te analyseren en hogervermelde factoren als partijtucht en het permanent en onvoorwaardelijk vertrouwen van de parlementaire meerderheid in de regering, is het toezicht van het parlement op het overheidsbeleid via het stemmen der begrotingen steeds meer verworpen tot een formaliteit (93). Budgetten worden altijd door de meerderheid goedgekeurd en doorgaans stemt de oppositie tegen (94).

De controle van het Rekenhof op de begrotingen beperkt zich tot de regelmatigheid, de werkelijkheid en de wettigheid der overheidsuitgaven. De opportuniteit der bestedingen wordt niet beoordeeld. Daarbij worden talrijke vaste uitgaven (ongeveer 80 % van de totale rijksmiddelenbegroting) zonder voorafgaand visum gedaan (95). De onregelmatigheden die het Rekenhof, meestal laattijdig, in haar jaarboeken vermeldt krijgen weinig parlementaire respons (96).

(90) M. DUVERGER, *Les partis politiques*, Paris, 1958, blz. 211-236.

(91) W. DEWACHTER, *Sociologie van de politieke partijen*, Leuven, 1977.

(92) De laattijdigheid waarmee de begrotingen gestemd worden neemt als maar toe. Tussen 1970 en 1972 werd het laatste budget in de maand maart goedgekeurd. In 1973 en 1974 werd het reeds juni en juli. Vanaf 1975 vond dit pas in oktober plaats. In 1980 moesten er in november nog acht begrotingen voor dat jaar gestemd worden.

E. LEEEMANS, *loc. cit.*, blz. 12.

(93) F. VAN DER ELST, « De versterking van de parlementaire controle », in *Kultuurleven*, XVI, (1974), 3, blz. 340.

(94) E. LANGERWERF, *op. cit.*, blz. IV. 3.

(95) A. VAN DE VOORDE, « Rekenhof en Parlement », in *Intermediair*, X, (1979), 3, blz. 5.

(96) F. VAN DER ELST, *loc. cit.*, blz. 342.

3 De voorbije dertig jaar is er een sterke toename van het aantal interpellaties merkbaar, doch ook een relatieve achteruitgang van het aantal interpellaties uitgaande van leden der meerderheid, die nochtans de enige parlementaire instantie zijn die het beleid van de minister(s) door een gemotiveerde motie daadwerkelijk kunnen sanctioneren.

De controle aan de hand van de parlementaire vragen wordt verder in deze paragraaf behandeld. Van het recht van onderzoek, grondwettelijk toebedeeld aan elke kamer, wordt uiterst zelden gebruik gemaakt. Volgens art. 90 en 134 van de grondwet heeft de Kamer de discretionaire macht om een minister in beschuldiging te stellen en hem voor het Hof van Cassatie ter berechting te brengen. Op twee uitzonderingen na, werd in onze politieke geschiedenis nooit op deze artikelen beroep gedaan.

Een en ander heeft er toe geleid dat de beleidscontrolefunctie van het parlement naar de besturen der meerderheidspartijen is verschoven, aangezien zij alleen de regering effectief kunnen sanctioneren voor het gelaakte beleid, door te beslissen dat een minister en de regering waarvan hij deel uitmaakt het parlementair vertrouwen van een meerderheidsfractie niet meer verdient. Het afkeuren van het gevoerde beleid of beleidsvoorstel van één minister of van bepaalde aspecten van zijn politiek zonder hierdoor de ganse regering te kelderen is in ons systeem vrijwel onmogelijk.

3. De informatieve en de expressieve functie van het parlement.

De parlementaire vragen blijven het middel bij uitstek ter realisatie van de informatieve functie van het parlement (d.i. het vragen van toelichting aan de regering m.b.t. allerlei toestanden en ontwikkelingen en het doorspelen van deze informatie naar de achterban).

De vragenactiviteit van het gemiddelde parlamentslid is de voorbije twintig jaar fel gestegen, doch ook hier blijven de oppositieleiden veruit het actiefst (97). Ondanks deze manifeste versteviging van de informatieve functie moet opgemerkt worden dat op vele schriftelijke vragen te laat of slechts voorlopig geantwoord wordt (98).

De expressie van de opinies en verlangens van de kiezers door hun verkozenen verloopt via de intermediatie van de partijen en drukings-groeperingen. Bij de lijstsamenstelling verbinden de kandidaten er zich toe het partijprogramma te verdedigen en de partijstatuten na te leven. De door deze partijprogramma's voorgestructureerde opvattingen der parlamentsleden bieden niet steeds een adequate vertolking van de opinies

(97) H. DE CROO, R. HUENENS, *op. cit.*, blz. 103.

G. GOOSSENS, *De parlementaire activiteiten van de leden van de Kamer van Volksvertegenwoordigers*, Leuven, 1976, blz. 82.

(98) F. DRION, « Les questions parlementaires écrites », in *Res Publica*, XVII, (1975), 2, blz. 201-222.

die bij hun kiezerspubliek leven. Uit het doctoraat van W. Dewachter blijkt dat ongeveer 1/5 der kiezers persoonlijke politieke denkbeelden koesterden die in strijd waren met de houding van de partij waarvoor ze kozen. Deze discrepantie vloeit voort uit het feit dat de partijprogramma's een oplossing in petto hebben t.o.v. een brede waaier van beleidsvragen (99). Ook brengen vele kiezers hun stem uit op een kandidaat eerder uit dank voor de bewezen diensten dan als blijk van instemming met de programmatische opstelling of gevoerd beleid (100). L. Huyse kwam tot de vaststelling dat niet minder dan 42 % der kiezers vonden dat geen enkele partij hun belangen verdedigden (101). Bijna de helft der onderzochten uit een meer recent onderzoek van W. Dewachter vonden dat noch de vakverenigingen, noch de beroepsorganisaties, noch de partijen en hun verkozenen adequaat hun belangen vertolkten (102). De expressieve functie van de parlementsleden en hun partijen vertoont dus aanzienlijke leemten.

H. De Croo stelt nochtans dat het parlement, in tegenstelling tot de regering, veel sneller reageert op bepaalde stromingen die de publieke opinie beroeren. Recente ervaringen, zoals het probleem van de installatie van kernraketten, bevestigen deze hypothese van snellere reactie. Doch ook de gebrekkige expressie manifesteerde zich, aangezien volgens een opiniepeiling een meerderheid der burgers zich tegen deze installatie verzette (103). Uiteraard kan slechts door systematisch onderzoek van een representatieve steekproef van strijdpunten bepaald worden hoe breed en van welke aard de kloof is tussen volkswil en elitaire consensus (104).

4. De proliferatie van de extra-parlementaire bezigheden der parlementsleden.

De verzwakking van de wetgevende, controlerende en expressieve functie van het parlement uit zich in het hoog absentisme tijdens de plenaire vergaderingen van het parlement en het gewicht van buitenparlementaire activiteiten (cumul en dienstbetoon) in het totale tijdsbudget van het parlements lid.

»

(99) W. DEWACHTER, *De wetgevende verkiezingen als proces van machtsverwerving in het Belgisch politiek bestel*, Antwerpen, 1967, blz. 318.

(100) X., « Wie helpt krijgt zetel », in *Het Nieuwsblad*, 12 juli 1973, blz. 2.

(101) L. HUYSE, *De niet-aanwezige staatsburger*, Antwerpen, 1969, blz. 118.

(102) W. DEWACHTER, « Beeld van de machtsstructuur in België », in *Res Publica*, XVII, (1975), 3, blz. 551-552.

(103) X., « Twee Belgen op drie tegen raketten », in *De Morgen*, 12 december 1979, blz. 1.

(104) Wat de inhoud van de Belgische elitaire consensus betreft, zie W. DEWACHTER, « Problemen en ontwikkelingen in het Belgisch politiek systeem » in *Civis Mundi*, XI, (1972), 8, blz. 230-236.

Op dagen dat er in niet gestemd wordt, wonen nauwelijks 7 % der kamerleden en 15 % der senatoren de ochtendvergadering bij. De namiddagvergadering scoort resp. 18 % en 28 %. Wanneer er wel gestemd wordt wonen ongeveer drie kwart der parlementsleden de vergaderingen bij. De aanwezigheid van de kamerleden resp. senatoren op hun commissievergaderingen bedraagt 73,2 % resp. 58,8 % (105). Sinds W.O. I vertoont het absentisme een dalende tendens tot het begin der jaren zeventig (106). Sindsdien is er evenwel terug een snelle stijging merkbaar (107). Sommige legitimeren het parlementair absentisme met de stelling dat een parlements lid zich best toelegt op materies waarin hij gespecialiseerd is en zijn tijd slechts zou verkwisten door het bijwonen van vergaderingen over beleidsvragen waar hij geen kaas heeft van gegeten (108).

Het is echter meer waarschijnlijk dat parlementsleden zoveel spijbelen omdat zij activiteiten buiten het parlement ontplooiën die, gelet op het parlementair functieverlies, persoonlijk, financieel of electoraal meer lonend zijn. Uit onderzoek bleek dat het gemiddelde parlements lid in 1970 zijn parlementair mandaat met vijf andere functies cumuleerde (109). Parlementsleden van de drie traditionele partijen cumuleren tweemaal zoveel als vertegenwoordigers der kleinere partijen.

Tenslotte komt het sociaal dienstbetoon steeds meer als een van de belangrijkste activiteiten van het Belgische parlements lid naar voor. De burgers doen beroep op hun verkozenen voor de behandeling van allerlei problemen : toekenning van bouwvergunningen, studietoelagen, pensioenen, kinderbijslagen, vergoedingen voor invaliditeit en beroepsziekten, invullen van belastingsformulieren, snellere telefoonaansluitingen, overplaatsing van overheidsfunctionarissen, militiaangelegenheden, vermindering en kwijtschelding van politiestrafpen, aanwervingen en promoties in overheidsdienst, in de magistratuur en zelfs in de privé-sector (110). De gemiddelde Vlaamse volksvertegenwoordiger besteedt ongeveer twintig uur per maand aan het houden van zittingen (111). De meeste parlementsleden krijgen duizenden dossiers per jaar te verwerken, zodat er aan getwijfeld kan worden of zij nog voldoende tijd aan hun eigenlijk werk

(105) J. JANSSENS, *Het absentisme in het Belgisch parlement tijdens de sessies 1968-1969 en 1969-1970*, Leuven, 1972, blz. 85-149.

(106) X., « L'absentisme politique », in *Courrier Hebdomadaire du CRISP*, nr. 429, 31 januari 1969, blz. 6.

(107) F. DRION, « L'absentisme parlementaire », in *Res Publica*, XXII, (1980), 1-2, blz. 81.

(108) P. VERMEYLEN, « Le Parlement », in *Res Publica*, III, (1961), 1, blz. 8.

(109) H. DEBONDT, *Stratifikatie van de Belgische parlementsleden bij middel van hun extra-parlementaire bindingen*, Leuven, 1971, blz. 78.

(110) H. DECONINCK, « Politieke dienstbetoon », in *Humo*, 26 juli 1979, blz. 8-21.

(111) M. DE WEERDT, *Functies en disfuncties van het dienstbetoon door parlementsleden*, Leuven, 1975, blz. 38.

in het parlement kunnen besteden. Blijkbaar stoort het kiezerskorps zich hieraan niet, gelet op de hoge voorkeurstemmenscore van uitgesproken « dienstbetoners » (112).

Het dienstbetoon individualiseert echter de probleemoplossing, zodat de neiging der burgers afneemt om hun noden als collectief probleem te ervaren en te vertolken als politieke eis. Daarbij komt dat, indien een parlamentslid d.m.v. parlementair wetgevend initiatief de overheid er kan toe brengen de oorzaak van veel gehoorde klachten weg te nemen, hij zijn eigen electoraal lonende dienstbetoonactiviteiten overbodig maakt.

Niet alleen de wetgevende doch ook de controlefunctie van het parlamentslid wordt door het dienstbetoon ondergraven. Het succes van het dienstbetoon veronderstelt immers goodwill en medewerking van de kant der ministers tegen wie de parlamentsleden in de kamers niet scherp meer kunnen optreden, ook indien zij tot de oppositie behoren (113). Het dienstbetoon wordt binnen de partijen zelf steeds meer op collectieve en professionele wijze uitgebouwd, zodat het individuele parlamentslid ook wat deze activiteit betreft, afhankelijker wordt van zijn partijleiding (114).

Voorts tast het dienstbetoon de normale werking van de overheidsadministratie aan, omdat ze teveel aandacht aan politiek gesteunde voorrangsdossiers moet besteden. Hierdoor ontstaat er achterstand in de normale afhandeling der dossiers zodat de nood aan dienstbetoon, om de administratieve werking te versnellen, groter wordt. Ook is het een dure vorm van maatschappelijke hulpverlening omdat de meeste noden efficiënter door gespecialiseerde maatschappelijke werkers kunnen gelenigd worden.

Tenslotte is het dienstbetoon nefast voor het goed functioneren van een democratisch meerpartijstelsel. Naarmate het dienstbetoon het middel bij uitstek vormt om kiezers te winnen, wordt het voor nieuwe partijen moeilijker om electorale vooruitgang te boeken. Zij kunnen slechts op de « ideologische markt » met de gevestigde regeringspartijen concurreren. Zowel op de zgn. machtsmarkt, waar de partijen technocraten aantrekken, als op de « dienstbetoonmarkt », waar de partijen wedijveren voor de oplossing van de kleine problemen van de modale burger, hebben zij minder te bieden, omdat zij minder greep hebben op de werking van de gepolitiseerde overheidsinstellingen. Dit bemoeilijkt de doorbraak van

(112) De partiële correlatie tussen het aantal uren zitdag per maand en de voorkeurstemmenscore op de 500-schaal bedraagt 0.48.

L. DE WINTER, « Parlementaire en buiten-parlementaire activiteiten van Vlaamse volksvertegenwoordigers », in *Res Publica*, XXII, (1980), 1-2, blz. 238-243.

(113) H. VAN IMPE, « Presidentiële tendenties in het Belgisch parlementarisme », in *Tijdschrift voor Bestuurswetenschappen en Publiek Recht*, XXXIII, (1978), 6, blz. 405.

(114) G.F., « Partijen gebruiken toelagen voor studie en dienstbetoon », in *De Standaard*, 10 oktober 1974, blz. 2.

nieuwe politieke formaties en leidt tot verstarring van de politieke dynamiek.

Op lange termijn tast het dienstbetoon de legitimiteit van democratische staatsorganisatie aan. Als de band tussen kiezer of partijlid en de partij louter steunt op dankbaarheid voor bewezen diensten, is het gevaar groot dat de burger zijn vertrouwen in het partijwezen en het meerpartijstelsel verliest, als de overheid niet meer kan voldoen aan de groeiende vraag naar overheidsjobs, gunsten, vrijstellingen, subsidiëring enz. In het kader van de aanslepende economische moeilijkheden en de huidige crisis van de openbare financiën wordt deze legitimiteitsvraag acuut. Uit de werkwijze waarop de regeringspartijen de sanering van de overheidsuitgaven aanpakken blijkt dat de partijen dit legitimatieprobleem tenvolle beseffen. Er wordt nl. zorgvuldig over gewaakt dat elke partij in de ministeries die zij beheert niet meer moet bezuinigen dan de andere. Met de effectiviteit en sociale rechtvaardigheid der uitgaven wordt minder rekening gehouden.

IV. Particratie en de rechtsprekende macht.

Partijpolitieke patronage geeft de doorslag bij benoemingen en promoties in de magistratuur. Dit is slechts mogelijk omdat in België, in tegenstelling tot andere westerse democratieën, vrij inadequate recruteringsprocedures aangewend worden. De wettelijke benoemingscriteria zijn beperkt en stellen geen hoge eisen m.b.t. de professionele vorming der kandidaten (op uitzondering van de parketmagistraten die een stage van drie jaar moeten volbrengen) (115). Dit ontbreken van objectieve vormings- en waardecriteria is uiteraard gunstig voor de politisering der benoemingen. In het eerste deel van deze paragraaf worden de diverse politieke invloeden die bij deze benoemingen spelen geschetst. Vervolgens zal gepeild worden naar de evolutie van dit fenomeen. Ten derde worden de voor- en nadelen van deze ontwikkeling behandeld en als slot komt de beginnende politisering van de advocatuur aan bod.

A. DE POLITIEKE INVLOEDEN BIJ DE BENOEMINGEN IN DE MAGISTRATUUR.

De Minister van Justitie heeft een grote handelingsvrijheid m.b.t. de benoemingen en bevorderingen. De hogere benoemingen die gebeuren

(115) N. BERNIS-LION, « Le monde des magistrats en Belgique (II) », in *Courrier Hebdomadaire du CRISP*, nr. 867, 8 februari 1980, blz. 2-4.

J. EECKHOUT, « Pour une politique de nominations contre les nominations politiques », in *Journal des Tribunaux*, LXXV, (1960), 4289, blz. 560.

op verplichte voordracht (door Senaat, provincieraden, hoven van beroep en Hof van Cassatie) vormen immers een minderheid in het totaal pakket der gerechtelijke posities. De minister kan naar eigen goeddunken de vrederechters, de rechters in de rechtbanken van eerste aanleg en de magistraten van het openbaar ministerie benoemen.

De adviezen van de betrokken corpsoversten worden meestal wel gevraagd, doch dikwijls te laat en eerder uit traditie dan omwille van hun informatieve waarde (116). Soms worden benoemingsdata gemanipuleerd om anciënniteitsvoorwaarden te omzeilen (117).

De rechters en raadsheren in sociale zaken bij de arbeidsrechtbanken en arbeidshoven worden gezamenlijk door de Minister van Justitie en de Minister van Arbeid benoemd, op voordracht van de organisaties van werkgevers, werknemers en zelfstandigen. De rechters in handelszaken bij de rechtbanken van koophandel worden door de Ministers van Justitie, van Economische Zaken en van Middenstand, op voordracht van de (inter-) professionele organisaties uit handel en nijverheid aangeduid. Bij hogervermelde benoemingen speelt naast partijpolitieke invloeden ook de voorspraak van de geraadpleegde drukkingsgroeperingen mee (118).

Volgens M. Storme verlaten vele kabinetsleden hun kabinet met een benoeming of promotie in de magistratuur op zak, als beloning voor bewezen diensten. Deze « self-service » zou de voorbije twintig jaar sterk zijn toegenomen (119).

Voor de gerechtelijke benoemingen die op voordracht van de Senaat of een provincieraad gebeuren is het uiteraard belangrijk de steun van deze verkozenen te verwerven (120). Doch ook de voorspraak van de leden van locale of federale partijbesturen is bij de meeste benoemingen impliciteit vereist. Zonder hun patronage is het twijfelachtig of de nationale benoemingscommissies (die in de meeste partijen functioneren om de diverse kandidaturen, bij hun mandatarissen ingediend, te beoordelen) een bepaald persoon als de kandidaat van de partij voor een

(116) J. MATTHIJS, « De toekomst van de magistratuur op een keerpunt », in *Rechtskundig Weekblad*, XXXIV, (1970), 4, blz. 106.

E. VEROUGSTRAETE, « Les nominations dans l'ordre judiciaire », in *Journal des Tribunaux*, LXXXIX, (1974), 4863, blz. 196.

(117) M. STORME, « De benoemingen in de magistratuur en het gevaar van een verderschrijdende politisering van het Belgisch gerecht », in *Senaat, Parlementaire Handelingen*, 19 januari 1978, blz. 599.

(118) J. DE STEXHE, « Politique des nominations ou nominations politiques », in *Senaat, Parlementaire Handelingen*, Vergadering van 6 december 1973, blz. 696.

(119) M. STORME, *loc. cit.*, blz. 599.

(120) Sommige provincieraden hebben meer dan twintig jaar lang alleen kandidaten van dezelfde kleur voorgedragen.

J. DE STEXHE, *loc. cit.*, blz. 696-697.

bepaalde benoeming bij de onderhandelingen met de andere regeringspartijen zal voordragen (121).

Tenslotte is het evident dat, eenmaal de benoemingen in de magistratuur gepolitiseerd zijn, de kandidaten zelf, bekwaam of niet, tenvolle van de politieke hefbomen gebruik maken om hun benoeming in de wacht te slepen. De stijgende deelname van magistraten en kandidaten aan allerlei partijactiviteiten om zich bij partijprominenten te doen opvallen is hiervoor illustratief.

B. DE POLITISERING VAN DE MAGISTRATUUR IN HISTORISCH PERSPECTIEF.

De politieke interventies bij de gerechtelijke benoemingen zijn geen recent verschijnsel. Tijdens een toespraak voor het Hof van Beroep te Gent in 1919 over de crisis in de magistratuur, betreurde procureur-generaal A. Callier het feit dat sinds decennia, de opeenvolgende ministers van Justitie enkel kandidaten van hun opinie benoemden (122). In 1960 klagen A. Fettweis en J. Eeckhout de steeds zwaarder wegende inmenging van de politieke groeperingen en de alarmerende politisering aan (123). De toenemende verontrusting in de jaren zeventig bij parlementsleden, magistraten en publieke opinie over de voortschrijdende politisering lijkt ons daarom ietwat overtrokken. Temeer omdat uit een aantal interne partijdocumenten blijkt dat bij het einde der jaren vijftig de benoemingen in de magistratuur reeds volledig in politiek vaarwater verzeild waren (124). Meer recente gegevens m.b.t. de politieke affiliatie van de magistraten in het rechtsgebied Leuven in 1975 geven eenzelfde beeld van de alomvattende politisering (125). Volgens H. Camps heeft de CVP in juni 1980 getracht Minister Vanderpoorten een geheim protocol op te dissen waarin de christendemocraten 55 % van de benoemingen opeisten (126).

(121) *Ibidem*.

(122) A. CALLIER, « La crise de la magistrature », in *La Belgique judiciaire*, LXXVII, (1919), 4, blz. 1336.

(123) A. FETTWEIS, « Le recrutement et la formation des magistrats », in *Journal des Tribunaux*, LXXV, (1960), 4271, blz. 221.

J. EECKHOUT, *loc. cit.*, blz. 560.

(124) Tijdens de regering Eyskens-Lilar werden er welgeteld 222 magistraten benoemd, waarvan indertijd de helft als « rechtsen » (d.w.z. katholieken) en de helft als « linksen » (d.w.z. liberalen en socialisten) geëtiketteerd werden.

(125) Van de dertig magistraten, zetelend in het geheel der rechtbanken, behoorden er 19 tot CVP-strekking, 8 tot socialistische en twee tot de liberale strekking.

(126) H. CAMPS, « Schokkend », in *Het Belang van Limburg*, 19 juni 1980, blz. 1.

Heeft er, zoals uit bovenstaande gegevens blijkt, de voorbije decennia geen kwantitatieve toename van de politisering plaats gevonden, niettemin kan er wel een kwalitatieve evolutie vastgesteld worden.

Evenals bij de openbare besturen heeft er zich een verschuiving van geïndividualiseerde naar collectieve patronage voorgedaan. Er is ook een evolutie naar een gepacificeerde verdeling van de benoemingen merkbaar, waarbij nu ook kandidaten van de oppositie gedeeltelijk aan bod komen. Deze evolutie is waarschijnlijk versneld door het groot aantal nieuwe benoemingen [268] bij de in 1970 opgerichte arbeidsrechtbanken. Daarbij dienden de posities van 122 magistraten, die dat jaar op emeritaat gingen, opgevuld te worden (127). Gelet op de omvang en de belangrijkheid van dit pakket benoemingen heeft men destijds op de arbeidsrechtbanken ook kandidaten van de liberale oppositie benoemd (128).

De pacificatie van de politisering vereist eveneens een betere organisatie van de gepolitiseerde benoemingspolitiek, zowel op het kabinet van de minister als binnen de partijen. Per rechtsgebied worden er tabellen bijgehouden van alle rechterlijke posities en hun titularissen, met vermelding van hun partijaffiliatie (129). De partijen zelf centraliseren de aanvragen tot voorspraak van gegadigden die bij hun mandatarissen zijn komen aankloppen, om tot een consensus te komen inzake de voor te dragen partijkandidaat voor een welbepaalde benoeming.

Tenslotte is er een duidelijke tendens tot openbaarheid en legitimatie van de politieke benoemingen in de magistratuur. Terwijl de ministers de politisering in de vorige decennia voor de publieke opinie verborgen hielden, geven ze nu openlijk toe dat de magistraten die ze benoemen duidelijk partijaffiliaties hebben en dat juist daarom een specifieke benoeming gerechtvaardigd is, ter realisatie van de pluralistische samenstelling van de magistratuur (130).

C. FUNCTIES EN DYSFUNCTIES VAN DE POLITISERING VAN DE MAGISTRATUUR.

Het hoofdmotief dat ingeroepen wordt om de politieke benoemingen te legitimeren is dat de politieke dosering bijdraagt tot de pluralistische samenstelling van de rechterlijke macht. Partijdige benoemingen van één minister zouden geneutraliseerd worden door partijdige benoemingen

(127) J. MATTHYS, *loc. cit.*, blz. 99-100.

(128) G. SPITAEELS, Interpellatie tot de Minister van Justitie Vanderpoorten, in *Senaat, Parlementaire Handelingen*, 30 januari 1976, blz. 1191-1195.

(129) J. DE STEXHE, *loc. cit.*, blz. 1405.

(130) *Ibidem.* P. VERMEYLEN, Tussenkomen tijdens de bespreking van de begroting van justitie, in *Senaat, Parlementaire Handelingen*, 6 december 1973, blz. 688.

van zijn opvolger, komende uit een andere partij (131). Deze werkwijze om tot een pluralistische magistratuur te komen is tamelijk rudimentair aangezien het ministerie van Justitie niet in evenredige mate in handen van de diverse partijen is geweest en er in elke ambstermijn niet evenveel benoemingen te doen waren. De huidige werkwijze, waarbij de regeringspartijen een akkoord afsluiten over het percentage benoemingen die elke partij voor haar rekening mag nemen, leidt evenmin tot een pluralistische evenredige samenstelling, omdat kandidaten van oppositiepartijen minder kans maken en de meeste partijen discontinue deel uitmaken van de regering.

De meest fundamentele kritiek is dat de politisering helemaal geen magistratuur oplevert wiens opvattingen de uiteenlopende mens- en maatschappijbeelden van de burgers weerspiegelen. Uit rechtssociologisch onderzoek naar het mens- en maatschappijbeeld van de rechter komt, wat dat betreft, een sterke uniformiteit naar voor, wat niet onbelangrijk is voor de gevoerde rechtspraak (132). Deze uniformiteit zou nl. bijdragen tot een ongewenste beoordeling van maatschappelijke randgevallen (133). Dit uniform mens- en maatschappijbeeld bij rechters van verschillende politieke afkomst kan verklaard worden door de sterke corpsgeest die de socialisering van de rechter in zijn partij en haar ideologie zou tegenwerken of teniet doen (134).

Volgens sommige magistraten tast de politisering wel degelijk de corpsgeest aan (135). Gelet op de ongewenste uniformiteit van mens- en maatschappijbeeld der rechters zou dit wel eens kunnen bijdragen tot een meer evenwichtige en rechtvaardiger rechtsbedeling. Voorts blijkt uit de nepotistische voordrachten van kandidaten voor specifieke benoemingen door bepaalde Hoven van Beroep, dat de corpsgeest een remmend effect kan hebben op de vervlaamsing en democratisering van het rechterlijk ambt. De corpsgeest fungeert dus soms als dekmantel voor corporatisme en inteelt.

(131) M.T., « De procureur en de minister zijn ongelukkig », in *Knack*, 12 september 1973, blz. 31.

(132) M. VAN HOECKE, « Mens en maatschappijbeeld van de rechter », in *Tijdschrift voor Privaatrecht*, XII, (1975), 3, blz. 662.

(133) « Bij de toepassing van niet getoetste empirische uitspraken, stereotypen, pragmatische theoriën, wordt vaak het problematische weggewerkt. Het aanwenden van algemene beweringen, het verwijzen naar doorsnee-situaties komt nochtans weinig wenselijk voor bij maatschappelijke randgevallen, waar het precies om probleem-situaties gaat. » *Ibidem*, blz. 664.

(134) A. MOLITOR, « La politisation de l'administration », in *Res Publica*, XIII, (1971), 2, blz. 219-220.

(135) W.J. GANSHOF VAN DER MEERSCH, « Overwegingen betreffende de kunst recht te spreken en de uitoefening van het rechterlijk ambt », in *Rechtskundig Weekblad*, XXXVII, (1973), 3, blz. 123.

De meeste auteurs wijzen op de omgekeerde evenredigheid tussen kwaliteit en politisering der benoemingen. Deze daling van de kwaliteit der benoemde kandidaten zou veroorzaakt worden doordat alle gegadigden, al dan niet bekwaam, naar de partijen hollen om hun steun te verwerven van zodra ergens een gerechtelijke positie vacant komt. Volgens M. Storme geschieden benoemingen van minder bekwame rechters in eerste instantie bij de lagere rechtbanken. Dit zou o.m. resulteren in de toenemende traagheid en achterstand bij de rechtbanken en in de aanwas van het aantal hogere beroepen (136). Alhoewel de eigenlijke rechtspraak van partijpolitieke overwegingen gevrijwaard blijft, kan men dit niet stellen voor het vervolgingsbeleid van het Openbaar Ministerie. De uitoefening van politieke druk lijkt hier wel effectief om een bepaalde zaak te klasseren, of op te nemen.

D. PARTIJPOLITIEKE INVLOEDEN IN DE ADVOCATUUR.

Ook voor advocaten wordt het afficheren van partijaffiliaties belangrijk. Voor het bekomen van een zgn. abonnement (d.i. het exclusieve recht op behandeling van alle dossiers van een welbepaald rechtspersoon) bij een verzekeringsmaatschappij, een intercommunale, een mutualiteit, een vakvereniging, een onderneming enz. is partijpolitieke voorspraak niet onbelangrijk.

De magistraten zelf beschikken over de discretionaire bevoegdheid een of ander advocaat te belasten met het waarnemen van de belangen in lucratieve (zoals falingen en bepaalde vormen van bewindvoering) en minder lucratieve (zoals voogdij) zaken. Ook hier blijkt een partijaffiliatie van belang te zijn.

Tenslotte doen stagiairs beroep op politieke partijen om een patroon te vinden, indien zij over onvoldoende familiale relaties beschikken om dit zelf te doen.

Gelet op de sterke toename van het aantal stagiairs en advocaten op middelgrote en kleine balies in de jaren zeventig mag verondersteld worden dat (jonge) advocaten zich meer genoodzaakt zullen zien om via partijpolitieke steun aan succesvolle cliënteelwerving te doen (137).

V. Particratie en de nationale omroep.

Voor de goede werking van een democratische maatschappijordening is het van cruciaal belang dat de massamedia hun politieke functies (infor-

(136) M. STORME, *loc. cit.*, blz. 600.

(137) L. HUYSE *et al.*, « Justitiebeleid in de jaren zeventig », in *Res Publica*, XXII, (1979), 2, blz. 354.

matieverstrekking en duiding, controle t.a.v. de overheid, opiniëring en feedback van burgers naar overheid) ongehinderd kunnen vervullen. Daartoe moeten zij zich autonoom t.o.v. de machthebbers kunnen opstellen, moeten alle maatschappelijke strekkingen in de media aan bod kunnen komen en dient de communicatierol geprofessionaliseerd en gespecialiseerd. In deze paragraaf zal gepeild worden naar de wettelijke en feitelijke zelfstandigheid die de nationale omroep BRT-RTB(F) (het belangrijkste communicatiemedium) al dan niet t.o.v. de overheid (in het bijzonder de politieke partijen) geniet. In de volgende paragraaf worden de kranten, als belangrijkste onderdeel van de geschreven pers, nader beschouwd.

A. DE POLITISERING VAN DE RAAD VAN BEHEER, DE BRT-HIËRARCHIE EN HET JOURNALISTENCORPS.

Tot voor 1960 was de greep van de regering op de omroepstructuren zeer sterk. De leiding van het NIR werd in 1930 toevertrouwd aan een Raad van Beheer, bestaande uit de Minister voor Telegraaf en Telefoon (voorzitter) en uit negen leden, benoemd voor zes jaar (drie door de Koning op voordracht van de Minister, drie door de Kamer en drie door de Senaat). Deze leden konden ontslagen worden door hen die ze benoemd hadden. In 1945 werd het aantal op 16 gebracht, waarvan 10 rechtstreeks door de regering werden benoemd. De Minister kon in alle programma's rechtstreeks tussenkomen met inbegrip van de nieuwsuitzendingen, wat de facto ook wel eens gebeurde (138).

De omroepwet van 1960 heeft door de oprichting van een onafhankelijke monopolie-omroep naar BBC-model, de regeringsinvloed dan ook drastisch beknot. De nieuwe opgerichte nederlândstalige en franstalige uitzendingsinstellingen stonden onder het gezag van de Raad van Beheer, bestaande uit tien leden, waarvan acht om beurt benoemd werden door Kamer en Senaat en twee die gecoöpteerd werden. Kamer en Senaat moesten deze acht kiezen uit een lijst van kandidaten, aangewezen door een aantal wetenschappelijke en culturele instellingen en de provincieraden. Aan het hoofd van het Instituut staat de Directeur-Generaal die het bestuurt o.l.v. de Raad van Beheer. Hij wordt hierin bijgestaan door één programmadirecteur voor de radio en één voor de televisie. De Vaste

(138) «Vóór de wet van 18 mei 1960 had de minister slechts de telefoon op te nemen om zijn instructies te geven voor die dag of dat programma.»

R. VAN ELSLANDE, *Senaat, Parlementaire Handelingen*, 24 maart 1964, blz. 1259. Van deze mogelijkheid werd o.a. tijdens de schoolstrijd in 1955 op flagrante wijze gebruik gemaakt.

K. HEMMERECHTS, «Van zenden en ontvangen», in *Twintig Eeuwen Vlaanderen*, Hasselt, 1973, deel 9, blz. 204-205.

Commissie, samengesteld uit de voorzitter en ondervoorzitters van de Raad van Beheer, bereiden diens vergaderingen voor.

Als anticipatie op het Cultuurpact van 1973 werden de beheersorganen van de BRT samengesteld volgens evenredige politieke vertegenwoordiging en werd het aantal leden van de beheerraad tot dertien opgevoerd, die allen door de cultuurraden werden aangeduid. De verplichte voordracht en de coöptatie werden afgeschaft. Het aantal ondervoorzitters werd van twee op drie gebracht. Het nieuwe omroepdecreet van 1979 brengt het aantal raadsleden terug op twaalf en het aantal ondervoorzitters op vier. Aan de basis van deze fluctuaties van het aantal beheerders lagen duidelijke partijpolitieke overwegingen.

Uit de verplichte voordracht van de kandidaatleden door wetenschappelijke en culturele instanties blijkt dat de wetgever de intentie had om in de Raad van Beheer kwalitatief hoogstaande personen te laten kiezen. Zij zouden uiteraard wel verwant zijn met de belangrijkste ideologische stromingen die in het land aanwezig zijn, maar toch in staat zijn om afstand te nemen t.a.v. particularistische belangen van politieke partijen en andere gevestigde drukkingsgroeperingen. Bij de samenstelling van de eerste Raad van Beheer bleek echter dat de politieke partijen de omroep geen bestuursautonomie gunde. Na heelwat discussies tussen de hoofdkwartieren van de politieke partijen werden vier katholieken, vier socialisten en twee liberalen benoemd. Deze verdeling weerspiegelde de reële machtsverhouding in Vlaanderen niet, ze kwam tot stand na een akkoord met de franstaligen. Daar kregen de katholieken eveneens vier leden in de Raad van Beheer van de RTB (139).

Niettemin bleef de partijpolitieke invloed op de eerste Raad van Beheer binnen de perken, omdat de meeste leden geen uitgesproken partijlui waren en erg op hun zelfbeschikkingsrecht stonden. Tijdens de tweede zittingsperiode 1967-1973 verdubbelde het aantal uitgesproken partijfiguren. Drie leden namen ontslag om in het parlement te zetelen. In de derde Raad van Beheer (1973-1979) zetelden zeven van de dertien leden in de hoogste beslissingsorganen van een politieke partij, en twee in de toporganen van de christelijke en socialistische vakbonden.

De meeste leden hadden nooit vóór hun benoeming enige belangstelling voor de massamedia laten blijken (140).

In de huidige Raad van Beheer zetelen, buiten twee t.a.v. hun partij relatief onafhankelijke hoogleraren, enkel leden die wegens hun verleden

(139) L. BOONE, «De toenemende politisering van de Belgische omroep», in *Communicatie*, VII, (1977-78), 4, blz. 1-4.

(140) *Ibidem*, loc. cit., blz. 3.

als politieke of vakbondsmandaris, als lid van partijbesturen of kabinetshoofd, uitermate schatplichtig zijn t.a.v. de instanties die hen benoemden. Uit de samenstelling van de vier beheerraden sinds 1960 blijkt dus een duidelijke voortschrijdende partijpolitiseringsproces.

Doch ook de directieorganen vertonen dezelfde politiseringskenmerken. Een geheim akkoord, afgesloten op 2 augustus 1960 tussen de voorzitters van de katholieke, liberale en socialistische partijen bepaalde dat de directeur-generaal van de BRT en de programmadirectie televisie zou toekomen aan een katholiek en de programmadirectie radio aan een liberaal. Het directoraat-generaal van de RTB werd aan een socialist voorbehouden, de programmadirectie radio aan een katholiek en de programmadirectie televisie aan een liberaal (141).

Het begin van de jaren zeventig wordt gekenmerkt door ingrijpende verschuivingen binnen de BRT-hiërarchie waarbij allerlei nieuwe en soms overbodige topposities werden bijgeschapen om als « pasmut » te dienen ter vrijwaring van het delicate politieke evenwicht (142). Wegens het vroegtijdig overlijden van de katholieke programmadirecteur-Informatie moest de CVP deze sleutelpositie aan een socialist afstaan. Daarop besliste de Raad van Beheer de informatiediensten van radio en televisie te integreren, met aan het hoofd een katholieke bestuursdirecteur-Informatie. Onder zijn toezicht zouden voortaan drie redacties (en vijf hoofdredacteurs) werken, nl. één voor de radio (met één hoofdredacteur voor het nieuws en één voor de duiding), één voor de televisie (idem) en de redactie sport (één hoofdredacteur). Aan de christendemocraten werden twee hoofdredacteurs toegekend, aan de socialisten eveneens twee (waaronder de bestaande sportredactie), aan de liberalen één. Bij de concrete benoeming van deze vijf moesten bekwaamheid en anciënniteit wijken voor partijpolitieke loyaliteit. Slechts één van de vier nieuw benoemden werd op professionele gronden echt aanvaard (143). De drie anderen hadden allen voordien een kabinetshoofd-functie vervuld, waarvoor ze nu blijkbaar beloond werden (144).

(141) L. COLLARD, « Over de overtreding van het op 2 augustus 1960 tot standgekomen akkoord inzake benoemingen bij de Belgische radio en televisie », in *Parlementaire Handelingen, Kamer van Volksvertegenwoordigers*, 24 januari 1961, blz. 13.

(142) X., « BRT reddeloos ingesponnen », in *De Vlaamse Elsevier*, nr. 48, 31 december 1973, blz. 6-7.

(143) Inmiddels doet de partij van deze hoofdredacteur pogingen om hem te vervangen, niet omwille van professionele onbekwaamheid maar wegens onvoldoende partijpolitieke loyaliteit en te grote tolerantie t.a.v. kritische journalisten in zijn redactie.

R. COLLIER, « Peeters geviseerd », in *De Morgen*, 19 maart 1980, blz. 4.

X., « Schodts », in *De Standaard*, 20 maart 1980, blz. 2.

(144) L. BOONE, *loc. cit.*, blz. 3.

Tenslotte doen de politieke partijen ook pogingen om de journalisten politiek te patroneren, vnl. wat de promoties betreft. In het begin der jaren zeventig is er echter een nieuwe lichtung omroepjournalisten aange-treden, die zich t.a.v. de politieke partijen onafhankelijker opstellen. Deze numeriek sterke groep beknot het streven van de gevestigde par ijen om in elke redactie een evenredige vertegenwoordiging van partijge-bonden journalisten te realiseren (145). Wegens de verschraling van de promotiekansen door de stagnering van de schaalvergroting van de BRT is het echter waarschijnlijk dat in de toekomst de partijpolitieke affiliëring van deze politiek daklozen terug zal toenemen om hun smallere promotiemogelijkheden open te houden (146).

Tenslotte blijft de benoemingsdrang van de politieke partijen niet alleen beperkt tot de informatiesector, maar spreidt zich over de ganse culturele sector en de administratief technische diensten uit. Alhoewel reeds aan het eind der veertiger jaren de politisering van deze sectoren aanzienlijk was hebben de bepalingen van het cultuurpact de politisering ten top gedreven (147).

B. DE POLITISERING VAN DE COMMUNICATIEINHOUD.

De omroepwet van 1960, die bepaalt dat de nieuwsuitzendingen moeten verzorgd worden in een geest van strenge objectiviteit, zonder enige voorafgaande regeringscensuur, werd de voorbije 20 jaar slechts enkele malen door de regering geschonden, meestal uit overwegingen i.v.m. de openbare orde en nationale veiligheid (148).

Doorgaans gebeuren de politieke bemoeienissen met de programma-inhoud via de Raad van Beheer, waar de belangrijkste partijen en drukingsgroeperingen impliciet of expliciet hun vertegenwoordigers in hebben. De Raad mag zich niet rechtstreeks inlaten met de inhoud der programma's, maar kan d.m.v. het al dan niet toekennen van financiën voor bepaalde programma's wel een inhoudelijke oriëntatie doorvoeren. Recen-telijk dreigde een politieke fractie in de Cultuurraad tegen de BRT-

(145) J. DE POORTERE *et al.*, « Geen partijpetje », in *De Standaard*, 11-12 januari 1975, blz. 7.

(146) L. BOONE, « Waarom een nieuw omroepstatuut ? », in : W. VAN LAEKEN, *Dossier Omroep*, Leuven, 1977, blz. 46.

(147) A. VERHULST, « De teleurgang van een droom », in *Ons Erfdeel*, XX, (1977), 1, blz. 17. Wat de partijpolitieke verdeling van het lagere omroep personeel bij de opsplitsing van Radio Belgisch Kongo betreft, zie G. PAUWELS-BOON, *Ontstaan, ontwikkeling en werking van de radio-omroep in Zaïre tijdens het Belgisch koloniaal bewind (1937-1960)*, Leuven, 1975, blz. 98.

(148) Cfr. de reportage « Mijnalarm » over de Limburgse mijnstaking in 1966, de berichtgeving over de Limburgse mijnstakingen in 1970, de boerenbetoging in 1971 en de Sjaba opstand in 1978.

dotatie te stemmen, omdat zij meende door de BRT-nieuwsdienst oneerlijk te worden behandeld (149).

Een meer frequente vorm van beïnvloeding bestaat uit het onder druk zetten van de hoge informatiehiërarchie, die direct voor de inhoud der programma's verantwoordelijk is. De hoge BRT-hiërarchie vormt de zenuwknop in de betrekkingen tussen de Raad en de programmamakers en journalisten. De onafhankelijkheid van de omroep is rechtevenredig met de mate waarin deze hiërarchie ongeoorloofde bemoeienissen, uitgaande van de leden van de Raad van Beheer of van de Vaste Commissie, naast zich durft neerleggen. Doet ze dit in onvoldoende mate, dan wordt iedere producer of journalist speelbal van de Raad, en indirect van de partijen en drukkingsgroeperingen. Uit de geschiedenis van de BRT blijkt dat de hiërarchie niet steeds geneigd is om journalisten te beschermen tegen ongeoorloofde aanvallen van buitenuit (150). De huidige samenstelling van de hiërarchie wordt door velen als de minst onafhankelijke uit de omroepgeschiedenis beschouwd. Volgens beheerraadslid. T. Van Overstraeten is de programmatische invloed van de Raad van Beheer de laatste jaren aanzienlijk uitgebreid. Het is soms voldoende dat een lid van de Raad vragen stelt over de objectiviteit van een programma of over een medewerker, dat de hiërarchie dit als een instructie beschouwt om het programma in de gewenste zin te veranderen of om van de gewraakte medewerking af te zien (151). De zwakte van de informatiehiërarchie scheidt bij de journalisten een klimaat van zelfcensuur.

Voorts worden de redacties van de nieuwsdienst soms rechtstreeks benaderd door politici of vertegenwoordigers van drukkingsgroeperingen met de bedoeling een voor hen ongunstig programma te milderen of om meer aandacht te vragen voor de activiteiten van hun organisatie (152).

Tenslotte verzorgen politieke partijen, de drukkingsgroeperingen en levensbeschouwelijke organisaties zelf een gedeelte van de BRT-uitzendingen onder vorm van de politieke, wijsgerige, godsdienstige en vak-

(149) X. (red.), « De BRT-sabotage » in *Zeg*, 3 oktober 1980, blz. 3.

(150) Cfr. haar houding t.o.v. de programma's van M. De Wilde in de jaren '60. F. BOOGAARD, « Maurice De Wilde : een eerlijk journalist loopt altijd wel in iemands weg », in *De Nieuwe*, nr. 627, 2 april 1976, blz. 9-15.

(151) Cfr. de vragen in 1978 over de onafhankelijkheid van L. Huyse, het expert zijn van R. Van Den Bogaert en over de neutraliteit van L. Tindemans als Europeespecialist.

L. MARIEN, « De Raad van Beheer van de BRT », in *Humo*, 22 februari 1979, blz. 16-22.

(152) W. VAN LAEKEN, « BRT informatie : een bewasemd venster op de wereld », in : J. SERVAES, (red.), *Het web van de media-business, doorlichting van de bewustzijnsindustrie in Vlaanderen*, Leuven, 1979, blz. 103.

bondsuitzendingen, de landbouwkroniek en de middenstandstribune. De heftige discussie die sinds het einde der jaren zestig tot 1977 gevoerd werd rond de oprichting van zendgemachtigde verenigingen werd o.m. geïnspireerd door het verlangen van de politieke partijen om hun greep op de omroep, en vnl. de nieuwsduiding, te herstellen of te versterken (153). Deze zendverenigingen zouden de objectiviteit herstellen door het naakte feitenrelaas, waartoe de nieuwsdienst zich zou moeten beperken, elk vanuit zijn eigen ideologie, te duiden (154). Gelet op de Belgische politieke zeden zouden zij onvermijdelijk evolueren tot partijomroepen. De partijen zouden aldus tegelijk de rol van bekritiseerde (als de belangrijkste institutie in ons politiek systeem) en als criticus (als beoordeler van en verzorger van de duiding van politieke evoluties) vervullen (155).

De BSP heeft in 1977 de problematiek van de zendgemachtigde verenigingen van de politieke agenda gevoerd (156). Het nieuwe BRT-decreet van december 1979 vertoont echter duidelijk nog sporen van de drang naar meer partijcontrole op de nieuwsduiding. Aan politieke partijen, levensbeschouwelijke en socio-economische organisaties 'wordt zgn. zendtijd voor derden toegekend, ten belope van maximum 50 % van die van de nieuwsdienst, wat een gevoelige stijging betekent. Deze gastprogramma's worden nu expliciet gemachtigd om informatieve duiding en opiniëring bij de actualiteit te verzorgen. Hun werkingskosten, geschat op 400 miljoen, worden gedragen door de normale, ongewijzigde BRT-begroting. Tevens kan op verzoek van de gastvereniging personeel gedetacheerd worden voor vol- of deeltijdse opdrachten, terwijl het eigenlijke personeelskader van de BRT vastligt en niet voor uitbreiding in aanmerking komt. M.a.w. wordt ten koste van de eigen werking van de omroep aan deze zendverenigingen de financiële, technische, personeels- en zendtijdfaciliteiten toegekend om de take-off van gepolitiseerde duiding mogelijk te maken.

C. DE POLITISERING VAN DE FRANSTALIGE OMROEP.

De omroepwet van 1960 heeft de RTB van eenzelfde structuur voorzien als de BRT. Ook de houdingen van de partijen bij de eerste samenstelling der leidende organen vertoont een opvallende gelijkenis. Een katholiek werd voorzitter van de beheerraad, het directoraat-generaal

(153) L. BOONE, *Waarom...*, blz. 44-48.

(154) Voor een goed overzicht van de discussies en standpunten over deze zendgemachtigde verenigingen zie W. VAN LAEKEN, « Omroepstatuut en partijen : een kroniek », in *Dossier Omroep*, blz. 11-28.

werd aan een socialist voorbehouden en het programma-directeurschap van radio resp. televisie aan een katholiek resp. liberaal (157).

De partijpolitisering blijkt bij de RTB evenwel sneller te verlopen dan bij de BRT. Sinds 1973 wordt zorgvuldig aan de hand van personeelslijsten nagegaan of de partijpolitieke verhoudingen in de frans' alige cultuurraad scrupuleus in de aanwervingen en bevorderingen worden weerspiegeld en op tijd aan de partijpolitieke verschuivingen (verkiezingen, oprichting nieuwe partijen) worden aangepast (158).

Het RTBF decreet van 12 december 1977 bepaalt zelfs dat de Raad van Beheer, binnen een termijn van vier maanden, volgend op de vernieuwing van de Cultuurraad die de leden van de bestaande beheerraad verkoos, vernieuwd moet worden volgens het systeem van evenredige vertegenwoordiging der erkende politieke groepen.

De ver doorgedreven politisering blijkt uit het gedetailleerd etiketteren en indiceren van de verschillende functies op niveau één. Zo zou een directeur-generaal zeven punten waard zijn, een programma-directeur zes, een directeur vijf, een afdelingshoofd vier, een diensthoofd of redactiechef drie, een redactiesecretaris of eerst-aanwezige producer twee en een journalist of producer één (159).

Van het cultureel personeel op het eerste niveau wordt 92 % een politiek etiket opgeplakt, doch de mate waarin deze politieke stempel overeenkomt met de politieke opinies der betrokkenen is beperkt (160). Uit een enquête bleek dat de helft der ondervraagden het politiek etiket dat hen werd opgeplakt betwisten (161).

De hiërarchie van de RTB stelt zich meestal onafhankelijker op t.a.v. de uitvoerende macht en de politieke partijen dan de BRT-leiding bij al dan niet terechte kritiek op de objectiviteit der uitzendingen. Deze kritiek is vooral afkomstig van conservatieve politici en dito persorganen. Als alternatief voor het omroepmonopolie propageren zij de

(155) L. BOONE, « De discussie over de zullen is niet de essentie », in *Communicatie*, V, (1975), I, blz. 22.

(156) X., « BSP is niet bereid in een regering te stappen die zendgemachtigde verenigingen wil », in *Humo*, 2 december 1976, blz. 8.

(157) L. BOONE, *De toenemende...*, blz. 1.

(158) M.H., « L'élargissement du cadre des émissions françaises. Que se passe-t-il à la RTB ? » in *Le Peuple*, 24 september 1971, blz. 1.

A. VERHULST, *loc. cit.*, blz. 17.

(159) F. MOUTARD, « La RTB, une structure en mouvement », in *La Revue Nouvelle*, XXXIII, (1977), 9, blz. 206.

(160) Voor een gedetailleerde lijst van de concrete personeelsleden en hun politiek etiket, zie: X., « Organigramme politique de la RTB », in *La Revue Nouvelle*, XXXIII, (1977), 9, blz. 208-210.

(161) F. MOUTARD, *loc. cit.*, blz. 206.

oprichting van een commerciële zender naast de RTB(F), naar het voorbeeld van de RTL (162).

D. FUNCTIES EN DYSFUNCTIES VAN DE PARTIJPOLITISERING VAN DE NATIONALE OMROEPEN.

Het pluralistisch karakter is een der criteria waarnaar een monopolie-omroep moet beoordeeld worden (163). Dit beginsel werd ook door de omroepwet van 1960 en door het cultuurpact gehuldigd (supra). De feitelijke toestand biedt echter een verschaald beeld van dit ideaal van representatieve pluralistische omroep.

Vooreerst werd het levensbeschouwelijk pluralisme verengd tot een partijpolitieke verzuiling. Daarbij week de concrete verdeling van de BRT-topposities onder de partijen zeer vaak af van de politieke krachtsverhoudingen op een bepaald ogenblik. De samenstelling van de eerste Raad van Beheer bevoordeelde de liberalen ten nadele van de katholieken. De verdeling der topmandaten in de hiërarchie speelde sterk in het nadeel der socialisten (die toen in de oppositie zaten). Pas in 1969 werd een socialist in de top van de BRT-hiërarchie benoemd, op de nieuwe positie van bestuursdirecteur. Toen deze de overleden katholieke TV-programmaredacteur opvolgde, kwam de functie van bestuursdirecteur terug in katholieke handen. Nadien onttrok men, door de oprichting van een bestuursdirectie-informatie (waargenomen door een CVP-er), het radio en televisienieuws aan de controle van de socialistische TV-programmadirecteur (164). Hierdoor heeft de CVP een groot overwicht in de informatietop verworven. Beschouwt men alle belangrijke omroepposities tesamen (tot niveau van dienstchef) dan speelde tot in het begin der jaren zeventig de verdeling nog sterk in het nadeel van de socialisten, terwijl de Volksunie helemaal niet aan bod kwam (165). Pas eind 1975 bekwam deze partij « haar » eerste twee dienstchefs (166). Deze trage aanpassing van de politieke verdeling aan de geest van de omroepwet van 1960 en het Cultuurpact vloeyde niet voort uit een gebrek aan gelegenheden om kandidaten van een ondervertegenwoordigde strekking te

(162) J. CATTREL, « Les pouvoirs et le monopole de la RTB », in *La Revue Nouvelle*, XXXIII, (1977), 9, blz. 249-258.

(163) L. BOONE, « De crisis in de omroep en het BRT statuut », in *Kultuurleven*, XLIV, (1977), 9, blz. 826.

(164) X., « BRT reddeloos ingesponnen », in *De Vlaamse Elsevier*, IV, (1973), 48, blz. 6-10.

(165) *Ibidem*.

(166) X., « BRT en partijpolitiek », in *De Nieuwe*, nr. 609, 28 november 1975, blz. 8-9.

benoemen (167). Zij is het gevolg van louter partijpolitiek touwtrekken waarbij het behoud van de reeds verworven posities en verdere machtsuitbreiding de eerste bekommernis vormden.

Ook bij de verdeling van de zendtijd voor politieke partijen werd de evenredige politieke verdeling niet steeds eerbiedigd (168).

Daarbij dient de vraag gesteld of de proportionele verdeling van de zendtijd voor gastprogramma's en verkiezingspropaganda zo evident is. Dit bestendigt het bestaande oligopolie van de traditionele partijen en belet de invloedsuitbreiding van kleinere partijen. Behoeft een partij, die bv. driemaal zoveel stemmen haalt als een andere, drie maal meer tijd om haar kiesprogramma in al zijn facetten toe te lichten? Daarbij zou een gelijke zendtijd voor partijen (en kandidaten) een correctief kunnen vormen voor de negatieve gevolgen van de steeds duurder wordende kiescampagnes. De hoge kostprijs voert in het Belgisch kiesstelsel in feite opnieuw een cijnsvoorwaarde in om verkozen te worden, omdat men een aanzienlijke bijdrage aan propaganda moet kunnen betalen om verkozen te raken. Hierdoor verkrijgen de grote geldschieters steeds meer een greep op de parlementsleden en de partijen.

De pogingen om binnen de BRT zendgemachtigde verenigingen toe te laten en meer uit te breiden zijn een duidelijke uiting van het streven van de politieke partijen om het verloren terrein van de weggewijnende Vlaamse (vnl. socialistische) partijpers terug te winnen (169). Hierdoor wordt weliswaar de brede opiniewaaier in de politieke communicatieruimte gedeeltelijk behouden, maar ongetwijfeld komt de onafhankelijke duiding door de omroep zelf, langzaam maar zeker, in het gedrang.

Een der belangrijkste politieke functies van een vrije pers is het openbaar maken van echte of vermeende verkeerde handelingen van gezagdragers. De politieke samenstelling van de Raad van Beheer van de BRT, de soms gebrekkige onafhankelijke houding der hiërarchie bij geschillen omtrent de objectiviteit, het klimaat van zelfcensuur, dragen er allen toe bij dat de BRT haar controlefunctie ondermaats vervult. Het is dan ook niet verbazend dat de omroep haast geen rol gespeeld heeft in het openbaar maken van corruptieschandalen en andere laakbare handelingen van overheidspersonen. Sommige journalisten hebben hiertoe

(167) In de periode 1973-1975 ging van de achttien topbenoemingen slechts één (de minst belangrijke) naar de Vlaams-nationale strekking.

X., « Vlaams-nationale opinie gediscrimineerd in de BRT » in *Wtj*, 6 november 1975, blz. 5.

(168) K. HEMMERECHTS, *loc. cit.*, blz. 210.

(169) L. BOONE, *Waarom...*, blz. 43.

wel pogingen ondernomen, maar de reactie van de geviseerde politieke instanties was meestal zeer heftig (170).

De politisering schaadt ook de algemene berichtgeving over en duiding van de binnenlandse politiek. Het voornaamste binnenlandse nieuws wordt immers « gemaakt » door de partijen en drukkingsgroeperingen, die, wegens hun grote invloed op de omroepstructuren zelf, door de journalisten zeer omzichtig behandeld moeten worden. De duiding van het binnenlands politiek nieuws is zo ondankbaar dat vele journalisten van de nieuwsdienst ervan wegluchten om zich op de buitenlandse verslaggeving toe te leggen (171).

De kwaliteit van het personeel en hun producties lijdt onder de politisering aangezien de politieke partijen bij de benoemingen in de hiërarchie in eerste plaats rekening houden met de politieke affiliatie en de mate van integratie van de kandidaten in de zuil of partij (172).

Tenslotte heeft de partijpolitisering een vermenigvuldiging van functies in de omroepstructuren tot gevolg om als « pasmunt » te dienen ter vrijwaring van de fragiele partijpolitieke (on-)evenwichten. Deze proliferatie van vaak overbodige functies tast de bestuurskracht van de BRT-hiërarchie aan. Cumul van een BRT-functie met een andere bezigheid is een wijd verbreid verschijnsel. Personen die benoemd zijn op een onnodige of ontdubbelde positie hebben immers heel wat vrije tijd (173).

De kostprijs van dit alles voor de gemeenschap is zeer hoog. De Raad van Beheer, die belast is met het financieel toezicht op de BRT, wordt volledig gecontroleerd door de politieke partijen, die juist verantwoordelijk zijn voor deze dure « parkinsoniaanse » structuren. Aangezien een rationele reorganisatie van de BRT-structuren het subtiele, moeizaam bereikte politieke evenwicht op losse schroeven zou zetten, mag verwacht worden dat in de huidige situatie, met de veelal minderwaardige programma's,

(170) Zie o.m. de reactie op de reportage « Dure electriciteit » van M. De Wilde. X., « Radio en televisie - Interview », in *Rechtskundig Weekblad*, XXXII, (1969), 22, blz. 1034-1038.

L. GALAUDE, « Radio en televisie - Interview... », in *Rechtskundig Weekblad*, XXXVII, (1973), 9 blz. 480-497.

K. HEMMERECHTS, *loc. cit.*, blz. 206-208.

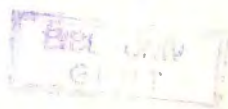
(171) W. VAN LAEKEN, « De angst van het nieuws voor de waarheid », in *Humo*, 5 juli 1979, blz. 6.

(172) Cfr. de benoeming van vier hoofdredacteurs in 1974.

G. ADE, « Het relaas van een ACOD-staking », in *De Nieuwe*, 24 januari 1976, blz. 5.

(173) « BRT mensen hebben kennelijk zeer veel vrije tijd. Zij zijn, behalve in de studio's, vrijwel overal te vinden : op conservatoria, in bibliotheken, aan universiteiten en er werkt zelfs één BRT-man in een Brussels ziekenhuis. "Dubbel" lijkt wel normaal. »

X., « Bij de BRT heeft menigen te veel vrije tijd », in *De Vlaamse Elsevier*, 24 december 1973, blz. 4.



de inadequate vervulling der omroepfuncties en de hoge werkingskosten, niet snel verandering zal gebracht worden.

VI. Particratie en de dagbladpers.

De sterke integratie tussen de Belgische kranten en de politieke instituties (en vnl. de politieke partijen) vertoont culturele (gemeenschappelijkheid van waarden, normen, doeleinden en verwachtingen) en structurele (op het vlak van eigendomsstructuur, beheer, directie en redactie) kenmerken.

A. DE STRUCTURELE INTEGRATIE TUSSEN DE KRANTEN EN DE PARTIJEN.

De structurele integratiegraad tussen kranten en partijen hangt af van de mate waarin posities uit beide systemen door dezelfde personen worden bezet. Uit empirisch onderzoek voor de periode 1945-1975 blijkt dat ongeveer één derde van het aantal toppositiebekleders binnen de dagbladpers (voorzitters van beheerraden, afgevaardigde beheerders, directeurs en hoofdredacteurs van twintig kranten) een topmandaat in een zuilorganisatie of partij cumuleert (174). Het aandeel van deze groep is zeer stabiel, zowel door de jaren heen als voor elk van de vier topposities. De structurele integratie tussen kranten enerzijds en partijen en zuilen anderzijds is blijkbaar in de na-oorlogse periode niet toegenomen.

De evolutie van de cumul van krantenposities met partijposities verloopt tegengesteld in vergelijking met de cumul met zuilposities. Het aantal politici die een topfunctie bij een krant vervulden is de laatste 30 jaar van 34,4 % op 13,9 % gevallen, terwijl het aantal zuilprominenten gestegen is van nul tot 20,8 %. Binnen de top van de krantenwereld vond er m.a.w. een circulatie plaats van de partij-elite naar de zuilelite. Alhoewel de rechtstreekse structurele invloed van de partij verminderd is, kan men nochtans niet gewagen van een echt depolitiseringsproces, aangezien de verzuiling van de top van de dagbladpers-elite toegenomen is.

B. DE CULTURELE INTEGRATIE TUSSEN KRANTEN EN PARTIJEN.

De structurele integratie geeft een ongewogen beeld van de globale beïnvloedingsmogelijkheden van de partijen t.o.v. het lezerspubliek. De

(174) L. DE WINTER, *Evolutie van de participatie in het Belgisch politiek bestel na de Tweede Wereldoorlog*, Leuven, 1980, blz. 312-317.

graad van culturele integratie (de gemeenschappelijkheid van waarden, normen, doeleinden en verwachtingen) tussen krant en partij is veel belangrijker voor de mate van affiliatie van de partijstandpunten met de politieke lijn van een krant.

In vergelijking met andere Europese landen wordt België gekenmerkt door een hoge graad van culturele integratie tussen de kranten en partijen (175).

Haast alle kranten bekennen zich tot de christelijke, socialistische of liberale maatschappijvisie, waarvan de drie traditionele partijen de politieke emanatie zijn. De neutrale pers is in het na-oorlogse Vlaanderen onbestaand (176).

Ondanks de vermindering van de structurele bezetting van de topposities der kranten door partijfiguren en de relatieve en absolute vermindering van de oplage van kranten die het officieel orgaan zijn van een partij of vakbond, is de verzuiling van de krantenwereld toegenomen. De lezers die ophielden met het lezen van een partijkrant werden gedeeltelijk gerecupereerd door de zgn. opiniekranten, die weliswaar geen structurele band hebben met een politieke partij (of vakbond), maar toch duidelijk bij een bepaalde politieke partij aanleunen. De neutrale, niet-verzuilde kranten hebben zich niet aan het verlies van de partijkranten kunnen optrekken.

De impact van deze achteruitgang van de neutrale of onafhankelijke opinie op de partijdigheid van de politieke communicatie wordt evenwel gemilderd doordat ook het aandeel van de strikt-partijgebonden standpunten in het geheel der publieke opinie aanzienlijk verzwakt is, wegens de wegwijnende oplage van de partijkranten. De oplage van *Volksgazet*, *Vooruit*, *Le Peuple* en *Le Journal et Indépendance* kent van 1958 tot 1978 een gestadige afgang (177).

C. RELATIVERING VAN DE BEÏNVLOEDINGSMOGELIJKHEDEN VAN DE POLITIEKE DENKBEELDEN EN HET GEDRAG DER BURGERS DOOR DE PARTIJDEN VIA DE DAGBLADPERS.

De politieke opinies van de burgers kunnen moeilijk door uitdrukkelijk betoog of redenering van politici in de massamedia veranderd worden. Het effect van de massacommunicatie is eerder te vinden op het

(175) J. GOL, *Le monde de la presse en Belgique*, Brussel, 1969, blz. 21.

(176) J.H. VAN BOL, «De sociale communicatiemedia in België», in *Teksten en Documenten*, Brussel, nr. 304, 1975, blz. 71.

(177) W. VAN DER BIESEN, Dertig jaar Belgische dagbladpers, in: J. SERVAES, *op. cit.*, blz. 199-201.

vlak van de versterking van bestaande opvattingen (178). Politieke leiders die een (partij-) krant wensen te gebruiken als propagandamiddel voor hun partij verkeren in een paradoxale toestand: ze beperken uiteindelijk hun lezerskring tot diegenen die men niet meer hoeft te overtuigen en bereiken zodoende de massa niet meer voor wie de propaganda juist bestemd is (179).

De reden voor het dalend succes van de structureel sterk geïntegreerde kranten is dan ook wellicht dat de krantenlezers, alhoewel zij zich impliciet of expliciet met het ideeëngoed van één der drie zuilen verwant voelen, afkerig zijn van kranten die openlijk propaganda voeren of hun publiek zonder schroom trachten in een bepaalde zin te beïnvloeden. Vandaar dat de functies van propaganda, beïnvloeding en opinievorming sinds het einde van vorige eeuw aan belang hebben ingeboet ten voordele van de informatie en ontspanningsfunctie (180). Volgens W. Van der Biesen wordt door de commercialisering ook de informatie ernstig bedreigd, zodat de ontspanning gaat domineren (181). Deze depolitisering van de inhoud der kranten beperkt uiteraard de manipulatiemogelijkheden van de politieke elite.

Daarbij blijkt uit de houding van de kranten tijdens de electorale periodes dat de partijdigheid en de éénzijdige gate-keeping de voorbije twintig jaar is afgenomen. Volgens het onderzoek van W. Van der Biesen onttaarde tijdens de verkiezingsperiode van 1958 de relatie tussen kranten en politieke partijen tot een bondgenootschap, waarbij de kranten niet aarzelden over te stappen van informatie op propaganda voor één bepaalde politieke groep. Een aanzienlijk aantal hoofdartikels werd geschreven door personen die zelf verkiesbaar waren (182). Tijdens de pre-electorale periodes van de jaren zeventig publiceerden de meeste dagbladen niet alleen interviews met en standpunten van politici uit de partij waarbij ze het nauwst aanleunden. Ook de politici en de programma's van andere partijen kwamen aan bod, alhoewel de kranten hun voorkeur wel, impliciet of expliciet, lieten blijken (183).

Een belangrijke toetsing van de impact van de geschreven pers voor de politieke integratie van de burger en de partij of zuil bestaat uit de

(178) P. VANDERBAUWHEIDE, *Analyse van de beïnvloedingstechnieken van de politieke propaganda*, Brussel, 1973, blz. 154.

(179) M. BAUWENS, « De partijkrant: een noodlottige formule », in *Tijdschrift voor Sociale Wetenschappen*, XV, (1970), I, blz. 46.

(180) G. VAN PARYS, « Een onderzoek van de functies van de pers op grond van inhoudsanalyse van twee Vlaamse dagbladen over de periode 1894-1966 », in *Tijdschrift voor Sociale Wetenschappen*, XVI, (1971), 3, blz. 254-255.

(181) W. VAN DER BIESEN, *loc. cit.*, blz. 210.

(182) W. VAN DER BIESEN, *De verkiezingspropaganda in de democratische maatschappij*, Leuven, 1973, blz. 509.

(183) G. THOVERON, J.M. NOBRE-CORREIRA, « Concentrations de presse et contenu du journal », in *La Revue Nouvelle*, XXXIII, (1977), 9, blz. 180.

vergelijking van de verkiezingsuitslagen met de oplagen van de dagbladers. De laatste twintig jaar is de discrepantie tussen de proporties stemmen die bij de verkiezingen op politieke partijen werd uitgebracht en de oplageproporties van de volgens hun politiek-ideologische strekking gegroepeerde dagbladen toegenomen (184). Er bestaat m.a.w. een geringe correlatie tussen stemgedrag en het lezen van een dagblad. De krantenlezers volgen de politieke verschuivingen niet en de dagbladen hebben doorgaans een trouwer en stabiel publiek dan de politieke partijen.

VII. Besluit.

In dit artikel onderzochten wij in welke mate er sinds de Tweede Wereldoorlog een groei kan vastgesteld worden van de partijpolitiserings als instrument van de participatie, d.i. een variant van de klassieke parlementaire democratie (met vrije verkiezing van de volksvertegenwoordiging; pluralisme qua partijen, maatschappijvisies en publieke opinies), waarin de politieke partijen meer dan de andere deelstructuren van het politiek systeem (parlement, regering en administratie, rechtsprekende macht, communicatiemedia) de politieke besluitvorming determineren.

De greep van de partijen op de regering vertoont verscheidene aspecten. Sinds het einde van de vorige eeuw is de reële benoemingsmacht van de Koning m.b.t. zijn ministers door de partijen uitgehold. De regering is nu in eerste instantie aan de partijen verantwoording verschuldigd, wat zich uit in de opkomst van het investituurdebat en -votum en de partijcongressen als politiek verplichte fase in de regeringsvorming. De partijleiders zijn de voornaamste besluitvormers geworden in het formatieproces. Zij wegen steeds zwaarder door op de aard van de coalitie en op de verdeling en de toewijzing van de ministerportefeuilles. Het toekomstig regeringsbeleid wordt meer en meer gebonden door de gedetailleerde regeerakkoorden die de meerderheidspartijen afsluiten. Buiten deze stroomlijning van het beleid bij de vorming van een regering spelen de partijtoppen nog een cruciale rol bij de totstandkoming van belangrijke pacts, waaraan regering en parlement weinig of niets nog kunnen veranderen.

De follow-up van en de controle op het dagelijks regeringsbeleid verloopt via de ministeriële kabinetten. De kabinetsleden worden gekozen door de minister, op voorstel en aandringen van hun partijbesturen. Aangezien de politieke besluitvorming zich in België grotendeels aan de openbaarheid onttrekt kan men zich moeilijk een beeld vormen over de

(184) W. VAN DER BIESEN, *Dertig jaar...*, loc. cit., blz. 208.

evolutie van de impact van de partijen op het beleid, dat de regering dag in dag uit voert. Alleszins blijkt uit enkele onderzoeken dat de interventies van de partijen en van de drukkingsgroeperingen veelvuldig en beslissend voor de beleidsoutput zijn.

De werking en het personeelsbeleid van de overheidsadministratie zijn in overgrote mate in partijpolitiek vaarwater terecht gekomen. Alle pogingen tot depolitisering ten spijt blijven de aanwervingen gepolitiseerd. Dit geschiedt vnl. langs de regularisering van het niet-statutair, tijdelijk of contractueel aangeworven personeel en de oprichting van nieuwe diensten of instellingen waar de minister minder rekening moet houden met de reglementaire aanwervingsprocedures. De promoties van ambtenaren van het eerste niveau was reeds aan het eind der jaren vijftig in sterke mate gepolitiseerd.

De steeds omvangrijker wordende kabinetten hollen in grote mate de taak van de administratie uit, vooral wat het beleidsvoorbereidend werk en het personeelsbeleid betreft.

Er is ook een kwalitatieve evolutie merkbaar in de zin van een gepacificeerde en geïnstitutionaliseerde patronage. In de zgn. Commissie Dekens wordt er door compromisvorming naar gestreefd dat alle regeringspartijen, naargelang hun parlementaire sterkte, bij de verdeling van de benoemingen op topniveau aan hun trekken komen. Ook binnen de partijen is er een tendens tot centralisering van de patronage mechanismen.

De macht van het parlement wordt rechtstreeks, en indirect langs de regering, door de partijen uitgehold. De macht van de nationale en arrondissementele partijbesturen over de parlementsleden is sinds de Tweede Wereldoorlog gegroeid, aangezien zij de beslissende instanties geworden zijn bij de samenstelling van de kandidatenlijsten voor de parlementsverkiezingen. In de jaren zeventig is de « algemene leden-poll », als methode tot kieslijstsamenstelling, haast volledig in onbruik geraakt, terwijl in de jaren vijftig en zestig de partijleden bij dit machtsmoment nog sterk betrokken werden.

Het functieverlies van het parlement, wat government-making en wetgeving betreft, heeft zich verder doorgezet. Slechts zelden heeft het parlement een reële invloed gehad op de installatie en de ontbinding van een regering. Ondanks de groei van het aantal ingediende wetsvoorstellen en amendementen wordt het parlementair wetgevend initiatief zelden met succes bekroond. De regering is de motor van de wetgevende arbeid geworden. Haar legislatief overwicht wordt bevorderd door een aantal institutionele regelingen in het parlement en de gebrekkige infrastructuur waarover de parlementsleden beschikken om hen bij hun wetgevende en

controlefunctie bij te staan. De partijstudiediensten hebben een belangrijk deel van het voorbereidend wetgevend werk overgenomen.

In de plenaire vergaderingen stemmen de parlementsleden sterk gedisciplineerd. Daarbij wordt impliciet de partijdiscipline op een permanente wijze gevraagd, aangezien de leden van de meerderheidspartijen steeds geconfronteerd worden met het dilemma tussen, enerzijds het goedkeuren van alle handelingen en voorstellen van de regering en anderzijds, de val van de regering die in ons systeem aftreedt van zodra ze in de minderheid wordt gesteld. De wetgevende functie van het parlement is m.a.w. gereduceert tot de registratie van beslissingen die de regering, in overleg met de partijen en/of drukkingsgroeperingen, elders genomen heeft.

De controle van het parlement op het regeringsbeleid d.m.v. het stemmen der begroting wordt verder uitgehold. Er is wel een toename van het aantal interpellaties en parlementaire vragen merkbaar, vooral bij de leden van de oppositie.

Er kan aan getwijfeld worden of het parlement zijn expressieve functie adequaat vervult. De parlementsleden worden immers niet alleen omwille van hun ideologische en programmatische stellingnamen verkozen. Een aanzienlijk deel van de kiezers brengen hun stem uit als dankbaarheid voor het verleende dienstbetoon. Samen met de cumulatie van allerlei extraparlamentaire functies is het dienstbetoon voor vele parlementsleden de belangrijkste bezigheid geworden, wat zich o.m. zou uiten in het hoog absentisme in de commissievergaderingen en in de plenaire vergaderingen, op dagen dat er niet gestemd wordt.

De benoemingen en de bevorderingen in de rechtsprekende macht waren reeds voor de Tweede Wereldoorlog aan politieke voorspraak onderhevig.

Wat de politieke bevoogding van de nationale omroep betreft, is de regeringsinvloed door de omroepwet van 1960 sterk teruggeschoefd, doch hebben de partijen deze poging tot structurele autonomie van in den beginne gediscredeerd. In een geheim akkoord verdeelden de drie traditionele partijen de mandaten van de raden van beheer van de BRT en de RTB. De politieke onafhankelijkheid van de leden van de Raad van Beheer van de BRT is sinds 1960 sterk afgezwakt.

Ook de leidinggevende posities in de BRT-hiërarchie werden van meetaf aan gepolitiseerd, wat bij herstructurering van de diensten of bij de vervanging van een titularis, telkenmale tot partijpolitiek touwtrekkerij aanleiding gaf.

Er worden eveneens pogingen ondernomen om de bevorderingen van journalisten politiek te patroneren, wat vooral bij de jongere journalistengeneratie op verzet stuit.

Via de Raad van Beheer en de informatiehiërarchie bemoeien de partijen zich regelmatig met de inhoud van de programma's. Door het nieuwe omroepdecreet van 1979 zal het aandeel van de partijpolitieke uitzendingen in het totaal van de politieke berichtgeving en vooral wat de duiding betreft, aanzwellen.

De beïnvloedingsmogelijkheden van de burgers door de partijen via de kranten lijkt de laatste dertig jaar te zijn afgenomen. Het aantal prominente partijfiguren die aan het hoofd staan van een krantenuitgeverij of -redactie is afgenomen, weliswaar ten voordele van vooraanstaande zuilfiguren. Gelet op het dalend succes van de strikt partijgebonden kranten en de teloorgang van de zgn. neutrale pers moet voor de culturele integratie van de kranten met de partijen hetzelfde besloten worden.

Ondanks het feit dat de groeiende macht van de partijen wel degelijk kansen inhoudt tot verdere democratisering van het politiek gebeuren, realiseert zich dit niet omdat het lidmaatschap van en de participatie binnen de politieke partijen zeer beperkt blijft. De cliënt-patroonrelatie tussen burgers en politici primeert. De reeds beperkte democratische legitimiteit van de Belgische participatie wordt verder ondergraven door de aansleepende economische moeilijkheden en de acute budgettaire crisis.

Summary : Partypolitisation as a mean of participacy in the Belgian political system. Survey of the evolution since World War II.

The Belgian political system is often qualified as a participacy, this is a variation of the classical parliamentary democracy, in which political parties dominate the political decision-making process more than the other subsystems, such as parliament, the government, the public administration, the judiciary power, the broadcasting institutions, the written press etc. This preponderancy is achieved by the partypolitisation of the positions in and the functioning of these subsystems.

Partyleaders exert nowadays a major influence on the constellation of a new government and the designation of its ministers. Through the governmental program and special extraparlimentary pacts they map out more and more government's future policies. The ministerial cabinets execute the control over the public administration on behalf of the parties of the majority and often take over some of its peculiar functions. The recruitment of public servants and their promotion depend highly upon the institutionalized patronage of the governmental parties.

The power to select the candidates for the general elections has shifted away from the rank-and-file member to the local and national partyleaders. Partydiscipline is one of the major causes of the shift of the government

making function, the legislative and controlling functions of parliament to the party headquarters.

The recruitment and the promotions of magistrates was already before World War II largely politicized.

Although the structural integration between the newspapers and parties has decreased since 1945, the political parties have strengthened their control over the designation of the directors and administrators of the Belgian broadcasting institutions.



Nécessité et prépondérance des partis politiques dans une polyarchie

*Une analyse structurelle et actionnelle
de la particratie en Belgique*

par Wilfried DEWACHTER,

Professeur ordinaire à la Katholieke Universiteit te Leuven.

★

La nécessité des partis politiques.

Comprendre la polyarchie, c'est accepter l'existence et le rôle important des partis politiques dans celle-ci. Le parlement, par la nécessité de former des majorités, engendre à l'origine des embryons de groupes d'alliés et d'adversaires, dont les réunions de plus en plus fréquentes accentuent davantage la répartition partisane. Une organisation rudimentaire de cet embryon permet en outre l'introduction dynamique d'un projet politique. Cette structuration sera d'ailleurs poussée par les dirigeants (phénomène universel dans les groupements politiques) en raison de son utilité dans la compétition pour les positions de pouvoir. Ce groupement doit passer aux élections, ce qui implique l'encadrement et l'orientation de milliers d'hommes. A la fin du XIX^e siècle ou dans le courant du XX^e siècle, un changement singulier se fait jour : la massification de la politique. Cette massification requiert un outil de liaison entre les masses et l'élite de la décision politique. Jusqu'à nos jours, un seul instrument a été utilisé pour mener à bien cette vaste tâche : le parti politique. Passer aux élections implique pour l'embryon de parti ou pour le parti-cadre qu'il doit se structurer en grande organisation de masse. « Aux protozoaires des époques antérieures a succédé le parti à organisme complexe et différencié du XX^e siècle » (M. Duverger).

Ces partis orientent les masses. Formulant des demandes (*interest-articulation*) et intégrant ces demandes dans un plan global (*interest-aggregation*), ils leur offrent une échelle de valeurs, une idéologie et un schéma d'interprétation des faits politiques nouveaux. Au besoin, pour

les causes importantes ou perçues comme telles, le parti peut se constituer en instrument de lutte ; une stratégie plus classique consiste en la compétition pour les positions de pouvoir et l'occupation des postes de commande en vue de réaliser le programme du parti. Ces stratégies requièrent un vaste recrutement et une sélection sévère du personnel politique. Envers ses électeurs et ses membres, le parti augmente considérablement la communication politique ; il constitue une courroie de participation politique. Cette action a pour effet une intégration politique plus poussée des partisans et une légitimation accrue du système politique en tant que tel, fût-ce par un biais partisan.

Le parti politique se caractérise incontestablement par des dysfonctions : la désintégration politique est amplifiée vis-à-vis des non-partisans ; le parti, qui groupe et aligne avec une certaine agressivité, diminue le pluralisme politique et contribue au figement de la société, d'autant plus qu'il peut politiser à outrance. La série de dysfonctions est pourtant moins longue que celle des fonctions : si certaines de ces dernières peuvent être mieux exercées par d'autres organisations, le parti est seul à les rassembler en aussi grand nombre dans le domaine politique. Le parti politique fait fonctionner la polyarchie. S'il n'existait pas, il faudrait l'inventer.

La partitocratie.

La partitocratie se caractérise par une prépondérance des partis sur les autres acteurs ou institutions prenant part au processus de la décision politique. C'est ce dont la Belgique ou l'Italie sont des exemples frappants. Cette partitocratie se développe à partir de la nécessité structurelle des partis politiques pour la polyarchie. Toute polyarchie n'est cependant pas une partitocratie : la V^e République en France, la République Fédérale Allemande, le Royaume-Uni ou l'Autriche en témoignent clairement (voir l'article sur le degré de partitocratie dans les polyarchies en Europe Occidentale). La question est donc de savoir dans quelles conditions et par quelle structuration se fait jour la tendance à la partitocratie.

La comparaison avec d'autres états (par exemple ceux mentionnés ci-dessus) et avec d'autres périodes (par exemple celle des années soixante) autorise la conclusion que ni la crise économique, ni la surcharge gouvernementale (*government overload*) dans l'état de prospérité ou dans l'état de bien-être sont les causes de la partitocratie. Elles sont plus spécifiques, et appellent une analyse détaillée par état.

Un rôle « impérialiste » défini par le « zuil ».

Le « pilier » (*zuil*) philosophique ou idéologique prescrit un rôle « impérialiste » au parti politique. Les valeurs générales sont considérées soit comme incompatibles avec les valeurs propres au *zuil*, soit comme inférieures à celles-ci. D'après cette conception, ce sont les valeurs spécifiques du *zuil* qui doivent orienter l'évolution de la société. Le parti politique lié au *zuil* a la tâche de concrétiser au maximum cette conception dans les faits. Entreprise avec une certaine agressivité, cette tâche se traduit par un « impérialisme » intra-état. L'instrument de combat que constitue le parti politique investi d'un tel rôle y trouve aisément la justification d'une subordination des autres instances.

Un pouvoir considérable.

De par ses liens avec les *zuilen* et les grandes organisations qui en dépendent, tout comme par son organisation et ses activités, le parti politique belge constitue une structure dotée d'un pouvoir considérable. Par ses liens avec les *zuilen* et les mass-media, le parti peut « faire et défaire » les *issues*, les points de litige. Dans une large mesure, c'est le parti qui détermine l'agenda politique. De plus, le parti politique dispose d'un système de contrôle sophistiqué et d'un système de pouvoir étendu, fonctionnant aussi bien à l'intérieur qu'à l'extérieur du parti. Le militantisme de la base ou du parti tout entier se vivifie par l'accentuation de l'idéologie et du programme, action mettant en évidence la spécificité partisane. La mobilisation et la spécification partisans peuvent également être réalisées par la création d'adversaires ou l'activation d'une vieille antithèse. Si la polarisation ne peut être accentuée, une injection de réalisations politiques peut faire fonction de facteur de mobilisation ou de légitimation. Un leadership qui fait autorité et à coup sûr un leadership charismatique permettent d'imposer la ligne directrice du parti. Si ces moyens de grande envergure font (temporairement) défaut au parti, il n'est pas pour autant dépourvu d'autres leviers de commande, effectifs eux aussi, tels que la communication informative ou la formation d'opinion, la manifestation de participation ou la manifestation rituelle, le sanctionnement positif ou négatif, la réorganisation interne. En Belgique viennent s'ajouter à ces facteurs la politisation partisane des experts dans les matières à décisions politiques, ainsi que le développement considérable du clientélisme. La technocratie ne dispose pas en Belgique de la latitude qui lui permettrait de se déployer ; au contraire, les technocrates potentiels sont « matés » par les partis, de

sorte que leur pouvoir dépend dans une proportion grandissante du succès électoral et gouvernemental du parti pour lequel ils ont dû opter. Le parti politique se prolonge dans leur propre vie, dans leur pouvoir et leur carrière professionnelle. D'autre part, on assiste à un développement de la tendance au clientélisme offrant des services au public, et en la matière, le grand parti au pouvoir peut en faire davantage que les partis de petite taille ou les partis d'opposition, à tout le moins les partis d'opposition structurelle.

La subordination d'autres acteurs importants.

A sa constitution en « régime parlementaire » presque classique, l'état belge ne s'est doté que d'un petit nombre d'acteurs ou d'institutions importantes, à savoir le roi, le parlement et le gouvernement*. Les aspirations orléanistes n'étant pas absentes en 1831 dans le chef du roi, il a fallu œuvrer plus de cent ans pour voir la royauté parlementaire se conformer intégralement au modèle classique, qui lui prescrit notamment de « s'informer, d'encourager et de mettre en garde ». Depuis 1951, cette tendance à la démocratisation est bien établie ; elle signifie que le pouvoir du roi a été considérablement rogné, à le comparer à celui des premiers rois belges.

Quoique en théorie l'égal de l'exécutif, le parlement n'a jamais été l'institution prépondérante dans la structuration du pouvoir politique. Tout au long de l'histoire politique de la Belgique, le gouvernement a clairement dominé le parlement — mis à part quelques épisodes bien connus. Dans un « régime parlementaire », le parlement sert en premier lieu de système de comptage et de relais de manœuvre pour une majorité gouvernementale. La séparation des pouvoirs et le contrôle de l'exécutif par le parlement de prime abord s'écartaient du schéma théorique. Le bicaméralisme a par ailleurs une fonction de limitation du pouvoir parlementaire.

Mais le gouvernement a lui aussi vu son pouvoir diminuer, par l'action des partis politiques. Ceux-ci se sont acquis un droit de regard de plus en plus accentué sur la composition du gouvernement ainsi que sur l'élaboration de la déclaration gouvernementale. Ils décident dans leurs congrès de l'investiture du gouvernement avant même que le parlement ait été informé de l'existence et de la composition partisane et personnelle de celui-ci. Cette influence grandissante des partis politiques est

* Hormis le pouvoir judiciaire.

due à leur fonction décisionnelle dans les litiges importants, les partis étant les seuls à pouvoir « réduire » un conflit et à engager une désescalade. L'augmentation du nombre de partis, paradoxalement, affaiblit plus le pouvoir du gouvernement que celui des partis. La scission des partis traditionnels a notablement amoindri la capacité du gouvernement de réaliser des compromis. Les partis, impliqués de plus en plus dans la fonction de pacification (fût-ce à propos de conflits qu'ils ont engendrés ou amplifiés eux-mêmes) et, partant, dans la décision politique en général, mettent en œuvre les moyens de contrôle qu'ils ont à leur disposition, et y ajoutent une politisation partisane du gouvernement par la nomination de certains ministres, d'un premier ministre ou de vice-premiers ministres, de membres des cabinets — jusque dans des cabinets adverses. Cette politisation partisane se prolonge par la pondération partisane des compétences et tout récemment par le changement de la clef de composition du cabinet restreint : ses membres y siègent aujourd'hui moins en raison de leurs compétences que pour leur qualité de porte-parole des partis ou de leurs tendances. Le parti, dans sa volonté de s'imposer dans son rôle important de pacificateur et d'instance de décision, déploie avec acharnement tous les moyens qu'il possède. Le « matage » d'instances ou d'institutions qui devraient être indépendantes des partis est le risque que crée cette stratégie.

La désignation du gouvernement peut prendre d'autres formes que celles exposées plus haut. De fait, le caractère que nous lui connaissons aujourd'hui date d'il y a vingt ans environ.

L'abandon d'un autre modèle.

Au lendemain de la deuxième guerre mondiale, la gauche et la droite, respectivement le PCB, le PSB-BSP et les libéraux d'une part, et le PSC-CVP d'autre part, s'opposèrent obstinément dans une série de litiges dont la question royale était de loin le plus conflictuel. De 1946 à 1950, chaque élection vit le PSC-CVP se rapprocher de la majorité absolue, qu'il allait atteindre en 1950. Les électeurs désignaient directement leur gouvernement, tout comme en mars 1950, par un référendum, ils s'étaient prononcés sur la question royale. Le gouvernement élu fit rentrer le roi qui, au bout d'une semaine, sous la pression d'une agitation intense, fut contraint d'abdiquer : ultime pacification qui allait à l'encontre de la majorité qui par deux fois s'était exprimée. Le PSC-CVP perd les élections de 1954 ; il est dès lors normal que les vainqueurs, le PSB-BSP et les libéraux, forment le gouvernement. Ce gouvernement,

investi lui aussi par les électeurs, se met à réaliser son programme, dont une des conséquences sera le conflit scolaire. En 1958, l'électeur fera à nouveau changer la majorité de camp : il en résulte un gouvernement PSC-CVP. Mais à ce moment, une option politique importante est prise : la pacification du conflit scolaire. C'est l'élite politique qui en décide ainsi, employant pour faire aboutir cette ligne politique l'instrument qu'est le parti politique. Dans le même mouvement, les partis changent de place dans le spectre idéologique : le PSC-CVP occupe dorénavant le centre et les libéraux la droite. Le PSC-CVP, plus de vingt ans durant, fera ou trouvera, tantôt à droite, tantôt à gauche, son ou ses partenaires de gouvernement, quels que soient les résultats des élections, comme en témoignent par exemple les élections de 1965 et les gouvernements qui les suivirent. Cette pacification se justifiait par la difficile désescalade des conflits en Belgique. Le modèle de la désignation directe du gouvernement s'est vu déborder par l'action de la rue. L'élite politique, poussée par l'élite tout entière, a compris son rôle. Elle y emploie tous ses moyens, ce qui signifie en premier lieu les partis politiques. Dès lors, la participation en Belgique se caractérise essentiellement comme un phénomène instrumental.



De partijstaat in de Westeuropese polyarchie : een proeve tot meting

door Wilfried DEWACHTER,

Gewoon hoogleraar aan de Katholieke Universiteit te Leuven.

★

« Der Regierung kann niemand raten.
Die Partei kann nur darüber reden ».
W. Brandt, 1971.

De slogan van de alleenheerschappij van een partij is blijkbaar een beschuldiging die in de Westerse polyarchie gemakkelijk in de mond genomen wordt. Sprak men in de Duitse Bondsrepubliek, ten tijde van K. Adenauer, niet van een « CDU-Staat » ? En heeft men de Vijfde Franse Republiek ook niet als « L'état UNR » willen doodverven ? Hebben niet de Duitse liberalen, nog zeer recent, campagne gevoerd onder het motto : « Gegen die Alleinherrschaft einer Partei » ? En betreffende België worden zowel de slogan van de « CVP-staat » (1), met name het overwicht van één partij in de staat, als de stelling van de almacht der partijen gepropageerd : « onze door partij-tyrannie bedreigde samenleving » (2).

Alleenheerschappij van een partij kan ongetwijfeld als participatie bepaald worden, maar ook een minder vergaand overwicht kan nog onder die term vallen.

Wetenschappelijk bepalen houdt het maken van strategische keuzen in. De kenmerken van sommige fenomenen worden verkozen boven deze van andere. En gene verschijnselen worden als richtsnoer voor het verder zoeken genomen. Dit is ook het geval in het definiëren van participatie,

(1) Volgens CVP-partijvoorzitter W. Martens door PSB-voorzitter A. Cools « met een weinig fraaie communautaire bijklank in Wallonië ingevoerd, omdat hij er de PSC mee kon kleineren » (*Knack*, 17 december 1975). Hoe dan ook heeft de term school gemaakt, tot in Vlaanderen. Zie bv. H. COENJAARTS *et al.*, *De CVP-staat*. Berchem, 1979, 176 blz.

(2) K. VAN ISACKER, Ten geleide, blz. 5, in . E. RASKIN, *Van binnenuit bekeken*, Antwerpen, 1980.

waarbij de keuze overigens niet vergemakkelijkt wordt door het propagandistisch en ideologisch vóór-wetenschappelijk gebruik van de term.

degen [Particratie wordt hier bepaald als het politiek stelsel waarin de politieke partij(en) een overwegende impact hebben op de politieke besluitvorming. Meer dan welke andere politieke instellingen ook (kiezers, parlement, regering, eerste-minister, staatshoofd, administratie) bepalen de politieke partijen de inhoud van het beleid dat gevoerd wordt en de periode waarin dat beleid gevoerd wordt. Door te gewagen van overwegende impact en niet van aanzienlijk of concurrerende impact wordt de definitienorm eerder hoog geplaatst.

Deze bepaling houdt een vaststelling in, maar geen beoordeling.

de omvang De particratie in haar verst doorgedreven vorm is te vinden in communistische staten als de Sovjetunie, de Volksrepubliek China, Vietnam, Noord-Korea, en in Oosteuropese landen (3) : één enkele partij bepaalt haast uitsluitend het beleid dat sterk neigt naar een totale, zo niet totalitaire greep. Een particratie in een polyarchie is door deze poolstelling meteen al een goed deel ontdaan van de omvattende pretenties van haar sloganformulering. Een aantal basisverschillen zijn meteen duidelijk : het pluralisme in het partijenstelsel, het niet exclusieve uittekenen van het beleid en de lang niet zo totale greep (4). De particratie, als overwegend impact van partijen, kent een verschuifbare omvang op de schaal van 100 % (5) tot gelijkwaardige concurrentie met twee of drie of meer machtsinstellingen (respectievelijk 50 %, 33 % of nog kleiner percentage).

De analyses tot duiding en verklaring van de particratie zouden in aanzienlijke mate geholpen zijn door een nauwkeurige maat van particratie in de westerse polyarchieën. Doch deze is tot nog toe niet voorradig en, wat er nog bijkomt, ze is bijzonder lastig op te stellen. Als hier dan toch een proeve van meting van de particratie in de westerse polyarchieën betracht wordt, dan komt het er op aan én het perspectief waarin én de grenzen van de poging voor ogen te houden.

Het quantificeren van politieke of sociale verschijnselen, zoals overigens ook van psychische gegevens, is bijzonder hachelijk omdat haast steeds een aanzienlijke mate van kwalitatieve kenmerken in omvangs- of frequentiemetingen moeten omgezet worden. Bovendien is het quantificeren een cumulatieve wetenschappelijke activiteit : voortbouwend op de ervaring en de verworvenheden van vroeger onderzoek, het meetinstrument verfijnen, tot het op zijn beurt weer meer nauwkeurig, betrouwbaar en

(3) De korte periodes van politieke lente niet te na gesproken.

(4) M. Friedman en zijn school lopen storm tegen een 60 % BNP-overheidsbudget.

(5) Het is precieser te spreken van limietwaarde 100 %, want 100 % is exclusief, niet meer overwegend.

geldig wordt gemaakt. Het is helaas zo dat in de politologie — ook de sociologie zit nog in datzelfde sukkelstraatje — het aantal meetinstrumenten én bijzonder beperkt in aantal zijn én qua nauwkeurigheid en betrouwbaarheid meestal heel wat te wensen over laten. Daarbij komt nog dat metingen sterk kunnen bevorderd worden door betrouwbare en omvattende statistische reeksen (6) of omgekeerd aanzienlijk geremd bij ontstentenis hiervan. Helaas moet ook hier in vele staten, ook westerse polyarchieën — België is maar al te duidelijk een « uitstekend » voorbeeld hiervan — op de schaarsheid en de stunteligheid van de politieke statistiek gewezen worden.

Het is slechts in het perspectief van stapsgewijze verbetering dat hierna een operationalisering van de participatie wordt aangedurfd. Deze eerste poging wordt voorts gestimuleerd door het besef dat bij afwezigheid van objectiverende metingen of observaties de bekoring tot uitspraken op subjectieve appreciaties wel eens al te sterk wordt. Kiezen tussen het begin van een observatie enerzijds en het poneren van de subjectieve beoordelingen als algemeen geldend anderzijds, is, wetenschappelijk gezien, erg gemakkelijk : het is niet eens een echte keuze.

De werkwijze.

Het onderzoek wordt doorgevoerd aan de hand van een vergelijkende meting : intern per staat tussen de verschillende actoren, maar tevens vergelijkend tussen de Westeuropese polyarchieën. Alle Westeuropese polyarchieën worden onderzocht, behalve de zeer kleine staten als Luxemburg, Malta, IJsland en de staten die te recent tot een vorm van polyarchie kwamen of terugkeerden, zoals Griekenland, Portugal, Spanje. Ook Zwitserland is omwille van zijn specifieke opbouw en handelswijze buiten beschouwing gelaten.

Per staat wordt een reeks van 15 items weerhouden (zie tabel I). De items betreffen de macht van de belangrijkste politieke actoren : de grondwettelijk koning of koningin, de president, de eerste-minister of kanselier, de ministers, de regering, het parlement, de fracties in het parlement, de partijleiding, de facties in de partijen, de « basis » van de

(6) Intensieve inspanning als deze van Ch. Taylor en M. Hudson (*Word Handbook of Political and Social Indicators*, New Haven, 1972, 443 blz.) of van D. Singer en M. Small (*The Wages of War 1816-1965. A Statistical Handbook*, New York, 1972, 419 blz.) tonen aan wat — mits inzet en middelen al kan bereikt worden. Het eerste werk, meer nog dan het tweede, hoofdzakelijk omdat een brede waaijer van verschijnselen is weergegeven voor een groter aantal staten, behoeft niettemin nog heelwat verbeteringen.

TABEL I

Actoren in de belangrijkste politieke processen in de Westeuropese polyarchieën

	<i>België</i>	<i>Neder- land</i>	<i>Bonds- republiek Duitsland</i>	<i>Verenigd Konink- rijk</i>	<i>Ierland</i>	<i>Frankrijk (V^o Re- publiek)</i>	<i>Italië</i>	<i>Oosten- rijk</i>	<i>Dene- marken</i>	<i>Noor- wegen</i>	<i>Zweden</i>	<i>Finland</i>
Aanduiding van het staatshoofd	Ko	Ko	Frac	Ko	Kie	Kie	Parl	Kie	Ko	Ko	Ko	Kie + An
Omvang van de macht van het staatshoofd .	Bep	Bep	Bep-Sym	Bep	Bep	Ho	Mm	Mm	Bep	Bep	Sym	Ho
Keuze van de eerste minister	Ko + Pal	Ko + Pal	Kie	Kie	Kie	Pres	Pres+Pal	Kie+Pres	Pal	Frac	Kie + Pal	Pres+Pal +Frac
Vastlegging van het regeerprogramma . .	Pal	Fral	Pal	E.M. + Frac	E.M. + Re	Pres	Pal	E.M.+Pal	Pal	Pal		Pal+Frac
Benoeming van de ministers	Pal	Fral + E.M.	E.M. + Pal	E.M.	E.M.	Pres + E.M.	Pal + Fa	E.M.		Pal+Frac	E.M. + Pal	Pal+Pres +Frac
Investituur aan de regering	Pon+Parl	Parl	Parl	Parl	Parl	Pres + Parl	Parl	Parl	Parl	Parl	Parl	Pres+Parl
Verhouding parlementair- en regeringsinitiatief inzake wetgeving	24/76	1/270	17/90	14/69	0/15	1/99	43/57	27/143	1/177			38/204
Benoeming van de beleidsambtenaren .	Re + Pal	Mi	Mi	Mi	Re	Mi	Re + Pal + Fa	Mi	Mi		Re	Pres+Re

TABEL I (vervolg)

	België	Neder- land	Bonds- republiek Duitsland	Verenigd Konink- rijk	Ierland	Frankrijk (V ^o Re- publiek)	Italië	Oosten- rijk	Dene- marken	Noor- wegen	Zweden	Finland
Mate van onafhanke- lijke beslissingsmacht van de beleidsambte- naren	Bep	Ho	Mm	Ho	Ho	Ho	Bep	Mm	Mm	Bep	Ho	Mm
Aantal referenda . .	1	0	0	1	8	9	4	1	11	1	3	0
Ontbinding van het parlement	Re	Re	Re+Pres	E.M.	E.M.	Pres	Pres + Re + Pal			Vaste termijn	Re	Pres
Val van de regering .	Pal	Re + Parl	Frac+Pal	E.M. + Parl	Parl	Pres	Pal + Fa		Re + Pal	Parl + Re	Re + Pal + Parl	Pres+Pal +Parl
Regeringsduur (gemid- delde)	500	741	918	1.256	1.049	296	335	889	677	1.236	2.210	416
Keuze van de kandi- daten bij de parle- mentsverkiezingen .	Arr + Pal	Pal	Arr	MP + Pal	Arr	MP + Pal	Arr + Pal			Arr	Arr	Arr

Lijst van de actoren en instellingen

- Adm : administratie.
 An : andere instantie dan deze in de lijst vermeld.
 Arr : regionale partijgeleding (eventueel ook plaatselijke partijafdeling).
 E.M. : eerste minister, minister-president, kanselier.
 Fa : facties.
 Frac : fractie.
 Fral : fractieleiders.
 Kie : kiezerskorps.
 Ko : grondwettelijk koning of koningin.
 Mi : minister.
 MP : individueel parlementslid.
 Pon : partijcongres.

- Pal : partijleiders.
 Parl : parlement (eventueel één kamer : bijv. de Tweede Kamer in Nederland, de Bundestag in de BRD, het Lagerhuis in het Verenigd Koninkrijk, de Dail Eireann in Ierland, enz.).
 Pres : president.
 Re : regering.

Lijst van de tekens inzake omvang

- Sym : symbolisch.
 Bep : beperkt.
 Mm : middelmatig.
 Ho : zeer aanzienlijk.

partijen, het kiezerskops en de administratie. Voor deze actoren wordt de macht in het geheel van de nationale politieke besluitvorming onderzocht. De reeks van 15 items is de resultante van een uitgebreider lijst van items waarvan er een deel wegvielen omwille van de onuitvoerbaarheid van de observatie, binnen de beschikbare middelen, vereist door de item. Zo zijn items als het bestaan en functioneren van een schaduwkabinet, de mate van amendering van wetsontwerpen en begrotingen door het parlement, de mate van vervanging van beleidsambtenaren bij regeringswisseling, het aantal buitenparlementaire experten in de regering, de verenigbaarheid van regeringsleider en partijvoorzitter, de duur van de regeringsdeelname per partij en de mate van haar exclusiviteit, de gemiddelde duur van het partijvoorzitterschap, het aandeel parlementsleden in de partijleiding, het aantal parlementsleden dat van partij verandert en toch opnieuw verkozen wordt, de mate van tripartite besluitvorming (sociale partners met regering) inzake het sociaal-economisch beleid, als items weggevallen. Uit deze lijst blijkt voldoende dat bij verder doorgedreven onderzoek de operationalisering van participatie opmerkelijk verbeterd kan worden.

Op basis van literatuur (7), besprekingen met deskundigen (8) en opzoekingen wordt een antwoord gegeven op de observatievraag van elke item. De detaillering van het antwoord verschilt wel eens : zij is afhankelijk van de kennisgraad van de onderzoeker terzake. In de numerieke uitwerking vervaagt zij dan weer tot meer globale categorieën, gelijk voor elke staat. Indien de betrouwbaarheid van het antwoord op een item te klein is, wordt dit opengelaten en in dat geval de lijst van de items met één eenheid verkleind.

(7) De belangrijkste gebruikte werken zijn :

D. BUTLER, A. RANNEY, *Referendums. A Comparative Study of Practice and Theory*. Washington, 1978, 250 blz.

K. VON BEYME, *Die parlamentarischen Regierungssysteme in Europa*. München, 1970, 1024 blz.

V. HERMAN, F. WENDEL, *Parliaments of the World. A Reference Compendium*. Londen, 1976, 985 blz.

D. NOHLEN, *Wahlsysteme der Welt. Daten und Analysen. Ein Handbuch*. München, 1978, 449 blz.

M. DUVERGER, *Echec au Roi*. Parijs, 1978, 250 blz.

R. DAHL, *Political Oppositions in Western Democracies*. New Haven, 1966, 458 blz.

En een aantal werkstukken van het onderzoeksproject : *Recent Changes in European Party Systems*, o.l.v. H. DAALDER.

Berekeningen werden ook doorgevoerd aan de hand van : B. SPULER, *Regenten und Regierungen der Welt*. Minister. Würzburg, 1962-1972, en C. ALLEN, *Rulers and Governments of the World*. New York, 1977, 688 blz.

(8) Bij dit werkstuk hebben vele collega's-onderzoekers aanzienlijke hulp geboden, voornamelijk wat de juiste duiding van de items betreft. Wij danken ze daarvoor zeer oprecht. Met name wensen wij speciaal te vermelden : K. von Beyme, H. Van Hassel, P. Mair, S. Bartolini, E. Clijsters, G. van de Put en niet in het minst I. Vanpol, die veel basiswerk verrichtte. De verantwoordelijkheid voor de uitbrachte meningen en keuzen blijft bij de auteur berusten.

De voornaamste periode van waarneming betreft de jaren 1960-1980 ; soms is de periode evenwel beperkter, soms is de tijdsduur langer. Voor die periode(s) wordt een globaal antwoord gegeven, waarbij de nuanceringen uiteraard moeten achterwege blijven. In de huidige stand van het operationaliseringswerk moeten de antwoorden noodgedwongen beperkt blijven tot categorale aanduidingen van de hoofdbesluitvormers.

De frequenties slaan op ietwat andere periodes. De gemiddelde duur van de regering betreft meestal de periode 1945-1970. Het aantal referenda slaat op het tijdsvak 1945-1980 en de verhouding wetsvoorstellen tegenover wetsontwerpen heeft, gezien de schaarse gegevens, op variabele periodes betrekking.

Elke item krijgt in de meting eenzelfde gewicht, in casu een maximale quotering van 6 punten. Voor de meting is ook dit een belangrijke keuze. Een genuanceerde weging van de items zou precieser geweest zijn, maar de maatstaf voor die onderlinge weging ontbreekt. Deze 6 punten worden evenredig verdeeld onder de antwoorden op de item, behalve voor de frequentie- en omvangsvragen waar een meer ingewikkelde verdeling is voorzien.

In de lijst van items staan inderdaad niet alleen vragen omtrent besluitvormingen en beslissingsinstanties maar ook frequentie-of omvangsvragen. Deze laatsten worden gequoteerd zoals aangegeven in bijgaande tabel II.

TABEL II
Quotatie van de frequentie- en omvangsitems

Item met frequentie of omvang . . .	Aantal punten						Actor die de punten verwerft
	1	2	3	4	5	6	
Referendum : absoluut aantal . . .		1 of 2	3	4	5	6 of meer	Kiezers
Wetsontwerpen : pro- centueel aandeel van de regering . . .	45 - 55	55 - 65	65 - 75	75 - 85	85 - 95	95 - 100	Regering
	95 - 85	85 - 75	75 - 65	65 - 55	55 - 45	45 of min	Parlement
Regeringsduur : in dagen	1 - 150	150 - 365	365 - 730	730 - 1000	1000-1500	1500 en meer	Regering
Machtsomvang van be- paalde actoren . . .	Sym - Bep	Bep		Mm		Ho	Actor aan- geduid in de item

In tabel III wordt het resultaat van bovenvermelde bewerkingen gegeven. De lectuur van de tabel is dubbel. Per staat kan (kunnen) het (of de) voornaamste instelling(en) of actor(en) afgelezen worden. Daarbij dient aangestipt dat de preciseringsgraad verminderd is tot hoofdcategorieën. Tevens kan in de eindkolom een vergelijking gemaakt worden van het aandeel van de partijen in de besluitvorming en derhalve van het eventueel aanwezig zijn van participatie.

TABEL III

De voornaamste politieke actoren in de Westeuropese polyarchieën

	Koning of President	Regering	Parlement	Partijleiding	Partijbasis	Kiezers	Administratie	Aandeel partijleiding	Totaal te verdelen puntenaantal	Procentueel aandeel partijleiding
België	11	16	5	32	6	2	2	32	84	38
Nederland	11	31	18	9	—	—	6	9	84	11
Bondsrepubliek Duitsland	4	20	16	12	6	6	3	12	84	14
Verenigd Koninkrijk	8	32	18	3	—	8	6	3	84	4
Ierland	2	35	15	0	6	18	6	0	84	0
Ve Franse Republiek	36	17	6	3	—	12	6	3	84	4
Italië	8	8	16	30	3	4	2	30	84	36
Oostenrijk	7	23	8	3	—	11	4	3	66	5
Denemarken	8	18	6	15	—	6	3	15	66	23
Noorwegen	8	8	18	9	6	1	2	9	72	13
Zweden	6	23	8	8	6	6	6	8	72	11
Finland	24	10	14	9	6	3	3	9	84	11

Bevindingen.

Binnen de betrouwbaarheids grenzen van bovenvermelde operationalisering kunnen volgende vaststellingen omtrent de belangrijkste politieke actoren in de Westeuropese polyarchieën afgeleid worden. Vele polyarchieën hebben een overwegende politieke actor : de president in de Vijfde Franse Republiek en in Finland, verder de regeringen in de meeste staten en met name in Nederland, het Verenigd Koninkrijk, de Duitse Bondsrepubliek, Oostenrijk en Ierland, en ten slotte de partijleidingen in België en Italië. Concurrentie tussen actoren schijnt er voornamelijk in de Scandinafse staten te bestaan ; wedijver om de macht die zich in hoofdzaak tussen regering en partijleiding schijnt voor te doen : in Denemarken en Zweden meer uitgesproken dan in Noorwegen waar een gelijkmatiger spreiding lijkt aanwezig te zijn. Er dient aan toegevoegd dat de betrouwbaarheid van de meting voor de Scandinafse landen de kleinste is onder de onderzochte staten, omwille van de taalkundige ontoegankelijkheid

tot vele bronnen. Andersdeels wijzen de hoogste scores in tabel III, nl. ongeveer 40 %, aan dat enige « poly-archie » niet kan ontkend worden in de Westeuropese staten.

Als particratie komen slechts twee polyarchieën uit het onderzoek : België en Italië, beide staten overigens met ongeveer gelijke score. Uit het meer gedetailleerd onderzoek in tabel I blijkt dat tussen België en Italië zelf nog een opmerkelijk verschil naar voren treedt. In Italië speelt de factie in aanzienlijke mate mee in de besluitvorming (9). Het is niet zo dat in België de factie niet aanwezig is, maar ten eerste vervult zij een minder uitgesproken functie als in Italië en ten tweede wordt zij, waar zij bestaat, nog wel eens overtroefd door standengroeperingen of ideologische tendensen. Afgezien van dit niet te veronachtzamen verschil, stemmen Italië en België overeen inzake « partitocrazia ». De term en de waarneming is terecht door Belgische onderzoekers uit Italië overgebracht en toegepast op het politiek bestel hier ten lande. Uitgezet op een schaal van 0 tot 100 lijkt de stand 36 niet zo hoog. In vergelijking met de hoogste scores van politieke instellingen of actoren in andere staten zoals bijv. de president in Frankrijk en de regering in Groot-Britannië, die om en bij dezelfde waarde liggen, wijst de stand toch op een eerder vooruitgeschoven stelling. De particratie in België en Italië schijnt even uitgesproken te zijn als het presidentiële aandeel in de Franse politieke besluitvorming.

In de Westeuropese polyarchieën zijn er slechts twee « partijenstaten » en dat tot op bepaalde hoogte; een uitkomst die opmerkelijk beperkter is dan slogans, propaganda en essayistische stellingen willen doen geloven.

Summary : Identifying the particracies in Western European polyarchies.

The political debate in Western polyarchies readily points to a « Parteienstaat », « partitocrazia », or particracy.

Empirical verification, however, is by far more difficult to carry out, though it is a descriptive necessity for further analysis of this phenomenon. An initial attempt to detect the particracies in Western Europe has been performed and revealed two particracies : Belgium and Italy. Other polyarchies have either the cabinet or the president as the most influential actor, and some seem to have a real concurrence of approximately equivalent actors. The reliability of this first attempt, however, must be improved.

(9) G. SARTORI, *Parties and party systems*. Cambridge, 1976, blz. 1-115.



Noodzaak en overwicht van de politieke partij in de polyarchie

*Analyse van de structurele en actionele determinanten
van de participatie in België*

door Wilfried DEWACHTER,

Gewoon hoogleraar aan de Katholieke Universiteit te Leuven.

★

« *Le gouvernement de parti* devint une institution régulière. Sa légitimité et sa nécessité furent acceptées comme un dogme politique. »

M. Ostrogorski, 1903.

« Je resterai avec vous (les socialistes), même dans les fautes et les folies que vous pourriez commettre. »

P.H. Spaak, 1938.

« Het is de plicht van een partijvoorzitter toezicht uit te oefenen op wat de regering en de eigen ministers in de regering doen. »

W. De Clercq, 1980.

Het duiden van de Belgische politiek als een participatie is een noodkreet, noodkreet tegen bepaalde wetgeving (M. Grégoire, L. Claes) (1), noodkreet tegen de zwakheid van de andere politieke instellingen, o.m. de regering (H. Schiltz, K. Van Miert) (2), noodkreet om de mislukking van een bepaald beleid (L. Tindemans) (3). De etikettering van de Belgische politiek met « participatie » is probleemformulerend uit het politiek bedrijf gekomen. Deze participatie, of « gouvernement

(1) M. GRÉGOIRE, La participatie. Artikelenreeks in *Le Soir*, 24 februari 1965, 24 maart 1965 en 7 april 1965.

L. CLAES, Partijcorporatisme of nevenregering. *De Standaard*, 7 september 1977.

(2) H. SCHILTZ, De participatie is helaas de laatste toevluchtshaven van de democratie. Persconferentie 31 januari 1978.

K. VAN MIERT, Hoge bomen. *Vooruit*, 16 september 1978.

(3) L. TINDEMANS, interview met P. DE MOOR, in: *De Nieuwe*, 22 december 1978.

de partis » kan inderdaad een democratisch probleem vormen. Sommige noodkreten en slogans suggereren zelfs een verregaande degeneratie. De wetenschappelijke analyse van de determinanten van de participatie dient dan ook bij te dragen tot de opgave « de penser la difficulté démocratique comme un problème politique » (4).

De aard en de sterkte van de structurele en actionele determinanten van de participatie bepalen de duur of de bestendigheid van het verschijnsel, desgevallend de graad van noodzakelijkheid, van onafwendbaarheid van die participatie. De structurele en actionele analyse dient de oorzaken aan te wijzen, de onlosmaakbare en de losmaakbare verbanden. Vanuit die structurele en actionele determinanten kan men ook beter de functionaliteit en de dysfunctionaliteit van die participatie onderkennen. Indien dan de politieke wil aanwezig is, kan gesleuteld worden aan de hechtingspunten van de participatie die de analyse heeft aangeduid.

De methodologie van een structurele en actionele analyse staat nog niet definitief op punt. In onderhavige analyse wordt getracht langs twee werkwijzen inzicht te verwerven : a) door een concentratie zowel op de politieke methodes van de actoren als op de organisatiewijze van de democratie (zoals M. Ostrogorski en R. Michels dit als voorbeeld deden) en b) door een vergelijkende studie tussen staten (zoals de actuele roep van de comparative politics het aanprijst) omdat dit quasi-experimentele situaties toelaat.

In zijn brochure van 1965 : *La Participatie* heeft Marcel Grégoire de eerste structurele analyse van de participatie in België ondernomen (5). De oorzaken van de participatie zijn volgens Grégoire dubbel. In de lijn van de stellingen der Italiaanse politologen, wordt als eerste oorzaak de professionalisering van het politiek mandaat aangegeven. De tweede oorzaak volgens Grégoire is de evenredige vertegenwoordiging, die de wederverkiezing van de politieke leiders verzekert.

De professionalisering van het politiek mandaat (6) is een te beperkte ingreep om de participatisering te verklaren. Zij voltrekt zich overigens in al de grote partijen van de Westerse polyarchieën, zodat dit geen verklaring is voor de participatie maar verband houdt met de preëminentie van

(4) Uitdrukking van P. ROSANVALLON, in : Lire Ostrogorski, blz. 7-21, in M. OSTROGORSKI, *La démocratie et les partis politiques*, Parijs, 1979.

(5) M. GRÉGOIRE, *La participatie*, Luik, 1965, 23 blz.

J. MEYNAUD, J. LADRIÈRE en F. PERIN stellen in hun werk : *La décision politique en Belgique* : Nous sortirions du propos de cet ouvrage en effectuant une discussion critique (...) sur la confiscation du pouvoir de décision par les instances partisanses » (Brussel, 1965, blz. 369).

(6) M. GRÉGOIRE spreekt van « la professionalisation de la politique, a.w., blz. 10, maar bedoelt professionalisering van het politiek mandaat ».

de partijen in de actuele fase en vormgeving van de polyarchie. Daarbij komt nog dat R. Michels in 1911 reeds van de professionalisering van het partijpolitiek leiderschap en zelfs het partijmandaat sprak, waardoor de behoeften onderstreept wordt om een cijfermatige analyse te krijgen van de toename van de professionalisering teneinde de preciese mate, en in de lijn van Michels, wellicht de geringe toename van de professionalisering vast te stellen (7).

Betreffende de tweede reden : de evenredige vertegenwoordiging verzekert de wederverkiezing van de politieke leiders, moet aangestipt worden dat de circulatie van de Belgische parlementsleden niet lager is dan deze van de Amerikaanse senatoren of leden van het Huis van Afgevaardigden, noch van deze van het Britse Lagerhuis, integendeel. In België, in de periode 1939-1965 (1946 om evidente redenen uitgesloten), bedraagt het gemiddeld aantal niet herkozen kamerleden 21,9% en niet herkozen senatoren 31,3% (8). Voor het Amerikaanse Huis van Afgevaardigden bedraagt het aantal niet herkozen volksvertegenwoordigers (in de periode 1956-1974) slechts 15,6% (9). In Groot-Brittannië worden, volgens D. Nohlen, circa 90% van de uittredende Lagerhuisleden herkozen of is de verkiezing van een kandidaat van dezelfde partij verzekerd (10). Hoe weinig precies bovengaande vergelijkingen ook zijn, zij helpen toch een stereotype omtrent het meerderheidsstelsel in vraag te stellen. Ook het meerderheidsstelsel kent een vrij lage circulatie. De relatie partijkandidaat — partijleiding wordt nog door andere factoren bepaald (11). Bovengaande cijfers en argumenten wijzen uit dat naar een grondiger analyse moet overgestapt worden.

In een eerste deel van deze analyse wordt de ondenkbaarheid van de polyarchie zonder partijen onderzocht. Een bepaalde mate van inbreng van de partijen in de huidige vorm van politieke democratie niet aanvaardden is die democratie niet aanvaardden. Nagaan welke die noodzakelijke inbreng van de politieke partijen in de polyarchie is, vormt een voorafgaande analyse op deze van de wording van een polyarchie tot participatie.

(7) R. MICHELS, *Zur Soziologie des Parteiwesens in der modernen Demokratie. Untersuchungen über die oligarchischen Tendenzen des Gruppenlebens*. 1911 (meerderde uitgaven nadien).

(8) In België zijn desbetreffend slechts statistieken tot 1965 voorradig. *Statistisch Jaarboek van België. Boekdeel 99*. 1979, blz. 116 en 119. Betreffende de Senaat is de berekening enkel voor de rechtstreeks verkozen senatoren doorgevoerd.

(9) M. TOINET, La concurrence électorale imparfaite aux Etats-Unis, in : *Revue française de science politique*, 1976, nr. 5, blz. 899-928.

(10) D. NOHLEN, *Wahlssystemen der Welt. Daten und Analyse. Ein Handbuch*. München, 1978, blz. 104.

(11) Zie M. DUVERGER, *Les partis politiques*. Parijs, 1957, blz. 211-232.

I. Over de onmisbaarheid van de politieke partij in de polyarchie.

A. GROEIEND UIT DE WERKING VAN HET PARLEMENT.

In de leer van de scheiding der machten komt de wetgevende macht als hoogste beleidsuittekende instantie naar voren : de regering is de macht die « uitvoert » en de rechterlijke macht spreekt recht binnen de grenzen van de wetgeving (de rechtsvorming van de rechterlijke macht duidelijk beperkt zijnde).

Een structurering van de wetgevende macht vanuit die andere machten is volgens deze leer uit den boze. De werking van die wetgevende macht, van dat parlement, is opgevat zonder politieke partijen. De vertegenwoordigers van de natie die als gedelegeerden van het soevereine volk samenkomen hebben volgens de concepties die aan de basis van de parlementaire democratie hebben gestaan, geen andere instrumenten nodig om hun parlementaire functies te vervullen. Zie heden ten dage nog de afwezigheid van de beschrijving van aard en macht en functies van politieke partijen in de grondwet van vele polyarchieën. En waar zij toch in die grondwetten zijn ingeschreven is dit zeer laattijdig gebeurd en meestal met een slepende weerstand. Hoe komt die ongenode en ongewenste speler in de werking van het parlement dan zulke hoge ogen gooien ?

Een verzameling afgevaardigden is een amorfe verzameling : zij is niet gestructureerd volgens beleidskeuzen en volgens het instrumentarium om dit door te duwen, ook tegen weerstand (soms zeer sterke) in. Eén van de beste technieken om het parlement als parlement te structureren heeft het Belgisch parlement met zijn techniek van afdelingen en middenafdelingen geboden. Deze techniek heeft het uiteindelijk moeten afleggen tegen een efficiëntere werkwijze, nl. deze van de commissies; werkwijze die echter een ruime structurering van buitenuit krijgt : inhoudelijke opdeling grosso-modo volgens ministeriële departementen en keuzeopties frequent volgens partijopdeling.

Een verzameling afgevaardigden heeft niet zonder meer een gelijkheid van opvatting, inzicht en opties. Integendeel : de verscheidenheid is de regel, de consensus is de uitzondering. Ook al zijn de afgevaardigden gekenmerkt door een algemene ideologie of door de Zeitgeist, ook al worden zij gedragen door de consensus van een elitaire beweging of een revolutionair gebeuren, hun socialisatie, hun belangstellingspunten, de standpunten inzake strijdvragen, de hiërarchie van waarden blijft in aanzienlijke mate verschillend. In een eerste beweging kunnen meestal zonder al te grote moeite, de consensuspunten uitgebouwd worden, maar eens over het punt van de uitgebouwde consensus heen, begint

de verscheidenheid en het activistisch ageren in de richting van de eigen waarden en opties.

Tenslotte houdt elke stemming in het parlement een verdeling van medestanders en tegenstanders in. Een telkens wisselende spreiding is sociologisch zo goed als uitgesloten. Naarmate bepaalde afgevaardigden zich frequenter gaan samentreffen in opties, groeit tussen hen binding, groeit groepsvorming, net zoals het frequent-bepaalde-afgevaardigden-als-tegenstanders-ontmoeten een vergroting van de afstand, een tegenstelling doet ontwikkelen. Dit wordt dan een basispatroon om tot groepsvorming te komen, groepsvormingstendens die toch al in elke mensenverzameling aanwezig is.

Zet men dan nog een stap verder : namelijk het anticipatief standpunt nemen in beleidsvragen en meer nog : het autonoom stimuleren van beleidsopties door die embryonale groepsvorming, dan scheidt men een ideologische groepering. Wordt deze groepering naar de verkiezingen verlengd, dan krijgt men de vorming van een kaderpartij zoals zij frequent in de 19^e eeuw voorkwam.

Een verzameling afgevaardigden, is zoals elke mensenverzameling ongelijk inzake leidersfiguren. De leidersfiguren vinden in de ideologische groepering, in de kaderpartij (later ook in de politieke partij zonder meer) een instrument. Leiderschap houdt, naast het stellen van opties, ook een stratificatie in, stratificatie die vanuit haar wezenheid een machtsinstrument vergt. De ideologische groepering, de kaderpartij is een instrument bij uitstek in een beginnend parlement. Dit instrument wordt dan met graagte door de leiders versterkt. En dat betekent dat zowel de ideologische groepering sterker het keurslijf van de gedisciplineerde partijvorming aankrijgt, als dat in het parlement meer en meer het partijpatroon wordt ingevoerd.

Zo groeit de partijvorming als vanzelf in het systeem van de volksvertegenwoordiging. Die partijvorming is systeemfunctioneel uit de aard van het parlement zelf. Vindt men niet partijvorming in alle parlementen ter wereld, althans in de parlementen die niet louter acclamatiemachines zijn, maar medespelers in de besluitvorming ? En dit, op grond van sociale structuren, van efficiënte organisatie, van machtsapparatuur en differentiële spreiding van leiderschap. Wie derhalve parlement zegt in de echte betekenis van het woord, zegt partijvorming (12).

(12) Krijgt men *a contrario* hiervan geen bevestiging in het niet van de grond komen van het « league »-idee van M. OSTROGORSKI ? Zie « Partis omnibus et groupements *ad hoc* » blz. 209 e.v. in : *La démocratie et les partis politiques*. Parijs, uitg. 1979.

Wat hiervoor behandeld werd in een perspectief van de oorsprong en groei van de parlementen, kan evenzeer geformuleerd worden over de huidige parlementen. Alleen is het gemakkelijker de inherente tendensen aan te wijzen in het groeiproces. Bovendien laat de historische benadering nog een andere karakteristiek van het parlement zien.

Zowat alle Westeuropese parlementen zijn gekenmerkt door de aanwezigheid van partijen van innovatieve oorsprong. Niet alleen zitten of zaten in de parlementen partijen met een oorsprong uit het systeem, maar tevens vindt men daar partijen die er vanbuiten af, door krachtige sociale bewegingen zijn ingeschoten (13). De meeste socialistische partijen hebben die wordingsgeschiedenis gekend. Als krachtige sociale bewegingen van buiten af politieke instrumenten, m.n. politieke partijen, dienden te maken (of nog dienen te maken) om in de volksvertegenwoordiging binnen te dringen, dan kan het besluit niet anders zijn dan dat aan het systeem van volksvertegenwoordiging een en ander schortte (of schort). Hoe dit komt (o.m. het deficiënte verkiezingsstelsel) doet hier niet zozeer ter zake. Betekenisvol is dat de volksvertegenwoordiging grote, belangrijke delen van de natie niet vertegenwoordigde, m.a.w. in dit belangrijk opzicht opmerkelijk dysfunctioneel was en dat de politieke partij als politieke verlengarm van belangrijke bewegingen en sectoren dit wel was; m.a.w. een legitimiteit als instrument van vertegenwoordiging en macht verwierf.

B. BRUG NAAR DE MASSA.

Een tweede stap in de systeemfunctionaliteit van de partijen heeft te maken met de massificatie van de politiek als seculaire beweging.

In België is het kiezerskorps van 46.000 in 1831 (op een bevolking van ongeveer 4.000.000) uitgebreid tot 1.370.000 in 1893, tot 5.030.886 in 1949, om nu over de 6.300.000 te lopen. Dit corps van 6.300.000 kiesgerechtigden is 140 maal groter dan dat van 1831, het is een massale uitbreiding, het wijst op de massificatie van de politiek. Die numeriek-ontzettende groei van de democratisering heeft aan kiesstelsels en politieke partijen grote problemen van ombouw en uitbouw gesteld. De partijen hebben een uitgebreide en gelede organisatiestructuur moeten aannemen om de problemen te bemeesteren. Die organisatie is niet het gevolg van het tijdsverloop (XIX^{de} eeuw naar XX^{ste} eeuw) maar van de massificatie van het politieke bedrijf. Massificatie betekent het openstellen van het gebeuren voor grote aantallen deelne-

(13) Zie M. DUVERGER, a.w., blz. 9 e.v.

mers (14). Het politiek bedrijf verlaat zijn karakter van beperkt aantal deelnemers om toe te laten dat grote aantallen burgers (dikwijls miljoenen) betrokken worden bij het gebeuren. Onder dit massificatiebegrip, een typisch gebeuren in de modernisering, gaan heel wat processen schuil, zoals : politieke bewustwording, sociale mobilisatie, opinievorming, structurering en organisatie, institutionalisering, enz.

Die massificatie repercuteert zich op de politieke partijen in twee richtingen. Ofwel moeten de partijen die vóór de massificatie bestonden zich organisatorisch hieraan aanpassen om ze te bemeesteren en haar te overleven (bijv. de liberale en de katholieke partijen in België). Ofwel, in geval van een nieuw opgerichte partij moet deze electoraal kunnen doorstoten naar het brede publiek. Een nieuwe politieke partij dient niet alleen kaders te hebben maar ook « troepen ». Een typisch voorbeeld van het mislukken van een politieke partij inzake massificatie is de Belgische Democratische Unie geweest (15).

Zoals de massificatie van de politiek in de Westerse landen is verlopen, en zoals zij vandaag de dag nog verloopt in de meeste ontwikkelingslanden, gaat zij gepaard met een geringe politieke scholingsgraad en met geringe politieke inspraakkansen van de burgers.

De massificatie is gebeurd of gebeurt nu nog bij bevolkingen met een geringe scolarisatiegraad, dus vormingsgraad. De politieke vorming is navernant. Maar ook als de schoolse ontwikkeling toeneemt, blijft de politieke vorming meestal zwak of infra elementair. De politieke vorming in het lager en middelbaar onderwijs in België is daar een internationaal over de tongen rijdend voorbeeld van : totaal onder de maat qua omvang, en wat dan nog gebeurt houdt zich meestal schroomvallig aan de formele grondwettelijke regels, alsof dit inzicht in het reilen en zeilen van de Belgische politiek en in het participeren aan die politiek zouden geven.

Anderzijds zijn de inspraakkansen in de partij klein. Sinds R. Michels tot zijn ijzeren wet van de oligarchie moest besluiten en dit aan de hand van onderzoek bij de socialistische en sociaal-democratische partijen in

(14) De kennis van dit proces van massificatie is reeds zo oud als de grote sociologische en politologische studies van politieke partijen. Zo schreef in 1902 M. Ostrogorski : « La complexité croissante de la vie sociale a rendu plus nécessaire que jamais l'union des efforts individuels (...) Les groupements de citoyens en vue d'une fin politique qu'on appelle partis sont indispensables partout où le citoyen a le droit et le devoir d'exprimer sa pensée et d'agir ». Zie : M. OSTROGORSKI, a.w., blz. 202-203.

(15) « Un seul parti nouveau essaya de se former en 1945-1946 : l'Union Démocratique Belge (UDB) (...) qui rêvait d'un vaste regroupement « travailliste ». Jamais rêve ne fut plus cruellement démenti par les faits : l'UDB, qui avait des cadres brillants mais point de troupes, sombra définitivement lors des élections de février 1946 ». In : Le groupe d'études sociographiques de l'Institut de Sociologie Solvay : *Les élections législatives du 4 juin 1950*, Brussel, 1953, blz. 7.

West-Europa, moet dit niet meer aangetoond worden. Inspraak en controle zijn geringer in aantal, kennen minder diepgang, en komen doorgaans van hogere strata in de partijen dan in parlementaire vergaderingen. De massificatie heeft de interne inspraak en controle van de partijleden niet vergroot, wel integendeel. Het massale deed noodzakelijkerwijze de technieken van bureaucratisering, van hiërarchisering en vergroten van de afstand tussen top en basis, en van propagandiseren van de communicatie, toenemen. Maar de massificatie heeft eens te meer de partij onmisbaar gemaakt. De partij is de schakel geworden tussen de beperkte top en de brede massa. De partij is het massa-structurerend element in de huidige uittekening van de parlementaire democratie.

C. EEN WEELDE VAN FUNCTIES IN DE POLYARCHIE.

De politieke partij vervult in de huidige polyarchie een indrukwekkende reeks functies.

Vooreerst rondom programma en beleid. De partij formuleert politieke vragen en belangen, zij brengt ze op het publieke forum en maakt ze sterk zodat er niet meer naast gekeken kan worden : de « interest articulation ». Desnoods maakt de partij de vragen tot strijdpunten. Zij blijft ze, tegen weerstand in, in de publieke opinie houden, en pleit en ageert ten voordele van de eigen oplossing ; strijdpuntformulering die als consequentie de democratisering van de besluitvorming medebrenkt. De partij doet in vele andere gevallen aan « interest aggregation », of beter nog aan waardenhiërarchisering : belangen, eisen, waarden worden volgens een bepaald stramen geordend. In de Westeuropese landen is dit stramen ideologisch. Dit vereenvoudigt de politieke taal en reikt aan de burger een patroon aan waarmee hij nieuwe verschijnselen en vragen kan beoordelen (16). Het politiek systeem dat een veelheid van vragen en eisen op zich ziet afkomen, heeft behoefte aan een waarden- en optieshiërarchiserende instantie. De partij kan dit bieden. In België zijn de partijen in aanzienlijke mate meer waardenhiërarchiserend (interest aggregation) dan eisenformulerend (interest articulating). Vandaar een zekere verstarring in de vragenformulering en de noodzaak voor nieuwe vragen (zie vroeger de arbeidersbeweging en de Vlaamse beweging, zie nu de vrouwenbeweging en de ecologische beweging) om een lange oppositionele mars te moeten gaan (17). Die sterke waardenhiërarchi-

(16) G. DIERICKX, Besluitvorming en de metamorfose van de ideologie, in *Res Publica*, 1978, nr. 4, blz. 535-560.

(17) W. DEWACHTER, E. LISMONT en 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.

sering van de partijen in België heeft duidelijk met de verzuiling te maken.

Inzake beleid en programma doet de partij tenslotte aan beleidsondersteuning. Zij geeft steun aan de regering om haar beleid te realiseren. De partij zet haar controleapparaat in gang, tot en met de drukking op de parlementsleden en de tuchtstemming om een bepaald beleid te doen goedkeuren.

Niet alleen met betrekking tot de politieke doelstellingen en het beleid oefent de politieke partij functies uit; ook ten aanzien van de machtsposities en de leden van de polyarchie doet zij dat.

De politieke partij recruteert een aanzienlijke voorraad politiek personeel. Zij is stellig niet de enige om dat te doen. Drukkingsgroeperingen, zeker deze die zuilgebonden zijn en/of sterk geïstitutionaliseerd, beschikken insgelijks over een voorraad politiek personeel. En de leidende administratie zou daarover ook moeten beschikken. Maar ingevolge de machtsverwervingsfunctie van de partij, trekt de partij toch in sterke mate een potentiëel van politiek personeel aan. Dat die aantrekkingskracht, inzonderheid t.a.v. deskundigheid en leiderschapsambitie, verschillend ligt volgens de machtsbezetting van de partij is duidelijk. Uit deze gerecruteerde voorraad haalt de partij haar politiek personeel : van hoog tot laag, voor interne zowel als externe posities (18). Dit is haar selectiefunctie. En daarmee nauw verbonden staat de machtsverwervingsfunctie. Uit haar wezenheid streeft de politieke partij naar het bezetten van zoveel mogelijk en zo hoog mogelijke machtsposities. Zij tracht deze te verwerven en te behouden, of op weg daarnaar toe, controle uit de oefenen op de bekleders van de machtsposities. Tevens pogt zij een politieke aflossing voor te stellen en te organiseren.

Ten opzichte van de leden van de polyarchie, vooral deze die als militant, lid of kiezer met de partij verbonden zijn, levert de partij een aantal niet onbelangrijke taken af. Zij verstrekt informatie en lijnen voor opinievorming, desgevallend binnen het algemeen ideologisch denkkader. Deze neerwaartse communicatie kan ook als de educatieve functie geïd worden. Maar langs en in de partij is er ook mogelijkheid voor opwaartse communicatie : informatief en opiniërend. Nog een stap verder kan gezet worden, als de partij een eind weegs gaat inzake inspraak of democratisering : de mede-besluitvorming van de basis aan het politiek beleid. Het betreft hier de moeilijke weg voor zowel de

(18) Zie als voorbeeld de lijstensamenstelling bij de parlementsverkiezingen. O.m. in W. DEWACHTER, *De wetgevende verkiezingen als proces van machtsverwerving in het Belgisch politiek bestel*. Antwerpen, 1967, blz. 110-166.

basis als de top, om vanuit de basis problemen door te spelen, belangen te hiërarchiseren en keuzen te maken, en deze dan geheel of gedeeltelijk door te drukken. Minder ver gaand is de mobilisatiefunctie : leden worden opgetrommeld en dusdoende betrokken bij de politieke activiteiten van de partij in de besluitvorming. Men helpt vragen sterk maken, men ageert voor bepaalde oplossingen, men weigert in de actie bepaalde oplossing te aanvaarden, of zelfs zich bij de meerderheidsstemming (tijdelijk) neer te leggen. De partijen vervullen verder, ondanks de etymologie van het woord partij, toch een integratiefunctie. Zij binden intern, over bepaalde verschillen heen. Zij binden langs de partij, aan het geheel van het politieke bestel, in de mate dat de partij zich hiermee wil identificeren. En zij integreren langs de consensusvorming die de partij met de andere partijen aangaat of langs de banden die de partij met de elitaire consensus legt. Tenslotte kan de partij het politiek bestel legitimeren. Het feit dat, en de intensiteit waarmee, de partij als partij van dat bestel bestaat, dat zij in dat bestel optreedt, dat zij een bepaalde graad van participatie in de besluitvorming heeft, maakt, evenredig met de intensiteit, bestel en beleid « goed ». Dit optreden legitimeert het bestel en het beleid, ook al worden deze dan door een partijdige bril waargenomen.

Het is duidelijk dat de politieke partij ook dysfuncties heeft. De politieke partij heeft een desintegratie- of verdelingsfunctie. Zij vermindert het pluralisme. Zij draagt bij tot de verstarring van de samenleving, m.a.w. tot het vertraagd of te laat of niet aanpassen van de samenleving aan de gewijzigde situatie intern in de eigen maatschappij, in haar technisch substraat, of in haar omwereld. Ten slotte politiseert zij — en dan meestal nog een partijpolitisering — instanties die met de politieke besluitvorming weinig of geen uitstaans hebben zoals de uitvoerende administratie, de rechtsbedeling, de bescherming van de burger tegen de administratie, of duwt zij gedecentraliseerde besturen in nationale schablonen (19).

Ondanks deze dysfuncties, is de functionaliteit van de politieke partij in een polyarchie toch indrukwekkend. De positieve functies zijn duidelijk veel groter in aantal dan de negatieve functies. Maar sterker nog, een aanzienlijk deel van deze functies is systeemfunctioneel. Dit betekent dat de polyarchie in haar huidige vormgeving niet kan werken zonder de partijen. Niet alleen brengt het parlement partijen teweeg, niet alleen vergt de massificatie partijen om de brug tussen de weinigen aan de top

(19) W. DEWACHTER, De paradox van de gemeentelijke verkiezingsinspraak, in : *De Europese gemeente*, 1980, nr. 4, blz. 41-45.

en de velen aan de basis te overbruggen, de ganse werking van de polyarchie vergt partijen. Sommige functies kunnen door andere organisaties of instellingen overgenomen worden. De drukkingsgroeperingen kunnen de interest articulation overnemen, doen dit overigens al in grote mate. De organen voor massa-communicatie overtreffen ruimschoots de neerwaartse communicatie van de partijen. Maar weinig of geen andere instanties kunnen de waardenhiërarchisering doorvoeren. Weinig of geen andere instanties zijn functioneel voor de machtsverwerving. Weinig andere instanties kunnen dermate gemakkelijk de legitimiteit ondersteunen en verhogen. En geen instantie is te vinden die zulk uitgebreide constellatie van functies, systeembevorderend voor het bestel, in zich verenigt. Daarom ook is de partij zo centraal geplaatst in de polyarchie. En vanuit die functionaliteit groeit de institutionalisering; een institutie zijnde een geijkte vorm van gedrag.

De factoren die tot nog toe behandeld werden verklaren de onmisbaarheid en de onvervangbaarheid van de politieke partijen in de polyarchie, ongeacht of dit nu het Britse regeringstelsel is, of het presidentiële regime van de Vijfde Franse Republiek of van Finland, of de Nederlandse, Italiaanse, Belgische zgn. parlementaire democratie. Deze factoren verklaren niet de participatie, bepaald als het overwicht van de politieke partijen op alle andere instellingen in de politieke besluitvorming. Wel wijst deze analyse aan op welke stevige basis de participatie steunt. Zij is de verbijzondering van een alomtegenwoordig en onmisbaar substraat in de polyarchie. Welke dan de determinanten zijn die de partijen tot de overwegende besluitvormers maken, m.a.w. welke factoren in de polyarchie een typische vorm onder andere vormen m.n. de participatie, doen naar voren komen, moet nu uitgezocht worden.

II. De determinanten van de participatie.

Door analyse van de structurele en actionele banden tussen actoren, instellingen, machtsverhoudingen en processen wordt gezocht naar de factoren die de participatie in België verklaren. De vergelijking van de structurele en actionele constellatie met de overeenkomstige opstelling in andere polyarchieën moet de toetssteen zijn voor de geldigheid van de stellingen omtrent het in het gespan brengen van de participatie.

Vooreerst moet aangestipt worden dat noch de beheersproblemen van de welvaartstaat noch de beheersproblemen van de economische crisis determinanten zijn van de participatie. Vergelijkend onderzoek wijst dit uit.

Alle Westeuropese landen hebben sinds 1973 te maken met de economische crisis. Slechts enkelen hebben een participatie (20). Alle rijke West- en Noordepese landen hebben te maken met het « overloaded government » of met de beheersproblemen van de welvaartstaat. Deze omliggende staten met soortgelijke problemen hebben meestal een andere structuur van de polyarchie. Bovendien is in België de participatie ouder dan de periode die geconfronteerd werd met het « crisismanagement » en zelfs voor een deel met de beheersproblemen van de welvaartstaat.

Wel kunnen deze probleemsituaties bepaalde karakteristieken van de participatie duidelijker en scherper laten ervaren of doen ondergaan, niet omwille van het probleem maar omwille van de moeilijkheden van besluitvorming die voordien — en op andere gronden — reeds ingebouwd waren. De tekorten in bepaalde mechanismen en besluitvormingsprocessen komen in die probleem-situaties of -periodes duidelijker tot uiting. Zij zijn in die gesteldheid meer waarneembaar.

A. DE PARTIJ ALS POLITIEKE GRIJPARM VAN DE ZUIL.

Zuilen zijn, binnenstatelijk gezien, imperialistisch en intolerant, of op zijn minst soevereine « ismen » vergelijkbaar in menig opzicht met een overjaars staatsnationalisme.

Zuilen zijn strijdorganisaties ter verdediging van een verheven levensbeschouwing of wereldbeschouwing of ideologie. Vanuit die verhevenheid van de levensbeschouwing worden vele, zoniet alle andere waarden ondergeschikt gemaakt. En om te strijden, effectief en efficiënt te strijden, moet men een zo sterk mogelijke formatie uitbouwen. Dit betekent dat de zuil naar de politiek een eigen functionele formatie heeft, m.n. de eigen politieke partij. Deze eigen politieke partij blijft verbonden met de zuil, m.a.w. ondergeschikt aan de verhevenheid van de levensbeschouwing. Zij wordt vanuit de zuil geconcipeerd, niet als besluitvormend in de richting van het algemeen belang, maar hiërarchiserend volgens de waarden van de levensbeschouwing. Vanuit deze taakdefinitie moet zij algemene politieke oriëntaties ondergeschikt maken aan de deeloriëntaties die specifiek voor de zuil zijn. De « deel »-organisatie die de partij is wordt rolmatig bestempeld om de algemene politieke opstellingen ondergeschikt te maken aan het deel, de levensbeschouwing.

Het is duidelijk dat de zuilgebonden partijen er niet altijd zulke vaart hebben in gezet. Maar deze ideaaltypische beschrijving wijst toch uit dat de

(20) Zie het artikel : De partijenstaat in de Westeuropese polyarchie : een proeve tot meting, elders in dit nummer.

zuilgebonden politieke partij meer dan de niet-verzuilde partij het algemene moet doen overheersen door het deel. De algemene staatsinstellingen : kiezers, parlement, regering, administratie, president enz. worden met een aanzienlijk grotere aandrang ondergeschikt gemaakt, dan een gewone partij met een « normale » machtsverwervingsdrang. Dit is in wezen een sterke structurele basis voor participatie.

Deze stelling gaat verder dan dat wat in de lijn van het onderzoek van J. Meynaud, J. Ladrière en F. Perin : *La décision politique en Belgique* en de studies van L. Huyse gemeenlijk wordt aanvaard. « Aan de partijen is in elk netwerk de opdracht toegekend om voor een minimum-cohesie en -samenhang te zorgen. Zó ontptopten zij zich tot koepelorganisaties, die de uiteenlopende strekkingen in het netwerk onder één dak moesten houden. Na verloop van tijd traden zij in steeds meer sectoren van het maatschappelijk leven in de plaats van de partner-verenigingen uit het netwerk. Zij werden plaatsvervanger en pleitbezorger » (21). De « imperialistische » benadering van het beleid moet aan deze lijst van functies toegevoegd worden, een binnenstatelijk imperialisme dat een sterke stimulans tot participatie is, want deze functie verzwakt de regering als consensusmaker.

Nu is in België sinds Vaticanum II in de katholieke zuil de vrijheidsgraad van denken duidelijk toegenomen. Ook de liberalen hebben sinds 1961 een evident openbreken van de eigen gesloten muren bewerkstelligd. Van de socialistische zuil kan dit nog niet zo duidelijk gezegd worden. Breekt die nieuwe openheid dan niet de verzuiling af en dienvolgens ook de participatie ?

Onderzoeken terzake wijzen uit dat organisatorisch, qua reikwijdte van verzorging, qua inkomsten van de leden en van de overheid de verzuilde organisaties zich versterken (22). Bovendien wijzen de onderzoeken een hoger rendement uit van de verzuilde verzorgingsinstellingen in vergelijking met de algemene instellingen. Minder de levensbeschouwing en meer de instellingen worden nu verdedigd ; krachtige en machtige instellingen : onderwijsinstellingen, ziekenfondsen, klinieken, vakbonden, massacommunicatieorganen, vormingsorganisaties.

De verschuiving van levensbeschouwing naar instellingenbundel verzwakt niet in aanzienlijke mate de imperialistische rol die de partij vanuit de zuil opgelegd krijgt.

(21) L. HUYSE, Politisering en professionalisering in België, in : *Verslagboek Vlaams-Nederlandse Sociologendag*. Antwerpen, 1979, blz. 15.

(22) J. BILLIET, R. CREYF en K. DOBBELAERE, Secularisatie en verzuiling in de Belgische politiek, in *Res Publica*, 1978, nr. 3, blz. 407-431.

J. BILLIET en K. DOBBELAERE, *Godsdienst in Vlaanderen. Van kerkskatholicisme naar sociaal-kulturele kristenheid*. Leuven, Davidsfonds, 1976, 100 blz.

B. HET MACHTSINSTRUMENTARIUM VAN DE PARTIJ IN BELGIË.

Organisatoren in de politieke partijen hebben uit hun dagelijkse activiteit aanduidingen te over om de politieke partij op stuk van organisatie als een zwak broertje te duiden, zeker in België. Heeft men niet recent in een aantal partijen hoogst nodig manageriële vormen ingebracht om toch een behoorlijk « bedrijfsrendement » te hebben (23). Niettegenstaande deze ervaring willen wij de politieke partijen, ook in België, als krachtige instellingen typeren, zeker de grote partijen. De grote partijen zijn de partijen die het langst en het meest de hoogste machtsposities bezetten. Zo gedefinieerd correleert de grote partij ook met een aanzienlijk kiezersaantal.

De grote partijen hebben aanzienlijke kiezersaantallen : 1.447.131 voor de CVP, 720.030 voor de PS, 684.961 voor de SP en 572.558 voor de PVV op 17 december 1978 bij voorbeeld. Alhoewel het ledenaantal van de partijen uitgesproken kleiner is, blijft het toch nog zeer aanzienlijk : in 1975 250.293 voor de PSB-BSP, 120.730 voor de CVP, 86.031 voor de PVV en PRL samen, 73.400 voor de Volksunie, wellicht op de vakbonden na de grootste aantallen (24). De vakbonden hebben inderdaad kolossaal grote ledenaantallen in België : 1.114.000 voor het ACV-CSC en 970.000 voor het ABVV-FGTB in 1978. Volgens het onderzoek van A. Vanden Brande correleert het ledenaantal met 0.32 met de aanwezigheid in de politieke besluitvorming (25).

Kiezers, leden, militanten en zelfs kaders worden ingepakt met een uitgebreid leidingsinstrumentarium, of zo men verkiest met een uitgebreid machtsinstrumentarium van de partijleiding. Zowel in diepgang als in variëteit munt dit instrumentarium uit. Herbundeling van de krachten of opvijzelen van de motivatie en het militantisme kan best geschieden langs een ideologie- en programmabeklemtoning ; een vorm van radicalisering en polarisering waar de basis met graagte in meestapt. Wenst men de polarisering niet te bevorderen dan kan de bundeling gebeuren door beleidsoutput af te dwingen van de regering waaraan men deelneemt. Het bespelen van charismatisch en/of gezagsvol leiderschap is een uitmuntend instrument indien de partijleiding het in voorraad heeft. Zoniet dient men het met de meer laag bij de grondse technieken van communicatie,

(23) Zie de uitspraak van partijvoorzitter Wilfried Martens : « Wat is er nu voor goeds aan een partij waarvan de leden hun blad niet krijgen ? *Knack*, 17 december 1975, blz. 13.

(24) Cijfers uit : L. ROWIES, *Les partis politiques en Belgique*. Brussel, 1977, 2^e uitg., blz. 34.

(25) A. VANDEN BRANDE, *Voluntary Associations in the Belgian Political System 1964-1968*, in *Res Publica*, 1973, nr. 3, blz. 340 e.v.

manifestatieparticipatie en ritueel, heroliën of herstructureren van de organisatie, sanctionering — positieve beloning en negatieve sancties in beroepssituatie, inkomen, prestige, status en macht —, en cliëntelisme te doen.

Behoudens de ideologie- en programmabeklemtoning, het leiderschap en de participatie, correleren deze instrumenten qua omvang en intensiteit met de grootte van de partij. De machtige partij wordt machtiger omdat zij machtig is. En de zwakke partij wordt zwakker omdat zij zwak is. Minstens in een dubbel opzicht neemt deze machtsexponentialiteit in België intrigerende dimensies aan : inzake het aantrekken van deskundigheid en inzake het dienstbetoon.

De sociologische wetmatigheid van de deskundigheid is dat ze zich wil realiseren. Zij zoekt, sociologisch verengd in vrijheidsgraad, de grootste kans tot het zich waarmaken en optimaliseren. Dat biedt haar de partij met de grootste kans op regeringsdeelname het meest, weshalve deze partij de grootste aantrekkingskracht uitoefent (een minimum aan openheid en interne vrijheidsgraad gegeven zijnde). Verhoudingsgewijze vermindert die aantrekkingskracht met de dalende kans op regeringsdeelname, kans die tevens behoorlijk positief correleert met de kiezersomvang van de partij. Deskundigheid betekent normaal grotere kans op adequate beslissingen, effectiviteit van de besluitvorming, en dus grotere legitimiteit en steun voor de partij. Bovendien werft deze deskundigheid, partijmatig op zijn plaats gebracht, bij de verkiezingen voor de eigen macht, voor een optimaliseren van de configuratie waarin de eigen positie het best tot zijn recht komt, voor het verlengen van het partijsucces in zijn eigen deskundigheidspositie.

De tweede opmerkelijke groei is deze van het dienstbetoon. De mogelijkheid om dienstbetoon te verlenen neemt toe met de omvang van de macht. Effectief dienstbetoon trekt normaal nieuw dienstbetoon aan. Tenzij er qua omvang een saturatiepunt bestaat voor het dienstbetoon waar het zijn efficiency en wellicht ook zijn effectiviteit zou verliezen, — wat nog aangetoond moet worden —, is deze dienstbetoon - ontwikkeling een eenparig versnelde beweging naar de machtige partijen. Weliswaar staat het onderzoek naar het dienstbetoon nog in zijn kinderschoenen, en partijen en publieke opinie werken met primaire hypothesen, zoals de lineaire positieve relatie tussen dienstbetoon en electoraal succes. Het schaarse onderzoek dat in deze is verricht, wijst uit dat in een doorgedreven onderzoek meer dan één stereotype inzake het dienstbetoon doorgeprikt zou kunnen worden. Heeft het onderzoek van M. Deweerdt al niet de dichotomie tussen het naarstig parlementslid zonder dienstbetoon en de ijverige dienstbetoner die dan niet in het parlement te zien is, in vraag

gesteld (26) ? Voorzichtigheid inzake het gebruik van de dienstbetoonvooroordelen is derhalve aangewezen, maar in die voorwaardelijkheid toch wel vragen oproepend.

Deze waaier van middelen put de mogelijkheden van de partij niet uit. Verbonden met de verzuiling, maar ook met de politisering en verder nog steunend op de eigen typische capaciteit van politieke partijen, is hun mogelijkheid « to make and unmake issues », om strijdpunten te maken en heel vooraan op het publieke forum te plaatsen of anderzijds strijdpunten te ontladen en te bevriezen. Deze capaciteit is meer dan de agenda-setting, het is agenda-setting met de kwalitatieve intensiteit van de conflictescalatie of de conflictontspanning.

Hoe is deze mogelijkheid tot het maken en het opheffen van strijdpunten opgebouwd ?

Ongeveer 80 % van de Belgische dagbladpers — gemeten aan de oplage — is zuil- of partij gebonden (27). De neutrale of onafhankelijke pers is derhalve beperkt en weinig stemmingmakend. Zonder een directe bevelslijn te stellen, is de strekkingsverbondenheid met zuil en/of partij een eerste structurelement. De overheidsmonopolies van radio en televisie zijn onder controle van de politieke partijen in de beleidsorganen, zeker sinds de tweede Raad van Beheer na het nieuwe omroepstatuut van de BRT-RTB in 1960. De posities in de BRT-RTB-hiërarchieën zijn eveneens van meetaf aan gepolitiseerd (28). Ook hier bestaat de mogelijkheid tot agenda-setting vanuit partijpolitieke hoek. In de nevenorganisaties van de partij, of in de zusterorganisaties in de zuil kan ook het register open getrokken worden of afgesloten. Uiteindelijk is de partij toch het politieke speerpunt van de zuil.

Tenslotte beschikt de partij als partij over een reeks instrumenten tot strijdpuntverheving of mildering. De twee voornaamste zijn de lange traditie van bevoogde participatie van de basis en de mogelijkheden tot tuchtoplegging en carrièrecontrole van de parlementsleden. De klassieke militant in België is receptief geworden in plaats van autonoom-actief.

De lange inkapseling in organisaties die van bovenaf gestuurd worden om te manifesteren of niet te manifesteren, om activistisch te zijn of niet

(26) M. DEWEERDT, *Functies en dysfuncties van het dienstbetoon door parlementsleden. Een onderzoek bij de Vlaamse Volksvertegenwoordigers*. Leuven, 1975, 88 blz.

(27) L. DE WINTER, *Evolutie van de participatie in het Belgisch politiek bestel na de Tweede Wereldoorlog*. Leuven, 1980, blz. 315.

(28) Bij benoemingen wordt zeker evenveel naar partijpolitieke verdiensten als naar professionele kwaliteiten gekeken. De journalisten worden een politiek etiket opgekleeft zo ze dit niet vanzelf aannemen. Als het etiket niet past zal de carrière wel geplafonneerd zijn. De benoemingen gebeuren in het perspectief van « voor wat hoort wat ».

De individuele solo gaat verloren in het overluidе gepolitiseerde orkest.

activistisch te zijn hebben een passieve en volgzaam militantenrol geschapen. Alle partijen herbergen in hun schoot overwegend dat type van militant. Heeft de partij de militant nodig dan staat deze klaar en militant paraat. Tot op het ogenblik dat de partij, omwille van het hoger belang, de militant weer naar huis stuurt, wat deze doorgaans volgzzaam doet.

Het Belgisch parlamentslid, is op enkele opmerkelijke uitzonderingen na, een zeer partijvolgzzaam lid (29). De tuchtstemmingen moeten als zodanig weinig gebruikt worden. Het parlamentslid anticipeert voldoende de controlemogelijkheden die de partij op zijn loopbaan heeft opdat deze niet frequent manifest gebruikt moeten worden. Een structureel teken van de onderdanigheid van het Belgisch parlement aan de partij is de uitgesproken zwakheid van de fracties in vergelijking met deze van andere parlementen als Nederland en het Verenigd Koninkrijk.

Met dit instrumentarium kan de partij strijdpunten maken en ontmaken. Zoals de Belgische politiek partijen in volle koningskwestie, haast twee jaarlang het strijdpunt hebben bevroren (tijdens de regeringen Spaak-Eyskens) (30) en zoals zij in 1966-68 het communautaire probleem in de ijskast hebben gestopt. Het oplossen van strijdpunten in een pacificatie-overleg is eigenlijk een toppunt van die beheersing. Strijdpunten worden in topperleg tussen de belangrijkste partijen opgelost, zij worden derhalve niet in strijd beslecht, zeker niet blijvend.

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

Over de normering zie R. SENELLE, *Preadvies betreffende ministeriële verantwoordelijkheid en ministeriële verantwoording*. Brugge, z.d. (1978), blz. 53-54.

«Eerste vereiste om een parlementair mandaat te kunnen bekomen, is verkozen worden. Om verkozen te worden, is het goed een gunstige plaats te hebben op de partijlijst, wat zonder de steun van de partijleiding een moeilijke opgave blijkt te zijn.

Een kandidaat-parlamentslid kan daarenboven meestal niet alleen de kiescampagne bekostigen en dient op het partijkiesfonds beroep te kunnen doen. Om zijn kans tot herverkiezing niet te zeer in het gedrang te brengen, doet het parlamentslid er derhalve goed aan om de door de partij uitgestippelde lijn te volgen. Maar zelfs wanneer de vertegenwoordiger van de natie om zijn herverkiezing niet zou malen, wordt het hem uiterst moeilijk gemaakt tegen de partijwil in te gaan. Zo moet het parlamentslid toestemming aan zijn fractie vragen om een wetsvoorstel in te dienen, een interpellatieaanvraag in te dienen, aan een vreemd wetsvoorstel steun te verlenen, een amendement in te dienen of een vraag neer te leggen. Het is eveneens de fractie die bepaalt hoe er zal gestemd worden. Indien het parlamentslid dit alles niet opvolgt kan hij vermaand worden, een blaam ontvangen, tijdelijk uit de fractie verwijderd worden, geschrapt worden als lid van een parlementaire commissie of definitief uit de fractie gestoten worden. Wordt dit alles bepaald in de fractie- of de partijreglementen dan worden de tuchtmaatregelen bekrachtigd door art. 9, vierde lid, van het reglement van de Kamer van Volksvertegenwoordigers. Wordt de partijtucht door het kamerreglement geïnstitutionaliseerd, dan bevat elk reglement van elke politieke partij een bepaling die duidelijk stelt dat het parlamentslid niets meer dan de uitvoerder van de beslissingen van het partijbestuur is.»

(30) Hierin moet zeker ook de bijdrage van de regering onderstreept worden.

Een vergelijking met de Duitse Bondsrepubliek is leerrijk in dit opzicht. De heroprichting van het West-Duitse leger is in strijd meerderheidsoppositie beslist en doorgevoerd. De atoomkoppenstationering in West-Duitsland evenzeer. Het zo moeilijk liggend probleem van de Duitse grenzen (deze van 1937, van 1938 of 1945) is, regering tegen oppositie, doorgevoerd in de Oost-verdragen. De installatie van kernreactoren is regering tegen buitenparlementaire oppositie doorgevoerd. Derwijze heeft de Duitse Bondsrepubliek een traditie ontwikkeld van beslissingen nemen tegen de oppositie in, ook tegen scherpe weerstand in. De maatschappelijke legitimiteitsbeoordeling achteraf is dan een richtlijn voor de oppositie om de maatregel te aanvaarden of eventueel terug te schakelen als zij aan het bewind komt. De Belgische besluitvorming heeft verleerd een meerderheidsbeslissing als legitieme beslissing te aanvaarden en heeft verleerd te beslissen tegen weerstand in. De grote capaciteit tot aanwakkeren of doven van strijdpunten heeft België uiteindelijk een ander besluitvormingsmodel aangereikt.

C. DE VERZWAKKING VAN DE TEGENSPELERS VAN DE PARTIJ.

De participatie is in België ook te verklaren van uit een negatieve determinant : nl. het verzwakken van andere machtige instanties en het niet aan bod laten komen van alternatieve instellingen. Door de constitutionele vormgeving en door de verzuiling zijn slechts weinig machtige of potentieel machtige instellingen in het Belgisch politiek bestel voorradig. Deze die voorradig waren of zijn, werden of zijn verzwakt. Een mogelijke tegenspeler werd in zijn groei afgesneden.

Vooreerst het parlement. Het Belgisch parlement werd geconcipieerd in de lijn van de geldende theoretici in de XIX^e eeuw. Als vertegenwoordiger van het soevereine volk, werd het belast met de hoogste macht : de wetgevende. Toch is, van bij het begin reeds, het parlement voorbijgestoken door de regering, eerst de regeringen van de koning en dan de regeringen op basis van beleidsopties. Dit ligt inherent besloten in de grotere capaciteit tot actie en dynamiek van de regering en in het parlementair regime zelf. Vertrouwen verlenen aan de regering betekent grotendeels afstand doen van zijn macht, ten voordele van de meer dynamische en de meer oriënterende regering. Het sluit ook in, in functie van die oriënteringen en opties, de regerings- en partijtucht aanvaarden. « Le gouvernement parlementaire ne peut marcher que par la discipline au sein des partis. Autrement il aboutit à la confusion, à l'impuissance et à la déconsidération » was ook al de vaststelling van politologen in de XIX^e.

eeuw, hier in de pen van Emile De Laveleye (31). En het Belgisch parlement heeft zich in de XIX^e eeuw blijkbaar ook zo gedragen (32).

Boven op de intrinsieke beperkingen van de machtsmogelijkheden van het parlement komt voor België nog de verzwakking door het tweekamerstelsel. Het tweekamerstelsel is uiteraard van die dualiteit een verzwakking van de machtspositie van het parlement. De leidende posities, zoals het voorzitterschap en het fractieleiderschap worden verdubbeld en daardoor in hun macht omzeggens door twee gedeeld. In een reeks politieke bestellen loopt de weg naar het eerste ministerschap niet van het partijvoorzitterschap, maar vanuit het fractievoorzitterschap tot de leiding van de regering. Zie Nederland bijvoorbeeld, of de loopbaan van de voormalige Zweedse premier Olaf Palme. In een tweekamerstelsel kan dit niet omdat het fractievoorzitterschap een uitgesproken vermindering in macht is, precies omwille van de vermenigvuldiging met twee. De dualiteit biedt tevens de mogelijkheid de ene kamer tegen de andere uit te spelen, waardoor de macht van de ene gecounterd wordt door de andere en nogmaals verkleint.

Het wegwerken van de orleanistische aspecten van de monarchie in België hoort eveneens thuis in de rubriek van deze negatieve determinant van de participatie. De Belgische grondwet heeft een bepaalde machts-economie tussen de instellingen gemaakt. Veel machtige instellingen werden niet voorzien. Eén ervan was de vorst. Door het brengen van de vorst tot de moderne constitutionele rol: — in Bagehot's formule —, to inform, to consult, to warn, is één van die machtige instellingen als machtsfiguur grotendeels afgebouwd (33). In die afbouw zijn de partijen als machtsinstrumenten vaak erg dienstig geweest. Dat de orleanistische vorst verdwenen is, past overigens in de democratiseringstendens van de polyarchie (34).

(31) E. DE LAVELEYE, *Le gouvernement dans la démocratie. Tome second.* Parijs, 1892, 2^e uitg., blz. 101.

(32) Volgens het getuigenis van Emile De Laveleye: « Nulle part le régime parlementaire ne fonctionne aussi correctement qu'en Belgique, parce qu'il n'y a dans les Chambres que deux partis. La ligne de démarcation est si tranchée que, ni parmi les représentants ni parmi les sénateurs, il n'y a pas de chaque côté un seul dissident, un seul vote douteux. Dès que l'intérêt de parti est engagé, les votes sont parfaitement connus d'avance. Le fait d'abandonner le ministère, au jour de l'épreuve, serait considéré comme une trahison, et elle coûterait au député qui s'en rendrait coupable son siège, l'estime de ses électeurs, et celle même de ses adversaires. Quant un cabinet s'appuie sur une majorité réunie par des liens d'opinions communes, d'engagements publics et d'un programme arrêté, il peut faire adopter ses projets de loi, exiger le sacrifice des dissidences accessoires, et ainsi gouverner avec autant d'autorité et de suite que les ministres d'un souverain absolu, comme l'ont fait tour à tour des cabinets catholiques et des cabinets libéraux. » (Zie zijn: *Le gouvernement dans la démocratie*, a.w., blz. 100.)

(33) E. WITTE, De evolutie van de rol der partijen in het Belgisch parlementaire regeringssysteem, in *Res Publica*, 1980, nr. 1-2, blz. 7-34.

(34) J. DE MEYER, De monarchie in de moderne staat, in *Res Publica*, 1967, nr. 8, blz. 181-188.

Een belangrijke instantie in de Belgische machtshuishouding is de regering. De periode vanaf de eerste wereldoorlog is in dat opzicht stellig een nieuwe, een andere periode in vergelijking met de periode 1884-1914, of vroeger nog.

Indien men de duur van de regering als indicator van haar sterkte en beleidsoutput neemt, dan is het niet moeilijk de regering in de jaren zeventig van deze eeuw als zwakke regeringen te duiden : de gemiddelde regeringsduur is niet eens één jaar. Toch moeten wij er ons voor hoeden dit als een eenmalige of nieuwe trend te duiden. De jaren dertig kenden eveneens zwakke regeringen. En de jaren 1944-1950 zagen ook de ene regering na de andere tuimelen. Overigens zou men om zulke bewering te staven ook de realisaties van de regering moeten betrekken (35).

Met de nodige restricties t.a.v. de indicator en de ontwikkelingslijn, toch is de verzwakking van de regering, uitgesproken sinds 1971, onmiskenbaar. Trouwens, vergelijkingen met andere polyarchieën, de Duitse Bondsrepubliek, het Verenigd Koninkrijk, Oostenrijk, Nederland, Ierland (36), bestempelen de Belgische regering als klaarblijkelijk zwakker.

De toegenomen zwakheid van de Belgische regering heeft te maken a) met de nadrukkelijker ingreep van de partijen in de regeringsamenstelling en in de bepaling van het regeerprogram, b) met het toespelen naar de partijen van de belangrijke pacificatienegotiaties, c) met de partijpolitisering van de regering en d) met de toename van het aantal partijen.

De macht van de regering is duidelijk gedaald ingevolge het steeds prominenter worden van de partijen in de samenstelling van de regering. Dit prominenter worden uit zich in het omvangrijker en gedetailleerde uitschrijven van de regeringsakkoorden (37) als een maat van a) het groeiend gebrek aan vertrouwen zowel in de regeringspartners als in de eigen ministers als vertegenwoordigers van de partij, laat staan als ministers met staatsmanschap die autonoom het beleid kunnen bepalen (de legitimizeitsbasis om dit te doen versmalt zeer aanzienlijk) en b) de feitelijke beleidsoutput die minder door de regering en meer door de partijen in de regeringsonderhandelingen wordt bepaald en waarvoor een

(35) In 1967 staat de positie van eerste minister bovenaan in de machtshierarchie, vóór deze van partijvoorzitter en vakbondsleider.

Zie W. DEWACHTER, De machtshierarchie in de Belgische politiek, in *Res Publica*, 1971, nr. 3-4, blz. 533-550.

(36) Zie het artikel over de meting van participatie, hoger aangehaald.

(37) L. NEELS, Regeringsverklaringen en regeerakkoorden als documenten van toenemend publiekrechtelijk belang. Een nieuwe bron van het publiek recht in : *Rechtskundig Weekblad*, 1974-1975, nr. 3, kol. 2369-2410.

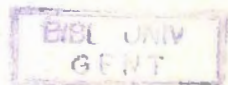
aantal afgevaardigde-uitvoerders (dan wellicht opnieuw terecht ministers geheten) in de regering worden aangesteld. Dit prominenter worden uit zich tevens in het lossen komen te staan van de regeringsconstellatie van aanduidingen inzake regerings- en beleidsvoorkeuren van het kiezerskops. Deze uitholling van de autonome macht van een regering uit zich en voltrekt zich voorts in het nog verder dalen van het aantal door de eerste-minister zelfstandig te kiezen ministers (38). Dit betekent dat het aantal door de partij te benoemen ministers dan quasi alle ministers omvat. Wat er op neerkomt dat de ministers onder de controle van de partij vallen, afzetbaar zijn bij een volgende formatie. Zij zijn de « bedienden », de afgevaardigden van de partij.

De macht van de regering is opmerkelijk gedaald door het tussentijds moeten samenroepen van de partijvoorzitters ter beslechting van moeilijke punten in het regeringsbeleid. (Dit is zeker niet voor het eerst gebeurd in de Stuyvenberg- en andere beraden van de regering Tindemans V, maar is bijv. ook het geval geweest tijdens de regering Eyskens IV n.a.v. het wetsontwerp op de economische decentralisatie of tijdens de regering Lefèvre-Spaak in het overleg inzake taalwetgeving op Hertoginnedal in 1963, zij het dat dit een ietwat onzuiver voorbeeld is). Anderzijds hebben bepaalde regeringen, bijvoorbeeld de regeringen Spaak II en III van 1947-1949, zich ingezet om de besluitvormingscapaciteit bij de regering te houden, tegen participatistisch-ambitieuze partijleiders in (39). Die elitair en binnenpartijdig gezaghebbende regeringleiders zijn daarin toen wel geslaagd. Precies het afstaan van de ultieme beslissing door de regering aan de partijen vormt een primaire, actionele stimulans in het verminderen van de macht van de regering en dienvolgens in het versterken van de participatie. Partijen belast met zulke zware en belangrijke opdrachten zetten al hun beschikbare middelen in (het leidingsinstrumentarium — hoger vermeld — en de partijpolitisering) teneinde hun beleid zeker te laten lukken en die schijnbaar laatste kans niet te verspenen.

Het sterkst van al wordt de macht van de regering verminderd ten voordele van de partijen, door het grote, zoniet alle pacificatieoverleg naar de politieke partijen toe te schuiven. Als men zich voorstelt hoe frequent strijdfragen in België tot echt grote conflicten ontwikkelen, krijgt men een beeld van de omvang van de machtsvermindering van de regering. Voeg daar dan nog de aanzienlijke mogelijkheid van de partijen om strijd-

(38) G. Eyskens : « Quand on a un bon ministre dans les départements-clés c'est déjà beaucoup ». Cit. in J. HISLAIRE, *Gaston Eyskens, le septicisme qui soulève les montagnes*. Brussel, 1971, blz. 147.

(39) R. VAN ELSLANDE, Het politiek jaar [1948], in : *De gids op maatschappelijk gebied*, 1949, nr. 3-4, blz. 473-492 (werk te gebruiken mit's veronachtzaming van de partijdige oriëntering).



punten te maken en te doen escaleren aan toe, dan schetst men het beeld van een « vicieuse » cirkel : de partijen doen strijdvrage n ontwikkelen om ze dan op te lossen, op die manier nog meer macht van de regering naar zich toe trekkend (40). (Een soortgelijke verschuiving neemt haar beloop van de regering naar de sociale partners inzake het sociale en sociaal-economische beleid). Verder zal gewezen worden op de belangrijke verandering die in 1958 dienaangaande is teweeg gebracht.

De verzwakking van de regering wordt verder ten uitvoer gebracht door de politisering van de regering in de zin van een partijpolitisering van de regering. Startend bij benoemingen van bepaalde ministers, meestal op « eigen departementen » dan van vice-premiers, over de benoeming van kabinetsleden (recent zelfs cellen uit andere partijen in andermans kabinetten), over de aanstelling van een adjunct minister of staatssecretaris bij een minister, met gaandeweg een veralgemening van de partijmatige controlefunctie van staatssecretarissen bij die ministers, over het ponderen van ministers op verwante departementen als Nationale Opvoeding en Cultuur en Begroting en Financiën, tot het doseren van het kern-kabinet volgens partijen en uiteindelijk het samenstellen van het kernkabinet, niet meer volgens functies of hoofddepartementen maar volgens topafgevaardigden van de partijen (41) is gestadig op een twintig tal jaren de partijpolitisering van de regering doorgetrokken, partijpolitisering waarvan men in de frequente telefoonverbinding tussen een vice-premier en zijn partijvoorzitter in een moeilijke regeringsberaad (42) en het tegenhouden in het partijgebouw van ministers die bij de koning de grondwettelijke eed moesten afleggen (43) de uiterlijke tekenen ziet.

De goedkeuring door de partijcongressen van de deelname der partij aan de regering is tegelijk een duidelijk teken van én een sterk middel tot het ondergeschikt maken van de regering aan de partij. Want uiteindelijk gaat het hierbij om een investituurs-verlening of minstens een investituurs-consecratie. Deze praktijk, ingezet door de socialisten, is sinds de jaren zestig klaarblijkelijk veralgemeend en nadien zelfs gewoonterechteliijk geïnstitutionaliseerd.

(40) W. DEWACHTER, E. CLIJSTERS, Belgium : Political Stability Despite Coalition Crises, in E. BROWNE and J. DREYMANIS, *Government Coalitions in Western Democracies*. New York (in druk).

(41) Zie het niet meer opnemen van de minister van Financiën in het kernkabinet. Voor het eerst doorgevoerd bij de benoeming van minister Hatry ter vervanging van de zleke minister Henrlon in de regering Martens III.

(42) Respectievelijk L. Hurez en A. Cools. *De Standaard*, 16 juni 1978, blz. 1.

(43) Zie de incidenten terzake in het Comité directeur van de PSC bij de vorming van de regering Tindemans V.
J. CEULEERS, Dagboek van een kabinetsformatie, in *Res Publica*, 1978, nr. 2, blz. 269-270.

Tenslotte boet de Belgische regering, sinds 1968, duidelijk aan sterkte in door het toegenomen aantal partijen, en vooral van deze die in aanmerking komen voor regeringsvorming : van 3 « algemeen koalitions-fähige » partijen in 1967, over 5 in 1972 tot 7 in 1974 en zelfs 8 in 1978. Is die toename van het aantal partijen dan niet ten zelfde titel een verzwakking van de participatie ? In mindere mate. Het instrument partij functioneert nog steeds in zijn controle naar boven en naar beneden. Het heeft wel wat van zijn macht ingeboet, maar de regering proportioneel veel meer. Op regeringsniveau moet de consensus nu tussen 5 of 6 partijen gevormd worden. En waar de traditionele partijen vroeger in aanzienlijke mate als eerste opvangscherm dienden voor verschillend aangevoelde problemen in Vlaanderen en Wallonië, is dit nu niet meer het geval. De Vlaamse socialisten en de Waalse liberalen hebben in het najaar 1980 daarvan sprekende voorbeelden gegeven. Door de toename van het aantal regeringspartners is de capaciteit van de regering om waarden en opties te hiërarchiseren en om consensus te vormen duidelijk verzwakt. Niet de besluitvormingsbevoegdheid maar wel de besluitvormingsbekwaamheid van de regering is klaarblijkelijk afgenomen.

D. DE UITPUTTING VAN DE ANDERE BESLUITVORMINGSMODELLEN.

In Groot-Brittannië beslissen de kiezers of de Conservatieven dan wel Labour het land voor de volgende 5 jaar gaan leiden. In de Duitse Bondsrepubliek kiezen de burgers voor 4 jaren hun regering, een coalitie tussen partijen vooraf aangeboden of een homogene regering. In Frankrijk beslist het kiezerskorps welke kandidaat, gekend zijnde zijn beleidsoriëntering, gedurende 7 jaar het presidentschap zal « bekleden », eventueel het beleid steunend of bijsturend in het geven of afwijzen van een parlementaire meerderheid, of in het al dan niet volgen van de presidentiële opties in een referendum. In Oostenrijk kiezen de kiezers de president en de kanselier, en wijzen in een referendum eventueel de kanselier terecht. Dit zijn slechts een paar voorbeelden, maar duidelijke alleszins.

Er bestaan derhalve wel degelijk alternatieve modellen. In een handige elementaire politologie worden deze modellen als aantrekkelijk voorgesteld, maar meteen ook afgedaan met de bewering dat België geen tweepartijstelsel kent en derhalve deze « theoretisch aantrekkelijke modellen helaas niet kan toepassen » (44). Afgezien van het feit dat geen enkel van de bovenvermelde modellen met een tweepartijstelsel is begiftigd, is het verhaal van het fnuiken van de machtsmogelijkheden van de kiezers in

(44) Zie de besprekingen tot het opvoeren van de regeringsstabiliteit in België.

België toch wel anders van aard en in aanzienlijke mate autonoom door de Belgische politiek bepaald.

Het loont de moeite dit verhaal van naderbij te bekijken. Het start in 1945. Het politieke spectrum heeft dan een specifieke vorm aangenomen : uiterst links de KPB, links de BSP-PSB, centrum-links de Liberale Partij en rechts de CVP-PSC. Het dominerend strijdpunt is de koningskwestie, waaraan twee van de basisconflicten van de Belgische politiek, nl. katholieke gezindte versus vrijzinnigheid en Vlaams volk versus Waals volk en Franstaligen meer en meer gebonden zullen worden. Behoudens tijdens de regeringen Spaak-Eyskens (1947-1949) gaat de polarisatie rond dit conflict van de koningskwestie omzeggens gestadig verder.

De CVP-PSC komt bij elke verkiezing een stap dichterbij de absolute meerderheid, die zij in 1950 zal behalen. Zo geraakt men als besluitvormingsmodel dichterbij de homogene regering die rechtstreeks in de parlamentsverkiezingen de investituur wordt verleend, en dan in de regering haar voorgesteld programma realiseert. Ondertussen, op 12 maart 1950 had de bevolking zich t.a.v. het conflict uitgesproken in het enige referendum (raadgevend bovendien) dat België in zijn politieke geschiedenis heeft georganiseerd : 57,7 % van de Belgische burgers (45) sprak zich uit voor de terugkeer van koning Leopold III tot zijn koninklijke prerogatieven; maar in de landsgedeelten was de steun wel verschillend aanwezig : Vlaanderen stemde met 72 % voor de terugkeer, Brussel met 52 % en Wallonië met 58 % tegen de terugkeer. In wezen is het referendum een mogelijkheid tot rechtstreekse inspraak en beslissing van de burger. In het ene referendum dat België georganiseerd heeft, werd de beslissingscapaciteit reeds van bij het begin verzwakt. Vooreerst betrof het enkel een raadgeving en geen beslissing. Verder werden voorafgaandelijk zulke meerderheidsvereisten gestel (o.m. « une majorité [significative] dans chaque région ») dat het enkel nog voor een rituele bevestiging van een ruime consensus kon gebruikt worden. Ten slotte stond het uiteindelijke resultaat diametraal tegenover de meerderheid in het referendum, wat er verder op wijst dat men het referendum niet als beslechtingmechanisme van een conflictescalatie beschouwde. Het referendum als besluitvormingsinstrument in gewichtige strijdpunten is in dit eerste « experiment » voor lange tijd, zoniet voorgoed, gekelderd (46).

(45) Gemeten in termen van geldig uitgebrachte stemmen.

(46) Zie W. DEWACHTER, Het referendum zal aan de Belgische politieke besluitvorming voorbijgaan, in : *Wetenschap en journalistiek. Liber amicorum professor Antoon Breynne*. Leuven, 1980, blz. 83-92.

In de parlementsverkiezingen van 4 juni 1950 behaalt de CVP-PSC de absolute meerderheid (47). Na de verkiezingen brengt de homogene CVP-PSC regering koning Leopold III terug naar België. In minder dan 14 dagen, onder druk van straatgeweld en agitatie wordt Leopold III echter verplicht troonsafstand te doen ten voordele van zijn zoon. De beslissing van de rechtstreeks verkozen regering wordt ook niet als conflictbeslechtend aanvaard, niet eens tijdelijk. Het uiteindelijk resultaat is de optie van de minderheid. Als dan bij de verkiezingen van 1954 de CVP-PSC een nederlaag te incasseren krijgen, en de socialisten de grote overwinnaars van de verkiezingen zijn is het aangewezen dat de linkerzijde aan de regeringsmacht komt. Dit is normaal vanuit het klassieke model van parlementaire democratie en, specifiek voor België, normaal vanuit de ideologische opstelling van de partijen en de polarisatie van die opstelling.

De socialistisch-liberale regering Van Acker (1954-1958) zal die opstelling en die polarisatie verder zetten, nu vanuit een nieuwe conflictdimensie : het beleid inzake het middelbaar onderwijs. Weer gaan links en rechts scherp tegenover elkaar staan, haast vier jaar lang. Het beleid van de meerderheid wordt echter doorgevoerd. De overwinnaar van de verkiezingen in 1958 is de uittrekkende oppositiepartij, de CVP-PSC, die in de Senaat weer de absolute meerderheid van zetels haalt. Een regering zonder haar is niet mogelijk. Normaal moet zij de regering vormen. Een CVP-PSC regering komt tot stand.

In 1958 wordt dan een zeer belangrijke beslissing genomen in het verlaten van het sinds 1945 klassieke patroon. Niet meer de polarisering en het behalen van de absolute meerderheid in het parlement wordt als strategie gebruikt, maar het overleg tussen de hoogste leiders van de drie traditionele partijen die in een onderhandeling met wederzijds geven en nemen een pacificatie van de politiek nastreven. In 1958 wordt op die manier het Schoolpact ontworpen, en door de partijcongressen en het parlement goedgekeurd.

De gevolgen van die nieuwe politieke strategie zijn veelvuldig. In plaats van te escaleren, desescaleert men. De leidende top beschikt weer over een duidelijk « voorbeeld » van conflictbeheersing. De ideologische plaatsing verandert ook. KPVB en BSP-PSB blijven op hun plaats. Maar het centrum wordt nu ingenomen door de CVP-PSC, terwijl de Liberale Partij rechts is gaan plaats nemen. Het regeringspatroon wijzigt ook. Niet meer het alterneren van rechts en links op de golfslag van de verkiezingsuitslag.

(47) De vertekeningen ten voordele van de grote partijen die het Belgisch kiesstelsel voor de parlementsverkiezingen teweeg brengt, doen naar Brits, Frans of VSA-model niet ter zake.

Er fungeert nu een vaste regeringspartij : de CVP-PSC die dan eens rechts, dan weer links haar coalitiepartner krijgt, vindt of maakt, over meer dan 20 jaren al. Electorale aanduidingen in stemmenverschuivingen, zelfs zeer grote zoals in 1965, hebben geen doorslaggevende betekenis meer. Ze hebben zelfs nog weinig betekenis behoudens het bepalen van de numerieke sterkte van de partijen in het parlement (48). Het machtsveld is bijna volkomen ontdaan van machtige tegenspelers van de partijen : parlement, kiezers, burgers of militanten, administratie, koning.

De leegte is opgevuld door de partijen, die aanzienlijke vergroting van macht gepaard hebben met diepgang in hun controle, namelijk in de partijpolitisering van nagenoeg alle sectoren die politiek actief zijn. Het resultaat is een aanzienlijk verengd en monotoon politiek actief zijn. Het vergelijking met een aantal andere polyarchieën. Een eerder schraal pluralisme. Normaal zou dit tot sterke polarisatie en conflict moeten leiden. Het recente front van Franstalige partijen is hiervan een voorbeeld. Maar toch raken problemen in België opgelost, althans de conflictescalatie raakt afgesneden en de desescalatie ingezet. Of de oplossing adequaat is voor het probleem in zich, m.a.w. of de rationaliteit van de oplossing aanzienlijk is, is lang niet altijd gegarandeerd en doet, naar de geldende maatstaven, minder terzake in de Belgische politieke besluitvorming. De elite leert dat de oplossingsrationaliteit secundair is en « verleert » er mee rekening te houden. Het stijgen of dalen van de conflictintensiteit is voor de elite belangrijk. Daarmede wordt dan duidelijk dat de participatie als duiding van het Belgisch politiek bestel niet volstaat. Dat boven de participatie uit — gemakkelijker naarmate de polarisatie weggeëbd is en moeilijker naarmate ze uitgesproken is — er toch een elitaire consensus kan gevonden worden in de belangrijkste periodes van het Belgisch politiek bestaan (49). Het waarom en het hoe van die elitaire consensus is evenwel een ander verhaal.

Besluit.

De participatie in België is de resultante van een mogelijkheid, van een noodzaak en van de afwijzing van een besluitvormingsmodel. Door het verlaten van het machtsterrein, of het teruggedrongen worden tot een tweede rangrol van een aantal actoren kon de zeer functionele partij haar macht aanzienlijk uitbreiden. Dit kon ze en dit moest ze vanuit de nood-

(48) Zie de uitspraak van J. Van Eynde na de verkiezingen van 1968 : « De kiezers hebben de kaarten verdeeld, de partijen moeten nu spelen » (*BRT-Actueel*).

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

zaak tot conflictdeescalatie en besluitvorming en vanuit de absolutheid van de eigen waarden van de zuil waarmee ze verbonden was. Als dan het model : de kiezer beslist over het bezetten van de hoogste machtsposities en de grote opties inzake strijdpunten, model dat in 1950 reeds twee zware dreunen had gekregen, in 1958 definitief wordt afgelegd, om terug te keren tot vroeger toegepaste besluitvorming, dan is men structureel rond : de participatie is er. En zij is er als instrument van elitaire besluitvorming. Normalerweise breidt de participatie haar machtsinstrumentarium kwantitatief en kwalitatief uit. Het is hier dat de democratische moeilijkheid als politiek probleem moet gedacht worden. De oplossing, zo blijkt uit de analyse, kan niet gezocht worden in een eenvoudige pijnstillert of goocheltoer van institutionele aard, maar moet gezocht in de fundamentele basisgegevens van de Belgische politiek.

Summary : Necessity and preponderance of the political parties in the Belgian polyarchy.

The Belgian polyarchy has developed into a « participatory » in which the political parties have a preponderant impact on the political decision-making. As in every polyarchy, the political parties fulfill a set of vital functions in the Belgian system. But that does not explain its « participatory » particularity. The participatory arises as a consequence of four factors. The parties are fixed by the « zuilen » (pillars) into an « internal-imperialistic » role. The power of the parties increased considerably, an increase of which the politization of the instruments for, and the agencies of, policy is one of the most important, together with the capability of making and unmaking issues. The impact and power of the opponents of the parties in the decision-making process have been diminished to a considerable extent. This weakening involves the king, the parliament, the administration, the electorate, and, ultimately, the cabinet because of the growing impact of the parties on policy design and policy output as well as on the appointment of ministers. Finally, the choice of the consociational pattern of politics of accommodation by the elite indicates the instrumental function of participatory in Belgian politics.



Verzuiling en participatie in België

Een tussenkomst uit de bespreking.

door Guido DIERICKX

Eerstaanwezend assistent
aan de Universitaire Faculteiten Sint-Ignatius te Antwerpen.

★

Participatie bestaat enkel daar waar de partijleidingen meer gewicht in de weegschaal leggen dan de andere besluitvormers in de politieke arena. Is dat in België het geval ?

Niemand zal betwijfelen dat de partijleiders inderdaad besluitvormers van groot gewicht zijn. Hun overwicht wordt beslist niet bedreigd door de macht van de parlementaire fracties. Integendeel, juist omdat de fracties relatief zwak staan klinken de klachten over participatie in hun midden zeer luid. Tegenover de premier en zijn regering spreiden de partijleiders niet hetzelfde overwicht tentoon. Maar aangezien de regering vooral de politieke routine beheert en de partijleiders op de voorgrond verschijnen in de (talrijke) crisissituaties mag men ook hier niet aan het overwicht van de partijleiders twijfelen. Kortom, onder de besluitvormers met een formeel politiek statuut hebben de partijleiders de sterkere positie.

Maar er treden ook besluitvormers zonder formeel politiek statuut in de arena, nl. allerlei belangengroepen. Worden ook zij gedomineerd door de partijleidingen ? Dit is de cruciale vraag.

De vraag is belangrijk omdat in elk democratisch systeem een latent conflict ingebouwd is tussen de belangengroepen die eisen stellen en de formeel-politieke besluitvormers die deze eisen tegen elkaar afwegen. Of nu de fracties, de regering of de partijleidingen de belangengroepen in het gelid houden is wellicht van minder belang dan dat één van de drie, en liefst de best gewapende, het doet. De besluitvormers die het best gewapend zijn, dat zijn ongetwijfeld de partijleidingen, althans bij ons.

Ons land valt op door het feit dat de partijen er bijzonder sterk georganiseerd zijn. Maar tevens door het feit dat ook bepaalde belangengroepen kunnen steunen op sterke structuren. Wanneer beiden met elkaar wedijveren in de politieke arena is het niet van te voren zeker wie de overhand haalt. Dit verschilt van materie tot materie. In vele socio-economische kwesties staan de partijleidingen vrij zwak, in onderwijsza-

1005

ken daarentegen vrij sterk. Van een eenduidige participatie is bijgevolg geen sprake.

Deze klemtoon op de spanning tussen belangengroepen en partijleidingen klinkt wellicht verbazend. Zijn de meeste belangengroepen dan niet georganiseerd in zuilen? Worden deze zuilen niet aangevoerd en vertegenwoordigd door hun politieke partijen wanneer zij in de politieke arena moeten afdalen? Hoe zouden de belangengroepen dan de dominerende positie van hun politieke leiders kunnen verzwakken? Zullen zij die niet veeleer versterken?

Het twijfelachtige van deze deductie komt voor uit het imago van de zuilen als een hechte organisatie met een sterk politiek leiderschap. In feite kan men de zuilen o.i. beter voorstellen als een reeks groeperingen die een gemeenschappelijke levensbeschouwelijke belangstelling hebben en die dientengevolge redelijk vaak een coalitie vormen wanneer dat politiek nodig blijkt. Onze Franstalige landgenoten leggen minder dan wij de klemtoon op de georganiseerdheid van de zuil. Zij spreken veel juister over « le monde catholique, socialiste » enz.

Dat wil zeggen dat de politieke leiders van de zuil vaak veel moeite hebben om deze coalitie opnieuw tot leven te wekken. De relatie met de vaak weerbarstige coalitiepartners in de zuil is minder een kwestie van gezag en eensgezindheid dan van onderhandelen en compromissen. Hun leiderschap is dikwijls erg wankel.

Het feit dat een aantal belangengroepen geacht worden tot hun zuil te behoren is geen zuiver voordeel, soms integendeel. Wanneer de partijleiding niet toeschietelijk genoeg is kan de belangengroep dreigen de zuil te verlaten of althans te verzwakken. De belangengroep kan bij een andere partij gaan aankloppen, een aantal van haar leden kan de zuil verlaten of dreigen dit te doen. Kortom, hij kan zijn loyaliteit aan de zuil duur doen betalen.

Elke waarnemer zal toegeven dat deze mechanismen van « voice » en « exit » zoals zij door A. Hirschman genoemd werden, ook binnen de Belgische zuilen veelvuldig gebruikt worden. De partijleiders dienen voortdurend toe te zien om afscheidingen langs de linker- of rechterzijde te bezweren. Dat verklaart waarom zelfs ogenschijnlijk goed gewapende partijleidingen vaak minder machtig zijn dan men zou verwachten.



Evaluatie van de participatie

Een panelgesprek tussen Belgische politici.

onder leiding van Jan CEULEERS,

Docent aan de Vrije Universiteit te Brussel.
Redactiesecretaris bij de Belgische Radio en Televisie.

★

J. CEULEERS. — Dames en heren, nu gaan we de academische inzichten toetsen aan de praktijk. En daarvoor hebben we een beroep gedaan op vier mensen met ervaring omdat zij zelf in de politieke praktijk van alledag staan.

Hugo Schiltz is een tijd lang, van 1973 tot 1979, samen met anderen of alleen, voorzitter geweest van de Volksunie. Behoudens de dossierkennis die hij in die functie heeft opgedaan, heeft hij zich ook altijd intens bezig gehouden met het denken over het reilen en zeilen van de partij en daar ook nogal wat over gepubliceerd.

Frank Swaelen is van 1966 tot 1976 nationaal secretaris van de Christelijke Volkspartij- Parti Social Chrétien geweest. Frank Swaelen is dus ook practicus, hij is bovendien volksvertegenwoordiger voor de Christelijke Volkspartij, en oefent op lager echelon ook beleidsverantwoordelijkheden uit. Maar in de functie van secretaris van zijn partij heeft hij een kijk van binnenuit op wat de partij doet en hoe de besluitvorming intern in de partij tot stand komt.

Frans Grootjans, voorzitter van de Partij voor Vrijheid en Vooruitgang van 1973 tot 1977, wordt in zijn partij aangezien, en met reden, als denker over, niet alleen de handel en de wandel van de partij, maar ook over het programma dat zo een partij daarbij moet voeren. Hij kan met kennis van zaken als politicus en als partijvoorzitter en als man die over deze zaken nadenkt met gezag praten over het probleem dat ons vandaag bezig houdt.

En dan tenslotte Luc Van den Bossche die wel wat inspiratie zal meegekregen hebben van zijn partijvoorzitter, Karel Van Miert (als partijvoorzitter weerhouden op de regeringsonderhandelingen) maar die ook in zijn functie van voormalig voorzitter van de Jong-Socialisten, die

nogal de roep hebben kritisch te staan tegenover al wat de grote partij doet, en op het niveau van het gemeentelijk beleid praktische ervaring heeft opgedaan over het onderwerp, temeer omdat hij tevens lid van het nationaal partijbureau van de Socialistische Partij is.

Het begrip participatie.

J. CEULEERS. — Wilfried Dewachter heeft het begrip participatie in zijn werktekst bepaald als het politiek stelsel waarin de politieke partijen een overwegend impact hebben op de politieke besluitvorming. U weet dat er vanmorgen nogal wat gekibbeld werd over de vraag of participatie een soort van alleenheerschappij of almacht van die politieke partijen is, ofwel of we die moeten relativiseren. Dewachter heeft als uitgangspunt genomen : overwegend impact op de politieke besluitvorming. Wel, ik vraag aan deze vier heren of zij daar kunnen mee instemmen, of zij daar bedenkingen bij hebben en of zij deze definitie willen relativiseren. Zo kunnen we met een zuivere lei vertrekken en straks ijdele discussies vermijden over dat begrip participatie.

H. SCHILTZ. — Ja, ik kan in principe met deze definitie akkoord gaan, maar ze lijkt mij een klein beetje « angeliek », losgemaakt van de concrete werkelijkheid. Van puur politologisch standpunt uit, lijkt mij dit een definitie die als werkbasis aanvaardbaar is. Wanneer men wil discussiëren in het kader van de concrete Belgische situatie zou ik zeggen : pas op, zij is onvolledig. Ze is onvolledig in de zin dat er in België een speciaal aspect bijkomt. Participatie is, naast het overwicht van de partijen in de besluitvorming, bovendien het systeem waarin bepaalde partijen het monopolie van de politieke macht trachten te behouden (en dan bedoel ik niet één partij maar bepaalde partijen) en het op de markt komen van andere partijen trachten te verhinderen. Dat lijkt mij voor de Belgische situatie een nuancering van het begrip participatie die niet denkbeeldig en niet overbodig is.

F. SWAELEN. — Ik ga akkoord met de definitie. Ik denk dat ze de meest genuanceerde is die hier vandaag is geformuleerd. Wat mij een beetje stoort is dat men het axioma van het bestaan van de participatie algemeen schijnt te aanvaarden. Alhoewel ik daar voor een groot stuk mee akkoord kan gaan, zou ik toch even willen relativiseren.

Het relatief belang van partijen en belangengroepen of drukkingsgroepen wil ik op mijn beurt onderschrijven. Ik denk dat, natuurlijk niet op

het hele veld, maar wel voor bepaalde problemen, het belang van partijen sterk moet onderdoen voor het belang of de reële macht van belangengroepen. En in dat opzicht is het bestaan van de participatie wel enigszins te relativieren. De vrijdagstakingen tijdens de regering Tindemans III bijvoorbeeld, hebben eigenlijk de onmacht van de politiek op dat ogenblik bewezen omdat er op regeringsvlak, in de partijen en in de politieke top geen enkele twijfel bestond : de belangengroepen hebben op dat ogenblik eigenlijk de macht overgenomen en de regering ten val gebracht.

Wanneer men het daarenboven schijnt te hebben over de partijen als monolithische, als vaststaande gegevens, dan zou ik dat vanuit de praktijk toch erg willen relativieren. Een participatie in haar volmaakte vorm zou veronderstellen dat er een partij bestaat die als partij met een mechanisme van besluitvorming de macht, of een overwegend element van de macht zou uitoefenen. Welnu, dat is niet juist. Ik zou veeleer willen wijzen op de onmiskenbare consensus-politiek die gevoerd wordt in de nationale schoolpactcommissie. Eigenlijk leeft dat wereldje van de schoolpactpacificatie een autonoom bestaan, in grote mate los van de partijen. Er bestaat inderdaad een elite die zich daarmee bezig houdt, die weliswaar gemandateerd is, maar eigenlijk niet de uitdrukking is van wat er in die partijen leeft. Een ander voorbeeld is wat men destijds smalend genoemd heeft : de junta van de voorzitters. Ik geloof dat een zeer beperkte elite, in de meeste gevallen de partijvoorzitters, een bepaalde verantwoordelijkheid nemen en de participatie concretiseren, zonder eigenlijk een fundamentele binding met de partij te hebben. In verscheidene partijen zijn daaruit kortsluitingen voortgekomen. Dat zijn twee relativeringen die ik zou willen aanbrengen aan het zomaar aanvaarden dat er een absolute participatie zou bestaan. Er bestaat een genuanceerde participatie. Die is voor een groot stuk een beschuldiging van de democratische besluitvorming in de partij. Die beschuldiging beantwoordt aan een realiteit, in alle partijen.

J. CEULEERS. — U versmalt eigenlijk de basis van de participatie : van de partij naar de partijvoorzitters toe.

F. SWAELEN. — Ja, ondermeer de voorzitters. Ik geef een ander element. De wrevel met het bestaan van een participatie, die word je het scherpst gewaar in de parlementaire fracties. Daar voel je de partij aan als iets dat los staat van de parlementaire fracties. De mandatarissen van de partij voelen zich geen integrerend deel van die partij, integendeel zij klagen op hun beurt de participatie aan.

J. CEULEERS. — Wat toch een ander soort participatie is, denk ik, dan wat hier bedoeld wordt ? Het is een verwijt binnen de partij zelf...

F. SWAELEN. — Ja, ja, Dewachter heeft er ook allusie op gemaakt daarstraks, wanneer hij de twee bronnen van het ontstaan van partijvorming aanduidde.

F. GROOTJANS. — Ik kan instemmen met de definitie die men gegeven heeft, in zover men bij die definitie de participatie ziet als een bedreiging voor de parlementaire democratie. En ik zeg met nadruk : de parlementaire democratie. Het is zo, zoals in het referaat van mevrouw Van Haegendoren wordt gezegd, dat de staat op dit ogenblik niet groeit uit het parlement, maar veeleer uit de gespecialiseerde maatschappelijke voorzieningen, die dan op hun beurt toch weer overkoepeld worden door de politieke partijen. Er is hier gezegd : ja maar die partijen regeren toch niet oppermachtig over deze onderafdelingen of nevenorganisaties. Er bestaat inderdaad een wisselwerking tussen de top, die de partijleiding is, en de nevenorganisaties die rond de partij staan. Soms komt de macht wel meer uit een bepaald onderdeel van die structuur, bij voorbeeld wanneer het gaat over sociale aangelegenheden. Dan wordt de partijtopy wel eens overspoeld door de druk die uitgaat van een van de aanleunende organisaties.

Nu moet ik toch wel zeggen dat de definitie een beetje mank loopt omdat ze op dit vlak niet geldt voor alle politieke partijen. Er zijn politieke partijen die meer moeten bekeken worden als opiniepartijen en die derhalve qua organisatie vrij zwak staan. Ik kom uit zulke partij. Roger Motz heeft eens gezegd : « De liberale partij is een verzameling van niets dan generaals die allemaal hun eigen oorlog uitvechten ». Dat is een nogal brutale definitie van de liberale partij, maar ze geeft een beetje de sfeer weer. In de organisatie van de liberale partij steekt niet zoveel, lang niet zoals dat in andere politieke partijen wil het geval is. Zodoende is de macht van de partij op die nevenorganisaties ook vrij zwak.

Kenmerkend voor alle politieke partijen is dan weer dat maar ongeveer 1/10 van het kiezerskorps lid is van een partij en dat slechts 1/10 van de leden naar de vergaderingen komen waar de grote beslissingen worden genomen. Hetgeen, democratisch bekeken, natuurlijk erg jammer is.

L. VAN DEN BOSSCHE. — De voorzitter heeft mij via de partij het bericht gegeven hem te vervangen, meer bepaald via het secretariaat.

U ziet dat zelfs ik nu slachtoffer ben van een zekere mate van participatie.

Wanneer uw eerste vraag is : is die definitie aanvaardbaar, dan heb ik om te beginnen een vrij sardonische reactie, in die zin dat ik niet in definities geloof. Definities zijn voor mij werkinstrumenten om een terrein af te bakenen opdat iedereen goed zou weten in welke betekenis een woord gebruikt wordt, anders krijg je oeverloze debatten over wat het woord juist dekt... Dus, ik vind het wel wijs vooraf een definitie als een soort afspraak te geven. Voor mijn part wil ik mij daar rustig aan houden.

Als men dan toch vraagt om die eventjes kritisch te bekijken, dan zou ik daar drie opmerkingen op maken.

Eén : Mij lijkt het beter onder politieke partijen te verstaan de hele politieke zuil, wat daar bij aanleunt zoals belangengroepen en dienstverlenende groepen. Ik wil de politieke partij dus niet verenigen in deze definitie, want anders geloof ik dat we er een beetje naast zitten. De politieke partij is meer dan een gestructureerd lichaam met lidkaarten, dat zich alleen maar uitspreekt omtrent politieke zaken. Het woord politieke partij wordt gebruikt over de taalgrenzen heen, maar men zou politieke familie of zuil moeten bedoelen. Dus één : uitbreiding van het begrip opdat het hanteerbaar zou zijn in de definitie.

Twee : bij het vellen van een waarde-oordeel over participatie en een stelsel waarin de politieke partijen een overwegend belang hebben, speelt uiteraard toch wel de vraag een rol op welke wijze beslissingen genomen worden binnen die politieke partijen. Ik aanvaard gerust dat slechts 1 % van de bevolking zou deel hebben aan beslissingen die genomen worden in de partijen. Dan nog rijst even wel de belangrijke vraag of binnen die partijen de beleidslijnen op een democratische wijze tot stand komen. Dat daarna een beperktere groep, ik zou bijna zeggen, noodgedwongen van 's morgens tot 's avonds daar meer bezig is, ook een aantal beheersbeslissingen neemt om de beleidslijnen om te zetten in de dagelijkse praktijk, dat lijkt mij niet zo boosaardig te zijn. Dat is trouwens de enige methode waarop men iets goed kan besturen : de beleidslijnen democratisch vastleggen, de beheerslijnen door de daartoe aangeduide organen bepalen en vanuit de democratische besluitvorming controle uitoefenen op de vertalingswijze van beleid naar beheer.

Het laatste probleem bij die definitie is dat er verschillende effecten zullen zijn, naargelang de politieke partij al dan niet geleid wordt door de parlementaire fractie. In de mate dat de politieke partij geleid wordt door de parlementaire fractie, krijgt deze definitie een gans andere betekenis. Het conflict, waarnaar daarnet verwezen werd, m.n. een zekere

vervreemding tussen fractie en leiding en het verwijt van participatie vanuit de fractie, verdwijnt in die opstelling. Je krijgt dan, zoals Labour in Groot-Britannië, een verwijt van participatie vanuit de geledingen van de partij zelf naar diegenen die de partij in handen hebben. Of de fractie de partij al dan niet in handen heeft is een belangrijk verschijnsel.

J. CEULEERS. — Er lijkt niet zo'n grote eenstemmigheid te bestaan. Ik meen een vernauwing of een andere oriëntering van het begrip te besluiten bij Swaelen, terwijl Vanden Bossche eigenlijk die partij niet wil los zien van de bevriende organisaties en het dus ruimer ziet. Toch stel ik voor voort te gaan met de definitie zoals ze hier staat met de correcties die ieder voor zich er heeft menen te moeten op aanbrengen.

De betekenis van partijvoorzitter en partijbureau.

SWAELEN. — Als het er op aankomt de Belgische politiek te karakteriseren, dan zou ik me eerder oriënteren op wat professor Dewachter daarover heeft gepubliceerd : het overleg tussen de hoogste leiders van de drie traditionele partijen die in een onderhandeling met wederzijds geven en nemen een pacificatie van de politiek nastreven. Dat is volgens mij veel meer kenmerkend voor de Belgische politiek dan hetgeen men onder de algemene noemer van de participatie als bepalend beschouwt.

Als ik nog een oorzaak mag suggereren : volgens mij is het besluitvormingsmodel van de socialistische partij doorslaggevend. In die partij bestaat er naast het congres, een rechtstreeks verkozen partijbureau. Dat partijbureau heeft de macht, is legitiem en is representatief. Het heeft het recht om namens de partij quasi alle beslissingen te nemen, buiten enkele zeer zware beslissingen zoals regeringsdeelneming. De macht van het partijbureau bij de socialisten is een gegeven waarop de andere partijen zich voetstoots hebben moeten aligneren uit de noodzaak van de dagelijkse politiek. Dat is overigens een van de bronnen van misverstand in ons politieke leven : de socialisten verwachten van de bureau's van de andere partijen dat die met dezelfde zwaarwichtigheid en met hetzelfde definitieve karakter zouden kunnen praten.

In de CVP, bijvoorbeeld, heeft het bureau jarenlang eigenlijk macht geïsurpeerd ; pas met de laatste statutenwijzigingen is daar enigszins aan tegemoet gekomen, maar nog niet helemaal. Het eigenlijk beslissend orgaan tussen de congressen in, in de CVP, is het partijbestuur, een zeer uitgebreid organisme dat slechts één keer om de maand bijeen komt. Het CVP-bureau heeft niet de macht om te doen wat het socialistisch bureau elke maandag wel mag doen. Vandaar een aantal misverstanden. Als het socialistisch bureau, dat het overkoepelend organisme

is en dat ook macht heeft over de fracties, zijn akkoord geeft, als dat zegt : « Zo is het, daar gaan we mee akkoord, dit is het compromis dat wij aanvaarden », dan verwachten de socialisten dat dit hetzelfde in de andere partijen zal zijn. Welnu, de besluitvorming in de andere partijen, alleszins wat de CVP betreft, is anders. En daaruit groeit werkelijk een reuzengroot misverstand. Dit besluitvormingsmodel heeft mede aanleiding gegeven tot het ontstaan van de participatie, want tijdens de periode Martens en nadien heeft de CVP zich daar enigszins op gealigneerd en verwacht ze eigenlijk dat de andere partijen dat ook doen.

F. GROOTJANS. — Het is waarschijnlijk juist dat het socialistisch partijbestuur anders gestructureerd is en meer macht heeft dan andere partijbesturen, althans zo was het 15-20 jaar geleden. Ik herinner mij nog Max Buset in het parlement. Bij het einde van een groot debat ging Buset naar de tribune en zegde daar, met zijn zware stem, in drie, vier zinnen wat de partij er van dacht ; hij ging terug zitten en het was afgelopen.

Dat was inderdaad de partij die gesproken had. Dat bestond niet bij de andere fracties. Ik ben in 1954 in het parlement gekomen en toen was een parlementaire fractie nog een zeer belangrijke politieke instelling. Ik herinner mij goed dat de liberale ministers in die tijd naar de fractie kwamen om daar, in dialoog met de fractie, bepaalde politieke beslissingen af te spreken. En heel dikwijls stemden dan de liberale ministers in met hetgeen de fractie als besluit van die discussie afrondde. Later is, inderdaad ook in de andere fracties, daarin een wijziging gekomen en zijn de politieke partijen machtiger geworden. Dat heeft ook iets te maken met de personaliteit van de partijvoorzitter. Ik zei daarjuist dat Max Buset een politieke reus was. Dan komt op een bepaald moment Theo Lefèvre als partijvoorzitter in de CVP. Wel hij was van hetzelfde formaat en wat hij te betekenen had aan macht en personaliteit, daar kon niets anders tegen gesteld worden aan de kant van de parlementaire fracties. En ik geloof dat, later, de politieke partijen in plaats van heel goede fractievoorzitters naar een heel goede partijvoorzitter zijn gaan zoeken, omdat ze vonden dat tegenover die reuzen in de andere politieke formaties er andere reuzen, komende uit hun rangen, moesten gesteld worden.

L. VAN DEN BOSSCHE. — Ik geloof wel degelijk dat het type Buset heeft bestaan. Ik wou het zelfs nog even uitbreiden : Collard en misschien met naweeën de periode Van Eynde. Maar dat type hangt samen met een politieke visie over de opbouw van de partij en de rol van de

partij. Op dat ogenblik was het geen aberratie door een of ander figuur opgedrongen, maar was het een gevolg van een bepaalde wijze van ideologisch en politiek denken en van het omschrijven van de taak van de partij. Dat is de laatste jaren gewijzigd.

Wat de besluitvorming in de socialistische partij betreft wens ik het volgende te preciseren. Het is zo dat er drie geledingen zijn van besluitvorming : het congres dat uiteraard omvangrijk is en weinig samenkomt en dat een deel van zijn bevoegdheid delegeert aan de twee andere organen voor tussentijdse beslissingen.

Het eerste orgaan dat onmiddellijk onder het congres komt, is de algemene raad, met een 150-160 mandaten vroeger, nu opgedreven tot het dubbele, nominatim aangewezen. Dat is uiteraard makkelijker samen te roepen dan een congres en is meer hanteerbaar. Het speelt tussendoor een rol gelijkaard'ig, met minder bevoegheden weliswaar, aan die van het congres. De algemene raad is een poging om het probleem van de massa te ontwijken. Er is daarnaast het partijbureau, dat tussen twee algemene raden en tussen twee congressen in, wel degelijk bevoegd is. Maar ook daar is de klemtoon toch wel anders gaan liggen de laatste jaren. De aanwijzing van Louis Tobback als fractieleider is symptoma-tisch voor een visie bij een aantal mensen in de partij betreffende de rol van de fractie. Deze wensen bewust de fractie te herwaarderen en ze een duidelijk eigen leven te geven met eigen mogelijkheden. Eén ding wil ik nog zeggen i.v.m. de misverstanden in de politiek. Ik hou nogal van klaarheid in de politiek en de verwarring als deugd gebruiken stoort mij : zoals de ene keer de parlementaire fractie totaal onafhankelijk te zien van het CVP-partijbestuur en de volgende keer het CVP-partijbestuur te zien optreden met autoriteit op de parlementaire fractie. Voor mijn part vecht men dit ergens uit, op een bepaald ogenblik binnen een politieke partij, en legt men de lijnen vast volgens dewelke beslissingen genomen worden. Maar de vaagheid als deugd verkopen, dat gaat er bij mij niet in. Ik vraag overigens niet dat andere partijen ons functioneringssysteem overnemen, — dat trouwens nog moet verfiijnd worden —.

H. SCHILTZ. — Ik denk dat we dreigen met een vals probleem bezig te zijn, nl. partijbestuur of fractie. Ik geloof dat in beide gevallen de vraag omtrent participatie valabel blijft, want of nu de fractie de functie uitoefent van het leidinggevend orgaan in de partij of het partijbureau, in beide gevallen kan je de vraag stellen : is dit een stelsel waarin de politieke partijen een overwegend impact hebben ? Want het is eigenlijk de antithese tussen de rechtstreekse democratie en de gedeelde democratie

die aan de orde is. Als men zegt : de fracties hebben het laatste woord, dan zijn de fracties de partijen ; zo was het vroeger. Vroeger was een partij niet veel meer dan een parlementaire fractie waarvan de leden er voor zorgden dat ze verkozen werden in hun arrondissement.

Het is wel opvallend dat in vele partijen vanuit de basis er nu een beweging bezig is om de parlementsleden een kleiner aandeel in de partijleiding te geven. De statutaire eis dat de parlementsleden niet de meerderheid van het bestuur of het bureau zouden vormen, groeit in alle partijen. Het verbod om een functie in het partijkader te cumuleren met een parlementair mandaat komt meer en meer voor in partijstatuten. Dat moet men wel weten wanneer men deze antithese tussen partij en fractie wil evalueren.

De aanvaardbaarheid van de particratie.

J. CEULEERS. — Wilfried Dewachter heeft in zijn uiteenzetting een aantal determinanten aangegeven van wat hij als particratisch aanziet. De vraag, daarvan uitgaande, was precies of het overwegend impact op de politieke besluitvorming toegedicht aan de partijen aanvaardbaar is vanuit democratisch oogpunt. Vindt u het onvermijdelijk, wat niet noodzakelijk wil zeggen aanvaardbaar, of vindt u het gewoon verwerpelijk ? Dat is de vraag die ik u ter overweging voorleg.

H. SCHILTZ. — Ik zou even willen teruggrijpen naar de meest elementaire definitieve van de democratie : het bestuur van het volk door het volk voor het volk. Het volk delegeert deze taak naar het parlement en op die manier in tweede fase naar de regering. Ik denk dat duidelijk genoeg in de referaten is aangeduid dat een parlement, althans in onze samenleving, niet denkbaar is en niet kan functioneren zonder het bestaan van partijen of zonder dat in het parlement partijen ontstaan, zoniet is er geen parlement. Men zou dus kunnen zeggen dat de conclusie nogal voor de hand ligt : hoe men het draait of keert, zonder partijen is er geen zindelijke democratie mogelijk. Het is bijgevolg normaal dat de partijen daarin een grote rol spelen en naar mijn gevoel ook een overwegende rol. Waarom ? Omdat men zich de vraag moet stellen : indien zij het niet doen, wie dan wel ? Bij mijn weten zijn de partijen de enige die verplicht worden zich op regelmatige tijdstippen bij de kiezer aan te bieden en bijgevolg het oordeel van het volk, dat zij vertegenwoordigen, te ondergaan. Er is geen enkele andere groep die in de politieke besluitvorming daadwerkelijk mede ingrijpt, die deze vuurproef moet doorstaan.

In een voorbije periode, in de periode van de « junta », ben ik soms wel even verbluft geweest wanneer men mij vanuit bepaalde kringen verweet dat ik de allures van een « dictator » aannam. Dat kwam dan uit de mond van mensen die zichzelf benoemen en nadien zeggen dat zij in naam van de gemeenschap spreken. Bovendien is het toch zo dat de partijen de verenigingen zijn waarin de rechtstreeks verkozenen, de parlementsleden, zelfs al is er een strekking om hun aandeel in de partijstructuur te verkleinen, toch nog altijd een zeer grote invloed en een zeer groot medezeggenschap hebben. Als korps, als groep, als instrument is het de groep die nog het dichtst bij de definitie van de democratie en de wijze waarop deze moet functioneren staat. Ik zie niet goed wie dit zou kunnen vervangen en dezelfde graad van democratische correctheid aan de dag leggen. Wat men nu als participatie etiketeert is met andere woorden onvermijdelijk en principieel aanvaardbaar. Dat laat natuurlijk volkomen de vraag open hoe het dan functioneert.

De besluitvorming in de partijen is een vraag die niet kan ontweken worden, nl. wie is eigenlijk de baas in de partijen : zijn dat verkozenen mensen die de controle van de verkiezingen moeten ondergaan, of zijn dat personen die buiten schot kunnen blijven ? En in dat opzicht denk ik dat men een beetje moet kijken naar de verschillende partijen. Degenen die over « syndicatie » spreken kunnen toch ook niet blind zijn voor het feit dat de belangrijkste vakbonden dermate nauw verweven zijn met het bestaan van bepaalde partijen, en dat andere fenomenen van zuilvorming in de verzorgingssector en dergelijke dermate in de partijen ingebouwd zijn, dat men soms de indruk kan hebben dat niet de partijen maar anderen, niet-verkozenen uiteindelijk het laatste woord hebben, nl. deze belangengroepen, drukkingsgroepen of zuilen. Dat zou wel voor gevolg kunnen hebben dat deze participatie, als gevolg van de besluitvorming binnen in de partijen, eigenlijk niet meer het predikaat « aanvaardbaar » dat ik in principe daaraan wens te geven, kan behouden. Besluit : ik zie eigenlijk geen serieus alternatief ; en ten tweede : zo lang in de partijen de besluitvorming in handen blijft van de politici, lijkt de participatie mij aanvaardbaar ; wanneer dat in een partij verandert, dan zou de participatie inderdaad voor gevolg kunnen hebben dat de democratie scheef getrokken wordt.

F. SWAELEN. — In de grote mate akkoord met de definitie die Dewachter heeft gegeven : het overwegend impact van de politieke partijen, zonder daar een pejoratieve bijklank aan te geven. Wij zijn nu koel wetenschappelijk de zaak aan het bespreken, maar in de mond van

de meeste Belgen en journalisten en opiniemakers heeft het woord partitatie een wrange bijmaak, iets dat niet zou mogen bestaan, eigenlijk een uitwas. Hier hebben wij het over de partitatie zoals bepaald is en niet over de bijklanken die het woord partitatie kan hebben. Met dat voorbehoud meen ik ook dat het overwegende belang van politieke partijen in de besluitvorming aanvaardbaar is, en een uiting is van de democratie in ons land. De partijen zijn inderdaad de garanten voor de grote politieke opties, de elementen van continuïteit, qua programma en qua politiek personeel. In dat opzicht is de rol van de politieke partijen noodzakelijkerwijze in ons stelsel overwegend.

Dit wil natuurlijk niet zeggen dat de politieke partijen aan bevoegdheidsoverschrijding moeten gaan doen en zich moeten gaan mengen op terreinen die normaal toekomen aan het parlement of aan de regering, die beiden hun autonomie moeten bewaren. Als de overwegende rol van partijen zo ver zou gaan dat er geen steen in het land kan verlegd worden zonder dat de partij tussenkomt, dat er geen enkele benoeming kan gedaan worden of de partij moet haar zeg hebben, dat er geen veldwachter in een dorpje kan benoemd worden of nationaal moet daar een zicht op bestaan, dan is er kennelijk een overschrijding van macht en bevoegdheid vanwege de partijen.

F. GROOTJANS. — Ik denk dat Hugo Schiltz er goed aan gedaan heeft nog eens dat eenvoudige beginsel in herinnering te brengen dat een democratie het bestuur van het land is door het volk. Als men dan tot de vaststelling komt dat de echte politieke macht nu bij de politieke partijen ligt, dan moet men toch de vraag stellen in welke mate dat volk dan inspraak heeft in de politieke partijen. En dan geloof ik dat die inspraak bijzonder klein is om niet te zeggen onbestaande : 1/10 van het kiezerskorps is lid van een partij, en in die partij woont dan 1/10 van de leden de vergaderingen bij waar er beslist wordt. Ik geloof dat de macht van de politieke partijen zo groot is dat de top ervan inderdaad het politieke leven determineert. Ik kan mij geen partijcongres herinneren dat over een regeringsdeelneming moest beslissen, waar het partijbestuur in de minderheid is gesteld. Ik geloof dat alle congressen, waar de partijtop naartoe ging met de boodschap : « wij moeten toetreden tot de regering », de leiding hebben gevolgd. Dient men aan te nemen dat die politieke partijtoppen zich nooit zouden kunnen vergist hebben ? Dat is een illustratie van de enorme macht van een partijbestuur op het politieke gebeuren in het land.

Het is juist dat een politieke partij een belangrijke brugfunctie heeft in een parlementaire democratie, precies door de massificatie van de

politiek. Maar is daarom die participatie onvermijdelijk ? Ik denk dat de participatie maar haar betekenis heeft kunnen verwerven omdat men ook te maken heeft met een kiezerskorps dat eigenlijk zijn rol niet vervult. De massificatie van de politiek is tenslotte mogelijk geworden door het algemeen stemrecht. Maar op hetzelfde ogenblik dat het algemeen stemrecht werd ingevoerd, heeft men ook het veralgemeend onderwijs in ons land proberen gestalte te geven, omdat men uitging van de redenering : als iedere Belg een stem waard is, dan moet men ook proberen hem uit te leggen waarover het precies gaat. Welnu, ik geloof dat op dat gebied ons onderwijs volledig onder de maat is gebleven. Staatsburgelijke opvoeding bestaat niet in onze scholen.

Mijn collega Ceuleers zal me niet kwalijk nemen wanneer ik zeg dat ik ook vind dat onze radio en de televisie onder de maat blijven inzake het opvoeden van de kiezer. U gaat me antwoorden ; « Maar, we zenden regelmatig debatten uit Kamer en Senaat uit ». Maar de manier waarop u dat doet is volkomen fout. Dat is geen voorlichting, dit is een totaal vertekend beeld brengen van hetgeen daar in het parlement werkelijk omgaat. Het is het aanwakkeren van de afschuw van de kiezer voor alles wat politiek is. Luister naar de reactie van de tv-kijkers over wat er in het parlement gebeurt ; het is duidelijk dat die mensen bv. niet beseffen dat het parlement een forum is waar de ideeën moeten botsen, waar de confrontatie moet plaats hebben. Als er ergens een plaats is in België waar het politieke debat moet kunnen openbarsten, dan is dat in het parlement. Daarbij is het medium op zichzelf zeer gevaarlijk : het kleinste gebaar krijgt een dimensie die ver zijn echte betekenis overstijgt. Ik herinner mij dat ik in één van de debatten die men heeft uitgezonden een uiteenzetting heb onderbroken met gewoon de bedenking : « U vergist zich ». 's Anderdaags zegt iemand mij : « U hebt zich geweldig kwaad gemaakt ». Ik had gewoon gezegd ; « U vergist zich ». Ik kom aldus terug op mijn uitgangspunt : niet alleen de scholen, maar ook radio en televisie zouden een rol kunnen spelen in de opvoeding van de kiezer, en dat gebeurt niet. En in de mate dat de kiezer niet beseft wat hij moet doen, worden de partijen ook steeds machtiger, want dan doen ze tenslotte wat ze graag doen.

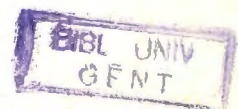
J. CEULEERS. — Als u ook Res Publica leest, dan zult u weten wat ik denk over rechtstreekse uitzendingen uit het parlement, want dat is daar ooit in gepubliceerd. En overigens moet ik er bij zeggen dat het initiatief tot het rechtstreeks uitzenden van de parlementaire debatten niet van de media is uitgegaan, maar van het parlement.

F. GROOTJANS. — Dan hebben ze zich vergist.

L. VAN DEN BOSSCHE. — Ik geloof dat men de participatie in ons huidig systeem, niet los kan zien van de vraagstelling naar de politiseringsgraad van de bevolking. Je kunt die op twee vlakken toespitsen, slechts 1/10 van de kiezers is lid van de partij, en slechts 1/10 hiervan komt nog naar de vergadering. Ik wil bijna nog grover zijn en daaraan toevoegen : en slechts 1/10 luistert en weet waarover het gaat en stemt vrij. Wij stoten daar op het waarom die negen andere tienden van die één tiende van één tiende, zwijgzaam zijn of ja-stemmen. Dat hangt samen met de politiseringsgraad en men heeft gelijk dat het onderwijs en nog andere instanties meer een depolitiserend effect hebben. Voeg daar nog bij, wat op de duur bijna een drama aan het worden is, m.n. dat men uiteindelijk is gekomen tot een totaal depolitiseren van de verkiezingscampagnes. Slechts enkele politici ontsnappen daaraan o.a. partijvoorzitters, omdat ze nogal veelvuldig over de tongen rijden en veelvuldig standpunten innemen, die de bevolking pro of contra aanspreken. Maar voor de rest wordt een stuk zeep verkocht : de depolitisering wordt dus, merkwaardigerwijs, mede in de hand gewerkt door een verkiezing. Verkiezingen, die fundamenteel eigen zijn aan de democratie, worden bijna een gevaarmoment voor de democratie, door haar eigen toepassing, door de wijze waarop zij zichzelf toepast.

Ik heb geen enkel bezwaar tegen een vorm van participatie, als daarbinnen een evenwicht bestaat tussen de verschillende gehelen. Maar dan moet men zich echt gaan realiseren (zoniet komt men in een vreselijk elitair systeem terecht) dat men naar die politisering moet doorstoten. Nu is er maar een schijnpolitisering. Men krijgt her en der kleine actiegroepen die soms opduiken rond de renovatie van een wijk en wat weet ik allemaal meer. Meestal is in die actiegroepen een vrij grote technische deskundigheid aanwezig. Zij kennen vrij goed de koninklijke besluiten, ministeriële besluiten en omzendbrieven waarover het gaat, soms beter dan de overheid die met hen contact heeft. Maar wat is het merkwaardige ? Er is een totale isolering van hun technisch denken t.a.v. enig politiek denken. Dat maakt dat die mensen zeggen : « o. k. dit pand moet gerestaureerd en gerenoveerd worden door de overheid ». Maar het mag volgens hen geen sociale woonfunctie krijgen. Deze groepen kunnen dat niet aanvaarden omdat dat in het politieke denken ligt. De zogenaamde activering van allerlei actiegroepen was op het eerste moment verheugend voor al wie in de politiek streefde naar politisering, maar het bleek bij nader toezien dan toch ook weer niet zo goed te lopen.

Komt daar nog bij dat er in een normaal systeem wel degelijk een verdeling van taken moet zijn ; er moet een soort spanningsveld gecreëerd



worden tussen de verschillende opdrachten, spanningsveld waarbij de parlementaire fractie uiteraard zich inschrijft in de opties van de partij, maar de vrijheid moet hebben om op bepaalde ogenblikken dwars te liggen. Zoniet ga je aldoor minder mensen vinden die kunnen lezen en schrijven en die in de parlementaire fractie willen zitten. Als je alleen maar parlamentslid bent om uit te voeren wat vijf man beslist hebben, dan ga je niet meer op het stemknopje drukken, dan probeer je één van die vijf man te zijn.

Dat is het gevaar dat misschien op dit ogenblik bedreigend is : door het verkiezingssysteem en de particratie is men gewoon goede uitvoerders gaan belonen met een parlamentszetel. Ik pleit niet voor een bepaald intelligentie-quotiënt om naar het parlement te gaan, maar door goede uitvoerders te bekomen heeft men de depolitisering zelfs in het parlement binnen gebracht. Ik pleit daarentegen voor een politiek bewustzijn. De depolitisering lijkt mij een gevaarlijk punt ; als men dat verder speelt, vind ik particratie stilaan verwerpelijk worden.

Op zichzelf hoeft particratie niet verwerpelijk te zijn, wanneer men zoekt naar een gezond, evenwichtig spanningsveld, waarbij een zekere vrijheid toegekend wordt aan verkozen mensen, waarbij een regering binnen haar regeringsverklaring haar verantwoordelijkheid perfect kan nemen zonder om de twee seconden naar het partijbestuur te lopen om te vragen of ze een veldwachter links of rechts mag benoemen. Zoniet wordt de aberratie verheven tot deugd en dat kan evenmin. Voor mij is particratie rustig aanvaardbaar op het principiële vlak. Een beetje défaitistisch is het misschien te zeggen dat ze onvermijdelijk is op dit ogenblik, want ik denk dat we moeten opletten dat we niet via bepaalde elementen, zoals een overwicht van een partij-apparaat of van enkelen binnen dat partij-apparaat het ganse systeem in gevaar brengen.

Ik wil daar nog één ding aan toevoegen. Het is juist, het woord particratie heeft op dit ogenblik bij de bevolking een pejoratieve klank, maar die is er ook weer gekomen op één van die typische a-politieke, of misschien bewust gezochte manieren. Dat hangt grotendeels samen met één dagblad, één editorialist van één dagblad die dat woord gebruikt in een bepaalde betekenis. Een begrip, zoals « junta van de partijvoorzitters », werd gelanceerd zonder meer en de mensen hebben daaraan het ganse karretje van particratie aangehangen. Door de samenvoeging van die twee begrippen dekt nu het ganse begrip een negatieve lading. Als het debat van vandaag zou worden gevoerd buiten deze zaal voor een open publiek, dan had je een vijandige zaal, precies door die pejoratieve bijklank. Vandaar dat ik het zo belangrijk vond dat de definitie gewoon

als werkinstrument gebruikt werd. De definitie waarvan professor Dewachter gezegd heeft dat hij daaraan geen waarde-oordeel hecht.

Het wegwerken van de negatieve aspecten van de participatie.

J. CEULEERS. — Ik zou willen zeggen, ik zal het ook maar sterk formuleren dat ik het wel wat kras vind dat men de depolitisering toeschrijft aan andere elementen dan de partijen. Voor mijzelf is de vraag : wat doen de partijen zelf aan politieke vorming ? Het is makkelijk zeggen : de scholen doen niets, en het is makkelijk zeggen : de media doen niets, niet alleen de televisie, alle media. Dat is de vraag die toch ook weleens mag gesteld worden alvorens de partijen hun beschuldigende vinger uitsteken naar anderen.

Mijn tweede thema was of je de negatieve aspecten van de participatie zo maar kunt wegwerken zonder aan het politiek systeem zelf te raken. Wilfried Dewachter heeft daarstraks in zijn besluit gezegd : als je er iets wil aan doen, als je iets verandert aan de participatie, riskeer je dan niet dat het hele politieke bestel in mekaar stuikt ?

H. SCHILTZ. — Wel... akkoord, de negatieve kanten van de participatie zijn er : dat de opvoeding van het publiek en de kiezer belangrijk is, is vanzelfsprekend, vermits zij de enigen zijn die bij de verkiezingen de rem in handen hebben en de partijen kunnen straffen of belonen. Ik ga niet nader onderzoeken of de opvoeding door de televisie of de school of de partijen moet gebeuren ; ik denk dat iedereen zich daar moet voor inspannen. Ten tweede vind ik het belangrijk dat de andere machtsstructuren, die in ons constitutioneel bestel voorzien zijn, het niet laten afweten. Een « junta van partijvoorzitters » is maar mogelijk als de regering niet geleid wordt. En als de regering het terrein vrij laat en de partijen dwingt te doen wat eigenlijk de regering zou moeten doen. Dat is altijd zo in de politiek : wie een vacuüm creëert, roept iemand anders ter plaatse. Derde element : de partijen zelf moeten zich bewust zijn van de delikate functie die zij vervullen en bestendig aan zelfkritiek durven doen en hun hinderlijke beluivormingssystemen voortdurend opnieuw ontstoppen zodanig dat wat er aan democratie aanwezig is tenminste toch functioneert. En of dat nu vijf of tien of twaalf procent is, het is nergens méér. Er is nergens meer democratie dan in het partijenstelsel. En ten vierde zou ik zeggen : de partijen moeten trachten zich zelf een tikje te relativieren, vooral ten opzichte van de verleiding in de hele verzorgingssector en al dies meer tot zuilvorming over te gaan in functie van hun politieke macht. Men zou dat terrein

meer vrij moeten laten voor het spontane initiatief van de mensen voor wie deze verzorgingsfuncties bestemd zijn en die het minder gemakkelijk in politieke conglomeraten en concerns inbouwen. Ook meer relatieven tegenover het ambtelijk apparaat, tegenover de administratie; opnieuw meer afstand nemen van de administratie. Als die administratie met haar normale taak bezig is, ze ook haar taak laten vervullen zonder zich daar al te veel in te mengen.

Het klinkt een beetje contradictorisch, de partijen zouden wat minder partijdig moeten leren worden. Dewachter heeft gezegd dat wij maar een schraal pluralisme kennen in ons land, wel ik geloof dat wij inderdaad maar grove democraten zijn als wij het politiek terrein en de politieke zeden bekijken. Ik heb daar zelfs een spoor van teruggevonden in het overigens erg boeiende referaat van mevrouw Van Haegendoren die ook in dezelfde val trapt en die spreekt over de serieuze partijen en de niet serieuze partijen...

J. CEULEERS. — Dat heb ik niet gehoord.

H. SCHILTZ. — Zij spreekt van taalpartijen wat meteen wil zeggen: een partij die zich met één klein aspectje van het maatschappelijk leven bezig houdt en de rest laat liggen voor wat het is. Welnu, dat is geen democratische houding. In een echte democratie moet je er van uitgaan dat iedere burger het recht heeft een partij op te richten. Als zij van de kiezers voldoende steun krijgt is zij even eerbiedwaardig, al bestaat zij maar vijf of tien jaar, als partijen die honderd jaar bestaan. Dat stoort mij zeer grondig: die neiging in het Belgisch politiek leven om de rol die de partij moet vervullen in een samenleving te reserveren voor de club, en vernieuwing en wijziging onmogelijk te maken door zoveel mogelijk de weg naar het uitoefenen van de normale functie als partij af te stoppen.

Er zijn daarvan in onze Belgische politieke geschiedenis van de voorbije twintig jaar heel wat krasse staaltjes te vinden, tot en met het weigeren van de toegang tot de media. Dit is abnormaal tot en met, dit voorbehouden van de politieke functie, niet aan de meerderheidspartijen (er heeft in België een hele tijd een soort besluitvormingsprocédé bestaan waarin meerderheid en oppositie gezamenlijk de pacificatie of consensusfunctie uitoefenden), maar aan de club van de traditionelen. Als er morgen een groene partij opduikt die op slag 10 zetels haalt, zal zij waarschijnlijk op hetzelfde fenomeen stuiten, nl. dat men niet aanvaardt dat de burger wenst dat er een bepaalde partij bijkomt.

Een alternatief op de participatie zie ik niet, tenzij men een compleet ander maatschappijbeeld aanvaardt. Er zijn andere systemen denkbaar natuurlijk en men heeft in ons land op een bepaald ogenblik naar andere systemen gelonkt. Men kan zich een corporatieve staat voorstellen, waar geen partijen bestaan en waar iedereen via zijn ambachten of beroeps-kamer delegeert naar een bepaald hoger niveau. Maar het is democratischer dit via politieke partijen te doen. Dus zeg ik : er zijn alternatieven denkbaar. Men heeft zulke systemen uitgedacht. En niet-zo-kleine groepen van de bevolking hebben daar trouwens grote interesse naar betoond, in een periode die in het verleden ligt. Maar ik blijf eigenlijk bij de beroemde uitspraak, dat de democratie misschien een slecht systeem is, maar dat het het minst slechte van al is, en dat om een democratie te laten functioneren de participatie een slecht systeem is, maar waarschijnlijk het minst slechte van alle.

J. CEULEERS. — Uw antwoord op de vraag of negatieve aspecten kunnen worden weggewerkt zonder aan het systeem zelf te raken is dus positief.

F. SWAELEN. — Ons stelsel, zoals wij het kennen, is fundamenteel gebaseerd op een evenwicht tussen verschillende machten in ons land. De participatie zou een gevaar zijn voor ons allemaal en voor onze maatschappij als ze zou neerkomen op een alleenheerschappij van de partijen. Welnu, om dat gevaar te vermijden moet men de *checks and balances* zeer goed uitwerken, en moet men aan de tegenkrachten, de evenwichtselementen, hun waarde teruggeven wanneer ze dreigen te verdwijnen.

De regering moet inderdaad haar eigen verantwoordelijkheid nemen en niet dulden dat de partijen in haar plaats treden. En zo ook het parlement. Dat blijft één van de grote bekommernissen de zwakheid van het parlement en de zwakheid van de parlementaire fracties. En wil men de uitwassen of de gevaren van de participatie vermijden, dan moet men overgaan tot de herwaardering van het parlement. Ik denk dan speciaal aan het teruggeven van de eigen verantwoordelijkheid aan de parlementaire fracties of, om het omgekeerd te zeggen, moeten de parlementaire fracties de moed opbrengen om hun eigen verantwoordelijkheid terug te nemen. Dat lijkt mij van essentieel belang.

Ik zou nog een ander aspect even willen belichten. Wat verwijt men eigenlijk als men het woord participatie in de negatieve zin gebruikt ? Dat is het geheimzinnige, dat verborgene, the smoke filled rooms, wat er allemaal bekokstoofd wordt in geheime vergaderingen en in nachte-

lijk beraad. Ik meen dan ook dat een grotere openheid de garantie is voor dat evenwicht in de verhouding tussen de partijen en de andere gevestigde machten.

J. CEULEERS. — Als u spreekt van het terugnemen door de regering en het parlement van de bevoegdheden die deze twee instellingen toekomen, en de zwakte die deze twee instellingen op dit ogenblik manifesteren, vraag ik mij toch ook wel af, even peilend naar de oorzaken van die situatie, of dat niet te maken heeft met de fractionering van onze partijen. Zodanig dat, als je wil komen tot een bestuurbaar land, je telkens aangewezen bent op onderhandelen om tijdens de formatie tot een regering te komen. Wat aanleiding geeft, zoals het nu weer is gebleken, tot regeerakkoorden waarin alles of bijna alles is voorzien. Wat de regering te doen en te laten heeft en hoe. Het is nog niet zo heel lang geleden dat er een regeringsakkoord werd gesloten waarin een gans pact, het Egmontpact was opgenomen. Hugo Schiltz kan er over meespreken, dat stond zwart op wit op papier, men heeft er achteraf weliswaar nog een paar keer zwaar moeten over vergaderen, maar alweer met de partijvoorzitters. Ik bedoel maar, is het mogelijk te komen tot meerderheden die in het parlement kunnen werken, zonder dat partijen een rol beginnen te spelen die in feite er op neerkomt dat zij de regeringspolitiek vastleggen door het sluiten van regeerakkoorden die al de vorm beginnen aan te nemen van dikke boeken ?

Men kan theoretisch mooi zeggen : de regering en het parlement moeten hun bevoegdheden terugnemen, maar de vraag is : kan dat in de praktijk wel ?

Hervormingsvoorstellen.

F. GROOTJANS. — Professor Dewachter heeft daarstraks gezegd : de werking van het parlement werd opgevat zonder politieke partijen. Ik vind dat een zeer belangrijk uitgangspunt. Want als men daar begint over te piekeren, dan zou men moeten zeggen : naarmate de politieke partijen zich meer doen gelden vernietigt men het parlement. Iemand zoals Leo Tindemans zegt zelfs : misschien zijn wij het post-parlementaire tijdperk zeer dicht genaderd. Als die evolutie doorgaat, als de politieke partijen nog steeds aan macht blijven winnen, komt men waarschijnlijk tot een systeem waar het parlement gewoon geen zin meer heeft, en dan is natuurlijk de vraag pertinent wat daaraan kan worden gedaan.

Men zou het zich gemakkelijk kunnen maken en zeggen : « Dat is een probleem van mensen ». Maar dat is een beetje te eenvoudig, denk ik.

Men zou misschien iets kunnen doen op het vlak van de samenstelling van de lijsten. Het is meestal zo dat de partijbesturen daarover beslissen, te beginnen op het arrondissementeel vlak. En wat de parlementsverkiezingen betreft is het in ieder geval zo dat er al heel wat voorkeurstemmen moeten worden uitgebracht eer men de rangorde die door de partijinstanties is opgesteld kan wijzigen. Men moet mij niet komen vertellen dat een poll een democratische manier is om een lijst voor het parlement op te stellen : een poll is een kans die men geeft om tegen iemand te komen stemmen. Iedere kandidaat heeft zijn clan en die geeft als opdracht : u zet mij nummer één en mijn grootste tegenstander krijgt de laatste plaats. Dus men pollt terzelfdertijd voor iemand die men wil steunen, maar men stemt vooral tegen mensen. De samenstelling van zo'n lijst met een poll is niet erg democratisch en zeker niet gezond.

De vraag is dan : kan men geen kiesstelsel opbouwen waarbij die enorme invloed van het partijbestuur zou gemilderd worden en de kiezer werkelijk een kans krijgt om een voorkeur te laten blijken. Dat systeem hebben we gedeeltelijk gevonden voor de gemeenteraadsverkiezingen. In Antwerpen bijvoorbeeld volstaat het dat u 2.500 voorkeurstemmen hebt om los over de kandidaten te springen die de partijinstanties netjes naar hun keuze hebben opgesteld. De kiezer kan toch wel duidelijker zijn voorkeur laten blijken zodat de beslissingen van de partijinstanties eigenlijk worden afgezwakt. Is het absoluut uitgesloten om zoiets ook te doen voor de parlementsverkiezingen ? Kunnen de technici van de kiesstelsels niets voorstellen dat dit zou verhelpen ?

Dan, mijnheer de voorzitter, stelt u de vraag : kunnen we niets doen om het gezag van dat parlement een beetje zwaarder te doen uitvallen ten overstaan van de politieke partijinstanties.

U weet, als men in de politiek niet meer droomt, dan gaat men beter naar huis. Daarom droom ik luidop onder vragende vorm : zijn er maatregelen mogelijk die het gewicht van het parlement zouden kunnen vergroten ? En in dat verband : moeten wij het blijven houden bij het tweekamerstelsel ? Niet omdat ik de senatoren minder belangrijk vind dan de kamerleden of omgekeerd, gewoonweg in het belang van de werking van het parlement. Is het tweekamersysteem, zoals wij dat nu in ons land zien opereren, geen ondermijningselement van de gezonde democratie ? Bijvoorbeeld, wanneer een belangrijk vraagstuk rijst, is de procedure die een regeringsvoorstel in het parlement moet volgen zo lang, precies door het tweekamerstelsel, dat het parlement praktisch altijd achteraan hinkt. Het duurt soms vijf, zes maanden eer een belangrijk wetsontwerp door de verschillende instanties van het parlement is kunnen geloodst worden. Anderzijds hebben wij moeten vaststellen dat heel

dikwijls zeer belangrijke wetsontwerpen niet mogen gewijzigd worden door de tweede kamer, omdat op een niveau dat buiten het parlement ligt dergelijke afspraken zijn gemaakt. Welk nut heeft het dan een tweekamerstelsel te hebben ?

Een veel gevaarlijker vraag is : moeten we niet gaan naar een beperking van het aantal parlementsleden ? Vindt men niet dat wij in ons land een te grote assemblée hebben, 212 volksvertegenwoordigers en 181 senatoren ? Ik ken landen onmiddellijk in onze buurt die parlementair beter functioneren dan wij en waar het aantal gekozenen veel geringer is. Mag ik een beetje verder gaan, de V.S.A. met 200 miljoen inwoners ongeveer : 100 senatoren : 2 per staat. De betekenis van zulke gekozenen is groter dan wanneer je met een zeer grote groep rondwandelt : hoe groter hij wordt hoe minder hij te betekenen heeft.

Mag ik nog een riskanter vraag stellen : zou men de eerste minister door het parlement kunnen laten verkiezen. De eerste minister zou naar dat parlement komen met een grote schets van wat hij voor heeft en die aan het parlement voorleggen. De eerste minister zou zelfs bij geheime stemming gekozen kunnen worden. In ieder geval, het gezag van die eerste minister zou veel groter zijn dan nu, want nu is hij in feite diegene die door bepaalde politieke instanties, in een kleine club wordt voorgedragen. Dat doet niets af van de persoonlijke waarde van de betrokkene. Maar we spreken over het systeem. Zou een eerste minister niet onmiddellijk een groter gezag hebben indien hij met de schets van zijn programma het vertrouwen kon krijgen van parlement ?

Ik geloof dat men in de meeste politieke partijen erover akkoord gaat dat men een regering niet meer ten val mag brengen tenzij er een alternatieve formele aanwezig is hetgeen men meestal aanduidt met de formule van de Bondsrepubliek Duitsland.

Dan vind ik ook dat wij in België zouden moeten overstappen naar het Nederlandse systeem, waarbij een regering die met een wetsontwerp naar het parlement komt en daar in de minderheid wordt gesteld, niet moet aftreden maar gewoonweg het recht heeft om die tekst terug te nemen aan de hand van de parlementaire discussie haar conclusies te trekken en eventueel met een nieuwe tekst naar het parlement te komen. De meeste parlementsleden in ons land, worden meestal in een situatie gebracht waarbij ze moeten kiezen tussen ofwel een wetsontwerp goedkeuren waar ze eigenlijk tegen zijn, of de regering ten val brengen. Omdat ze de regeringscrisis niet willen, keuren zij wetsontwerpen goed waar ze in feite niet kunnen achter staan. De dialoog tussen parlement en de regering zou moeten hersteld worden, daar waar de laatste jaren het meestal gaat over een dictaat : de regering komt met een belangrijk

wetsontwerp, dat bijna te nemen of te laten is. Ik weet wel, er zijn uitzonderingen, maar het is toch in vele gevallen zo. Mij lijkt het dus dat er wel enkele zaken voorgesteld kunnen worden die het gewicht van het parlement kunnen vergroten.

J. CEULEERS. — U realiseert zich wel dat u fundamenteel aan het huidige politiek systeem raakt, ondermeer aan de koninklijke prerogatieven. En misschien daarom droomt u wel luidop ?

F. GROOTJANS. — Neen, het moet mogelijk zijn om, het beginsel van de koninklijke prerogatieven te handhaven en toch aan het parlement de kans te laten om de eerste minister aan te duiden.

J. CEULEERS. — Dat is een discussie op zichzelf.

L. VAN DEN BOSSCHE. — Zes punten.

1. Het lijkt mij dat de cliënteelvorming een ding is waarbij men toch wel eens zenuwachtig wordt. Een stuk van het sociaal dienstbetoon hoort niet thuis bij de politici, om de eenvoudige reden dat het door de administraties zou moeten gebeuren. Men kweekt bijgevolg een systeem waarbij elk parlementslid ofwel zelf zijn tijd daar moet aan verbeuzelen ofwel een secretaris of secretaresse in zijn dienst moet hebben. Daarna ontstaat dan de correspondentie, — wat vrij goed is voor de PTT waarschijnlijk —, waarbij men eerst schrijft dat men het doet, om de veertien dagen schrijft dat het nog niet in orde is maar dat men het verder volgt, en uiteindelijk, dat het dan goed of slecht is : men heeft toch acht brieven geschreven, dus dat is in orde. Die cliënteelvorming stoort mij vreselijk ; ik vind dat die af te schaffen is. Ik zeg niet dat er niet te rade kan gegaan worden bij politieke mandatarissen op een aantal momenten, voor sommige zaken, maar ik vind de methode waarop het nu uitgebouwd wordt en tot systeem is verheven totaal slecht. Ik geloof dat men bij de cliënteelvorming toch ook eens moet gaan kijken naar die ganse dienstverlenende sector, omdat ik daarstraks politieke partijen omschreven heb als de partij zelf plus een aantal nevenorganisaties. Ik geloof dat we ons ook daarover zorgen moeten maken. Ik stel mij de vraag of politieke ziekenfondsen zin hebben. Ik ga nu ook eens luidop dromen, en stel mij de vraag of ziekenhuizen moeten beheerd worden via via en dan toch familie-zijnde van. Dat geeft een bijkomende macht aan bepaalde politieke partij-structuren, die niets meer met politiek te maken heeft.

2. Er is daar straks gesproken over vorming. Ik geloof dat de enigen die nog aan vorming kunnen doen precies de politieke partijen zijn, samen met de vakbonden. Ik zeg niet dat die inspanning zo briljant en zo vreselijk goed is, maar zij doen tenminste nog de inspanning.

3. Ik geloof dat men zoals in Nederland, meer op de informatieve en de opiniërende toer moet gaan. Het is wel degelijk nodig om op een aantal punten, het conflict gewoon uit de lokken, het conflict te situeren, informatie te geven en terzelfdertijd te opiniëren. Dan laat je ook meer mogelijkheid om in de toekomst met een beetje meer bewustheid te kiezen, minder het zeepsop te kiezen en meer de politieke keuze te maken.

4. Ik geloof wel degelijk dat de herwaardering van het parlement noodzakelijk is, ook in de verhouding tussen parlement en regering. Er is de keuze waarvoor de parlementariër op een aantal momenten komt te staan om een ontwerp niet goed te keuren en de regering te doen vallen, waardoor je toch een wet goedkeurt die je niet wil. Je krijgt een verwarring : de stem die je uitbrengt is niet de stem over de wet, het is gewoon de stem over het bestaan of het niet bestaan van de regering. Ik geloof dat dat moet. Ik kan Ceuleers niet volgen als hij zegt dat de coalities waartoe wij in België een beetje veroordeeld zijn, negatief zouden werken. Men heeft de laatste jaren de neiging gekregen bij regeeringsonderhandelingen telkens een bijbel te schrijven. Wat ik altijd zo heel erg leuk vond in de recente bijbels is dat er in stond dat het maar 19^o mocht zijn in de schoollokalen. Zoiets in een regeerakkoord zetten noem ik de zinloosheid ten top gedreven. Die bijbels, voor mijn part mogen ze die in de vuilnisbak gooien ; ze zijn waarschijnlijk gemaakt om twee redenen : één : om de basis van de verschillende partijen te troosten en te zeggen kijk eens er zal dat en er zal dat gebeuren. Dat is op zichzelf zeer mooi maar de realiteit leert ons, dat ganse stukken regeerakkoorden telkens weer overgenomen worden in lengte der jaren ; m.a.w. dat men vijf keer, zes keer hetzelfde verkoopt met het voordeel dat mensen niet lang onthouden en dat men dat met een fris gezicht opnieuw kan verkopen.

Een tweede reden is waarschijnlijk het fundamenteel wantrouwen ; er is de laatste jaren in België te veel gespeeld met het marketing-effect ; zo van : hoe zit het juist met mijn waardemeter op de markt ; lig ik goed in de markt, o.k. dan laat ik eventjes de regering vallen. Die Spielerei is de laatste jaren een aantal keren gespeeld. Dat is ook niet gezond voor het systeem : men moet zich daartegen opstellen.

Regeerakkoorden van coalities zijn dus niet erg, men mag ze alleen niet gaan verkopen als zijnde het programma. Wanneer men een coalitie

sluit, dan sluit men die met andere verstandige mensen die evenmin katten in zakken kopen. Er wordt gegeven en genomen, maar dat is niet erg. Men moet aan de kiezer duidelijk zeggen : daar hebben wij toegegeven en daar niet : de kiezers moeten dan maar uitmaken of ze volgen of niet meer volgen.

5. Kiescampagnes reglementeren. Men zou wat dat betreft ook een zekere matiging aan de dag moeten leggen, wat het opkomen van andere partijen zou vergemakkelijken.

6. Het democratisch functioneren van de partijen zelf. Wanneer je zit met een systeem waarvan iedereen hier achter de tafel aanvaardt dat partijen een nogal overwegend belang kunnen hebben binnen de democratie, dan geloof ik dat ook binnen de partijen de democratische besluitvorming maximaal aan bod moet kunnen komen. Dus wat betreft uw vraag : neen er is geen alternatief, ik geloof alleen dat wij moeten werken aan een zuiverder vorm van democratie, dat is een permanente opdracht.

Democratie is een permanent zoeken naar een maximaal realiseren van de definitie, die Hugo Schiltz gegeven heeft : van het volk, door het volk, voor het volk. Ik pleit alleen maar voor de bestrijding van de uitwassen van dit systeem op dit ogenblik. En voor de rest zou ik niet het kind met het badwater weggooien.

J. CEULEERS. — Mag ik zo afronden ? Uit de woordenvloed van achter deze tafel kan ik misschien twee stellingen puren. De eerste is dat iedereen het ermee eens is dat participatie niet te verwerpen is, aanvaardbaar is en waarschijnlijk ook onvermijdelijk is, maar voorwaardelijk in die zin dat die participatie « schoon » moet zijn, zuiver moet functioneren. Op mijn vraag of dit neerkomt op een wegwerken van alleen maar abcessen, dan wel snijden in het systeem, heb ik toch uiteenlopende geluiden gehoord. Van mensen die het alleen hielden bij wat bijschaven van wat hobbelig is in die participatie, maar ook van anderen die met voorstellen voor de dag kwamen die toch wat dieper in het hout snijden. Ik denk dan niet alleen aan de rechtstreekse verkiezing van de eerste minister, wat inderdaad niet kan zonder het politiek systeem op een meer fundamentele wijze aan te passen, maar ik denk ook aan het loswerken van de partijen van al de nevenorganisaties in de zuil.

We zeggen ja aan de participatie, maar wij moeten goed voor ogen houden dat er een « maar » is. Die « maar » kan gaan van een beetje tot zeer ver.

17 oktober 1980



RES PUBLICA

Tijdschrift voor Politologie

Uitgegeven door het Politologisch Instituut
Hoofdredacteur : Wilfried DEWACHTER

Redactieadres : E. Van Evenstraat 2B, B-3000 Leuven

Kaftontwerp : Klara Suetens

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.

Vanaf de jaargang 1981 wordt voor de Nederlandse teksten uitsluitend nog de voorkeurspelling aanvaard.

Het Politologisch Instituut neemt geen verantwoordelijkheid op zich voor de uitgebrachte meningen ; deze verbinden alleen de auteurs.

Het is toegelaten de artikels hetzij integraal, hetzij samengevat, over te nemen. De referenties moeten nochtans nauwkeurig aangeduid worden (naam van de auteur, titel van het artikel, nummer en bladzijden van het tijdschrift). De vertaalrechten zijn voorgehouden voor alle landen.

Abonnements- en verkoopvoorwaarden van het tijdschrift

- Jaarlijks abonnement (4 nummers)

persoon	700 B.F.
instelling	1.500 B.F.

Uitsluitend voor België : student (mits vermelding van de universiteit, de studierichting, het studiejaar en het inschrijvingsnummer aan de universiteit 400 B.F.
- Verkoop per nummer (nog uitsluitend vanaf 1975) 300 B.F.
Dubbel nummer (nog uitsluitend vanaf 1975) 600 B.F.
- Volledige verzameling van 1962 tot 1974 inbegrepen : België : 2.500 B.F. - Andere landen : 3.500 B.F.

ZETEL VAN HET INSTITUUT

Politologisch Instituut : Egmontstraat 11, B-1050 Brussel
Rekening : 091-0034240-28

Het tijdschrift RES PUBLICA wordt uitgegeven
met de steun van het Ministerie van Nationale Opvoeding

Wettelijk depot : D/RP. 1981/1/1173

Gedrukt in België

RES PUBLICA

Revue de Science Politique

Publié par le **Politologisch Instituut**
Rédacteur en chef : **Wilfried DEWACHTER**

Adresse de la rédaction : **E. Van Evenstraat 2B, B-3000 Leuven**

Maquette : **Klara Suetens**

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.

La reproduction, soit intégrale, soit abrégée, des articles est autorisée. Toutefois, les références doivent être indiquées avec précision (nom de l'auteur, titre de l'article, numéro et pages de la revue). Les droits de traduction sont réservés pour tous pays.

Conditions d'abonnement et de vente de la revue

- Abonnement annuel (4 numéros)

personne	700 F.B.
institution	1.500 F.B.

Uniquement pour la Belgique : étudiant (en mentionnant l'université, l'orientation et l'année des études, le numéro d'immatriculation) 400 F.B.
- Vente au numéro (à partir de 1975 seulement)

Numéro double (à partir de 1975 seulement)	300 F.B.
	600 F.B.
- Collection complète de 1962 à 1974 inclus : Belgique : 2.500 F.B. - Autres pays : 3.500 F.B.

SIEGE DE L'INSTITUT

Politologisch Instituut, rue d'Egmont 11, B-1050 Bruxelles
Compte : 091-0034240-28

La revue RES PUBLICA est publiée
avec le concours du Ministère de l'Education nationale

Dépôt légal : D/RP. 1981/1/1173

Imprimé en Belgique

RES PUBLICA

Belgian Journal for Political Science

Editor : Wilfried DEWACHTER

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.

It is permitted to partially or completely reproduce articles published in RES PUBLICA, provided that complete references [i.e. : name, issue number and pages of the journal, name of the author(s), title of the article] are clearly indicated. Copyright for translations is reserved for all countries.

Annual subscription and sales conditions

1. Annual subscription (4 issues)	
Individuals	700 B.F.
Institutions	1.500 B.F.
Students (only in Belgium)	400 B.F.
2. Single issue (only from 1975 on)	300 B.F.
Double issue (only from 1975 on)	600 B.F.
3. Complete collection 1962-1974	
Belgium	2.500 B.F.
Other countries	3.500 B.F.

PUBLISHER

POLITOLOGISCH INSTITUUT : Egmontstraat 11, B-1050 Brussels

Bank account : 091-0034240-28

The journal RES PUBLICA is sponsored by the Ministry of Public Education

The articles of Res Publica are abstracted in the following journals

- ABC POL SCI.
Advance Bibliography of Contents : Political Science and Government.
- International Bibliography of the Social Sciences
Bibliographie internationale des sciences sociales.
- International Bibliography of Political Science
Bibliographie internationale de science politique.
- 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.

Printed in Belgium